ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS477/R
WT/DS478/R

22 décembre 2016

(16-6998)

Original: anglais

INDONÉSIE – IMPORTATION DE PRODUITS HORTICOLES, D'ANIMAUX ET DE PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE

RAPPORTS DU GROUPE SPÉCIAL

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 16
1.1 Plaintes de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis 16
1.2 Établissement et composition du Groupe spécial 16
1.3 Travaux du Groupe spécial 17
1.3.1 Généralités 17
1.3.2 Demande de droits de tierce partie renforcés 17
1.3.3 Demande de décision préliminaire 17
2 ASPECTS FACTUELS 18
2.1 Introduction 18
2.2 Cadre juridique de l'Indonésie régissant l'importation des produits horticoles, animaux et produits d'origine animale 18
2.2.1 Cadre législatif général 18
2.2.1.1 Loi sur les produits alimentaires 18
2.2.1.2 Loi sur les exploitants agricoles 19
2.2.1.3 Loi sur l'horticulture 19
2.2.1.4 Loi sur les animaux 20
2.2.2 Règlements relatifs à l'importation adoptés par les Ministères indonésiens du commerce et de l'agriculture en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial 20
2.2.2.1 Procédures de licences d'importation pour les produits horticoles 21
2.2.2.2 Procédures de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale 24
2.2.3 Règlements modifiés après l'établissement du Groupe spécial 26
2.3 Mesures en cause 27
2.3.1 Introduction 27
2.3.2 Régime de licences d'importation pour les produits horticoles 28
2.3.2.1 Mesure 1: Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités 28
2.3.2.2 Mesure 2: Conditions d'importation périodiques et fixes 29
2.3.2.3 Mesure 3: Prescription de réalisation à 80% 30
2.3.2.4 Mesure 4: Prescription relative à la période de récolte 31
2.3.2.5 Mesure 5: Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage 32
2.3.2.6 Mesure 6: Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles 32
2.3.2.7 Mesure 7: Prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation 33
2.3.2.8 Mesure 8: Prescription relative au délai de six mois après récolte 34
2.3.2.9 Mesure 9: Régime de licences d'importation pour les produits horticoles dans son ensemble 34
2.3.3 Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale 34
2.3.3.1 Mesure 10: Prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale, sauf dans les "situations d'urgence" 34
2.3.3.2 Mesure 11: Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités 35
2.3.3.3 Mesure 12: Conditions d'importation périodiques et fixes 36
2.3.3.4 Mesure 13: Prescription de réalisation à 80% 37
2.3.3.5 Mesure 14: Utilisation, vente et distribution des viandes et abats de bovins importés 38
2.3.3.6 Mesure 15: Prescriptions relatives aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf 39

2.3.3.7 Mesure 16: Prix de référence de la viande de bœuf 40
2.3.3.8 Mesure 17: Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble..... 41
2.3.4 Mesure 18: Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure 41
3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES 42
3.1 Nouvelle-Zélande 42
3.2 États-Unis 43
3.3 Indonésie 43
4 ARGUMENTS DES PARTIES 43
5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES 43
6 RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE 44
6.1 Introduction..... 44
6.2 Aspects factuels 44
6.3 Structure des constatations 44
6.4 Question de savoir si certaines mesures contestées sont le résultat de décisions d'acteurs privés 45
6.5 Question de savoir si un critère de l'effet défavorable sur le commerce est nécessaire pour une détermination au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994..... 45
6.6 Force probante donnée à la pratique administrative par rapport au texte juridique 45
6.7 Questions préliminaires et allégations au titre de l'article XI:I du GATT de 1994 48
6.8 Allégations au titre de l'article XI:I du GATT de 1994 48
6.9 Incitations créées par les mesures en cause..... 48
6.10 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 49
6.11 Question de savoir si la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 50
6.12 Question de savoir si la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 52
6.13 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 52
6.14 Question de savoir si la mesure 10 (prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 53
6.15 Question de savoir si la mesure 13 (prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 53
6.16 Question de savoir si la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 53
6.17 Question de savoir si la mesure 16 (prix de référence de la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994..... 53
6.18 Question de savoir si la mesure 18 (caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 53
6.19 Question de savoir si la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 54
6.20 Question de savoir si la mesure 4 (prescription relative à la période de récolte) est provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 54
6.21 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 54
6.22 Conclusion concernant le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) s'agissant des mesures 9 à 17..... 54

7 CONSTATATIONS 55
7.1 Questions préliminaires 55
7.1.1 Demande de droits de tierce partie renforcés 55
7.1.2 Demande de décision préliminaire 57
7.1.3 Question de savoir si certaines mesures contestées résultent de décisions d'acteurs privés 57
7.1.3.1 Introduction 57
7.1.3.2 Disposition pertinente 58
7.1.3.3 Mesures 1 et 11 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) 59
7.1.3.4 Mesures 2 et 12 (Conditions d'importation périodiques et fixes) 60
7.1.3.5 Mesures 3 et 13: Prescription de réalisation à 80% 61
7.1.3.6 Mesure 5: Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage 62
7.1.3.7 Conclusion 63
7.1.4 Ordre d'analyse 63
7.2 Allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 66
7.2.1 Introduction 66
7.2.2 Texte de l'article XI du GATT de 1994 66
7.2.3 Critère juridique au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 67
7.2.3.1 Étape 1: Question de savoir si la mesure en cause entre dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 67
7.2.3.2 Étape 2: Question de savoir si la mesure en cause constitue une prohibition ou une restriction à l'importation entrant dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 68
7.2.4 Questions préliminaires 72
7.2.4.1 Question de savoir si les mesures en cause n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles sont des procédures de licences d'importation automatiques 72
7.2.4.2 Invocation par l'Indonésie de l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 74
7.2.5 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 75
7.2.5.1 Arguments des parties 75
7.2.5.2 Analyse du Groupe spécial 78
7.2.5.3 Conclusion 85
7.2.6 Question de savoir si la mesure 2 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 85
7.2.6.1 Arguments des parties 85
7.2.6.2 Analyse par le Groupe spécial 87
7.2.6.3 Conclusion 90
7.2.7 Question de savoir si la mesure 3 (Prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 90
7.2.7.1 Arguments des parties 90
7.2.7.2 Analyse du Groupe spécial 93
7.2.7.3 Conclusion 96
7.2.8 Question de savoir si la mesure 4 (Prescription relative à la période de récolte) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 96
7.2.8.1 Arguments des parties 96
7.2.8.2 Analyse du Groupe spécial 99
7.2.8.3 Conclusion 103

7.2.9 Question de savoir si la mesure 5 (Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 103
7.2.9.1 Arguments des parties 103
7.2.9.2 Analyse du Groupe spécial 105
7.2.9.3 Conclusion 108
7.2.10 Question de savoir si la mesure 6 (Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 108
7.2.10.1 Arguments des parties 108
7.2.10.2 Analyse du Groupe spécial 111
7.2.10.3 Conclusion 115
7.2.11 Question de savoir si la mesure 7 (Prix de référence des piments et échalotes fraîches) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 115
7.2.11.1 Arguments des parties 115
7.2.11.2 Analyse du Groupe spécial 118
7.2.11.3 Conclusion 123
7.2.12 Question de savoir si la mesure 8 (Prescription relative au délai de six mois après récolte) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 123
7.2.12.1 Arguments des parties 123
7.2.12.2 Analyse du Groupe spécial 125
7.2.12.3 Conclusion 128
7.2.13 Question de savoir si la mesure 9 (Régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 128
7.2.13.1 Arguments des parties 128
7.2.13.2 Analyse du Groupe spécial 131
7.2.13.3 Conclusion 135
7.2.14 Question de savoir si la mesure 10 (Prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 135
7.2.14.1 Arguments des parties 135
7.2.14.2 Analyse du Groupe spécial 140
7.2.14.3 Conclusion 144
7.2.15 Question de savoir si la mesure 11 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 145
7.2.15.1 Arguments des parties 145
7.2.15.2 Analyse du Groupe spécial 148
7.2.15.3 Conclusion 154
7.2.16 Question de savoir si la mesure 12 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 154
7.2.16.1 Arguments des parties 154
7.2.16.2 Analyse du Groupe spécial 157
7.2.16.3 Conclusion 160
7.2.17 Question de savoir si la mesure 13 (Prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 160
7.2.17.1 Arguments des parties 160
7.2.17.2 Analyse par le Groupe spécial 164
7.2.17.3 Conclusion 167
7.2.18 Question de savoir si la mesure 14 (Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 167

7.2.18.1 Arguments des parties 167
7.2.18.2 Analyse du Groupe spécial 170
7.2.18.3 Conclusion 174
7.2.19 Question de savoir si la mesure 15 (Prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 175
7.2.19.1 Arguments des Parties 175
7.2.19.2 Analyse du Groupe spécial 180
7.2.19.3 Conclusion 183
7.2.20 Question de savoir si la mesure 16 (Prix de référence de la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 183
7.2.20.1 Arguments des Parties 183
7.2.20.2 Analyse du Groupe spécial 185
7.2.20.3 Conclusion 188
7.2.21 Question de savoir si la mesure 17 (Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 188
7.2.21.1 Arguments des Parties 188
7.2.21.2 Analyse du Groupe spécial 192
7.2.21.3 Conclusion 196
7.2.22 Question de savoir si la mesure 18 (Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 196
7.2.22.1 Arguments des Parties 196
7.2.22.2 Analyse du Groupe spécial 199
7.2.22.3 Conclusion 202
7.3 Moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994 202
7.3.1 Remarques préliminaires 202
7.3.2 Recevabilité des moyens de défense de l'Indonésie eu égard à l'introduction tardive et à l'absence d'argumentation 203
7.3.3 Recevabilité des moyens de défense non étayés de l'Indonésie 205
7.3.4 Ordre d'analyse des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994 207
7.3.5 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 207
7.3.5.1 Arguments des parties 207
7.3.5.2 Analyse du Groupe spécial 223
7.3.6 Question de savoir si la mesure 2 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 234
7.3.6.1 Arguments des parties 234
7.3.6.2 Analyse du Groupe spécial 236
7.3.7 Question de savoir si la mesure 3 (Prescription de réalisation à 80%) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 236
7.3.7.1 Arguments des parties 236
7.3.7.2 Analyse du Groupe spécial 240
7.3.8 Question de savoir si la mesure 4 (Prescriptions relatives à la période de récolte en Indonésie) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 240
7.3.8.1 Arguments des parties 240
7.3.8.2 Analyse du Groupe spécial 244
7.3.9 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994 250

7.3.9.1 Arguments des parties 250
7.3.9.2 Analyse du Groupe spécial 253
7.3.10 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 258
7.3.10.1 Arguments des parties 258
7.3.10.2 Analyse du Groupe spécial 262
7.3.11 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 265
7.3.11.1 Arguments des parties 265
7.3.11.2 Analyse du Groupe spécial 267
7.3.12 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relative à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994 267
7.3.12.1 Arguments des parties 267
7.3.12.2 Analyse du Groupe spécial 271
7.3.13 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 276
7.3.13.1 Arguments des parties 276
7.3.13.2 Analyse du Groupe spécial 278
7.3.14 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 282
7.3.14.1 Arguments des parties 282
7.3.14.2 Analyse du Groupe spécial 284
7.3.15 Question de savoir si la mesure 7 (prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 284
7.3.15.1 Arguments des parties 284
7.3.15.2 Analyse du Groupe spécial 288
7.3.16 Question de savoir si la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 292
7.3.16.1 Arguments des parties 292
7.3.16.2 Analyse du Groupe spécial 296
7.3.17 Conclusion concernant les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) s'agissant des mesures 9 à 17 312
7.4 Allégations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture 312
7.4.1 Arguments des parties 312
7.4.2 Analyse du Groupe spécial 313
7.5 Allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 313
7.5.1 Introduction 313
7.5.2 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 313
7.5.2.1 Arguments des parties 313
7.5.2.2 Analyse du Groupe spécial 314
7.5.3 Question de savoir si la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution de viandes et abats de bovins importés) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 315
7.5.3.1 Arguments des parties 315
7.5.3.2 Analyse du Groupe spécial 316

7.5.4 Question de savoir si la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.....316
7.5.4.1 Arguments des parties.....316
7.5.4.2 Analyse du Groupe spécial 317
7.6 Allégations au titre de l'Accord sur les licences d'importation 318
7.6.1 Introduction.....318
7.6.2 Question de savoir si les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.....318
7.6.2.1 Arguments des parties.....318
7.6.2.2 Analyse du Groupe spécial 325
8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION(S) 325

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE A

DÉCISION PRÉLIMINAIRE DU GROUPE SPÉCIAL

	Table des matières	Page
Annexe A-1	Décision préliminaire du Groupe spécial	A-2

ANNEXE B

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

	Table des matières	Page
Annexe B-1	Procédures de travail du Groupe spécial	B-2

ANNEXE C

ARGUMENTS DES PARTIES

NOUVELLE-ZÉLANDE

	Table des matières	Page
Annexe C-1	Première partie du résumé analytique des arguments de la Nouvelle-Zélande	C-2
Annexe C-2	Deuxième partie du résumé analytique des arguments de la Nouvelle-Zélande	C-16

ÉTATS-UNIS

	Table des matières	Page
Annexe C-3	Première partie du résumé analytique des arguments des États-Unis	C-31
Annexe C-4	Deuxième partie du résumé analytique des arguments des États-Unis	C-45

INDONÉSIE

	Table des matières	Page
Annexe C-5	Première partie du résumé analytique des arguments de l'Indonésie	C-59
Annexe C-6	Deuxième partie du résumé analytique des arguments de l'Indonésie	C-66

ANNEXE D

ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

	Table des matières	Page
Annexe D-1	Résumé analytique des arguments de l'Argentine	D-2
Annexe D-2	Résumé analytique des arguments de l'Australie	D-4
Annexe D-3	Résumé analytique des arguments du Brésil	D-10
Annexe D-4	Résumé analytique des arguments du Canada	D-14
Annexe D-5	Résumé analytique des arguments de l'Union européenne	D-16
Annexe D-6	Résumé analytique des arguments du Japon	D-20
Annexe D-7	Résumé analytique des arguments de la Corée	D-24
Annexe D-8	Résumé analytique des arguments de la Norvège	D-26
Annexe D-9	Résumé analytique des arguments du Paraguay	D-29
Annexe D-10	Résumé analytique des arguments du Taipei chinois	D-30

ANNEXE E

PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION POUR LES PRODUITS HORTICOLES ET POUR LES ANIMAUX ET PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE

Table des matières		Page
Annexe E-1	Diagramme des procédures de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles	E-2
Annexe E-2	Diagramme des procédures de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale	E-3

AFFAIRES DANS LE CADRE DE L'OMC CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Argentine – Mesures à l'importation	Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures affectant les importations de marchandises*, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adoptés le 26 janvier 2015
Argentine – Mesures à l'importation	Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures affectant les importations de marchandises*, WT/DS438/R et Add.1 / WT/DS444/R et Add.1 / WT/DS445/R et Add.1, adoptés le 26 janvier 2015, modifié (WT/DS438/R) et confirmés (WT/DS444/R / WT/DS445/R) par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R
Argentine – Peaux et cuirs	Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures visant l'exportation de peaux de bovins et l'importation de cuirs finis*, WT/DS155/R et Corr.1, adopté le 16 février 2001
Brésil – Pneumatiques rechapés	Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés*, WT/DS332/AB/R, adopté le 17 décembre 2007
Brésil – Pneumatiques rechapés	Rapport du Groupe spécial *Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés*, WT/DS332/R, adopté le 17 décembre 2007, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS332/AB/R
Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis	Rapports du Groupe spécial *Canada – Certaines mesures affectant le secteur de la production d'énergie renouvelable / Canada – Mesures relatives au programme de tarifs de rachat garantis*, WT/DS412/R et Add.1 / WT/DS426/R et Add.1, adoptés le 24 mai 2013, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R
Canada – Exportations de blé et importations de grains	Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*, WT/DS276/AB/R, adopté le 27 septembre 2004
Canada – Exportations de blé et importations de grains	Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*, WT/DS276/AB/R, adopté le 27 septembre 2004
CE – Bananes III	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, WT/DS27/AB/R, adopté le 25 septembre 1997
CE – Bananes III (Guatemala et Honduras)	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, plainte déposée par le Guatemala et le Honduras*, WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND, adopté le 25 septembre 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
CE – Hormones	Rapport de l'Organe d'appel *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998
CE – Hormones (Canada)	Rapport du Groupe spécial *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones), plainte déposée par le Canada*, WT/DS48/R/CAN, adopté le 13 février 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R
CE – Marques et indications géographiques (États-Unis)	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, plainte des États-Unis,* WT/DS174/R, adopté le 20 avril 2005
CE – Préférences tarifaires	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, WT/DS246/R, adopté le 20 avril 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS246/AB/R
CE – Produits dérivés du phoque	Rapports de l'Organe d'appel *Communautés Européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque*, WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R, adoptés le 18 juin 2014
CE – Produits dérivés du phoque	Rapports du Groupe spécial *Communautés Européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque*, WT/DS400/R et Add.1 / WT/DS401/R et Add.1, adoptés le 18 juin 2014, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Australie)	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte de l'Australie*, WT/DS265/R, adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Brésil)	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte du Brésil*, WT/DS266/R, adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Thaïlande)	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte de la Thaïlande*, WT/DS283/R, adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
CE – Volailles	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, WT/DS69/R, adopté le 23 juillet 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS69/AB/R
CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs	Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs*, WT/DS316/R, adopté le 1er juin 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS316/AB/R
Chili – Système de fourchettes de prix	Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles*, WT/DS207/AB/R, adopté le 23 octobre 2002
Chili – Système de fourchettes de prix	Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles*, WT/DS207/R, adopté le 23 octobre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS207/AB/R
Chine – Matières premières	Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières*, WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R, adoptés le 22 février 2012
Chine – Matières premières	Rapports du Groupe spécial *Chine – Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières*, WT/DS394/R, Add.1 et Corr.1 / WT/DS395/R, Add.1 et Corr.1 / WT/DS398/R, Add.1 et Corr.1, adoptés le 22 février 2012, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R
Chine – Pièces automobiles	Rapports du Groupe spécial *Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles*, WT/DS339/R, Add.1 et Add.2 / WT/DS340/R, Add.1 et Add.2 / WT/DS342/R, Add.1 et Add.2, adoptés le 12 janvier 2009, confirmé (WT/DS339/R) et modifiés (WT/DS340/R / WT/DS342/R) par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R
Chine – Terres rares	Rapports du Groupe spécial *Chine – Mesures relatives à l'exportation de terres rares, de tungstène et de molybdène*, WT/DS431/R et Add.1 / WT/DS432/R et Add.1 / WT/DS433/R et Add.1, adoptés le 29 août 2014, confirmés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS431/AB/R / WT/DS432/AB/R / WT/DS433/AB/R
Colombie – Bureaux d'entrée	Rapport du Groupe spécial *Colombie – Prix indicatifs et restrictions relatives aux bureaux d'entrée*, WT/DS366/R et Corr.1, adopté le 20 mai 2009
Corée – Boissons alcooliques	Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adopté le 17 février 1999
Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf	Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée*, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adopté le 10 janvier 2001
Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf	Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée*, WT/DS161/R, WT/DS169/R, adopté le 10 janvier 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R
États-Unis – Acier au carbone	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne*, WT/DS213/AB/R, adopté le 19 décembre 2002
États-Unis – Chemises et blouses de laine	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997, et Corr.1
États-Unis – Crevettes	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes* WT/DS58/AB/R, adopté le 6 novembre 1998
États-Unis – Crevettes (Thaïlande)	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures visant les crevettes en provenance de Thaïlande*, WT/DS343/R, adopté le 1er août 2008, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS343/AB/R / WT/DS345/AB/R
États-Unis – Crevettes (Thaïlande) / États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures visant les crevettes en provenance de Thaïlande / États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane pour les marchandises assujetties à des droits antidumping/compensateurs*, WT/DS343/AB/R / WT/DS345/AB/R, adopté le 1er août 2008
États-Unis – EPO	Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO)*, WT/DS384/AB/R / WT/DS386/AB/R, adoptés le 23 juillet 2012
États-Unis – Essence	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/AB/R, adopté le 20 mai 1996
États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" – Recours des Communautés européennes à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS108/AB/RW, adopté le 29 janvier 2002

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
États-Unis – Jeux	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris*, WT/DS285/AB/R, adopté le 20 avril 2005, et Corr.1
États-Unis – Loi de 1916	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi antidumping de 1916*, WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adopté le 26 septembre 2000
États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon*, WT/DS244/AB/R, adopté le 9 janvier 2004
États-Unis – Vêtements de dessous	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, WT/DS24/R, adopté le 25 février 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS24/AB/R
États-Unis – Viande d'agneau	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie*, WT/DS177/R, WT/DS178/R, adopté le 16 mai 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R
États-Unis – Volaille (Chine)	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Certaines mesures visant les importations de volaille en provenance de Chine*, WT/DS392/R, adopté le 25 octobre 2010
Inde – Automobiles	Rapport du Groupe spécial *Inde – Mesures concernant le secteur automobile*, WT/DS146/R, WT/DS175/R et Corr.1, adopté le 5 avril 2002
Inde – Droits d'importation additionnels	Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Droits additionnels et droits additionnels supplémentaires sur les importations en provenance des États-Unis*, WT/DS360/AB/R, adopté le 17 novembre 2008
Inde – Restrictions quantitatives	Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*, WT/DS90/R, adopté le 22 septembre 1999, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS90/AB/R
Japon – Boissons alcooliques II	Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adopté le 1er novembre 1996
Japon – Pellicules	Rapport du Groupe spécial *Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs*, WT/DS44/R, adopté le 22 avril 1998
Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool	Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures fiscales concernant les boissons sans alcool et autres boissons*, WT/DS308/AB/R, adopté le 24 mars 2006
Pérou – Produits agricoles	Rapport de l'Organe d'appel *Pérou – Droit additionnel visant les importations de certains produits agricoles*, WT/DS457/AB/R et Add.1, adopté le 31 juillet 2015
République dominicaine – Importation et vente de cigarettes	Rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur*, WT/DS302/AB/R, adopté le 19 mai 2005
République dominicaine – Importation et vente de cigarettes	Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur*, WT/DS302/R, adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS302/AB/R
République dominicaine – Mesures de sauvegarde	Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde visant les importations de sacs en polypropylène et de tissu tubulaire*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R et Add.1, adopté le 22 février 2012
Thaïlande – Cigarettes (Philippines)	Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Mesures douanières et fiscales visant les cigarettes en provenance des Philippines*, WT/DS371/AB/R, adopté le 15 juillet 2011
Turquie – Riz	Rapport du Groupe spécial *Turquie – Mesures affectant l'importation de riz*, WT/DS334/R, adopté le 22 octobre 2007
Turquie – Textiles	Rapport du Groupe spécial *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements*, WT/DS34/R, adopté le 19 novembre 1999, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS34/AB/R

AFFAIRES DANS LE CADRE DU GATT CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)	Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, L/6304, adopté le 22 mars 1988, IBDD S35/38
Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)	Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, DS17/R, adopté le 18 février 1992, IBDD S39/28
CEE – Prix minimaux à l'importation	Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, L/4687, adopté le 18 octobre 1978, IBDD S25/75
Japon – Cuir (États-Unis II)	Rapport du Groupe spécial du GATT *Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuirs*, L/5623, adopté le 15 mai 1984, IBDD S31/102
Japon – Semi-conducteurs	Rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, L/6309, adopté le 4 mai 1988, IBDD S35/126

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Abréviation	Désignation
Accord OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
Accord SPS	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
Accord sur les licences d'importation	Accord sur les procédures de licences d'importation
API	numéro d'enregistrement de l'importateur
API-P	numéro d'enregistrement de l'importateur attribué aux sociétés important des marchandises pour leur propre consommation
API-U	numéro d'enregistrement de l'importateur attribué aux sociétés important certaines marchandises à des fins commerciales
ASEIBSSINDO	Association indonésienne des importateurs de produits horticoles
BULOG	Bureau indonésien de logistique
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
INATRADE	services de délivrance de licences commerciales utilisant un système électronique et en ligne
INSW	guichet unique national de l'Indonésie
IPP	Département des services commerciaux
Loi modifiant la Loi sur les animaux	Loi n° 41 de 2014 de la République d'Indonésie portant modification de la Loi n° 18 de 2009 sur l'élevage et la santé animale
Loi sur les animaux	Loi n° 18 de 2009 de la République d'Indonésie sur l'élevage et la santé animale
Loi sur les exploitants agricoles	Loi n° 19 de 2013 de la République d'Indonésie sur la protection et l'autonomisation des exploitants agricoles
Loi sur les produits alimentaires	Loi n° 18 de 2012 de la République d'Indonésie sur les produits alimentaires
Loi sur l'horticulture	Loi n° 13 de 2010 de la République d'Indonésie sur l'horticulture
Mémorandum d'accord	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
MOA	Ministère de l'agriculture
MOT	Ministère du commerce
MUI	Conseil indonésien des oulémas
ORD	Organe de règlement des différends
PI	producteur-importateur de produits horticoles
recommandation du MOA	recommandation du Ministère de l'agriculture
Règlement n° 86/2013 du MOA	Règlement n° 86/Permentan/OT.140/8/2013 du Ministère de l'agriculture concernant la recommandation relative à l'importation de produits horticoles, du 30 août 2013
Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié	Règlement n° 139/Permentan/PD.410/12/2014 du Ministère de l'agriculture sur l'importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés sur le territoire de la République d'Indonésie, du 24 décembre 2014, modifié par le Règlement n° 02/Permentan/PD.410/1/2015 du Ministère de l'agriculture, du 22 janvier 2015
Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié	Règlement n° 16/M-DAG/PER/4/2013 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles, du 22 avril 2013, modifié par le Règlement n° 47/M-DAG/PER/8/2013 du Ministère du commerce portant modification du Règlement n° 16/M-DAG/PER/4/2013 du Ministère du commerce, du 30 août 2013
Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié	Règlement n° 46/M-DAG/PER/8/2013 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation et à l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale, du 30 août 2013, modifié par le Règlement n° 57/M-DAG/PER/9/2013 du Ministère du commerce, du 26 septembre 2013 et par le Règlement n° 17/M-DAG/PER/3/2014 du Ministère du commerce, du 27 mars 2014
REIPPT	recommandation relative à l'exportation et à l'importation de certains produits agricoles
RI	importateur enregistré de produits horticoles
RIPH	recommandation relative à l'importation de produits horticoles (*Rekomendasi Impor Produk Hortikultura*)

1 INTRODUCTION

1.1 Plaintes de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis

1.1. Le 8 mai 2014, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (les coplaignants) ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Indonésie conformément aux articles 1er et 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), à l'article XXII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture, à l'article 6 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord sur les licences d'importation), et aux articles 7 et 8 de l'Accord sur l'inspection avant expédition au sujet de certaines mesures imposées par l'Indonésie à l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale sur son territoire.[1]

1.2. Les coplaignants ont tenu des consultations avec l'Indonésie à Jakarta le 19 juin 2014, sans parvenir à régler le différend.[2]

1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.3. Le 18 mars 2015, les coplaignants ont demandé l'établissement, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord, d'un groupe spécial doté du mandat type.[3] À sa réunion du 20 mai 2015, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi, conformément aux demandes des coplaignants, un seul groupe spécial en vertu de l'article 9:1 du Mémorandum d'accord.[4]

1.4. Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

> Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties au différend, la question portée devant l'ORD par la Nouvelle-Zélande dans le document WT/DS477/9 et les États-Unis dans le document WT/DS478/9; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords.[5]

1.5. Le 28 septembre 2015, les coplaignants ont demandé au Directeur général, en vertu de l'article 8:7 du Mémorandum d'accord, de déterminer la composition du Groupe spécial. Le 8 octobre 2015, le Directeur général a donc donné au Groupe spécial la composition suivante:

Président: M. Cristian Espinosa Cañizares

Membres: M. Gudmundur Helgason

Mme Angela María Orozco Gómez

1.6. L'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée, l'Inde, le Japon, la Norvège, le Paraguay, Singapour, le Taipei chinois, la Thaïlande et l'Union européenne ont réservé leur droit de participer en tant que tierces parties aux travaux du Groupe spécial.[6]

---

[1] Demande de consultations présentée par la Nouvelle-Zélande (WT/DS477/1); demande de consultations présentée par les États-Unis (WT/DS478/1).

[2] Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande (WT/DS477/9) (ci-après "Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial"); demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis (WT/DS478/9) (ci-après "États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial").

[3] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial.

[4] *Voir* le compte rendu de la réunion de l'ORD tenue au Centre William Rappard le 20 mai 2015, WT/DSB/M/361.

[5] WT/DS477/10, WT/DS478/10, paragraphe 2.

[6] WT/DS477/10, WT/DS478/10, paragraphe 5.

1.3 Travaux du Groupe spécial

1.3.1 Généralités

1.7. Le 28 octobre 2015, après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail[7] et son calendrier, lequel a été ultérieurement révisé le 12 décembre 2015.

1.8. Le Groupe spécial a tenu une première réunion de fond avec les parties les 1er et 2 février 2016. Une séance avec les tierces parties a eu lieu le 2 février 2016. Le Groupe spécial a tenu une deuxième réunion de fond avec les parties les 13 et 14 avril 2016.

1.9. Le 26 mai 2016, le Groupe spécial a remis la partie descriptive de son rapport aux parties. Il leur a remis son rapport intérimaire le 12 juillet 2016. Il leur a remis son rapport final le 5 juillet 2016.

1.3.2 Demande de droits de tierce partie renforcés

1.10. Le 2 décembre 2015, l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Union européenne ont conjointement demandé au Groupe spécial d'exercer son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 12:1 du Mémorandum d'accord pour modifier ses procédures de travail. Les tierces parties requérantes ont demandé au Groupe spécial de leur accorder des droits additionnels à ceux qui sont prévus à l'article 10 du Mémorandum d'accord, en particulier les suivants: i) "recevoir une copie électronique de toutes les communications et déclarations, y compris des réponses aux questions des Groupes spéciaux, présentées par les parties jusqu'à la remise du rapport intérimaire"[8]; et ii) "être présentes pendant toute la durée de toutes les réunions de fond des Groupes spéciaux avec les parties".[9]

1.11. En réponse à l'invitation du Groupe spécial à présenter leurs vues sur cette demande, tant les États-Unis[10] que l'Indonésie[11] se sont opposés à l'octroi de droits renforcés aux tierces parties dans les présentes procédures. La Nouvelle-Zélande a appuyé la demande.[12]

1.12. Le 20 janvier 2016, le Groupe spécial a envoyé une communication dans laquelle il rejetait la demande conjointe de l'Australie, du Brésil, du Canada et de l'Union européenne en vue de l'octroi de droits de tierce partie renforcés dans les présentes procédures.

1.3.3 Demande de décision préliminaire

1.13. Le 11 décembre 2015, l'Indonésie a présenté au Groupe spécial une demande de décision préliminaire concernant la compatibilité avec les prescriptions du Mémorandum d'accord des demandes d'établissement d'un groupe spécial et premières communications écrites présentées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.[13]

1.14. En réponse à l'invitation du Groupe spécial à faire connaître leurs vues sur la demande de l'Indonésie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont présenté une communication conjointe le 21 décembre 2015. Le Groupe spécial a aussi donné aux tierces parties la possibilité de formuler des observations au sujet de la demande de décision préliminaire avant que l'Indonésie ne présente sa première communication écrite. Seuls l'Australie et le Brésil se sont prévalus de cette possibilité et ont communiqué leurs observations au Groupe spécial sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie le 6 janvier 2016.

1.15. L'Indonésie ayant souhaité que le Groupe spécial se prononce sur sa demande avant la première réunion de fond, celui-ci a décidé de communiquer ses conclusions sur cette demande le 27 janvier 2016, le plus tôt possible avant sa première réunion de fond. A ce moment-là, le

[7] *Voir* les procédures de travail du Groupe spécial à l'annexe B.
[8] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.
[9] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.
[10] Lettre des États-Unis datée du 11 décembre 2015, paragraphe 13.
[11] Lettre de l'Indonésie datée du 14 décembre 2015.
[12] Lettre de la Nouvelle-Zélande datée du 11 décembre 2015, paragraphe 2.
[13] Demande de décision préliminaire présentée par l'Indonésie, paragraphe 1.

Groupe spécial a indiqué que, selon la pratique antérieure[14] et par souci d'efficacité de la procédure, il serait fourni des raisons plus détaillées à l'appui de ces conclusions dès que possible, et, en tout état de cause, avant la date de remise du rapport intérimaire.[15] Le Groupe spécial a remis sa décision préliminaire aux parties, avec copie aux tierces parties, le 5 juillet 2016. La décision préliminaire du Groupe spécial du 5 juillet 2016 fait partie intégrante du présent rapport et figure dans l'annexe A-1.

2 ASPECTS FACTUELS

2.1 Introduction

2.1. Les coplaignants ont contesté 18 mesures distinctes imposées par l'Indonésie à l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale. La plupart de ces mesures constituaient des éléments ou composantes distincts des régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, d'une part, et pour les animaux et produits d'origine animale, d'autre part. Deux des mesures contestées concernent les régimes de licences d'importation "dans leur ensemble", définis comme étant ces éléments distincts fonctionnant conjointement. En outre, les coplaignants ont contesté la prescription de l'Indonésie subordonnant l'importation des produits horticoles, animaux et produits d'origine animale à la détermination par l'Indonésie du caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure.

2.2. Dans la présente section du rapport, le Groupe spécial décrira le cadre juridique de l'Indonésie régissant l'importation des produits horticoles, des animaux et des produits d'origine animale, les procédures pertinentes de demande et de délivrance de licences d'importation ainsi que les mesures en cause dans le présent différend.

2.3. Le Groupe spécial note que les parties sont en désaccord sur un certain nombre de questions factuelles. Dans la mesure où il lui sera nécessaire de résoudre ces questions factuelles contestées, le Groupe spécial le fera dans ses constatations.

2.2 Cadre juridique de l'Indonésie régissant l'importation des produits horticoles, animaux et produits d'origine animale

2.2.1 Cadre législatif général

2.2.1.1 Loi sur les produits alimentaires

2.4. La Loi n° 18 de 2012 de la République d'Indonésie sur les produits alimentaires (Loi sur les produits alimentaires)[16] régit la production, la planification et la gestion nationales des produits alimentaires. Elle met l'accent sur l'importance de la souveraineté[17] et de l'indépendance[18] dans la formulation de la politique concernant les produits alimentaires. Établissant le principe général du caractère suffisant de la production nationale, ses dispositions définissent, au niveau national, le champ et les objectifs de la production, de la gestion, de la planification, de la disponibilité, de l'abordabilité, de la distribution, de la consommation et du commerce, entre autres, des produits alimentaires au niveau national. La Loi indonésienne sur les produits alimentaires définit aussi le rôle des institutions publiques dans la gestion de l'offre et de la distribution des produits alimentaires, ainsi que dans la stabilisation des prix.[19] Elle donne la priorité à la production nationale et aux réserves nationales de produits alimentaires comme principales sources d'approvisionnement, l'importation n'étant envisagée qu'en cas de pénurie de ces produits.[20] Elle consacre la responsabilité globale du gouvernement dans la formulation de règlements régissant l'importation de produits alimentaires qui favorisent l'agriculture durable et contribuent au

[14] *Voir*, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis,* paragraphe 7.8; et *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 5.15 et 5.16.
[15] Conclusions de la décision préliminaire du Groupe spécial, 27 janvier 2016, paragraphe 1.3.
[16] Pièces JE-2 et IDN-6.
[17] Article 1 2) de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2.
[18] Article 1 3) de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2.
[19] *Voir*, par exemple, les articles 13 et 55 à 57 de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2.
[20] Articles 14 et 36 de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2.

bien-être des exploitants agricoles et des consommateurs.[21] La loi traite en outre la mise en œuvre et la surveillance des prescriptions halal.[22]

2.2.1.2 Loi sur les exploitants agricoles

2.5. La Loi n° 19 de 2013 de la République d'Indonésie sur la protection et l'autonomisation des exploitants agricoles (Loi sur les exploitants agricoles)[23] a pour objet d'aider les exploitants à faire face à de nombreuses difficultés concernant la production et la commercialisation (infrastructure, gestion des risques, renforcement des capacités, financement, etc.). La Loi indonésienne sur les exploitants agricoles s'applique aux produits agricoles[24] et reprend les principes fondamentaux du caractère suffisant de la production (et de la consommation) agricole nationale et de la priorité qui lui est donnée, tout en énonçant des objectifs de stabilisation des prix. Pour faire respecter le principe du caractère suffisant, la Loi sur les exploitants agricoles prohibe l'importation de produits agricoles lorsque l'offre intérieure ou les réserves alimentaires publiques sont jugées suffisantes.[25] Pour satisfaire aux prescriptions relatives aux produits alimentaires nationaux, les pouvoirs publics doivent prendre "des dispositions en matière d'importation" "en fonction de la saison de la récolte et/ou de la prescription en matière de consommation intérieure", de manière coordonnée entre les ministères.[26] En outre, la Loi sur les exploitants agricoles prescrit que toutes les importations de produits agricoles doivent entrer en Indonésie par les points d'entrée désignés par le gouvernement.[27] La Loi établit de manière générale les procédures de licences d'importation pour les produits agricoles[28] et définit les sanctions pénales en cas de non-respect des points d'entrée désignés[29] et d'importation de produits agricoles alors que l'offre intérieure est suffisante.[30]

2.2.1.3 Loi sur l'horticulture

2.6. La Loi n° 13 de 2010 de la République d'Indonésie sur l'horticulture (Loi sur l'horticulture)[31] énonce des règles générales concernant la planification, le développement, la recherche, le financement, l'investissement, la commercialisation (y compris, la distribution) et les importations. Elle consacre aussi le principe du caractère suffisant de la production nationale et de la priorité qui lui est donnée, en ce qui concerne les produits horticoles.[32] Outre les prescriptions en matière de sécurité sanitaire, de qualité, d'emballage et d'étiquetage des produits alimentaires, l'importation au titre de la Loi sur l'horticulture, est assujettie à des critères comme la "disponibilité de produits horticoles nationaux" et les "objectifs de production et de consommation fixés".[33] Elle contient par ailleurs les prescriptions généralement applicables en matière de licences d'importation (à savoir, une recommandation du Ministère de l'agriculture; un permis d'importation du Ministère du commerce; et l'utilisation obligatoire des points d'entrée désignés par le gouvernement[34]) qui doivent donner lieu à l'adoption de règlements spécifiques supplémentaires.[35] Elle dispose que le Ministre de l'agriculture détermine les types de produits horticoles dont la sortie du territoire indonésien et/ou l'entrée sur ce territoire "nécessite un permis".[36] Cette loi rend le gouvernement et/ou les gouvernements locaux, ainsi que les agents économiques, collectivement responsables

[21] Article 39 de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2.
[22] *Voir*, par exemple, l'article 69 (sécurité sanitaire des produits alimentaires); l'article 95 (mise en œuvre générale du système national de garanties); les articles 97 et 101 (étiquetage); ou l'article 105 (publicité) de la Loi sur les produits alimentaires (pièce JE-2).
[23] Pièces JE-3 et IDN-7.
[24] Article 1 5) de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[25] Article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[26] Article 15 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[27] Articles 25, 28 et 29 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[28] Article 31 1) à 3) de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[29] Article 100 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[30] Article 101 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3.
[31] Pièces JE-1 et IDN-5.
[32] Article 1er de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1. Par exemple, elle dispose que les "grandes" entreprises de transformation "seront obligées d'absorber les produits horticoles locaux"(article 71). La priorité donnée à la production nationale s'applique de la même façon lorsque des services de commercialisation et de promotion visent des produits horticoles (articles 74 2) et 92 1)).
[33] Article 88 1) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.
[34] Article 88 2) et 3) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.
[35] Article 88 5) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.
[36] Article 89 2) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.

du maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande nationales de produits horticoles, entre autres choses par le contrôle des importations et des exportations.[37]

2.2.1.4 Loi sur les animaux

2.7. La Loi n° 18 de 2009 de la République d'Indonésie sur l'élevage et la santé animale (Loi sur les animaux)[38], révisée par la Loi n° 41 de 2014 de la République d'Indonésie portant modification de la Loi n° 18 de 2009 sur l'élevage et la santé animale (Loi modifiant la Loi sur les animaux)[39], constitue le fondement juridique de l'organisation de l'élevage et de la protection de la santé animale (c'est-à-dire la prévention des maladies animales et des zoonoses). La Loi s'applique aux animaux[40] et aux produits d'origine animale.[41] Elle reprend les concepts de souveraineté, d'autosuffisance et d'indépendance alimentaires, ainsi que de sécurité alimentaire, qui sont énoncés dans les lois susmentionnées.[42] En ce qui concerne la transformation, la Loi sur les animaux donne la priorité à "l'utilisation de matières premières d'origine nationale".[43] Elle réglemente par ailleurs spécifiquement l'importation d'animaux et de produits d'origine animale. L'importation n'est autorisée que si "la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population".[44] La Loi sur les animaux exige des organismes publics centraux et régionaux qu'ils veillent à ce que tous les produits d'origine animale, produits localement ou importés, soient halal et conformes aux règlements en matière de qualité et de sécurité d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement.[45] Seuls les produits d'origine animale qui ont été certifiés comme étant halal[46] et salubres peuvent être distribués.[47] En outre, les produits alimentaires transformés d'origine animale "doivent satisfaire aux dispositions de la législation réglementant le secteur alimentaire".[48] Le Ministère du commerce est l'organisme compétent pour délivrer les licences d'importation pour les produits d'origine animale (frais et transformés), une fois que les requérants ont obtenu une "recommandation" des organismes publics pertinents.[49]

2.2.2 Règlements relatifs à l'importation adoptés par les Ministères indonésiens du commerce et de l'agriculture en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial

2.8. Les Lois sur l'horticulture, les animaux, les produits alimentaires et les exploitants agricoles fournissent le fondement et la raison d'être des régimes de licences d'importation pour les produits horticoles, d'une part, et les animaux et produits d'origine animale, d'autre part.[50] Bien que ces deux régimes distincts aient des caractéristiques communes, les règles et procédures d'importation applicables sont différentes et sont énoncées dans deux ensembles distincts de règlements adoptés par le Ministère du commerce et le Ministère de l'agriculture: i) Le Règlement n°16/2013 du MOT, tel que modifié[51], et le Règlement n° 86/2013 du MOA[52] établissent le régime de licences

[37] Article 90 de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.
[38] Pièces JE-4 et IDN-13.
[39] Pièce JE-5.
[40] Article 1 3) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[41] Article 1 13) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[42] *Voir*, par exemple, le paragraphe a) du préambule et l'article 1 2) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5. *Voir aussi* l'article 76 4) de la Loi sur les animaux, pièce JE-4.
[43] Article 37 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[44] Article 36B 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[45] Article 58 1) à 3) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[46] Des directives spécifiques concernant l'abattage sont établies par l'article 61 de la Loi sur les animaux, pièce JE-4.
[47] Article 58 4) et 5) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[48] Article 58 8) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[49] Article 59 de la Loi modifiant de la Loi sur les animaux, pièce JE-5.
[50] Spécifiquement l'article 88 de la Loi sur l'horticulture (pièce JE-1), l'article 36B de la Loi modifiant la Loi sur les animaux (pièce JE-5), l'article 99 de la Loi sur les exploitants agricoles (pièce JE-3), et l'article 40 de la Loi sur les produits alimentaires (pièce JE-2), prévoient la promulgation de règlements d'application par les autorités publiques pertinentes.
[51] Règlement n° 16/M-DAG/PER/4/2013 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles, du 22 avril 2013 (Règlement n° 16/2013 du MOT), pièce JE-8, modifié par le Règlement n° 47/M-DAG/PER/8/2013 du Ministère du commerce portant modification du Règlement n° 16/M-DAG/PER/4/2013 du Ministère du commerce, du 30 août 2013 (Règlement n° 47/2013 du MOT), pièce JE-9 (ci-après le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié), pièce JE-10.
[52] Règlement n° 47/Permentan/OT.140/4/2013 du Ministère de l'agriculture concernant la recommandation relative à l'importation de produits horticoles, du 19 avril 2013 (Règlement n° 47/2013 du

d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles qui était en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial[53]; et ii) le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié[54], et le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié[55], établissent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale qui était en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial.[56]

2.9. Un élément commun aux deux régimes est le fait que tous les importateurs de marchandises, quelle que soit leur nature, doivent obtenir un numéro d'enregistrement de l'importateur ou API, qui comprend deux sous-catégories distinctes, en fonction de l'utilisation finale prévue des marchandises importées[57], à savoir l'API-U, qui n'est attribué qu'aux sociétés important certaines marchandises à des fins commerciales[58]; et l'API-P, qui n'est attribué qu'aux sociétés important des marchandises pour leur propre consommation et à qui il est donc interdit de vendre ou transférer ces marchandises à des tiers.[59]

2.2.2.1 Procédures de licences d'importation pour les produits horticoles

2.10. Les procédures de demande et de délivrance de licences d'importation qui concernent certains produits horticoles sont décrites ci-après. L'Annexe E-1 contient une représentation graphique de ces procédures.

2.2.2.1.1 Procédure de demande et prescriptions y relatives

2.11. Avant l'importation, les requérants doivent franchir les étapes suivantes:

a. Obtenir un statut "Produits horticoles" auprès du Ministère du commerce.[60] Ce statut diffère selon l'utilisation finale: i) si le requérant souhaite importer des produits horticoles destinés à la *consommation humaine*, il doit obtenir le statut d'importateur enregistré (RI) de produits horticoles[61] ; ii) si le requérant souhaite utiliser des produits horticoles importés comme *matières premières dans un processus de production,* il doit obtenir le statut de producteur-importateur (PI) de produits horticoles[62]*;*

b. Obtenir une recommandation relative à l'importation de produits horticoles (*Rekomendasi Impor Produk Hortikultura* ou RIPH) auprès du Ministère de l'agriculture[63];

MOA), pièce JE-14, remplacé par le Règlement n° 86/Permentan/OT.140/8/2013 du Ministère de l'agriculture concernant la recommandation relative à l'importation de produits horticoles, du 30 août 2013 (Règlement n° 86/2013 du MOA), pièce JE-15.

[53] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 71; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 34; Indonésie, réponse à la question n° 90 du Groupe spécial.

[54] Règlement n° 46/M-DAG/PER/8/2013 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation et à l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale, du 30 août 2013 (Règlement n° 46/2013 du MOT), pièce JE-18. Le Règlement n° 46/2013 a été modifié par le Règlement n° 57/M-DAG/PER/9/2013 du Ministère du commerce, du 26 septembre 2013 (Règlement n° 57/2013 du MOT), pièce JE-19, et par le Règlement n° 17/M-DAG/PER/3/2014 du Ministère du commerce, du 27 mars 2014 (Règlement n° 17/2014 du MOT) (ci-après le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié), pièce JE-21.

[55] Règlement n° 139/Permentan/PD.410/12/2014 du Ministère de l'agriculture sur l'importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés sur le territoire de la République d'Indonésie, du 24 décembre 2014 (Règlement n° 139/2014 du MOA) (pièce JE-26). Le Règlement n° 139/2014 du MOA a été modifié par le Règlement n° 02/Permentan/PD.410/1/2015 du Ministère de l'agriculture, du 22 janvier 2015 (Règlement n° 2/2015 du MOA) (pièce JE-27), ci-après dénommé le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.

[56] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 20; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 97; réponse de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion de fond, note de bas de page 2.

[57] Article 2 du Règlement n° 27/2012 du MOT, pièce IDN-12. *Voir aussi* Indonésie, réponses aux questions n° 11 et 21 du Groupe spécial. Les API sont valides tant que les sociétés poursuivent leurs activités et ils doivent être renouvelés tous les cinq ans. Article 15 du Règlement n° 27/2012 du MOT, pièce IDN-12.

[58] Article 4 du Règlement n° 27/2012 du MOT, pièce IDN-12.

[59] Article 5 du Règlement n° 27/2012 du MOT, pièce IDN-12.

[60] Article 3 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[61] Article 1 7) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[62] Article 1 6) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[63] Articles 1 4) et 4 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.

c. Obtenir une autorisation d'importation (*Surat Persetujuan Import*) auprès du Ministère du commerce[64]; et

d. Subir un examen technique[65], effectué par un inspecteur[66] au point d'origine.

2.12. L'ordre de ces étapes peut varier en fonction de l'utilisation prévue du produit horticole importé. Si le produit est destiné à la *consommation humaine*, le requérant doit d'abord obtenir la reconnaissance de son statut de RI. Une fois enregistré, le RI peut demander une RIPH, puis une autorisation d'importation.[67] Si le produit est destiné à être utilisé comme *matière première dans un processus de production*, le requérant doit d'abord obtenir la RIPH. C'est seulement ensuite qu'il pourra demander la reconnaissance de son statut de PI.[68]

2.2.2.1.2 Reconnaissance du statut de RI ou PI par le Ministère du commerce

2.13. La procédure de demande, les prescriptions documentaires et les périodes de validité pour ce qui est de la reconnaissance du statut de RI ou PI sont régies par le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié. Comme il est indiqué plus haut, en vertu de l'article 3 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, l'obtention du statut de PI ou RI est une étape préliminaire obligatoire. Toutes les demandes sont présentées sous forme électronique[69] au Département des services commerciaux (UPP), à l'attention du Coordonnateur et exécuteur de l'UPP, qui gère le service des licences.[70]

2.2.2.1.2.1 Reconnaissance du statut de RI

2.14. Il s'agit de la *première* étape pour les importateurs souhaitant importer des produits horticoles destinés à la consommation humaine. Les importateurs ayant le statut de RI peuvent importer des produits horticoles destinés à la consommation humaine, mais il leur est interdit de vendre ou transférer ces produits directement aux consommateurs ou aux détaillants.[71] Les importateurs ayant le statut de RI ne peuvent vendre et/ou transférer ces produits importés qu'à un "distributeur" et ne peuvent donc pas vendre ces produits directement aux consommateurs.[72] Les demandes de statut de RI peuvent être présentées à tout moment sous forme électronique.[73] Il est ensuite vérifié que les documents fournis sont complets[74], puis une "équipe d'évaluation"[75] en vérifie la véracité et procède à une inspection sur place.[76] Tant la vérification des documents que l'inspection sur place sont "effectuées au plus tard" dans les trois jours ouvrables suivant la date à laquelle une demande est jugée complète et sont "effectuées en au plus" trois jours ouvrables.[77] Si les résultats du processus d'inspection sont satisfaisants, le Coordonnateur de l'UPP accorde le statut de RI dans les deux jours ouvrables suivants; dans le cas contraire, la demande est rejetée.[78] Une fois délivré, le statut de RI est valide pendant une période de deux ans à compter de la date de sa délivrance.[79]

2.2.2.1.2.2 Reconnaissance du statut de PI

2.15. Il s'agit de la *deuxième* étape pour les importateurs souhaitant importer des produits horticoles comme matières premières étant donné qu'ils doivent d'abord obtenir une RIPH. Un importateur qui obtient le statut de PI peut uniquement importer des produits horticoles frais ou transformés comme matières premières ou auxiliaires pour ses processus de production industriels

[64] Articles 1 13), 11 et 12 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[65] Articles 21 et 22 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10, pièce IDN-92.
[66] Article 1 16) et 1 17) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[67] Articles 3, 11 et 12 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10; pièce IDN-92.
[68] Articles 3 et 5 1) g) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10; pièce IDN-92.
[69] Article 16 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[70] Article 1 18) et 1 21) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[71] Article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[72] Article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[73] Article 8 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10; pièce IDN-92.
[74] Article 8 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[75] Article 10 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[76] Article 8 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[77] Article 8 4) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[78] Article 8 5) et 6) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[79] Article 9 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

et il lui est interdit de vendre et/ou transférer ces produits.[80] Les demandes de statut de PI peuvent être présentées à tout moment sous forme électronique.[81] La procédure de vérification est identique à celle qui s'applique au statut de RI.[82] La période de validité du statut de PI "correspondra à la période de validité d'une RIPH" à compter de la date de délivrance dudit statut.[83]

2.2.2.1.3 Obtention d'une RIPH

2.16. Après l'obtention du statut de RI, il s'agit de la *deuxième* étape pour les importateurs de produits horticoles destinés à la consommation humaine, et de la *première* étape pour les importateurs souhaitant importer des produits horticoles comme matières premières, c'est-à-dire des requérants potentiels du statut de PI. La délivrance de la RIPH est aussi une condition préalable à la délivrance d'une autorisation d'importation dans le cas des RI.[84] La procédure de demande peut être engagée deux fois par an pendant 15 jours ouvrables, à savoir en novembre et en mai[85], et les demandes sont présentées sous forme électronique.[86] Un délai maximal de sept jours ouvrables est prévu pour le déroulement du processus de vérification et délivrance après lequel, la RIPH est délivrée.[87] Les lettres RIPH sont délivrées deux fois par an et ont une période de validité de six mois, soit de janvier à juin et de juillet à décembre.[88] Toutefois, dans le cas des piments et des échalotes fraîches destinés à la consommation, les RIPH sont délivrées pour des périodes de trois mois sur la base de prix de référence, conformément à l'article 5.[89]

2.2.2.1.4 Obtention d'une autorisation d'importation

2.17. Comme *troisième* étape, les importateurs de produits horticoles destinés à la consommation humaine qui détiennent le statut de RI et une RIPH doivent également obtenir une autorisation d'importation auprès du Ministère du commerce.[90] La demande doit être adressée sous forme électronique[91] au Coordonnateur de l'UPP, accompagnée de la RIPH et de la confirmation du statut de RI-Produits horticoles. Le Coordonnateur de l'UPP délivre alors l'autorisation d'importation "au plus tard" deux jours ouvrables après que la demande a été jugée complète et exacte.[92] Le moment fixé pour la présentation de ces demandes est spécifiquement réglementé. Ainsi, il y a des créneaux pour la présentation des demandes d'une durée d'un mois, deux fois par an. Pour les importations de produits horticoles frais et transformés énumérés dans l'appendice I qui sont prévues sur la période de janvier à juin, "les demandes ne peuvent être présentées qu'au mois de décembre"; et pour les importations planifiées sur la période de juillet à décembre, "les demandes ne peuvent être présentées qu'au mois de juin".[93] Les autorisations d'importation sont délivrées "au début de chaque semestre"[94] et restent valides pendant ce même semestre.[95]

2.18. Pour les piments et les échalotes fraîches destinés à la consommation, les demandes "peuvent être présentées à tout moment".[96] Les autorisations d'importation restent valides pendant trois mois.[97]

---

[80] Article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[81] Article 5 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[82] Article 5 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[83] Article 6 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[84] Article 12 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10; article 4 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; pièce IDN-92.
[85] Article 13 2) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.
[86] Articles 10 et 11 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.
[87] Article 12 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.
[88] Article 13 1) à 3) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.
[89] Article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; article 14 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[90] Cette étape est obligatoire pour les RI. Articles 11 1) et 12 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10, et pièce IDN-92.
[91] Article 13 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[92] Article 13 2) et 13 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[93] Article 13A 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[94] Article 13A 1) et 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[95] Article 14 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[96] Article 13A 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

2.2.2.1.5 Examen technique au point d'origine

2.19. Une fois délivrée l'autorisation d'importation, tous les produits horticoles frais et transformés qui sont importés, que ce soit par des RI ou des PI, "doi[vent] d'abord subir une vérification ou un examen technique au point d'origine".[98] Ces "examens techniques" obligatoires sont effectués par des inspecteurs désignés par le Ministère du commerce.[99] Une fois ces inspections achevées, les expéditions proprement dites peuvent avoir lieu.[100]

2.2.2.2 Procédures de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale

2.20. Les procédures de demande et de délivrance de licences d'importation qui concernent les animaux et produits d'origine animale sont décrites ci-après. L'Annexe E-2 contient une représentation graphique de ces procédures.

2.2.2.2.1 Procédure de demande et prescriptions y relatives

2.21. Les importateurs doivent obtenir des autorisations semblables à celles qui sont exigées pour l'importation de produits horticoles, avec toutefois un certain nombre de différences au niveau de la procédure. Les approbations exigées aux fins de l'importation d'animaux et de produits d'origine animale dépendent du fait que le produit est ou non énuméré dans l'appendice I ou II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié:

a. Aux fins de l'importation des bovins et de la viande et des abats de bœuf énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, *trois* approbations sont exigées dans l'ordre suivant: i) La reconnaissance du statut de RI par le Ministère du commerce[101]; ii) une recommandation du Ministère de l'agriculture ("recommandation du MOA")[102]; et iii) une autorisation d'importation du Ministère du commerce[103];

b. Aux fins de l'importation des animaux autres que bovins et de leurs viande et abats, énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, *deux* approbations sont exigées dans l'ordre suivant: i) une recommandation du MOA[104]; et ii) une autorisation d'importation du Ministère du commerce.[105]

2.2.2.2.2 Reconnaissance du statut de RI

2.22. L'obtention de la reconnaissance du statut de RI est la *première* étape pour les importateurs souhaitant importer des bovins et de la viande et des abats de bœuf énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Cette étape n'est pas prévue dans le cas des produits énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013, tel que modifié.[106] Comme dans le cas des produits horticoles, toutes les demandes sont présentées sous forme électronique à l'UPP, à l'attention du Coordonnateur et exécuteur de l'UPP. Le Coordonnateur de l'UPP procède alors à un examen des documents et à une inspection sur place pour vérifier l'exactitude des éléments fournis avec la demande[107], d'une manière semblable et dans des délais identiques à

[97] Article 14 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10. Comme il est expliqué plus loin dans la section 2.3.2.7, les importations de piments et d'échalotes fraîches destinés à la consommation sont soumis à un système de prix de référence.
[98] Article 21 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièces JE-10 et IDN-92.
[99] Articles 21 à 23 et 25 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[100] Article 21 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[101] Article 4 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[102] Article 10 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21; article 4 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[103] Article 8 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[104] Article 10 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21; article 4 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[105] Article 9 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[106] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 103 du Groupe spécial, paragraphe 39; pièce IDN-93.
[107] Article 5 2) à 5 6) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

ceux qui sont mentionnés plus haut au paragraphe 2.14 pour les produits horticoles. Le statut RI est valide pendant deux ans à compter de la date de sa délivrance et "peut être prorogé".[108]

2.2.2.2.3 Obtention d'une recommandation du MOA

2.23. L'obtention de la recommandation du MOA est la *deuxième* étape pour les importateurs reconnus en tant que RI qui souhaitent importer des produits énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié; et la *première* étape pour les sociétés qui souhaitent importer les produits énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.[109] L'obtention d'une recommandation du MOA est aussi une étape obligatoire avant la présentation d'une demande d'autorisation d'importation.[110]

2.24. Pour obtenir une recommandation du MOA, les requérants remplissant les conditions requises[111] disposent de quatre créneaux, à savoir en décembre, mars, juin et septembre, pour présenter une demande sous forme électronique au Ministère de l'agriculture.[112] Il est prévu qu'une réponse soit notifiée dans un délai de sept jours ouvrables.[113] Les recommandations du MOA sont délivrées quatre fois par an en mars, juin, septembre et décembre (pour l'année suivante).[114] Elle restent valides au plus tard jusqu'à la fin de l'année à laquelle elles s'appliquent.[115] Il est interdit aux importateurs de carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés de demander des modifications du pays d'origine, du point d'entrée, du type/de la catégorie de carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés figurant dans les recommandations déjà délivrées.[116]

2.25. Dans des situations d'urgence, le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose que les entreprises d'État peuvent être chargées par le Ministre des entreprises d'État d'importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires pour assurer la disponibilité des produits alimentaires et faire face à la volatilité des prix, à l'inflation prévue ou à des catastrophes naturelles.[117] La même exception est reprise dans le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pour permettre au BULOG, le bureau indonésien de logistique, d'importer les animaux et produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I dudit règlement à des fins de sécurité alimentaire ou de stabilisation des prix. Dans ce cas de figure, le BULOG serait également exempté de l'obligation d'obtenir le statut de RI. Il lui suffirait de joindre une recommandation du MOA à sa demande d'autorisation d'importation.[118]

2.2.2.2.4 Obtention d'une autorisation d'importation

2.26. Comme cela a déjà été indiqué plus haut au paragraphe 2.21, l'obtention d'une autorisation d'importation est la *troisième* étape pour les importateurs souhaitant importer des bovins et de la viande et des abats de bœuf énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, après avoir obtenu à la fois le statut de RI et la recommandation du MOA; et la *deuxième* étape pour les importateurs souhaitant importer des animaux autres que bovins et leurs viande et abats énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, après avoir obtenu la recommandation du MOA.[119] Quant aux produits horticoles, les demandes d'autorisation d'importation sont présentées en ligne au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP dans les créneaux fixés pour la présentation des demandes avant chaque trimestre.[120] Les

[108] Article 6 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[109] *Voir* le paragraphe 2.22 plus haut, et la pièce IDN-93.
[110] Article 10 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21; Article 4 3) et 4 4) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[111] Article 4 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[112] Article 23 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[113] Articles 25 et 26 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[114] Article 29 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[115] Article 31 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[116] Article 33 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[117] Article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[118] Article 18 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[119] Article 10 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21, et pièce IDN-93. Comme il est expliqué plus loin dans les sections 2.3.2.3 et 2.3.3.4, les importations de certains animaux et produits d'origine animale sont soumises à la prescription de réalisation à 80% et au système de prix de référence.
[120] Article 12 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

autorisations d'importation sont accordées dans un délai de deux jours ouvrables, une fois que la demande est jugée complète[121], sont délivrées "au début de chaque trimestre" pour l'une quelconque des périodes de janvier à mars, d'avril à juin, de juillet à septembre ou d'octobre à décembre, et ont une validité de trois mois.[122] La période de validité des autorisations d'importation peut être prolongée de 30 jours au maximum dans certaines circonstances, sauf au quatrième trimestre de l'année où cette prolongation n'est pas possible.[123]

2.2.2.2.5 Obtention d'un certificat sanitaire

2.27. Un certificat sanitaire émanant du pays d'origine des animaux et produits d'origine animale qui seront importés doit être délivré après que les RI ont reçu leurs autorisations d'importation.[124] Le numéro de l'autorisation d'importation doit être indiqué sur le certificat sanitaire qui doit accompagner chaque expédition de produits d'origine animale à destination de l'Indonésie.[125]

2.2.3 Règlements modifiés après l'établissement du Groupe spécial

2.28. La présente section porte sur certaines modifications qui ont été apportées aux régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et pour les animaux et produits d'origine animale après l'établissement du présent Groupe spécial.

2.29. En ce qui concerne l'identification générale de l'importateur, depuis janvier 2016[126], les enregistrements API sont valides tant que les importateurs poursuivent leurs activités commerciales. Les importateurs qui ont un API sont tenus de renouveler leur enregistrement auprès de l'organisme de délivrance tous les cinq ans à compter de la date de délivrance.[127]

2.30. Pour ce qui est du régime de licences d'importation pour les produits horticoles[128], les processus de délivrance des statuts de RI et de PI ont été supprimés de sorte que les importateurs de produits horticoles ont seulement besoin d'obtenir une RIPH et une autorisation d'importation, pour chaque période de validité.[129] Les prescriptions relatives à l'utilisation finale qui s'appliquaient auparavant aux RI et aux PI ainsi que certaines des prescriptions documentaires ont toutefois été maintenues. Un autre élément modifié est le moment de la présentation des demandes d'autorisation d'importation: alors que, dans le cas des API-P, les demandes d'autorisation d'importation peuvent être présentées à tout moment[130], les API-U souhaitant importer des produits horticoles frais disposent de deux créneaux d'un mois pour présenter leur demande (décembre, pour les importations prévues au semestre allant de janvier à juin; et juin pour le semestre allant de juillet à décembre). Les demandes des API-U concernant les piments et les échalotes fraîches destinés à la consommation, et les produits horticoles transformés, peuvent être présentées à tout moment.[131] En outre, la prescription de réalisation à 80% et la sanction correspondante consistant en une réduction des importations attribuées pour la période suivante ont été supprimées.[132] Une fois que les importateurs ont reçu leur autorisation d'importation, ils doivent quand même continuer de présenter un rapport sur les importations réalisées, accompagné des résultats scannés d'une carte de contrôle des importations réalisées, dûment estampillée par un fonctionnaire de l'Administration des douanes et accises.[133] S'ils ne le font pas à deux reprises, l'autorisation d'importation sera suspendue pour la période suivante.[134]

---

[121] Article 11 3) et 4) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[122] Article 12 2) et 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[123] Article 12A du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[124] Article 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[125] Article 15 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[126] Règlement n° 70/M-DAG/PER/9/2015 (Règlement n° 70/2015 du MOT). Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 7; et pièce IDN-35.
[127] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 12.
[128] Le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, a été remplacé par le Règlement n° 71//M-DAG/PER/9/2015 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles du 28 septembre 2015 (Règlement n° 71/2015 du MOT), pièces JE-12 et IDN-9, qui est entré en vigueur le 1er décembre 2015.
[129] Indonésie, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial. *Voir aussi* la pièce IDN-30.
[130] Article 12 du Règlement n° 71/2015 du MOT, pièce JE-12.
[131] Article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT, pièce JE-12.
[132] Indonésie, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial.
[133] Article 20 du Règlement n° 71/2015 du MOT, pièce JE-12.
[134] Article 22 du Règlement n° 71/2015 du MOT, pièce JE-12.

2.31. En ce qui concerne le régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale[135], les processus de délivrance du statut de RI ont aussi été supprimés de sorte que, pour importer les produits des appendices I et II, les importateurs API-U et API-P ont seulement besoin d'obtenir la recommandation du MOA et l'autorisation d'importation du MOT.[136] La prescription de réalisation à 80% des importations a aussi été abrogée, bien que les importateurs doivent toujours présenter des rapports écrits sur leurs importations réalisées respectives, à des fins de surveillance.[137] La période de validité de la recommandation du MOA et de l'autorisation d'importation a été prolongée, passant de trois à quatre mois (du 1er janvier au 30 avril; du 1er mai au 30 août; du 1er septembre au 31 décembre), avec une réduction correspondante du nombre de créneaux de présentation des demandes, lequel passe de quatre à trois par an.[138] De plus, la liste des animaux et produits d'origine animale mentionnés dans les appendices I et II a été modifiée.[139] La prescription en matière d'absorption de la production nationale est maintenue à 3% pour les API-U, mais a été réduite à 1,5% pour les API-P.[140] Enfin, la durée des périodes de stockage préalable est limitée à six mois au maximum entre le moment de l'abattage et l'arrivée en Indonésie dans le cas des carcasses et viandes congelées importées, et à trois mois au maximum dans le cas des carcasses et viandes réfrigérées.[141]

2.3 Mesures en cause

2.3.1 Introduction

2.32. Comme il a été expliqué plus haut, les coplaignants ont contesté au total 18 mesures qui concernent les régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et produits d'origine animale, ainsi que la prescription de l'Indonésie relative au caractère suffisant de la production nationale. Le tableau ci-après récapitule les 18 mesures en cause.

A. RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION POUR LES PRODUITS HORTICOLES	
ÉLÉMENTS DISTINCTS DU LE RÉGIME:	
Mesure 1	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités
Mesure 2	Conditions d'importation périodiques et fixes
Mesure 3	Prescription de réalisation à 80%
Mesure 4	Prescription relative à la période de récolte
Mesure 5	Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage
Mesure 6	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles
Mesure 7	Prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation
Mesure 8	Prescription relative au délai de six mois après récolte
RÉGIME DANS SON ENSEMBLE:	
Mesure 9	Régime de licences d'importation pour les produits horticoles *dans son ensemble*.
B. RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION POUR LES ANIMAUX ET PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE	
ÉLÉMENTS DISTINCTS DU RÉGIME:	
Mesure 10	Prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale, sauf dans les situations d'urgence
Mesure 11	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités
Mesure 12	Conditions d'importation périodiques et fixes
Mesure 13	Prescription de réalisation à 80%
Mesure 14	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés
Mesure 15	Prescription relative aux achats sur le marché intérieur
Mesure 16	Prix de référence de la viande de bœuf
RÉGIME DANS SON ENSEMBLE:	
Mesure 17	Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale *dans son ensemble*
C. PRESCRIPTION RELATIVE AU CARACTÈRE SUFFISANT	
Mesure 18	Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure

[135] Le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, a été remplacé par le Règlement n° 05/M-DAG/PER/1/2016 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'exportation et à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale (Règlement n° 05/2016 du MOT), pièce IDN-41, qui est entré en vigueur le 28 janvier 2016. Le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, a été remplacé par le Règlement n° 58/Permentan/PK.210/11/2015 sur l'importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés (Règlement n° 58/2015 du MOA) du 25 décembre 2015, pièces IDN-40 et AUS-1.

[136] Indonésie, réponse à la question n° 20 du Groupe spécial; deuxième communication écrite.

[137] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.

[138] Article 30 du Règlement n° 58/2015 du MOA, pièce IDN-40.

[139] Article 22 et appendices I à III du Règlement n° 58/2015 du MOA, pièce IDN-40.

[140] Article 5 du Règlement n° 58/2015 du MOA, pièce IDN-40.

[141] Article 9 du Règlement n° 58/2015 du MOA, pièce IDN-40.

2.3.2 Régime de licences d'importation pour les produits horticoles

2.3.2.1 Mesure 1: Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités

2.33. La mesure 1 consiste en une combinaison des créneaux de présentation des demandes limités et de la période de validité de six mois des RIPH et des autorisations d'importation.[142] L'Indonésie applique cette mesure conformément à l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA[143], qui régit les délais pertinents concernant les RIPH, et aux articles 13A[144],14[145], 21[146], 22[147] et 30[148] du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, qui en font de même pour les autorisations d'importation.

[142] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 87; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 46.

[143] L'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Au cours d'une année, une RIPH est délivrée 2 (deux) fois et est valide pendant la période de janvier à juin et de juillet à décembre.

2) Aux fins de la délivrance de la RIPH visée au paragraphe 1), pour la période de janvier à juin, une demande peut être présentée pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de novembre de l'année précédente et, pour la période de juillet à décembre, une demande peut être présentée pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de mai de l'année en cours.

3) La RIPH visant des produits horticoles frais, destinés à servir de matières premières industrielles, transformés pour servir de matières premières industrielles, ou transformés pour être consommés, est délivrée 1 (une) fois au cours d'1 (une) période donnée pour 1 (une) société.

4) La délivrance de la RIPH visée au paragraphe 1) n'est pas applicable aux produits horticoles frais sous forme de piments et d'échalotes, conformément aux paragraphes 3) et 4) de l'article 5.

Pièce JE-15.

[144] L'article 13A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Le moment de la présentation des demandes d'autorisation d'importation des produits horticoles, mentionnés dans l'appendice I du présent règlement ministériel, est défini comme suit:

a. pour le premier semestre, soit la période allant de janvier à juin, les demandes ne peuvent être présentées qu'au mois de décembre; et

b. pour le second semestre, soit la période allant de juillet à décembre, les demandes ne peuvent être présentés qu'au mois de juin.

2) Les demandes d'autorisation d'importation des produits horticoles, en particulier les piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et les échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH, mentionnés dans l'appendice I du présent règlement ministériel, peuvent être présentées à tout moment.

2) Les autorisations d'importations visées au paragraphe 1), sont délivrées au début de chaque semestre. Pièce JE-10.

[145] L'article 14 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

Les autorisations d'importation visées au paragraphe 2) a) de l'article 13 sont valides pendant 6 (six) mois à compter de leur date de délivrance, sauf les autorisations d'importation des produits horticoles comme les piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et les échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH, qui sont valides pendant 3 (trois) mois à compter de leur date de délivrance. Pièce JE-10.

[146] La partie pertinente de l'article 21 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Tous les produits horticoles visés à l'article 2 importés par un PI-Produits horticoles ou un RI-Produits horticoles, doivent d'abord faire l'objet d'une vérification ou d'un examen technique à leur point d'origine.

2) La vérification ou l'examen technique visé au paragraphe 1) sera effectué par un inspecteur désigné par le Ministre. Pièce JE-10.

[147] La partie pertinente de l'article 22 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) La vérification, visée au paragraphe 1) de l'article 21, des produits horticoles importés, porte sur les données ou renseignements concernant: a) le pays ou point d'origine; b) le numéro du tarif douanier ou du SH et la désignation du produit; c) le type et le volume; d) la date d'expédition; e) le point de destination; …

2) Les résultats de la vérification visée au paragraphe 1) sont incorporés dans un rapport d'inspection et doivent être utilisés comme document supplémentaire permettant d'achever les formalités douanières à l'importation. Pièce JE-10.

[148] La partie pertinente de l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit:

2) Si un produit horticole frais importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; … il sera détruit conformément à la réglementation.

2.34. En vertu de ces dispositions, les importateurs peuvent demander une RIPH pour la période de janvier à juin pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de novembre de l'année précédente et, pour la période de juillet à décembre, pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de mai de l'année en cours. Les demandes d'autorisation d'importation peuvent être présentées en décembre pour la période de janvier à juin, et en juin pour la période de juillet à décembre. Les autorisations d'importation sont délivrées "au début" de chaque semestre et sont valides pendant six mois.

2.3.2.2 Mesure 2: Conditions d'importation périodiques et fixes

2.35. La mesure 2 consiste dans la prescription imposant d'importer des produits horticoles uniquement selon les conditions établies dans les RIPH et les autorisations d'importation, y compris la quantité de produits dont l'importation est autorisée, le type spécifique de produits dont l'importation est autorisée, le pays d'origine des produits et le point d'entrée en Indonésie par lequel les produits entreront, et l'impossibilité de modifier ces conditions pendant la période de validité des RIPH et des autorisations d'importation.[149] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 6 du Règlement n° 86/2013 du MOA[150], qui régit les éléments à spécifier dans les RIPH, et des articles 13[151] et 30[152] du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, qui fait de même pour les autorisations d'importation.

2.36. Conformément à ces dispositions, les RIPH comportent le nom du produit, la position tarifaire/du SH des produits horticoles, le pays d'origine et le point d'entrée, alors que les autorisations d'importation comportent le type de produit importé, la quantité demandée pour le

3) Si un produit horticole transformé importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; … il sera détruit conformément à la réglementation.

4) Les frais afférents à la destruction et à la réexportation d'un produit horticole visées aux paragraphes 2) et 3), sont à la charge de l'importateur. Pièce JE-10.

[149] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 90; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 52.

[150] L'article 6 3) et 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose ce qui suit:

3) La RIPH comporte:

a. le numéro de la RIPH;

b. la raison sociale et l'adresse de la société;

c. le nom et l'adresse du dirigeant de la société;

d. le numéro et la date de la lettre de demande;

e. le nom du produit;

f. la position tarifaire/du SH dont relève le produit horticole;

g. le pays d'origine;

h. le lieu de fabrication (pour les matières industrielles); et

i. le point d'entrée.

4) La RIPH visée au paragraphe 2) est une pièce jointe faisant partie intégrante de la lettre d'autorisation d'importation. Pièce JE-15.

[151] L'article 13 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, est libellé comme suit:

1) Pour obtenir l'autorisation d'importation visée à l'article 11, un RI-Produits horticoles doit présenter une demande sous forme électronique au Ministre et au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP, accompagnée:

a. d'une RIPH; et

b. de la confirmation du statut de RI-Produits horticoles.

2) Le Coordonnateur et exécuteur de l'UPP, au nom du Ministre:

a. délivre une autorisation d'importation, au plus tard 2 (deux) jours ouvrables après avoir reçu une demande complète et exacte; ou

b. rejette la demande d'autorisation d'importation, au plus tard 2 (deux) jours ouvrables après avoir reçu une demande, dans le cas où celle-ci est incomplète et/ou contient des renseignements inexacts.

3) L'autorisation d'importation visée au paragraphe 2) a) est délivrée à un RI-Produits horticoles et une copie en sera aussi fournie aux organismes pertinents. Pièce JE-10.

[152] La partie pertinente de l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit:

2) Si un produit horticole frais importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; … il sera détruit conformément à la réglementation.

3) Si un produit horticole transformé importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; … il sera détruit conformément à la réglementation.

4) Les frais afférents à la destruction et à la réexportation d'un produit horticole visées aux paragraphes 2) et 3) sont à la charge de l'importateur. Pièce JE-10.

semestre de six mois, le pays d'origine et le point d'entrée. Une fois que les RIPH et les autorisations d'importation ont été délivrées, leurs conditions ne peuvent pas être modifiées ni révisées pendant leur période de validité et les importateurs ne peuvent donc pas importer autre chose que ce qui est spécifié dans la RIPH ou l'autorisation d'importation pertinente. Lorsque des produits importés ne satisfont pas aux conditions spécifiées dans les autorisations d'importation et/ou les RIPH, ils sont détruits (produits frais) ou réexportés (produits transformés) aux frais des importateurs.[153]

2.3.2.3 Mesure 3: Prescription de réalisation à 80%

2.37. La mesure 3 consiste dans la prescription selon laquelle les RI de produits horticoles frais doivent importer au moins 80% de la quantité de chaque type de produit spécifiée dans leurs autorisations d'importation pour chaque période de validité d'une durée de six mois.[154] Cette mesure est mise en œuvre au moyen des articles 14A[155], 24[156], 25A[157], 26[158] et 27A[159] du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié.

[153] Article 30 2) et 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[154] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 92; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 56.

[155] L'article 14A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que "les RI-produits horticoles qui ont obtenu l'autorisation d'importation visée au paragraphe 2) a) de l'article 13 sont tenus de réaliser au moins 80% (quatre-vingt pour cent) des importations de produits horticoles énumérées dans leur autorisation d'importation pour chaque période", pièce JE-10.

[156] L'article 24 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Lors de l'importation de produits horticoles, les PI-Produits horticoles et les RI-Produits horticoles doivent soumettre un rapport écrit incluant les résultats scannés d'une carte de contrôle des importations réalisées qui a été paraphée et estampillée par un fonctionnaire de l'Administration des douanes et accises.

2) Le rapport visé au paragraphe 1) est soumis chaque mois, via l'adresse http://inatrade.kemendag.go.id, au plus tard le 15 (quinze) du mois suivant, au Directeur général avec copie au Directeur général de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles au Ministère de l'agriculture, et au directeur de l'Agence de contrôle des aliments et des médicaments.

3) Le rapport visé au paragraphe 1) figure dans l'appendice II, qui fait partie intégrante du présent règlement ministériel.

4) La carte de contrôle des importations réalisées visée au paragraphe 1) est une carte de contrôle qui mesure le volume des importations de produits horticoles réalisées. Pièce JE-10.

[157] L'article 25A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

La reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et la confirmation du statut de RI-Produits horticoles sont suspendues si une société:

a) ne satisfait pas à la prescription de réalisation des importations figurant dans son autorisation d'importation, visée à l'article 14A pour les RI-Produits horticoles; et/ou

b) ne satisfait pas à son obligation de soumettre un rapport, visée à l'article 24. Pièce JE-10.

[158] L'article 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

La reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et la confirmation du statut de RI-Produits horticoles sont abrogées:

a. si une société ne soumet pas le rapport exigé, visé à l'article 24, à 3 (trois) reprises;

b. s'il est prouvé que la société a modifié les renseignements figurant sur les documents d'importation de produits horticoles;

c. s'il est prouvé que la société a fourni des données et/ou renseignements requis qui étaient faux aux fins de l'obtention de la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles, de la confirmation du statut de RI-Produits horticoles et d'une autorisation d'importation;

d. s'il est prouvé que la société a violé la disposition concernant l'emballage, figurant à l'article 18, et/ou la disposition concernant l'étiquetage, figurant à l'article 19;

e. s'il est prouvé que la société a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés, comme indiqué à l'article 7 concernant les PI-Produits horticoles;

f. s'il est prouvé que la société a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés à une partie autre qu'un distributeur, comme indiqué à l'article 15 concernant les RI-Produits horticoles;

et/ou

g. si la société est reconnue coupable, sur décision de justice ayant une valeur juridique permanente, de l'infraction pénale d'utilisation abusive des documents d'importation de produits horticoles. Pièce JE-10.

[159] L'article 27A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

Une société dont la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles ou la confirmation du statut de RI-Produits horticoles a été abrogée, peut présenter une nouvelle demande de reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles ou de confirmation du statut de RI-Produits horticoles au plus tôt deux ans après la date à laquelle la reconnaissance de son statut de PI-Produits horticoles ou la confirmation de son statut de RI-Produits horticoles a été abrogée. Pièce JE-10.

2.38. Conformément à ces dispositions, les RI sont tenus d'importer au moins 80% de la quantité spécifiée pour chaque type de produit horticole énuméré sur leur autorisation d'importation pour chaque période de six mois.[160] En outre, ils doivent rendre compte de la quantité des importations qu'ils ont réalisées au cours d'un semestre en présentant tous les mois une carte de contrôle des importations réalisées au Directeur général du commerce extérieur au Ministère du commerce. Le Ministère du commerce sanctionne les RI qui ne satisfont pas à la prescription de réalisation à 80% ou ne présentent pas la carte de contrôle des importations réalisées, en suspendant leur statut de RI. Un RI qui ne présente pas la carte de contrôle des importations réalisées à trois reprises pourrait voir son statut abrogé.

2.3.2.4 Mesure 4: Prescription relative à la période de récolte

2.39. La mesure 4 consiste dans la prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles doit avoir lieu avant, pendant et après les saisons de récolte dans le pays correspondantes durant une certaine période.[161] L'Indonésie met en œuvre cette mesure principalement au moyen des articles 5[162] et 8[163]du Règlement n° 86/2013 du MOA.

2.40. Conformément à ces dispositions, l'importation de produits horticoles ne peut avoir lieu qu'*avant, pendant et après* la saison de la récolte *durant* une certaine période établie par les autorités indonésiennes. La mesure 4 prohibe les importations en dehors des périodes fixées par le Ministère de l'agriculture.[164] Pour établir ces périodes, le Ministère de l'agriculture est guidé par les objectifs et déterminations établis par le Conseil de sécurité alimentaire[165] qui sont publiés par la suite dans le cadre des plans de développement quinquennaux de l'Indonésie. Le Ministère de l'agriculture communique les périodes qu'il a spécifiées aux milieux d'affaires avant le début de chaque créneau de présentation des demandes et les notifie en même temps officiellement au Ministère du commerce. Celui-ci peut être consulté avant l'adoption officielle d'une période spécifiée comme période de validité. Ensuite, le Ministère du commerce donne effet aux périodes spécifiées par le Ministère de l'agriculture en délivrant des autorisations d'importation en fonction de la période spécifiée. Les importateurs sont tenus de communiquer un plan de distribution des produits importés, indiquant le moment de l'entrée des produits et la région/la municipalité dans laquelle ils seront distribués.

---

[160] Article 14A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[161] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 95 et 96; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 60.

[162] L'article 5 du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose ce qui suit:

1) L'importation d'un produit horticole peut être effectuée avant la saison de la récolte, pendant la saison de la récolte et après la saison de la récolte, durant une certaine période.

2) La période visée au paragraphe 1) est définie par le Ministre de l'agriculture et communiquée au Ministre du commerce.

3) La période d'importation des produits horticoles visée au paragraphe 1) n'est pas applicable aux produits horticoles que sont les piments et les échalotes frais destinés à la consommation.

4) La délivrance d'une RIPH pour les produits horticoles frais destinés à la consommation sous forme de piments et d'échalotes repose sur un prix de référence déterminé par le Ministre du commerce. Pièce JE-15.

[163] L'article 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA est ainsi libellé:

1) Une RIPH est délivrée sous réserve de la fourniture des documents ci-après: a. pour les produits horticoles frais destinés à la consommation: – photocopie du statut de RI-Produits horticoles délivré par le Ministère du commerce; – photocopie du numéro général d'identification de l'importateur (API-U); et – déclaration de non-importation de produits horticoles plus de 6 (six) mois après la période de récolte. b. Pour les produits horticoles frais et transformés destinés à servir de matières premières industrielles: – lettre technique de prise en considération indiquant la localisation de l'industrie et sa capacité émanant du Ministre de l'industrie; – photocopie du numéro d'identification de l'importateur-producteur (API-P). c. Pour un produit horticole transformé destiné à la consommation: – photocopie du statut de RI-Produits horticoles délivré par le Ministère du commerce; – lettre d'autorisation d'importation émanant de l'Agence de contrôle des aliments et des médicaments; et – photocopie du numéro général d'identification de l'importateur (API-U). 2) Une RIPH pour des produits frais destinés à la consommation est délivrée sous réserve de la fourniture, outre des documents administratifs visés au paragraphe 1) a), des documents techniques ci-après: a. renseignements sur l'enregistrement de la plantation/zone d'activité ou certificat de bonnes pratiques agricoles (BPA); b. enregistrement de la station de conditionnement après récolte, effectué par l'organisme agréé du pays d'origine; c. déclaration de possession d'installations de stockage et de distribution des produits horticoles selon les caractéristiques et le type du produit; d. déclaration d'adéquation de la capacité de stockage; et e. renseignements sur le plan de distribution selon le moment et la zone (régence/ville). 3) Les documents techniques à fournir visés au paragraphe 2) a) et b), sont traduits en Bahasa Indonesia. Pièce JE-15.

[164] Indonésie, réponse à la question n° 34 du Groupe spécial.

[165] Indonésie, réponse aux questions n° 18 et 34 du Groupe spécial.

2.3.2.5 Mesure 5: Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage

2.41. La mesure 5 consiste dans la prescription selon laquelle les importateurs doivent posséder leurs installations de stockage dotées d'une capacité suffisante pour contenir la totalité de la quantité sollicitée dans leur demande d'importation.[166] Cette prescription est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié[167], et de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié.[168]

2.42. En conséquence, les importateurs demandant le statut de RI doivent fournir "la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit". En outre, les importateurs demandant une RIPH doivent inclure une déclaration de possession d'installations de stockage dans leur demande.

2.3.2.6 Mesure 6: Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles

2.43. La mesure 6 consiste dans les prescriptions relatives à l'importation par les PI et les RI des produits horticoles énumérés qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés.[169] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen des articles 7[170], 8[171],15 et 26 e) et f)[172] du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié.[173]

2.44. Conformément à ces dispositions, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de PI peut uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou auxiliaires pour ses processus de production industriels et il lui est donc interdit de vendre et/ou transférer ces produits. De même, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de RI peut uniquement importer des produits horticoles destinés à la consommation à condition que

---

[166] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 66.

[167] L'article 8 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "1) Pour obtenir la confirmation de son statut de RI-Produits horticoles, visée à l'article 3, une société doit présenter une demande sous forme électronique au Ministre et au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP et joindre … e. la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit … " Pièce JE-10.

[168] La partie pertinente de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, dispose ce qui suit: "2) Une RIPH pour des produits frais destinés à la consommation est délivrée sous réserve de la fourniture, outre des documents administratifs visés au paragraphe 1) a), des documents techniques ci-après: … c. déclaration de possession d'installations de stockage et de distribution des produits horticoles, selon les caractéristiques et le type du produit; d. déclaration d'adéquation de la capacité de stockage …" Pièce JE-15.

[169] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 106 à 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 70 à 72.

[170] L'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la reconnaissance de leur statut de PI-Produits horticoles peuvent uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou additionnelles pour les besoins de leurs processus de production industriels et il leur est interdit de vendre et/ou transférer ces produits horticoles." Pièce JE-10.

[171] La partie pertinente de l'article 8 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit:

1) Pour obtenir la confirmation de son statut de RI-Produits horticoles visée à l'article 3, une société doit présenter une demande sous forme électronique au Ministre et au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP et joindre … i. une lettre déclarative estampillée dans laquelle elle convient de ne pas vendre les produits horticoles directement aux consommateurs ou aux détaillants.

[172] La partie pertinente de l'article 26 e) et f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

La reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et la confirmation du statut de RI-Produits horticoles sont abrogées:

… e) s'il est prouvé que la société a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés, comme indiqué à l'article 7 concernant les PI-Produits horticoles;

f) s'il est prouvé que la société a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés à une partie autre qu'un distributeur, comme indiqué à l'article 15 concernant les RI-Produits horticoles … Pièce JE-10.

[173] L'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la confirmation de leur statut de RI-Produits horticoles: a. peuvent uniquement vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur; et b. il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants." Pièce JE-10.

ceux-ci soient vendus ou transférés à un distributeur et non directement aux consommateurs ou aux détaillants. Le statut de RI ou de PI peut être abrogé lorsqu'il est prouvé que l'importateur considéré a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés.[174]

2.3.2.7 Mesure 7: Prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation

2.45. La mesure 7 consiste dans la mise en œuvre par le Ministère du commerce d'un système de prix de référence applicable aux importations de piments et d'échalotes fraîches destinés à la consommation.[175] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA[176] et de l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT.[177]

2.46. Conformément à ces dispositions, l'importation est suspendue lorsque le prix sur le marché intérieur tombe au-dessous du prix de référence préétabli. À chaque fois que le système du prix de référence est activé, les importations sont temporairement suspendues, indépendamment de la question de savoir si un importateur détient une RIPH et/ou une autorisation d'importation. Les volumes d'importations déjà autorisés ne sont pas "reportés" sur la période de validité suivante.[178] Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence.

2.47. L'expression "prix de référence" est définie comme étant "le prix de vente de référence pour le commerce de détail qui est établi par l'équipe de surveillance des prix des produits horticoles".[179] Cette équipe a été mise en place par le Ministre et ses membres "sont des représentants des organismes compétents".[180] Elle est habilitée à évaluer le prix de référence "à tout moment".[181] Pour déterminer le prix de référence, le Ministère du commerce tient compte: 1) des frais de fonctionnement des exploitants agricoles; 2) des marges bénéficiaires des exploitants agricoles; et 3) d'un "prix raisonnable de vente de ces produits aux clients".[182] Les Ministères de l'agriculture et du commerce (Direction des importations, Direction de la facilitation des exportations et importations et Direction des produits primaires et stratégiques) sont responsables de la surveillance du système de prix de référence tandis que les prix sur le marché intérieur des piments et des échalotes sont surveillés par l'Office central indonésien des statistiques.[183] La méthode et les paramètres de calcul du prix de référence ne sont pas rendus publics.[184] Conformément au Décret n° 118/PDN/KEP/10/2013 du Directeur général du commerce intérieur, qui a pris effet le 3 octobre 2013, les prix de référence ont été respectivement établis

[174] Article 26 e) et 26 f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[175] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 75 et 76.
[176] L'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose que "[l]a délivrance d'une RIPH pour les produits horticoles frais destinés à la consommation sous forme de piments et d'échalotes repose sur un prix de référence déterminé par le Ministre du commerce". Pièce JE-15.
[177] L'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, est libellé comme suit:
1) L'importation des piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et des échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH, est effectuée dans le strict respect du prix de référence établi par l'équipe de surveillance des prix des produits horticoles qui a été mise en place par le Ministre et dont les membres sont des représentants des organismes compétents.
2) Dans le cas où le prix du marché des piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et celui des échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH est inférieur au prix de référence, l'importation des piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et des échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH est différée jusqu'à ce que le prix du marché atteigne de nouveau le prix de référence.
3) Le prix de référence des piments (fruits du genre Capsicum) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et des échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH, visé à l'article 1), peut être évalué à tout moment par l'équipe de surveillance des prix des produits horticoles. Pièce JE-10.
[178] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 13 du Groupe spécial.
[179] Article 1 15) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[180] Article 14B 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[181] Article 14B 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.
[182] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.
[183] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.
[184] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

comme suit: 26 300 Rp/kg pour les piments rouges longs; 28 000 Rp/kg pour les piments oiseaux et 25 700 Rp/kg pour les échalotes.[185]

2.3.2.8 Mesure 8: Prescription relative au délai de six mois après récolte

2.48. La mesure 8 consiste dans la prescription selon laquelle tous les produits horticoles frais importés doivent avoir été récoltés moins de six mois avant l'importation.[186] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA.[187] Conformément à cette disposition, afin d'obtenir une RIPH pour des produits horticoles frais, un RI doit fournir une déclaration dans laquelle il s'engage à ne pas importer de produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant l'importation.

2.3.2.9 Mesure 9: Régime de licences d'importation pour les produits horticoles dans son ensemble

2.49. La mesure 9 consiste dans le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, maintenu au moyen du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 86/2013 du MOA, dans son ensemble.[188] On se reportera aux diverses sous-sections décrivant les éléments individuels de ce régime qui ont été contestés en tant que mesures distinctes 1 à 8.

2.3.3 Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale

2.3.3.1 Mesure 10: Prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale, sauf dans les "situations d'urgence"

2.50. La mesure 10 consiste dans la prohibition de l'importation des viandes, abats et carcasses de bovins et de leurs produits transformés qui ne sont pas énumérés aux appendices I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié; ou des produits autres que bovins et transformés qui ne sont pas énumérés dans les appendices II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.[189] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié[190], des articles 8[191] et 23 3)[192] du Règlement

[185] Indonésie, réponse à la question n° 38 du Groupe spécial.

[186] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 111; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 80 et 204.

[187] L'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose ce qui suit: "Une RIPH est délivrée sous réserve de la fourniture des documents administratifs ci-après: a. pour les produits horticoles frais destinés à la consommation: – photocopie du statut de RI-Produits horticoles délivré par le Ministère du commerce;– photocopie du numéro général d'identification de l'importateur (API-U); et – déclaration de non-importation de produits horticoles plus de 6 (six) mois après la période de récolte." Pièce JE-15.

[188] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 211.

[189] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 38 à 45; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 105.

[190] L'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les types d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés sont mentionnés dans les appendices I et II, qui font partie intégrante du présent règlement ministériel." Pièce JE-21.

[191] L'article 8 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les prescriptions relatives aux viandes bovines, énumérées dans l'appendice I, font partie intégrante du présent règlement ministériel, et celles relatives aux carcasses et/ou viandes autres que bovines ainsi qu'à leurs produits transformés qui peuvent être importés, énumérés dans l'appendice II, font partie intégrante du présent règlement ministériel." Pièce JE-28.

[192] L'article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Pour assurer la disponibilité des produits alimentaires, faire face à la volatilité des prix, et anticiper l'inflation et/ou les catastrophes naturelles, les entreprises d'État peuvent être chargées par le Ministre des entreprises d'État d'importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires." Pièce JE-28.

n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et de l'article 59 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux.[193]

2.51. Conformément aux dispositions susmentionnées, seuls les animaux et produits d'origine animale qui sont énumérés dans les appendices pertinents du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, sont admissibles au bénéfice de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation, et peuvent ainsi être importés dans le cadre du régime de licences d'importation de l'Indonésie. Les entreprises d'État peuvent être autorisées à importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires non énumérés jusqu'à concurrence de la quantité dont les autorités indonésiennes ont déterminé qu'elle est nécessaire pour assurer la disponibilité des produits alimentaires et faire face à la volatilité des prix, à l'inflation et/ou à des catastrophes naturelles.[194]

2.3.3.2 Mesure 11: Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités

2.52. La mesure 11 consiste en une combinaison de prescriptions, y compris l'interdiction pour les importateurs de demander des recommandations et des autorisations d'importation en dehors de quatre périodes d'un mois, la disposition selon laquelle les autorisations d'importation sont valides seulement pendant les trois mois que dure chaque trimestre, et la prescription selon laquelle les importateurs ne sont autorisés à demander des recommandations et des autorisations d'importation qu'au cours du mois précédant immédiatement le début du trimestre pertinent.[195] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 29 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA[196], et des articles 12[197] et 15[198] du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.

2.53. Conformément à ces dispositions, la délivrance de la recommandation a lieu quatre fois: à savoir, en décembre de l'année précédente et en mars, juin et septembre de l'année en cours. Les demandes d'autorisation d'importation d'animaux et de produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I ne peuvent être présentées que de la manière suivante: i) pour le premier trimestre (janvier à mars), au mois de décembre; ii) pour le deuxième trimestre (avril à juin), au mois de

[193] L'article 59 1) de la *Loi modifiant la Loi sur les animaux* (pièce JE-5) dispose ce qui suit:

1) Toute personne qui importe un produit d'origine animale sur le territoire de la République d'Indonésie doit obtenir une autorisation d'importation du ministre qui s'occupe des affaires publiques dans le secteur commercial, après avoir obtenu une recommandation:
   a. du ministre chargé des produits frais d'origine animale; ou
   b. du directeur de l'organisme chargé du contrôle des médicaments et des produits alimentaires s'agissant des produits alimentaires transformés d'origine animale.

[194] Articles 23 3) et 5 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.

[195] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 46; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 113.

[196] L'article 29 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, dispose que"[l]a délivrance de la recommandation visée à l'article 28 a lieu 4 (quatre) fois: en décembre de l'année précédente et en mars, juin et septembre de l'année en cours". (Pièce JE-28).

[197] L'article 12 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Les demandes d'autorisation d'importation d'animaux et de produits d'origine animale, mentionnés dans l'appendice I, pour:
a. le premier trimestre, soit la période allant de janvier à mars, ne peuvent être présentées qu'au mois de décembre.
b. le deuxième trimestre, soit la période allant d'avril à juin, ne peuvent être présentées qu'au mois de [mars].
c. le troisième trimestre, soit la période allant de juillet à septembre, ne peuvent être présentées qu'au mois de juin.
d. le quatrième trimestre, soit la période allant d'octobre à décembre, ne peuvent être présentées qu'au mois de septembre.
2) L'autorisation d'importation est délivrée au début de chaque trimestre.
3) L'autorisation d'importation visée au paragraphe 3) a) de l'article 11 est valide pendant 3 (trois) mois à compter de sa date de délivrance. Pièce JE-21.

[198] L'article 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié (pièce JE-10), dispose ce qui suit:

1) Un certificat sanitaire émanant du pays d'origine des animaux et/ou produits d'origine animale qui seront importés doit être délivré après que les RI-Animaux et produits d'origine animale ont reçu une autorisation d'importation.
2) Le numéro de l'autorisation d'importation doit être indiqué sur le certificat sanitaire, visé au paragraphe 1).

mars; iii) pour le troisième trimestre (juillet à septembre) au mois de juin; et iv) pour le quatrième trimestre (octobre à décembre) au mois de septembre. L'autorisation d'importation est ensuite délivrée au début de chaque trimestre correspondant et est valide pendant trois mois.

2.3.3.3 Mesure 12: Conditions d'importation périodiques et fixes

2.54. La mesure 12 consiste dans la prescription imposant d'importer des animaux et produits d'origine animale uniquement selon les conditions établies dans les recommandations et les autorisations d'importation, la prohibition de l'importation de types/catégories de carcasses, de viandes, et/ou de leurs produits transformés autres que ceux qui sont spécifiés dans les autorisations d'importation et les recommandations, et l'interdiction de demander des modifications des éléments spécifiés dans les recommandations une fois que celles-ci ont été délivrées.[199] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 30[200], 33 a) et b), et 39 e)[201] du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié[202], et au de l'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.[203]

2.55. Conformément à ces dispositions, les recommandations du MOA et les autorisations d'importation doivent spécifier, entre autres choses, la quantité de produits dont l'importation est autorisée; la désignation du type, de la catégorie et du morceau ainsi que le code du SH des

[199] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 49 à 51; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 117.

[200] L'article 30 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:

A la recommandation visée à l'article 28 doit comporter au minimum:

a. le numéro de la recommandation;

b. le nom et l'adresse du requérant, ainsi que l'adresse de l'installation de stockage frigorifique;

c. le numéro et la date de la lettre de demande;

d. le pays d'origine;

e. le nom et le numéro d'établissement de l'unité économique fournissant les produits;

f. le type/la catégorie des carcasses, viandes, abats et/ou de leurs produits transformés, ainsi que le code du SH;

g. les prescriptions techniques de santé publique vétérinaire;

h. le point d'entrée;

i. la période de validité de la recommandation; et

j. l'utilisation prévue. Pièce JE-28.

[201] La partie pertinente de l'article 39 e) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:

Les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État, les entreprises détenues par les gouvernements régionaux, les institutions sociales, ou les représentants de pays étrangers/d'institutions internationales qui agissent en violation des dispositions: … e) de l'article 33 seront passibles de sanctions sous la forme d'une abrogation de la recommandation, d'un refus de l'octroi ultérieur d'une recommandation, et une proposition sera présentée au Ministre du commerce en vue de l'abrogation de leur lettre d'autorisation d'importation (SPI) et de leur statut d'importateur enregistré (IT) de produits d'origine animale. Pièce JE-28.

[202] L'article 33b du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, dispose ce qui suit:

Les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État, les entreprises détenues par les gouvernements régionaux, les institutions sociales, ou les représentants de pays étrangers/d'institutions internationales visés aux paragraphes 1) et 2) de l'article 23 qui importent des carcasses, des viandes et/ou leurs produits transformés:

a. n'ont pas le droit de demander des modifications du pays d'origine, du point d'entrée et du type/de la catégorie des carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés figurant dans les recommandations qui ont été délivrées;

b. n'ont pas le droit d'importer des types/catégories de carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés autres que ceux qui sont mentionnés dans leur recommandation;

c. doivent empêcher l'entrée et la propagation de maladies animales infectieuses; et

d. doivent présenter un rapport sur les importations qu'ils ont réalisées lors de la période précédente au moment de la présentation d'une nouvelle demande de recommandation relative à l'importation, au moyen du modèle n° 4. Pièce JE-28.

[203] L'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

1) Les importateurs ou exportateurs d'animaux et/ou de produits d'origine animale qui ne sont pas conformes aux dispositions du présent règlement ministériel seront sanctionnés conformément à la réglementation.

2) Les animaux et/ou produits d'origine animale importés dont la quantité, le type, l'unité économique et/ou le pays d'origine ne sont pas conformes à l'autorisation d'importation correspondante et/ou ne sont pas conformes aux dispositions du présent règlement ministériel seront réexportés.

3) Les frais afférents à la réexportation visée à l'alinéa 2) sont à la charge de l'importateur. Pièce JE-21.

produits qui seront importés; le pays d'origine des produits dont l'importation est autorisée; et le point d'entrée en Indonésie par lequel l'importation est autorisée. Il est interdit aux importateurs de demander des modifications du pays d'origine, du point d'entrée et du type/de la catégorie de carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés, une fois qu'une recommandation a été délivrée. Si la quantité, le type, l'unité économique et/ou le pays d'origine des produits importés ne sont pas conformes à l'autorisation d'importation pertinente, ces produits devront être réexportés aux frais de l'importateur.

2.3.3.4 Mesure 13: Prescription de réalisation à 80%

2.56. La mesure 13 consiste dans la prescription selon laquelle les RI doivent importer au moins 80% de chaque type de produit visé par leurs autorisations d'importation chaque année.[204] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 13[205], 25[206], 26[207] et 27[208] du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.

[204] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 52; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 122.

[205] L'article 13 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
Les RI-Animaux et produits d'origine animale qui ont reçu l'autorisation d'importation visée au paragraphe 3) a) de l'article 11 sont tenus de réaliser au moins 80% (quatre-vingts pour cent) des importations d'animaux et produits d'origine animale prévues pour 1 (une) année.
Pièce JE-21.

[206] L'article 25 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
1) Les RI-Animaux et produits d'origine animale ou les sociétés qui ont déjà obtenu une autorisation d'importation et les sociétés qui ont déjà obtenu une autorisation d'exportation doivent:
a. soumettre un rapport écrit d'évaluation de leurs importations ou exportations d'animaux et/ou de produits d'origine animale à l'adresse http://inatrade.kemendag.go.id suivant le modèle de rapport figurant dans l'appendice IV, qui fait partie intégrante du présent règlement ministériel; et
b. joindre une photocopie de la carte de contrôle des importations ou exportations réalisées qui a été signée et estampillée par un fonctionnaire de l'Administration des douanes et accises.
2) Les RI-Animaux et produits d'origine animale qui ont obtenu une autorisation d'importation doivent soumettre un rapport sur la distribution des bovins et de la viande de bœuf suivant les modèles de rapport figurant dans les appendices V et VI, qui font partie intégrante du présent règlement ministériel.
3) Les rapports visés aux paragraphes 1) et 2) doivent être soumis chaque mois, au plus tard le 15 (quinze) du mois suivant, au Directeur général avec copie:
a. au Directeur général du commerce intérieur, Ministère du commerce;
b. au directeur de l'Agence de contrôle des aliments et des médicaments; et
c. au Directeur général de l'élevage et de la santé animale, Ministère de l'agriculture.
Pièce JE-21.

[207] L'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
La confirmation du statut de RI-Animaux et produits d'origine animale est suspendue si une société:
a. ne s'acquitte pas de l'obligation de réalisation afférente à son autorisation d'importation, visée à l'article 13; et/ou
b. ne s'acquitte pas de l'obligation de soumettre un rapport visée à l'article 25 à 3 (trois) reprises. Pièce JE-21.

[208] L'article 27 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
La confirmation du statut de RI-Animaux et produits d'origine animale est abrogée:
a. si une société ne s'acquitte pas de l'obligation de réalisation afférente à son autorisation d'importation, visée à l'article 13, à 2 (deux) reprises;
b. s'il est prouvé que la société a violé la disposition concernant l'inclusion d'étiquettes, figurant à l'article 19, et/ou la disposition concernant l'emballage, figurant à l'article 20;
c. s'il est prouvé que la société a fourni des données et/ou renseignements requis qui étaient faux aux fins de l'obtention de la confirmation du statut de RI-Animaux et produits d'origine animale, d'une autorisation d'importation ou d'une autorisation d'exportation;
d. s'il est prouvé que la société a modifié les renseignements figurant dans les documents d'importation, l'autorisation d'importation ou l'autorisation d'exportation du RI-Animaux et produits d'origine animale; et/ou
e. si la société est reconnue coupable, sur décision de justice ayant une valeur juridique permanente, de l'infraction pénale d'utilisation abusive des documents d'importation, de l'autorisation d'importation ou de l'autorisation d'exportation du RI-Animaux et produits d'origine animale. Pièce JE-21.

2.57. Conformément aux dispositions susmentionnées, les RI sont tenus d'importer, sur une base annuelle, 80% de la quantité de chaque type d'animal et de produit d'origine animale spécifiée dans leurs autorisations d'importation. En outre, les titulaires du statut de RI sont tenus de soumettre des rapports mensuels sur les importations et exportations réalisées qui indiquent toutes leurs importations d'animaux et produits d'origine animale. Ces rapports doivent être soumis chaque mois au Ministère du commerce, au Ministère de l'agriculture et au directeur de l'Agence de contrôle des aliments et des médicaments. Les titulaires du statut de RI doivent joindre une photocopie de leur "carte de contrôle des importations réalisées". Ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80% rend passible d'une sanction sous la forme de la suspension ou de l'abrogation du statut de RI, selon les circonstances établies aux articles 26 et 27 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.

2.3.3.5 Mesure 14: Utilisation, vente et distribution des viandes et abats de bovins importés

2.58. La mesure 14 consiste en certaines prescriptions qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution d'animaux et produits d'origine animale importés, y compris les viandes et abats de bovins.[209] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 3[210], 17[211], 25 2)[212] et 26[213] du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et des articles 32[214] et 39 d)[215] du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.

[209] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 55; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 125.

[210] L'article 3 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
1) Les animaux visés au paragraphe 2) de l'article 2 peuvent être importés pour:
a. améliorer la qualité et la diversité génétiques;
b. faire évoluer la science et la technologie;
c. remédier au manque, au niveau national, de semence, de reproducteurs et/ou d'animaux d'embouche; et/ou
d. répondre aux besoins de la recherche-développement.
2) Les animaux visés au paragraphe 3) de l'article 2 peuvent être exportés uniquement si les besoins nationaux en semence, en reproducteurs et/ou en animaux d'embouche sont satisfaits et que la viabilité de l'élevage local est assurée. Pièce JE-21.

[211] L'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que les carcasses, viandes et/ou abats de bovins énumérés dans l'appendice I "peuvent uniquement être importés pour une utilisation et une distribution par l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et/ou pour d'autres besoins spéciaux". Pièce JE-21.

[212] L'article 25 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que:
Les RI-Animaux et produits d'origine animale qui ont obtenu une autorisation d'importation doivent soumettre un rapport sur la distribution des bovins et de la viande de bœuf suivant les modèles de rapport figurant dans les appendices V et VI, qui font partie intégrante du présent règlement ministériel. Pièce JE-21.

[213] L'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que:
La confirmation du statut de RI-Animaux et produits d'origine animale est suspendue si une société:
a. ne s'acquitte pas de l'obligation de réalisation afférente à son autorisation d'importation, visée à l'article 13; et/ou
b. ne s'acquitte pas de l'obligation de soumettre un rapport visé à l'article 25 à trois reprises. Pièce JE-21.

[214] L'article 32 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:
1) L'utilisation prévue, visée à l'alinéa j) de l'article 30, de la viande bovine visée à l'article 8 comprend l'utilisation: par les hôtels, les restaurants, la restauration, le secteur de la transformation, et pour d'autres besoins spéciaux.
2) L'utilisation prévue, visée à l'alinéa j) de l'article 30, des carcasses et/ou de la viande autre que bovine et des viandes transformées visées à l'article 8 comprend l'utilisation: par les hôtels, les restaurants, la restauration, le secteur de la transformation, pour d'autres besoins spéciaux, et sur les marchés modernes.
3) Les autres besoins particuliers, visés aux paragraphes 1) et 2) comprennent:
a. les cadeaux/dons destinés au culte public, aux associations caritatives, aux services sociaux ou à l'atténuation des effets des catastrophes naturelles;
b. les besoins des représentants et fonctionnaires de pays étrangers/d'institutions internationales, en poste en Indonésie;
c. les besoins de la recherche-développement scientifique; ou
d. les échantillons de marchandises non destinés au commerce (par exemple, pour une exposition) jusqu'à 200 (deux cents) kilogrammes.

2.59. Conformément aux dispositions susmentionnées, les animaux[216] énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, peuvent uniquement être importés pour améliorer la qualité et la diversité génétiques; faire évoluer la science et la technologie; remédier aux insuffisances, au niveau national, de semence, de reproducteurs et/ou d'animaux d'embouche; et/ou répondre aux besoins de la recherche-développement.[217] Pour les produits d'origine animale, les carcasses, viandes et/ou abats de bovins, énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT peuvent aussi être importés pour une utilisation et une distribution par l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et/ou pour d'autres besoins spéciaux.[218] Les carcasses, viandes et/ou abats autres que de bovins, énumérés dans l'appendice II de l'article 32 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, peuvent être importés uniquement aux mêmes fins que les produits bovins mentionnés dans l'appendice I, ainsi que pour la vente sur les "marchés modernes".[219]

2.3.3.6 Mesure 15: Prescriptions relatives aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf

2.60. La mesure consiste dans la prescription imposant aux importateurs de viandes de grands ruminants d'absorber de la viande de bœuf locale.[220] L'Indonésie met en œuvre cette mesure conformément aux articles 5 1)[221], 1)[222], 26 1)[223] et 39 b) et c)[224] du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.

---

4) L'utilisation prévue, visée à l'alinéa j) de l'article 30, par les entreprises d'État visées au paragraphe 3) de l'article 23 consiste à répondre aux besoins d'autosuffisance et à mener des activités d'exploitation commerciale.
4) L'utilisation prévue, visée à l'alinéa j) de l'article 30, des produits importés par les entreprises d'État visées au paragraphe 3) de l'article 23 est la stabilisation des prix au moyen d'activités d'exploitation commerciale et l'assistance en cas de catastrophe. Pièce JE-28.

[215] La partie pertinente de l'article 39 d) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:
Les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État, les entreprises détenues par les gouvernements régionaux, les institutions sociales, ou les représentants de pays étrangers/d'institutions internationales qui agissent en violation des dispositions: … d) de l'article 32 seront passibles de sanctions sous la forme d'une abrogation de la recommandation, d'un refus de l'octroi ultérieur d'une recommandation, et une proposition sera présentée au Ministre du commerce en vue de l'abrogation de leur lettre d'autorisation d'importation (SPI) et de leur statut d'importateur enregistré (IT) de produits d'origine animale. Pièce JE-28.

[216] Animaux visés à l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

[217] Article 3 a) à d) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

[218] Article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

[219] Articles 30 j) et 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA. Pièce JE-28.

[220] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 59; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 129 et 130.

[221] L'article 5 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA dispose ce qui suit:
1) Les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État ou les entreprises détenues par les gouvernements régionaux visés à l'article 4 qui importent des viandes de grands ruminants doivent absorber de la viande de bœuf locale qui provient d'abattoirs ayant un numéro de contrôle vétérinaire.
2) L'absorption de la viande de bœuf locale visée au paragraphe 1) doit être vérifiée par l'organisme de la province et/ou de la régence/municipalité d'où est originaire la viande de bœuf locale. Pièce JE-28.

[222] L'article 24 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:
1) Les demandes de recommandation qui sont présentées par les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État et les entreprises détenues par les gouvernements régionaux doivent comporter les éléments suivants:
a. la carte d'identité (KTP) et/ou l'identité du dirigeant de la société;
b. le numéro d'identification fiscale (NPWP);
c. la licence d'activité commerciale (SIUP);
d. le certificat d'enregistrement ou la licence commerciale dans le domaine de l'élevage et de la santé animale;
e. le certificat de constitution de la société, accompagné de ses modifications les plus récentes;
f. le numéro de contrôle vétérinaire (NKV);
g. la confirmation du statut d'importateur enregistré (IT) de produits d'origine animale;
h. une lettre déclarative estampillée concernant la possession d'installations de stockage frigorifique et de moyens de transport frigorifiques, accompagnée des preuve/documents justificatifs, sauf dans le cas des importations de viandes transformées prêtes à consommer qui

2.61. Conformément à ces dispositions, lorsqu'ils demandent une recommandation, les importateurs doivent fournir une preuve d'achats de viande de bœuf locale dûment vérifiée par l'organisme de la province ou la municipalité d'origine. En conséquence, les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État ou les entreprises détenues par les gouvernements régionaux qui importent des viandes de grands ruminants doivent absorber de la viande de bœuf locale pour demander une recommandation.

2.3.3.7 Mesure 16: Prix de référence de la viande de bœuf

2.62. La mesure 16 consiste dans la mise en œuvre d'un système de prix de référence applicable aux importations des animaux et produits d'origine animale visés à l'appendice I, et la suspension des importations qui s'ensuit lorsque le prix sur le marché intérieur des morceaux secondaires de viande de bœuf tombe au-dessous du prix de référence préétabli.[225] Cette mesure est mise en œuvre au moyen de l'article 14 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.[226]

2.63. Conformément à ces dispositions, dans le cas où le prix du marché des morceaux secondaires de viande de bœuf est inférieur au prix de référence, les importations d'animaux et de produits d'origine animale, mentionnés dans l'appendice I, sont suspendues. Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence. Le prix de référence est fixé à 76 000 Rp/kg.[227]

---

ne nécessitent pas d'installations de stockage frigorifique conformément aux indications figurant sur l'étiquette du produit.
i. une recommandation d'un organisme provincial;
j. l'emploi d'un vétérinaire compétent dans le domaine de la santé publique vétérinaire, attesté par une lettre de nomination ou un contrat de travail émanant du dirigeant de la société;
k. le rapport sur la réalisation des importations au cours de la période précédente;
l. la preuve de l'absorption de la viande de bœuf locale, vérifiée par l'organisme de la province et/ou de la régence/municipalité d'où est originaire la viande de bœuf locale; et
m. une lettre déclarative estampillée attestant que tous les documents communiqués sont exacts et juridiquement valables. Pièce JE-28.

[223] L'article 26 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:
Une demande est rejetée, conformément à l'article 25, si elle ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5, … et une lettre de rejet sera adressée par le Directeur de la santé publique vétérinaire et des opérations après récolte à l'importateur, sous forme électronique et/ou manuellement, avec copie au Directeur général de l'élevage et de la santé animale, au moyen du modèle n° 2. Pièce JE-28.

[224] La partie pertinente de l'article 39 b) et c) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, dispose ce qui suit:
Les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État, les entreprises détenues par les gouvernements régionaux, les institutions sociales, ou les représentants de pays étrangers/d'institutions internationales qui agissent en violation des dispositions: b) de l'article 5; c) de l'article 24 1) l) … seront passibles de sanctions sous la forme d'une abrogation de la recommandation, d'un refus de l'octroi ultérieur d'une recommandation, et une proposition sera présentée au Ministre du commerce en vue de l'abrogation de leur lettre d'autorisation d'importation (SPI) et de leur statut d'importateur enregistré (IT) de produits d'origine animale. Pièce JE-28.

[225] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 62; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 131.

[226] L'article 14 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:
1) Dans le cas où le prix du marché des morceaux secondaires de viande de bœuf est inférieur au prix de référence, les importations des animaux et produits d'origine animale mentionnés dans l'appendice I du présent règlement ministériel, sont différées jusqu'à ce que le prix du marché atteigne le prix de référence.
2) Le prix de référence des morceaux secondaires de viande de bœuf visé au paragraphe 1) est de 76 000,00 Rp/kg (soixante-seize mille rupiah par kilogramme).
3) Le prix de référence de la viande de bœuf visé au paragraphe 2) peut être évalué à tout moment par l'équipe de surveillance des prix de la viande de bœuf, qui a été mise en place par le Ministre et dont les membres sont des représentants des organismes compétents.
4) Sur la base des résultats de l'évaluation visée ci-dessus au paragraphe 3), l'équipe de surveillance des prix de la viande de bœuf propose alors un prix de référence au Ministre pour qu'il établisse un nouveau prix de référence. Pièce JE-21.

[227] Article 14 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21. Ce niveau de prix est resté inchangé depuis son entrée en vigueur le 2 septembre 2013. Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

2.3.3.8 Mesure 17: Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble

2.64. Cette mesure consiste dans le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale, maintenu au moyen du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOT, dans son ensemble.[228] On se reportera aux diverses sous-sections décrivant les éléments individuels de ce régime qui ont été contestés en tant que mesures distinctes 10 à 16.

2.3.4 Mesure 18: Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure

2.65. La mesure 18 consiste dans la prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale dépend de la détermination par l'Indonésie du caractère suffisant de l'offre intérieure pour satisfaire la demande intérieure.[229] Cette mesure est couverte par l'article 36B[230] de la Loi portant modifiant la Loi sur les animaux, l'article 88 de la Loi sur l'horticulture, les articles 14 et 36 de la Loi sur les produits alimentaires[231] et l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles.[232]

[228] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial, paragraphes 16 à 21; deuxième déclaration liminaire, paragraphes 6 à 8; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 211.

[229] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 15, 16 et 67; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 13, 82 et 83.

[230] L'article 36B de la Loi modifiant la Loi sur les animaux dispose ce qui suit:
1) L'importation d'animaux sur pied et de produits d'origine animale de l'étranger sur le territoire de la République d'Indonésie peut avoir lieu si la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population.
2) L'importation d'animaux sur pied visée au paragraphe 1) doit porter sur des animaux d'embouche.
3) L'importation de grands ruminants d'embouche ne peut pas dépasser un certain poids.
4) Toute personne qui procède à l'importation d'animaux d'embouche visée au paragraphe 2) doit obtenir un permis auprès du Ministère.
5) Toute personne qui importe de l'étranger des animaux d'embouche conformément au paragraphe 2) doit procéder à l'engraissement dans le pays pour obtenir une valeur ajoutée pendant 4 (quatre) mois au moins après la sortie de quarantaine.
6) Les animaux sur pied importés de l'étranger conformément aux paragraphes 2) et 3), doivent:
a. satisfaire aux prescriptions techniques en matière de santé animale;
b. être exempts de maladies animales infectieuses selon les prescriptions de l'autorité vétérinaire;
c. satisfaire aux dispositions de la réglementation applicable dans le domaine de la quarantaine zoosanitaire.
7) Les animaux sur pied importés de l'étranger pour être élevés en Indonésie doivent:
a. satisfaire aux prescriptions techniques de la santé animale;
b. être exempts de maladie animale infectieuse selon les prescriptions de l'autorité vétérinaire; et
c. satisfaire aux dispositions de la réglementation applicable dans le domaine de la quarantaine zoosanitaire.
8) D'autres dispositions concernant l'importation d'animaux sur pied et de produits d'origine animale visée au paragraphe 1), ainsi que certaines limites de poids visées au paragraphe 3), sont énoncées dans un règlement ministériel. Pièce JE-5.

[231] L'article 36 de la Loi sur les produits alimentaires établit ce qui suit:
1) Des produits alimentaires ne peuvent être importés que si la production nationale de ces produits est insuffisante et/ou qu'ils ne peuvent pas être produits dans le pays.
2) Des produits alimentaires de base ne peuvent être importés que si la production nationale et les réserves nationales de ces produits sont insuffisantes.
3) Le caractère suffisant de la production nationale de produits alimentaires de base et des réserves publiques de ces produits est déterminé par le ministre ou l'organisme public chargé de mener à bien les activités des pouvoirs publics dans le domaine des produits alimentaires.
Pièce JE-2.

[232] L'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles dispose ce qui suit:

2.66. Conformément à ces dispositions, l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale est subordonnée au caractère suffisant de l'offre intérieure pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires.

3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1 Nouvelle-Zélande

3.1. La Nouvelle-Zélande demande que le Groupe spécial constate ce qui suit:

a. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, aussi bien lorsqu'il est considéré comme une mesure unique que lorsque ses composantes sont considérées comme des mesures individuelles[233];

b. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, aussi bien lorsqu'il est considéré comme une mesure unique que lorsque ses composantes sont considérées comme des mesures individuelles[234];

c. Les restrictions à l'importation imposées par l'Indonésie sur la base du caractère suffisant de la production nationale sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture[235];

d. La prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf et les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution d'animaux et de produits d'origine animale sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 dans la mesure où elles affectent la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur[236];

e. Les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de produits horticoles sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 dans la mesure où elles affectent la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur[237]; et

f. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation concernant les animaux et produits d'origine animale et les produits horticoles sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation dans la mesure où elles constituent des procédures de licences d'importation non automatiques.[238] Dans la mesure où les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité constituent des procédures de licences automatiques, la Nouvelle-Zélande affirme qu'elles seraient incompatibles avec l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation.[239]

---

1) Il est interdit à toute personne d'importer des produits agricoles lorsque les produits agricoles nationaux disponibles sont suffisants pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires.
2) Le caractère suffisant pour les besoins de la consommation et des réserves publiques de produits alimentaires visé au paragraphe 1) est établi par le Ministre. Pièce JE-3.

[233] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 7; première communication écrite, paragraphe 435.

[234] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; première communication écrite, paragraphe 435.

[235] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 7 et 8; première communication écrite, paragraphe 435.

[236] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, notes de bas de page 12 et 14; première communication écrite, paragraphe 435.

[237] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, note de bas de page 7; première communication écrite, paragraphe 435.

[238] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, notes de bas de page 5 et 8; première communication écrite, paragraphe 435.

[239] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 5 du Groupe spécial.

3.2. En conséquence, la Nouvelle-Zélande demande que le Groupe spécial recommande à l'ORD que l'Indonésie rende ses prohibitions et restrictions à l'importation des animaux et produits d'origine animale et des produits horticoles conformes à ses obligations dans le cadre de l'OMC.[240]

3.2 États-Unis

3.3. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial constate[241] que les prohibitions et restrictions imposées par les régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et produits d'origine animale, fonctionnant individuellement et en tant que régimes dans leur ensemble, et les dispositions des lois indonésiennes subordonnant l'importation au caractère insuffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure, sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.[242]

3.4. Les États-Unis disent aussi que, dans la mesure où le Groupe spécial constaterait que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation concernant tant les produits horticoles que les animaux et produits d'origine animale, sont soumis aux disciplines de l'Accord sur les licences d'importation, ces prescriptions seraient incompatibles avec l'article 3:2 dudit accord.[243]

3.5. En conséquence, les États-Unis demandent, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, que le Groupe spécial recommande à l'ORD que l'Indonésie rende les mesures contestées conformes à ses obligations dans le cadre de l'OMC.[244]

3.3 Indonésie

3.6. L'Indonésie demande au Groupe spécial de rejeter les allégations des coplaignants dans leur intégralité.[245]

4 ARGUMENTS DES PARTIES

4.1. Les arguments des parties sont exposés dans les résumés analytiques qu'elles ont fournis au Groupe spécial conformément au paragraphe 18 des procédures de travail adoptées par celui-ci (voir les annexes B-1 et B-2).

5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, de la Corée, du Japon, de la Norvège, du Paraguay, du Taipei chinois et de l'Union européenne sont exposés dans les résumés analytiques qu'ils ont fournis conformément au paragraphe 21 des procédures de travail adoptées par le Groupe spécial (voir les annexes C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7, C-8 et C-9).

---

[240] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 437; deuxième communication écrite, paragraphe 310.

[241] Le Groupe spécial note que, en réponse à la question n° 4, les États-Unis ont expliqué qu'ils "n'[avaient] présenté aucun argument au sujet de l'article III:4 du GATT de 1994 et n'[avaient] pas demandé au Groupe spécial de formuler des constatations concernant l'incompatibilité des mesures contestées avec l'article III:4. Ils n'[avaient] pas non plus, à ce stade, définitivement retiré ces allégations". De la même façon, en réponse à la question n° 5 du Groupe spécial, les États-Unis ont indiqué qu'ils "n'[avaient] présenté aucun argument au sujet de l'article 2:2 de l'Accord sur les licences d'importation et [n'avaient] pas demandé de constatations concernant la compatibilité des mesures contestées avec l'article 2:2 a). Ils n'[avaient] pas non plus, à ce stade, définitivement retiré ces allégations". Les États-Unis n'ont présenté aucune demande ultérieure en vue de la formulation par le Groupe spécial de constatations au titre de ces deux dispositions.

[242] États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial; première communication écrite, paragraphe 395; deuxième communication écrite, paragraphe 242.

[243] États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, notes de bas de page 5 et 8; première communication écrite, paragraphes 384 et 394.

[244] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 395.

[245] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 189; deuxième communication écrite, paragraphe 278.

6 RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Introduction

6.1. Le 12 juillet 2016, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 26 juillet 2016, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et l'Indonésie ont demandé par écrit que le rapport intérimaire soit réexaminé. Aucune partie n'a demandé de réunion consacrée au réexamen intérimaire. Le 2 août 2016, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont communiqué des observations sur la demande de réexamen de l'Indonésie. L'Indonésie n'a pas présenté d'observations sur les demandes de réexamen des coplaignants.

6.2. Conformément à l'article 15:3 du Mémorandum d'accord, la présente section du rapport du Groupe spécial expose la réponse du Groupe spécial aux demandes de réexamen d'aspects précis du rapport présentées par les parties au stade du réexamen intérimaire. Le Groupe spécial a modifié des aspects de son rapport compte tenu des observations des parties dans les cas où il l'a jugé approprié, comme il est expliqué ci-après. De plus, il a aussi corrigé un certain nombre d'erreurs typographiques et d'autres erreurs ne portant pas sur le fond, y compris celles identifiées par les parties. Les sections et numéros de paragraphe auxquels il est fait référence dans la présente section sont ceux du rapport intérimaire, sauf indication contraire.

6.2 Aspects factuels

6.3. S'agissant du paragraphe 2.8, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial d'indiquer explicitement que les mesures relevant de son mandat sont celles qui étaient en vigueur au moment où le Groupe spécial a été établi.[246] Ils nous ont donc demandé d'insérer dans le rapport une note de bas de page incluant des références à l'article 7:1 du Mémorandum d'accord et à certains éléments de la jurisprudence. Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande.

6.4. Le Groupe spécial observe que la demande des États-Unis se rapporte à la partie descriptive du rapport intérimaire, au sujet de laquelle les parties ont déjà eu la possibilité de présenter leurs points de vue le 2 juin 2016. Nous rappelons que, à ce moment-là, les États-Unis ont présenté une observation sur ce même paragraphe, mais en relation avec une question différente. Le Groupe spécial considère qu'il ressort déjà de la section 2.3 du rapport, intitulée "Mesures en cause" que les mesures en cause en l'espèce sont celles qui étaient en vigueur au moment de son établissement. Le Groupe spécial s'abstient donc d'apporter les modifications suggérées par les États-Unis.

6.3 Structure des constatations

6.5. D'après les États-Unis, les rapports de groupes spéciaux contiennent souvent une section dans laquelle le Groupe spécial expose son approche concernant l'interprétation des accords visés ainsi que le critère d'examen et la charge de la preuve.[247] Les États-Unis ont suggéré que le Groupe spécial insère une section au début de ses constatations qui expose son approche concernant ces questions. Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande.

6.6. Le Groupe spécial note qu'il n'y a pas d'approche courante concernant l'insertion de sections introductives telle que celle que suggèrent les États-Unis.[248] Néanmoins, notre approche concernant le mandat, le critère d'examen ou la charge de la preuve dans le contexte de la présente procédure a été ponctuellement exposée par le Groupe spécial lorsque cela était pertinent. Par exemple, l'approche du Groupe spécial concernant son mandat a été amplement évoquée dans sa décision préliminaire du 5 juillet 2016.[249] De même, la façon dont le Groupe spécial concevait la charge de la preuve a été évoquée dans le contexte de l'article XX du GATT de 1994 et de l'ordre d'analyse que le Groupe spécial devrait suivre, comme il ressort du paragraphe 7.34 plus loin. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient d'apporter les modifications suggérées par les États-Unis.

[246] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4.
[247] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 3.
[248] *Voir*, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Inde – Produits agricoles*; *États-Unis – Animaux*; *Inde – Cellules solaires*; *Argentine – Services financiers.*
[249] *Voir* l'Annexe A-1.

6.4 Question de savoir si certaines mesures contestées sont le résultat de décisions d'acteurs privés

6.7. S'agissant des paragraphes 7.3 à 7.26, les États-Unis ont dit que l'Indonésie avait fait valoir non pas que les mesures en cause ne lui étaient pas elles-mêmes imputables, mais que les effets limitatifs démontrés par les coplaignants n'étaient pas imputables aux mesures indonésiennes parce qu'elles étaient entièrement le résultat des choix d'acteurs privés.[250] Les États-Unis ont donc suggéré que le Groupe spécial déplace son examen du point de savoir si certaines mesures étaient le résultat d'actions privées dans la section du rapport traitant les allégations des coplaignants au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 ou, à titre subsidiaire, que cette question soit traitée séparément dans le cadre des analyses des mesures 1, 2, 3, 5, 11, 12 et 13 au regard de l'article XI:1.[251] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande.

6.8. Même si nous reconnaissons que, dans certains cas, l'Indonésie a semblé faire valoir que l'effet limitatif d'un certain nombre de ses mesures était le résultat de la décision d'acteurs privés, cela n'enlève toutefois rien au fait qu'elle a présenté cette argumentation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture[252] et de l'article XI:1 du GATT de 1994.[253] Selon nous, cette question est fondamentale pour notre compétence et devrait être examinée avant que ne commence l'analyse au fond des allégations pertinentes en cause, comme le Groupe spécial l'a fait. Pour ces raisons, le Groupe spécial s'abstient d'apporter les modifications suggérées par les États-Unis.

6.5 Question de savoir si un critère de l'effet défavorable sur le commerce est nécessaire pour une détermination au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

6.9. S'agissant des paragraphes 7.47 et 7.49, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de modifier le terme "décision" employé lorsqu'il faisait référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation* et d'utiliser à la place le terme "constatations" ou, à titre subsidiaire, "indications" pour décrire la section du rapport de l'Organe d'appel à laquelle il est fait référence.[254] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette question. Le Groupe spécial a procédé aux ajustements en conséquence, aux paragraphes 7.47 et 7.49.

6.6 Force probante donnée à la pratique administrative par rapport au texte juridique

6.10. L'Indonésie a demandé au Groupe spécial de donner plus de précisions en ce qui concerne la force probante qu'il avait attribuée au texte même des lois et règlements de l'Indonésie par rapport à la pratique courante des organismes de mise en œuvre, compte tenu de l'incohérence manifeste du Groupe spécial en ce qui concerne le traitement des deux catégories tout au long de son rapport.[255] L'Indonésie a noté une certaine disparité dans le traitement que le Groupe spécial accordait à la pratique administrative dans son rapport intérimaire. Selon elle, dans plusieurs cas, le Groupe spécial a semblé approuver les affirmations des coplaignants selon lesquelles les importateurs, dans la pratique, étaient limités par le fonctionnement du régime de licences d'importation de l'Indonésie[256], alors qu'il semblait que des arguments semblables présentés par l'Indonésie au sujet de la pratique habituelle de ses organismes administratifs pour la mise en œuvre du régime de licences d'importation étaient jugés insuffisants.[257] L'Indonésie a ensuite cité le paragraphe 7.84 du rapport intérimaire qui faisait référence à l'article 11 du Règlement

[250] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 69, 78, 86, 101, 141, 147 et 163; deuxième communication écrite, paragraphes 75 et 177).

[251] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.

[252] Par exemple, l'Indonésie a fait valoir ce qui suit: "[l]es mesures qu'un Membre ne maintient pas ou auxquelles il ne recourt pas ou ne revient pas sont également exclues du champ de l'article 4:2. Par conséquent, une "mesure" qui est en fait le résultat des décisions d'acteurs privés n'est pas incluse dans le champ des mesures prohibées par l'article 4:2." Indonésie, première communication écrite, paragraphe 52.

[253] Par exemple, l'Indonésie a fait valoir ce qui suit: "[l]'article XI:1 dispose que seules les prohibitions ou restrictions "institu[ées] ou maint[enues]", par un Membre sont prohibées. Les mesures sont "institu[ées] ou maint[enues] par un Membre lorsqu'elles sont le résultat direct d'une action du gouvernement, et ne sont pas dictées par les actions de parties privées." Indonésie, première communication écrite, paragraphe 119.

[254] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 8.

[255] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.

[256] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 8 (faisant référence au rapport intérimaire, paragraphe 7.91).

[257] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 8.

n° 71/2015 du MOT dans le contexte de l'analyse de la mesure 1 par le Groupe spécial[258], et a dit que cette mesure, bien que ne relevant pas du mandat du Groupe spécial, avait été présentée en tant qu'exemple de la pratique habituelle de l'organisme concernant les délais relatifs aux approbations.[259] L'Indonésie a aussi fait valoir que, dans son analyse de la mesure 4, le Groupe spécial avait admis les arguments des coplaignants selon lesquels la pratique administrative était plus convaincante que le texte même du règlement. Elle cite une partie du paragraphe 7.151 du rapport intérimaire à l'appui de son argument.[260]

6.11. Les deux coplaignants se sont opposés à la demande de réexamen de l'Indonésie.[261] La Nouvelle-Zélande a estimé que le Groupe spécial avait soupesé de manière appropriée les éléments de preuve dont il disposait et qu'il n'était donc pas nécessaire qu'il fournisse les précisions demandées par l'Indonésie.[262] Elle a noté que, dans l'exemple donné par l'Indonésie en ce qui concerne la mesure 4, le Groupe spécial avait formulé ses constatations en partie sur la base des nombreux éléments de preuve communiqués par les coplaignants. Selon la Nouvelle-Zélande, le fait que le Groupe spécial est parvenu à des constatations de fait sur la base des éléments de preuve dont il disposait en ce qui concerne une mesure et à des constatations de fait sur la base d'autres éléments de preuve qu'il avait soupesés de manière appropriée en ce qui concerne une autre mesure n'équivaut pas à une "incohérence" dans le traitement.[263]

6.12. Les États-Unis ont estimé que l'"incohérence manifeste" identifiée par l'Indonésie n'existait pas et que le Groupe spécial avait procédé à une évaluation objective et avait exercé son pouvoir discrétionnaire pour donner aux éléments de preuve le poids qu'il considérait comme juste.[264] S'agissant de la mesure 1, les États-Unis ont noté que les coplaignants avaient indiqué que le règlement en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial disposait que les autorisations d'importation étaient délivrées au début de chaque semestre et que, par contre, l'Indonésie avait affirmé que les autorisations d'importation étaient délivrées dans un délai de deux jours. Les États-Unis ont souligné que, en formulant cette allégation, l'Indonésie avait mentionné un règlement qui avait été publié après l'établissement du Groupe spécial mais que, en tout état de cause, ledit règlement n'étayait pas l'affirmation de l'Indonésie parce qu'il ne disait rien sur le moment où les autorisations d'importation étaient délivrées.[265] S'agissant de la mesure 4, les États-Unis ont soutenu que le Groupe spécial avait constaté que, même si le texte du règlement "ne restrei[gnait] pas expressément l'importation en fonction de quantités spécifiques", le fonctionnement de la mesure démontrait son effet limitatif sur l'importation.[266] Ils ont affirmé que, pour arriver à cette conclusion, le Groupe spécial s'était appuyé en partie sur les éléments de preuve communiqués par les coplaignants sous la forme de lettres de responsables indonésiens décrivant les restrictions relatives aux périodes de récolte et de données commerciales montrant de fortes baisses pour les produits horticoles concernés.[267] Selon les États-Unis, loin d'avoir traité les éléments de preuve des parties différemment, le Groupe spécial a simplement jugé les éléments de preuve des coplaignants convaincants quant au sens de la mesure contestée.[268]

6.13. Le Groupe spécial observe que l'article 15:2 du Mémorandum d'accord et le paragraphe 22 des procédures de travail du Groupe spécial ménagent aux parties la possibilité de demander que

[258] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9.
[259] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe. 10.
[260] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 11.
[261] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10; États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 20.
[262] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.
[263] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.
[264] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 16.
[265] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 17 (faisant référence au rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.84).
[266] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 18 (faisant référence au rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.151).
[267] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 18 (faisant référence au rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphes 7.151 à 7.155).
[268] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 18.

le Groupe spécial "réexamine des aspects précis de son rapport intérimaire". Des groupes spéciaux antérieurs se sont abstenus d'élargir le champ du réexamen intérimaire au-delà de ce qui était prévu à l'article 15:2 et ont, en conséquence, circonscrit leur réexamen de manière à traiter seulement les observations qui se rapportaient à des "aspects précis" du rapport intérimaire.[269] Le Groupe spécial note les termes généraux dans lesquels l'Indonésie a formulé son affirmation selon laquelle il y avait une disparité dans le traitement de ses lois et règlements par rapport à la pratique courante des organismes de mise en œuvre. L'Indonésie identifie seulement 3 paragraphes[270] du rapport intérimaire qui font référence à l'analyse par le Groupe spécial de la compatibilité de 2 mesures en cause (sur 18) avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et qui, d'après ce qu'elle allègue, représenteraient des exemples d'une telle disparité. Nous examinerons donc la demande de réexamen de l'Indonésie en ce qui concerne les trois paragraphes qu'elle a mentionnés.

6.14. Nous commençons par le paragraphe 7.84, dans lequel le Groupe spécial a évalué le recours de l'Indonésie à l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT pour essayer de répondre à des allégations au sujet du délai d'obtention d'une autorisation d'importation, dans le contexte de son analyse de la mesure 1 au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, l'Indonésie avait tenté de convaincre le Groupe spécial que, contrairement à ce que disait explicitement le texte de l'article 13 A) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, les autorisations d'importations n'étaient pas délivrées au début de chaque semestre, mais plutôt dans un délai de deux jours suivant la réception des demandes par le Ministère du commerce. Au paragraphe 7.84, nous avons amplement expliqué pourquoi l'argument de l'Indonésie n'était pas pertinent pour prouver son argument. Premièrement, nous avons rappelé que le Règlement n° 71/2015 du MOT avait été publié après l'établissement du présent groupe spécial et ne relevait donc pas de notre mandat. De plus, comme le Groupe spécial l'a fait remarquer, il n'y a rien dans l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT qui étaierait l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les autorisations d'importation sont délivrées dans un délai de deux jours suivant la réception des demandes par le Ministère du commerce. De fait, comme nous l'avons souligné dans le rapport intérimaire, cette disposition ne porte pas sur les délais de délivrance des autorisations d'importation. En ce sens, nous ne voyons pas en quoi l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT constitue un exemple de la pratique habituelle de l'Agence, comme l'Indonésie le fait valoir.

6.15. S'agissant du paragraphe 7.91, nous notons qu'il comprend notre conclusion selon laquelle nous convenons avec les coplaignants que la manière dont la mesure 1 est conçue et structurée entraîne une limitation des possibilités de concurrence des importateurs dans la pratique parce qu'elle restreint l'accès au marché des produits importés en Indonésie. À la différence de ce que l'Indonésie fait manifestement valoir, nous ne nous bornons pas à "approuver les affirmations des coplaignants selon lesquelles les importateurs, dans la pratique, sont limités par le fonctionnement du régime de licences d'importation de l'Indonésie".[271] En revanche, nous souscrivons à l'avis des coplaignants, après avoir dûment examiné la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 1.[272]

6.16. S'agissant du paragraphe 7.151, l'Indonésie a fait valoir que, dans son analyse, le Groupe spécial avait admis les arguments des coplaignants selon lesquels la "pratique administrative" était plus convaincante que le texte même du règlement.[273] Nous ne souscrivons pas à cette interprétation de nos constatations. Comme cela ressort des paragraphes 7.151 à 7.155, pour parvenir à la conclusion que la mesure 4 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994, le Groupe spécial examine la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure compte tenu des éléments de preuve communiqués par les parties. Nous notons que, dans cette analyse, nous n'avons pas fait référence à la "pratique administrative", mais seulement au fait que, même si aucune limite numérique expresse n'était énoncée dans le texte du règlement, la conséquence d'une limitation temporaire des importations était celle d'une restriction quantitative prohibée au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.

[269] Rapports des Groupe spéciaux *Japon – Boissons alcooliques II*, paragraphe 5.2; *Australie – Saumons*, paragraphe 7.3; *Japon – Pommes (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 7.21; *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 4.2; *Canada – Maintien de la suspension*, paragraphes 6.16 et 6.17; *États-Unis – Maintien de la suspension*, paragraphes 6.17 et 6.18; *Inde – Produits agricoles*, paragraphe 6.5; *Chine – AMGO (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 6.21.

[270] Paragraphes 7.84, 7.91 et 7.151.

[271] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 8.

[272] *Voir* les paragraphes 7.77 à 7.89 du rapport intérimaire du Groupe spécial.

[273] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 11.

6.17. Pour ces raisons, le Groupe spécial s'abstient d'apporter les modifications suggérées par l'Indonésie.

6.7 Questions préliminaires et allégations au titre de l'article XI:I du GATT de 1994

6.18. S'agissant des paragraphes 7.10, 7.15, 7.20, 7.23 et 7.175, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial d'apporter quelques modifications dans le libellé qu'il avait utilisé pour décrire leurs arguments au motif qu'ils n'avaient pas fait référence aux volumes des importations dans leurs observations relatives à ces mesures, mais avaient fait référence plus généralement à l'effet limitatif sur l'importation.[274] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence aux paragraphes 7.10, 7.15, 7.20, 7.23 et 7.175.

6.8 Allégations au titre de l'article XI:I du GATT de 1994

6.19. S'agissant des paragraphes 7.73, 7.101, 7.122, 7.166, 7.310, 7.337 et 7.363, les États-Unis ont suggéré que le Groupe spécial voudrait peut-être adopter une formulation cohérente pour décrire ce que "le Groupe spécial a pour tâche"[275] de faire dans les paragraphes indiqués. Ils ont demandé au Groupe spécial de réviser les paragraphes mentionnés pour se conformer au libellé qu'il avait utilisé dans son interprétation de l'article XI:1 du GATT de 1994, en particulier de supprimer la référence à l'effet limitatif sur le volume des importations et de faire référence à la place à l'effet limitatif sur l'importation.[276] Les États-Unis ont également demandé que le Groupe spécial, lorsqu'il utilisait les membres de phrase "effet limitatif sur les importations" ou "condition limitative des importations" tout au long du rapport final, remplace le mot "importations" de telle sorte que les membres de phrase se lisent comme suit: "effet limitatif sur l'importation" et "condition limitative de l'importation".[277] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence aux paragraphes 7.73, 7.101, 7.122, 7.166, 7.310, 7.337 et 7.363, lorsque cela était approprié.

6.9 Incitations créées par les mesures en cause

6.20. S'agissant de l'analyse par le Groupe spécial des mesures en cause, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial d'être explicite au sujet des incitations créées par chaque élément de la mesure pertinente en cause, lorsqu'il était indiqué que ces incitations déterminaient le comportement privé.[278] En particulier, l'Indonésie a noté que, dans le contexte de la mesure 2, la mesure contestée incluait plusieurs éléments, à savoir la quantité, le type de produit et le pays d'origine. En ce qui concerne la quantité, elle a dit que les importateurs étaient auparavant incités à respecter une condition fixe relative à la quantité dans leurs licences d'importation au moyen de l'imposition de sanctions liées au non-respect de la prescription de réalisation à 80%. L'Indonésie a demandé au Groupe spécial de préciser sa conception des incitations qu'il percevait en ce qui concerne la condition relative à la quantité de la mesure 2, afin de lui permettre de voir clairement quelles dispositions elle devait prendre pour mettre ses mesures en conformité, étant donné que cette prescription n'était plus en vigueur.[279]

6.21. Les coplaignants se sont opposés à la demande de l'Indonésie.[280] Selon la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial a dûment formulé des constatations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 sur la base de la "conception, [des] principes de base et [de la] structure révélatrice" généraux des mesures contestées et a fourni un raisonnement détaillé concernant ces constatations dans le rapport intérimaire.[281] La Nouvelle-Zélande a également dit qu'elle considérait que le Groupe spécial s'était acquitté de sa fonction dans le cadre de son mandat en formulant des constatations sur la base des mesures telles qu'elles étaient décrites dans les demandes d'établissement d'un

[274] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9.
[275] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10.
[276] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10.
[277] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 11.
[278] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4.
[279] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4.
[280] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 3; États-Unis, observations concernant les observation de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10.
[281] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4.

groupe spécial présentées par les coplaignants, et que la demande de l'Indonésie visant à ce que nous fournissions plus de précisions n'était pas nécessaire pour que le Groupe spécial s'acquitte de sa fonction.[282]

6.22. De même, les États-Unis ont considéré que le Groupe spécial avait formulé des constatations suffisantes en ce qui concerne le fonctionnement des mesures auxquelles l'Indonésie se référait et ne consentaient pas à la demande de l'Indonésie selon laquelle des constatations additionnelles étaient nécessaires. Selon eux, le Groupe spécial a déjà donné des précisions sur les constatations concernant les mesures contestées qui créaient des incitations et un encouragement pour les acteurs privés.[283] Les États-Unis ont également dit que, dans la mesure où l'Indonésie demandait au Groupe spécial un avis sur le point de savoir si elle avait déjà mis ses mesures en conformité, une telle demande allait au-delà du mandat du Groupe spécial.[284]

6.23. Comme sa demande précédente, la demande de l'Indonésie visant à ce que nous soyons plus explicites au sujet des incitations créées par chaque élément des mesures en cause lorsqu'il est indiqué que ces incitations déterminent le comportement privé est libellée en termes très généraux. Aucune référence spécifique n'est faite aux paragraphes ou à la formulation que l'Indonésie souhaite que nous réexaminions, mis à part une référence à la mesure 2 et au paragraphe 7.109 de notre rapport intérimaire. Comme il a été expliqué au paragraphe 6.13 plus haut, nous traiterons les observations de l'Indonésie qui se rapportent à des "aspects précis" du rapport intérimaire. Dans le cas présent, nous traitons les observations concernant la mesure 2 et le paragraphe 7.109 de notre rapport intérimaire.

6.24. À cet égard, nous rappelons que nous avons examiné dans le détail la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 2 aux paragraphes 7.104 à 7.110 du rapport intérimaire et nous estimons donc avoir déjà fourni un raisonnement détaillé dans nos constatations. De plus, dans le cas où l'Indonésie nous demanderait d'évaluer l'incidence d'une abrogation de l'élément de la mesure 3 correspondant à la réalisation à 80% sur la mesure 2, nous rappelons aussi que notre mandat incluait les mesures en cause au moment de l'établissement du présent Groupe spécial. Par conséquent, établir si l'Indonésie a abrogé un élément de la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) et la pertinence de cette abrogation pour ce qui est de la conformité avec l'Accord sur l'OMC ne relève pas de notre mandat. Nous rejetons donc la demande de l'Indonésie visant à ce que nous fournissions plus de précisions.

6.10 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.25. S'agissant du paragraphe 7.87, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial de préciser son analyse au sujet du rôle de la situation géographique dans la conception, les principes de base et la structure révélatrice du régime de licences d'importation de l'Indonésie. En particulier, elle a demandé si le Groupe spécial laissait entendre que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité qui permettraient à certains Membres, mais pas à tous, d'importer en continu en raison d'une relative proximité serait quand même incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[285] Selon l'Indonésie, une mesure ne peut pas être incompatible à l'égard de certains Membres mais pas d'autres, en fonction de leur proximité.[286] L'Indonésie a donc fait valoir qu'on ne voyait pas clairement comment elle était censée prendre en compte les diverses limitations géographiques de tous ses partenaires commerciaux lors de la conception d'un régime de licences d'importation.[287]

[282] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 5.
[283] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 4.
[284] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9.
[285] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 16.
[286] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15.
[287] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15.

6.26. Les coplaignants se sont opposés à la demande de l'Indonésie.[288] La Nouvelle-Zélande n'a pas souscrit à la lecture faite par l'Indonésie du rapport intérimaire et a considéré que les constatations du Groupe spécial étaient claires à cet égard.[289] Elle a noté que, en ce qui concerne la mesure 1, le Groupe spécial avait dit expressément que "l'effet sur l'importation [pouvait] être imputé aux éléments intrinsèques de la mesure 1"[290], confirmant que l'effet de restriction de la mesure était une conséquence des caractéristiques intrinsèques de la mesure elle-même, et non de la proximité géographique des Membres exportateurs.[291] Selon la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial a constaté que les mesures contestées étaient, de par leur conception, incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, indépendamment de la situation géographique d'un Membre exportateur. De son point de vue, le Groupe spécial n'a pas constaté qu'une mesure pouvait être incompatible à l'égard de certains Membres, mais ne pas être incompatible s'agissant d'autres Membres, en fonction de leur proximité avec l'Indonésie; et il n'a pas non plus constaté qu'une mesure était "*plus* incompatible envers certains Membres qu'envers d'autres", comme l'Indonésie le soutient.[292]

6.27. Selon les États-Unis, l'Indonésie a présenté de manière erronée les constatations du Groupe spécial, étant donné que celui-ci a constaté que la mesure 1 constituait une limitation de l'importation à cause de ses éléments intrinsèques. Les États-Unis ont souligné que le Groupe spécial avait également étayé sa constatation en faisant état des effets négatifs de la mesure 1 sur les possibilités de concurrence des produits importés.[293] Ils ont fait valoir que ces éléments s'appliquaient aux importateurs de tous les Membres de l'OMC, indépendamment de leur situation géographique[294] et que, contrairement à ce que l'Indonésie affirmait, le Groupe spécial n'avait pas constaté que la mesure 1 était plus incompatible envers certains Membres qu'envers d'autres.[295]

6.28. S'agissant du paragraphe 7.87, nous observons que l'Indonésie a interprété ce paragraphe de notre analyse comme signifiant que "la mesure pourrait être incompatible à l'égard de certains Membres, mais pas d'autres …"[296] et a donc fait valoir qu'une mesure ne pouvait pas être plus incompatible envers certains Membres qu'envers d'autres.[297] Nous convenons avec l'Indonésie qu'une mesure ne peut pas être plus incompatible envers certains Membres qu'envers d'autres. Toutefois, telle n'est pas notre conclusion concernant la mesure 1 et nous ne souscrivons donc pas à la lecture faite par l'Indonésie de nos constatations d'incompatibilité avec l'article XI:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne la mesure 1. En effet, au paragraphe 7.86, nous avons explicitement conclu que l'effet de la mesure 1 sur l'importation "[pouvait] être "imputé aux éléments intrinsèques de la mesure 1". En conséquence, nous ne voyons rien qui justifie l'interprétation de nos constatations donnée par l'Indonésie et nous rejetons donc la demande de l'Indonésie visant à ce que nous fournissions plus de précisions.

6.11 Question de savoir si la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.29. Faisant référence au paragraphe 7.131, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial soit de fournir une analyse concernant l'incidence de la prescription de réalisation, et de son abrogation, par rapport aux effets de restriction d'autres mesures, soit d'indiquer explicitement qu'il

[288] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 13; États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 24.

[289] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 13.

[290] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 13 (faisant référence au rapport intérimaire, paragraphe 7.86). (souligné par la Nouvelle-Zélande)

[291] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 14.

[292] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15 (faisant référence à Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15). (italique dans l'original)

[293] Rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.90.

[294] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 22.

[295] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 23.

[296] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15.

[297] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15.

s'abstenait de fournir une telle analyse.[298] Elle a expliqué que l'examen par le Groupe spécial de la prescription de réalisation contenait des implications pour d'autres mesures et qu'elle croyait comprendre que le Groupe spécial disait que les effets des mesures 2, 3 et 7 étaient, jusqu'à un certain point, subordonnés les uns aux autres. À cet égard, l'Indonésie a fait valoir qu'elle considérait que la suppression de la prescription de réalisation modifierait donc l'incidence des mesures 2 et 7.[299]

6.30. Les coplaignants se sont opposés à la demande de l'Indonésie.[300] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, il ressort clairement du rapport intérimaire que les constatations d'incompatibilité formulées par le Groupe spécial en ce qui concerne chacune des mesures en cause n'étaient pas "subordonnées" au fonctionnement d'une quelconque autre mesure.[301] Selon la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial a indiqué clairement dans son rapport intérimaire que chacune des mesures en cause en l'espèce était, lorsqu'elle était considérée comme une mesure autonome, incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[302] La Nouvelle-Zélande a estimé que, bien que le Groupe spécial ait observé que les "effets limitatifs des conditions fixes imposées par la mesure 2 [étaient] renforcés par l'interaction de celle-ci avec la mesure 3"[303] et que l'effet limitatif de certaines mesures était "intensifié" lorsqu'elles étaient combinées avec d'autres mesures[304], ce fait n'était pas déterminant pour la constatation du Groupe spécial selon laquelle chacune des mesures individuelles en cause était incompatible en soi avec l'article XI:1.[305]

6.31. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis ont indiqué que, bien que le Groupe spécial ait constaté que la prescription de réalisation à 80% intensifiait les effets limitatifs des autres mesures[306], il avait d'abord constaté que chaque mesure enfreignait l'article XI:1 du GATT de 1994 en se basant sur la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure elle-même et sur les éléments de preuve à l'appui.[307] Les États-Unis ont également indiqué que le Groupe spécial avait formulé des constatations suffisantes concernant les mesures 2 et 7 pour étayer sa conclusion au titre de l'article XI:1, indépendamment de tout effet d'intensification créé par la mesure 3.[308] Enfin, ils ont fait valoir que, dans la mesure où l'Indonésie demandait au Groupe spécial de constater que, en supprimant la prescription de réalisation à 80%, elle avait déjà mis sa mesure en conformité, ils étaient d'avis qu'une telle demande allait au-delà du mandat du Groupe spécial.[309]

6.32. S'agissant du paragraphe 7.131, nous observons qu'il inclut notre analyse de la mesure 3 dans le contexte du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, et en particulier des mesures 2 et 7. Cette analyse suit la conclusion que nous avons formulée au paragraphe précédent, selon laquelle la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 3 montrent que cette mesure a un effet limitatif pour ce qui est du volume des importations de produits horticoles en Indonésie. L'Indonésie nous demande "soit i) de fournir une analyse concernant l'incidence de la prescription de réalisation (et de son abrogation), par rapport aux effets de restriction d'autres mesures; soit ii) d'indiquer explicitement que le Groupe spécial

[298] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.
[299] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphes 5 et 6.
[300] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 6; États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 15.
[301] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 8.
[302] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.
[303] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9 (faisant référence au rapport intérimaire, paragraphe 7.111, non souligné dans l'original).
[304] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9 (faisant référence au rapport intérimaire, paragraphe 7.131).
[305] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 9.
[306] *Voir* le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.131.
[307] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.
[308] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.
[309] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 13.

s'abstient de fournir une telle analyse".[310] Comme il est expliqué au paragraphe 6.24 plus haut, notre mandat incluait les mesures en cause au moment de l'établissement du présent Groupe spécial. Par conséquent, établir si l'Indonésie a abrogé un élément de la mesure 3 et la pertinence de cette abrogation pour ce qui est de la conformité avec l'Accord sur l'OMC ne relève pas de notre mandat. Nous rejetons donc la demande de l'Indonésie.

6.12 Question de savoir si la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.33. S'agissant des paragraphes 7.175 à 7.178, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial de confirmer explicitement que son analyse était limitée aux conditions spécifiques relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage contestées par les coplaignants et n'était pas applicable, d'une manière générale, à toutes les prescriptions relatives au stockage avant l'importation. En particulier, l'Indonésie souhaitait qu'il soit confirmé que le Groupe spécial ne formulait aucune constatation sur le point de savoir si exiger des importateurs qu'ils obtiennent un espace de stockage avant l'importation était en soi incompatible avec l'article XI:1.[311]

6.34. Les coplaignants se sont opposés à la demande de l'Indonésie.[312] La Nouvelle-Zélande a considéré que la demande de l'Indonésie devrait être rejetée parce que le champ des constatations du Groupe spécial concernant la mesure 5 ressortait clairement du rapport intérimaire. D'après la Nouvelle-Zélande, il ne serait pas approprié que le Groupe spécial, compte tenu de son mandat, se prononce sur l'applicabilité ou la non-applicabilité de son analyse à des mesures ne relevant pas de son mandat.[313] Les États-Unis ont aussi considéré qu'il apparaissait que la constatation et la recommandation du Groupe spécial concernant la mesure 5 étaient claires. De plus, ils ont considéré que l'Indonésie n'avait identifié aucune ambiguïté ou erreur qui exigerait du Groupe spécial qu'il révise son rapport intérimaire.[314]

6.35. Nous notons que les paragraphes 7.175 à 7.178 de notre rapport intérimaire incluent une partie de notre analyse de la compatibilité de la mesure 5 avec l'article XI:1 du GATT de 1994. L'Indonésie nous demande de préciser le champ de cette analyse en ce qui concerne la mesure pertinente. De notre point de vue, le champ de la mesure 5 est clairement défini au paragraphe 7.170 et, par référence, dans la section 2.3.2.5 plus haut. Par conséquent, nous ne faisons que conclure que la mesure 5, telle qu'elle est définie au paragraphe 7.170 et, par référence, dans la section 2.3.2.5 plus haut, est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Nous rejetons donc la demande de l'Indonésie.

6.13 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.36. S'agissant du paragraphe 7.180, la Nouvelle-Zélande a suggéré que la dernière phrase de ce paragraphe inclue une référence à l'effet limitatif induit par le niveau de distribution additionnel, qui, d'après la Nouvelle-Zélande, avait été évoqué au paragraphe 252 de sa première communication écrite.[315] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.180.

[310] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 7.
[311] Indonésie, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 17.
[312] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 17; États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 25.
[313] Nouvelle-Zélande, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 17.
[314] États-Unis, observations concernant les observations de l'Indonésie sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 27.
[315] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10.

6.14 Question de savoir si la mesure 10 (prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.37. S'agissant du paragraphe 7.271, la Nouvelle-Zélande a suggéré que la première phrase de ce paragraphe soit modifiée de manière à rendre compte de son affirmation selon laquelle la liste positive a aussi pour effet de prohiber les importations de carcasses et morceaux secondaires de bovins.[316] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.121.

6.38. S'agissant du paragraphe 7.290, la Nouvelle-Zélande a suggéré que la deuxième phrase de ce paragraphe soit clarifiée de manière à rendre compte de ses affirmations selon lesquelles les carcasses et les morceaux secondaires étaient les seuls produits non énumérés que les entreprises d'État pouvaient avoir pour instruction d'importer.[317] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.290.

6.15 Question de savoir si la mesure 13 (prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.39. S'agissant du paragraphe 7.374, la Nouvelle-Zélande a suggéré que, dans un souci de clarté, le terme "with" soit inséré dans la première phrase de ce paragraphe et que le terme actuel "with" soit remplacé par le terme "to".[318] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.374.

6.16 Question de savoir si la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.40. S'agissant du paragraphe 7.401, la Nouvelle-Zélande a suggéré que l'avant-dernière phrase de ce paragraphe soit clarifiée de manière à tenir compte du paragraphe 138 de sa deuxième communication écrite, par la suppression du terme "trompeuse".[319] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.401.

6.17 Question de savoir si la mesure 16 (prix de référence de la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.41. S'agissant du paragraphe 7.443, et en particulier la note de bas de page 1313 mentionnée à la fin de la deuxième phrase, la Nouvelle-Zélande a noté qu'il apparaissait que cette note de bas de page avait été supprimée.[320] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.443.

6.18 Question de savoir si la mesure 18 (caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

6.42. S'agissant du paragraphe 7.480, la Nouvelle-Zélande a noté qu'il apparaissait qu'une note de bas de page, faisant référence à ses arguments, manquait à la fin de ce paragraphe.[321] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.480.

[316] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 10 (faisant référence à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 135).
[317] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 19 (faisant référence à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 45).
[318] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 24.
[319] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 27.
[320] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 34.
[321] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 38.

6.19 Question de savoir si la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

6.43. S'agissant du paragraphe 7.600, la Nouvelle-Zélande a suggéré que, à la sixième phrase de ce paragraphe, le membre de phrase "la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure moins restrictive pour le commerce" soit modifié de manière à se lire comme suit: "la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce", afin qu'il soit conforme à la deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande.[322] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.600.

6.20 Question de savoir si la mesure 4 (prescription relative à la période de récolte) est provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

6.44. S'agissant du paragraphe 7.634, les États-Unis ont estimé que, dans le contexte de la deuxième phrase de ce paragraphe, le sens du membre de phrase "le caractère suffisant de la production nationale satisfasse la demande intérieure" n'était pas clair et ont suggéré une formulation de rechange, telle que: "de faire en sorte que ~~le caractère suffisant de~~ la production nationale soit protégée de la concurrence des importations ~~satisfasse la demande intérieure~~" ou "de faire en sorte que seule ~~le caractère suffisant de~~ la production nationale soit utilisée pour satisfaire~~sse~~ la demande intérieure".[323] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial convient avec les États-Unis que le libellé existant peut manquer de clarté et reformule donc la phrase pertinente du paragraphe 7.634 de la manière suivante: "Au lieu de cela, les éléments de preuve montrent que l'objectif est de faire en sorte qu'aucune importation n'ait lieu à moins que les autorités indonésiennes ne jugent que la production nationale est insuffisante pour satisfaire la demande intérieure".

6.21 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

6.45. S'agissant du paragraphe 7.756, la Nouvelle-Zélande a suggéré qu'une phrase soit ajoutée à la fin du paragraphe afin de montrer qu'elle avait envisagé une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce, à la place de la prescription relative à l'utilisation, à la vente et à la distribution, au paragraphe 261 de sa deuxième communication écrite.[324] Aucune autre partie n'a formulé d'observations sur cette demande. Le Groupe spécial a procédé à des ajustements en conséquence au paragraphe 7.756.

6.22 Conclusion concernant le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) s'agissant des mesures 9 à 17

6.46. S'agissant du paragraphe 7.829, les États-Unis ont dit que, pour étayer davantage la conclusion générale du Groupe spécial selon laquelle l'Indonésie n'avait pas démontré que ses restrictions visant les animaux et produits d'origine animale étaient justifiées au regard d'une quelconque exception alléguée au titre de l'article XX, ils apprécieraient des constatations portant sur l'absence de lien rationnel et la conséquence juridique du fait qu'il n'avait pas été montré que chaque mesure était "nécessaire".[325] Dans le même ordre d'idées, la Nouvelle-Zélande indique que, à des fins d'exhaustivité, il serait utile que le Groupe spécial expose les arguments des parties et complète son analyse des moyens de défense de l'Indonésie au titre des alinéas pertinents de l'article XX du GATT de 1994 pour ce qui est de toutes les mesures contestées.[326]

6.47. Bien que nous comprenions les préoccupations des coplaignants concernant le fait de compléter l'analyse, nous considérons que, comme nous avons constaté que la *totalité* des mesures pertinentes en cause n'étaient pas appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, poursuivre l'analyse serait injustifié. Comme nous

[322] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 49.
[323] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 12.
[324] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 59.
[325] États-Unis, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 14.
[326] Nouvelle-Zélande, observations sur le rapport intérimaire du Groupe spécial, paragraphe 63.

l'avons expliqué au paragraphe 7.829, la conformité avec le *texte introductif* de l'article XX est une condition nécessaire pour qu'une mesure soit justifiée au regard de cette disposition. Par conséquent, même s'il avait été constaté que les mesures étaient "nécessaires" au titre des alinéas a), b) et/ou d) de l'article XX, l'Indonésie ne pourrait pas invoquer sur ces moyens de défense parce que les mesures ne sont pas appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif.* Dans le cas où l'Organe d'appel ne souscrirait pas à nos constatations à cet égard, le Groupe spécial a suffisamment étoffé le dossier pour permettre à l'Organe d'appel de compléter l'analyse s'il le juge nécessaire. Nous rejetons donc la demande des coplaignants.

7 CONSTATATIONS

7.1 Questions préliminaires

7.1.1 Demande de droits de tierce partie renforcés

7.1. Comme il est décrit plus haut dans la section 1.3.2, l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Union européenne ont conjointement demandé au Groupe spécial de renforcer leurs droits de tierce partie. La décision du Groupe spécial est reproduite ci-après:

> Le Groupe spécial fait référence à la communication conjointe, datée du 2 décembre 2015, de l'Australie, du Brésil, du Canada et de l'Union européenne (ci-après les "tierces parties requérantes"), dans laquelle ils lui demandent d'exercer son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 12:1 du Mémorandum d'accord pour modifier ses procédures de travail. Les tierces parties requérantes souhaitent que le Groupe spécial leur accorde des droits additionnels à ceux qui sont prévus à l'article 10 du Mémorandum d'accord, en particulier les suivants: i) "recevoir une copie électronique de toutes les communications et déclarations, y compris les réponses aux questions du Groupe spécial, présentées par les parties jusqu'à la remise du rapport intérimaire"[327]; et ii) "être présentes pendant toute la durée de toutes les réunions de fond des Groupes spéciaux avec les parties".[328] Les tierces parties requérantes soutiennent que, pour s'assurer que leurs intérêts soient pleinement pris en compte, "[elles] ont besoin de connaître les arguments et éléments de preuve qui ne seront présentés qu'à des stades ultérieurs du différend".[329]
>
> Répondant à l'invitation du Groupe spécial à présenter leurs vues sur cette demande, tant les États-Unis[330] que l'Indonésie[331] se sont opposés à l'octroi de droits renforcés aux tierces parties dans les présentes procédures. Toutefois, la Nouvelle-Zélande a informé le Groupe spécial qu'elle appuyait la demande.[332] En d'autres termes, le plaignant (États-Unis) et le défendeur (Indonésie) dans le différend DS478 s'accordent pour s'opposer à l'octroi de droits de tierce partie renforcés, tandis que dans le différend DS477, seul le défendeur (Indonésie) s'y oppose.
>
> Nous croyons comprendre que les droits additionnels demandés se limitent à permettre aux tierces parties d'être présentes durant toutes les réunions de fond, sans prendre la parole, et de recevoir toutes les communications écrites des parties, sans avoir le droit de présenter leurs vues à leur sujet. Les tierces parties requérantes ne cherchent donc pas à jouer un rôle actif dans les procédures, en dehors des droits de participation déjà prévus dans nos procédures de travail, qui sont conformes à l'article 10 du Mémorandum d'accord.
>
> Dans notre décision, nous gardons à l'esprit que, bien que nous ayons le pouvoir discrétionnaire d'accorder des droits additionnels aux tierces parties du moment que ces droits sont compatibles avec le Mémorandum d'accord et la régularité de la

[327] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.
[328] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.
[329] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.
[330] Lettre des États-Unis datée du 11 décembre 2015, paragraphe 13.
[331] Lettre de l'Indonésie datée du 14 décembre 2015.
[332] Lettre de la Nouvelle-Zélande datée du 11 décembre 2015, paragraphe 2.

procédure[333], nous ne devons pas perdre de vue la distinction établie dans le Mémorandum d'accord entre parties et tierces parties, qui ne devrait pas être atténuée.[334] Nous notons à cet égard que, conformément à l'article 10:2 du Mémorandum d'accord, on peut supposer que toutes les tierces parties à une procédure de groupe spécial ont un "intérêt substantiel" dans l'affaire portée devant le groupe spécial.[335] Nous savons que les groupes spéciaux ont parfois accordé des droits de tierce partie additionnels dans certaines circonstances, qui pouvaient, par exemple, inclure des situations dans lesquelles les mesures en cause procuraient d'importants avantages économiques à certaines tierces parties[336]; des situations dans lesquelles des tierces parties appliquaient des mesures semblables aux mesures en cause[337], ou dans lesquelles certaines considérations pratiques découlaient du fait qu'une tierce partie était partie à une procédure de groupe spécial parallèle.[338] Comme nous l'expliquons ci-après, nous ne sommes pas persuadés que les circonstances de la demande dont nous sommes saisis justifieraient l'octroi de droits de tierce partie renforcés.

Les tierces parties requérantes font valoir que les présents différends soulèvent d'importantes questions concernant l'étendue de la réglementation des importations de produits agricoles admissible au regard des règles de l'OMC, y compris les articles III et XI du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, qui revêtent une importance particulière pour les Membres requérants, qui sont tous de grands exportateurs de produits agricoles. Comme les États-Unis l'ont souligné, de nombreux Membres de l'OMC exportent des produits agricoles et ont donc "un intérêt collectif dans l'interprétation des accords visés".[339] Nous souscrivons aussi à l'évaluation des États-Unis selon laquelle les tierces parties requérantes "n'ont pas fourni de fondement pour l'affirmation selon laquelle le présent différend diffère d'un quelconque autre différend dans lequel d'autres Membres pourraient avoir des intérêts systémiques".[340]

Les tierces parties requérantes font aussi valoir que les présents différends portent sur des mesures qui ont une importance commerciale et économique particulière pour les Membres requérants en tant que grands exportateurs de produits agricoles. En outre, elles soutiennent que le résultat des présents différends aura des implications importantes pour l'élargissement du commerce des produits agricoles entre l'Indonésie et les Membres requérants parce que l'Indonésie applique des mesures semblables à l'importation d'une large gamme de produits agricoles autres que les produits en cause dans les présents différends. En l'absence d'autres détails à cet égard, nous ne voyons pas en quoi ces intérêts diffèrent des intérêts collectifs des autres Membres exportateurs.

Nous prenons note aussi de leur argument selon lequel dans les présents différends seront examinées des mesures qui sont "très semblables"[341] à certaines des mesures

[333] L'Organe d'appel a précisé que, au-delà des droits minimaux garantis par l'article 10 et l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord, les groupes spéciaux "[avaient] le pouvoir discrétionnaire d'accorder des droits de participation additionnelle aux tierces parties dans des cas particuliers, pour autant que ces droits "renforcés" [étaient] compatibles avec les dispositions du Mémorandum d'accord et les principes d'une procédure régulière." Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE),* paragraphe 243. *Voir aussi* les rapports de l'Organe d'appel *CE – Hormones (Canada)*, paragraphe 154; *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 150; le rapport du Groupe spécial *CE – Subventions à l'exportation de sucre*, paragraphe 2.3.

[334] Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (Guatemala et Honduras)*, paragraphe 7.9. *Voir aussi* les rapports des Groupes spéciaux *CE – Préférences tarifaires*, Annexe A, paragraphe 7 d)*; CE – Subventions à l'exportation de sucre (Australie, Brésil et Thaïlande)*, paragraphe 2.7; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.166.

[335] Rapport du Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.166.

[336] Rapports des Groupes spéciaux *CE – Bananes III (Guatemala et Honduras),* paragraphe 7.8; *CE – Préférences tarifaires*, Annexe A, paragraphe 7 a). *Voir aussi* le rapport du Groupe spécial *CE – Subventions à l'exportation de sucre*, paragraphe 2.5.

[337] Rapport du Groupe spécial *CE – Préférences tarifaires*, Annexe A, paragraphe 7 b).

[338] Rapport du Groupe spécial *CE – Hormones (Canada)*, paragraphe 8.17.

[339] Lettre des États-Unis datée du 11 décembre 2015, paragraphe 6.

[340] Lettre des États-Unis datée du 11 décembre 2015, paragraphe 7.

[341] Lettre conjointe des tierces parties requérantes datée du 2 décembre 2015.

en cause dans l'affaire *Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet* (WT/DS484), dans laquelle le Brésil est le plaignant et l'Australie, le Canada et l'Union européenne seront probablement des tierces parties. D'après ce que nous croyons comprendre, le différend DS484 porte sur le régime indonésien de licences d'importation pour la viande de poulet et les produits à base de poulet, et apparaît centré sur des allégations au titre des Accords SPS et OTC. Ce n'est pas le cas des affaires qui nous sont soumises. Bien qu'il apparaisse qu'il y a un certain chevauchement avec les mesures en cause dans le différend DS484, nous ne considérons pas que les différends qui nous sont soumis sont suffisamment semblables au différend DS484 pour qu'il soit justifié d'accorder des droits de tierce partie renforcés à de potentielles tierces parties à ce différend.

Enfin, nous notons que des groupes spéciaux antérieurs ont constamment rejeté les demandes de droits de tierce partie renforcés lorsque les parties y étaient unanimement opposées.[342] Nous jugeons donc approprié de tenir dûment compte du point de vue partagé par les parties dans le différend DS478 selon lequel le Groupe spécial devrait rejeter la demande de droits de tierce partie renforcés présentée par les tierces parties. En ayant ainsi décidé, et compte tenu du lien étroit qui existe entre le différend DS478 et le différend DS477 et de la jonction des différends en vertu de l'article 9:1 du Mémorandum d'accord, il serait difficile pour nous de prendre une décision différente en ce qui concerne le différend DS477.

Nous rejetons donc la demande conjointe de droits de tierce partie renforcés présentée par l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Union européenne dans la présente procédure.

7.1.2 Demande de décision préliminaire

7.2. Le 11 décembre 2015, l'Indonésie a présenté au Groupe spécial une demande de décision préliminaire concernant la compatibilité avec les prescriptions du Mémorandum d'accord des demandes d'établissement d'un groupe spécial et premières communications écrites présentées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.[343] Le 27 janvier 2016, le Groupe spécial a communiqué ses conclusions sur la demande de l'Indonésie et, le 5 juillet 2016, il a remis sa décision préliminaire aux parties, avec copie aux tierces parties. La décision préliminaire du Groupe spécial du 5 juillet 2016 fait partie intégrante du présent rapport du Groupe spécial et est incluse dans l'Annexe A-1.

7.1.3 Question de savoir si certaines mesures contestées résultent de décisions d'acteurs privés

7.1.3.1 Introduction

7.3. Avant d'examiner les diverses allégations formulées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis et le moyen de défense avancé par l'Indonésie, le Groupe spécial souhaite préciser le champ de son mandat dans les présentes procédures. En particulier, la question de savoir si, comme l'Indonésie l'a fait valoir, certaines mesures relevant de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles, à savoir les mesures 1 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités), 2 (Conditions d'importation périodiques et fixes), 3 (Prescription de réalisation à 80%) et 5 (Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage); ainsi que des mesures similaires se rapportant à son régime pour les animaux et produits d'origine animale, à savoir les mesures 11 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités), 12 (Conditions d'importation périodiques et fixes) et 13 (Prescription de réalisation à 80%), "résultent de décisions d'acteurs privés".[344]

---

[342] Rapports des Groupes spéciaux *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 1.8; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 1.24; et *Chine – Terres rares*, paragraphe 7.9.

[343] Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 1.

[344] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 52. *Voir aussi* Indonésie, première communication écrite, paragraphes 78, 104, 119, 138, 141, 147 et 163; deuxième communication écrite, paragraphes 75 et 177.

7.4. L'Indonésie a présenté cette affirmation dans le cadre de son argumentation au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. En particulier, elle a fait valoir que les mesures contestées résultaient d'actions privées et n'étaient pas des mesures instituées ou maintenues par un Membre au sens de ces dispositions. Nous notons que la question de savoir si les mesures contestées constituent des actions privées est fondamentale pour notre compétence parce que seules les mesures "prises par un Membre" peuvent être contestées au titre du Mémorandum d'accord. Nous allons donc examiner l'affirmation de l'Indonésie pour déterminer si les mesures 1, 2, 3, 5, 11, 12 et 13 sont des mesures soumises au Mémorandum d'accord et qui relèvent donc de notre compétence.

7.1.3.2 Disposition pertinente

7.5. Conformément à l'article 3:3 du Mémorandum d'accord, le système de règlement des différends traite les "situation[s] dans [lesquelles] un Membre considère qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement des accords visés se trouve compromis par des mesures *prises par un autre Membre*".[345] Dans l'affaire *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, l'Organe d'appel a considéré que ce membre de phrase "identifi[ait] le lien pertinent, aux fins des procédures de règlement des différends, entre la "mesure" et un "Membre"".[346] Il a en outre confirmé qu'"[e]n principe, tout acte ou omission imputable à un Membre de l'OMC [pouvait] être une mesure de ce Membre aux fins d'une procédure de règlement des différends" et que "[l]es actes ou omissions qui [étaient] ainsi imputables [étaient] habituellement les actes ou omissions des organes de l'État, y compris ceux du pouvoir exécutif."[347] Cela n'exclut pas toutefois que les actes ou omissions de gouvernements régionaux ou locaux, voire les actions d'entités privées, puissent être imputés à un Membre dans des circonstances particulières.[348]

7.6. Il est clair que le concept de "mesure" pouvant faire l'objet d'une procédure de règlement des différends à l'OMC est large. Cependant, quel que soit le type de mesure contestée, elle doit satisfaire à la prescription concernant l'imputation à un Membre pour pouvoir faire l'objet d'une procédure de règlement des différends à l'OMC.[349] Néanmoins, cela n'empêche pas un examen minutieux au regard du Mémorandum d'accord des décisions d'acteurs privés qui ne sont pas indépendantes d'une mesure d'un Membre.[350] Comme l'Organe d'appel l'a expliqué dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, "le fait qu'un élément quelconque du domaine privé intervienne dans ce choix ne permet pas à [un Membre] de se soustraire à sa responsabilité au regard du GATT de 1994 ".[351] Dans l'affaire *États-Unis – EPO*, l'Organe d'appel a en outre expliqué ce qui suit:

> [S]i les effets préjudiciables causés *uniquement* par les décisions d'acteurs privés ne peuvent pas étayer une constatation d'incompatibilité […], le fait que des acteurs privés sont libres de prendre diverses décisions afin de se conformer à une mesure n'empêche pas une constatation d'incompatibilité. En effet, lorsque des acteurs privés

[345] Pas d'italique dans l'original.
[346] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 81. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.100.
[347] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 81. (notes de bas de page omises)
[348] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.100.
[349] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.100 et suivants.
[350] Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf,* la mesure en cause exigeait que les détaillants choisissent quel produit vendre. Le Groupe spécial a constaté qu'"une réglementation gouvernementale contrev[enait] aux obligations d'un Membre si elle for[çait] les opérateurs économiques à faire certains choix" (rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 635). Cette décision a été confirmée par l'Organe d'appel (rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 146). Dans l'affaire *Japon – Pellicules,* le Groupe spécial a constaté qu'"une "directive administrative" [qui] cré[ait] pour des parties privées des incitations ou des désincitations à agir d'une manière particulière qui dépend[aient] dans une large mesure d'une action du gouvernement" pouvait constituer une mesure gouvernementale. Rapport du Groupe spécial *Japon – Pellicules*, paragraphe 10.45 (citant le rapport du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 109).
[351] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 146.

> sont amenés ou encouragés à prendre certaines décisions *en raison des incitations créées par une mesure*, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette mesure.[352]

7.7. En gardant cela à l'esprit, nous allons examiner si, comme l'Indonésie l'allègue, les mesures 1, 2, 3, 5, 11, 12 et 13 résultent de décisions indépendantes d'acteurs privés ou, plutôt, sont des actions "prises par" l'Indonésie. Nous notons que les parties ont avancé des arguments similaires en ce qui concerne les mesures qui comportent des caractéristiques analogues, même si elles se rapportent à des régimes de licences d'importation différents (produits horticoles, et animaux et produits d'origine animale). Compte tenu de la nature similaire des mesures, il n'est pas nécessaire de les examiner individuellement pour déterminer si elles sont ou non des mesures "prises par" l'Indonésie. Par conséquent, nous les examinons conjointement ci-après.

7.1.3.3 Mesures 1 et 11 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités)

7.8. S'agissant des mesures 1 et 11, l'Indonésie a fait valoir que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités ne faisaient pas cesser les importations au début ou à la fin de la période de validité et que les importateurs décidaient d'eux-mêmes de ne pas expédier leurs produits après une certaine date.[353] La Nouvelle-Zélande a répondu que c'étaient les règlements de l'Indonésie qui limitaient les importations et entravaient les décisions privées des importateurs par le biais des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité limités, qui étaient clairement énoncés dans ces règlements.[354] De même, les États-Unis ont soutenu que l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle c'était les acteurs privés qui s'auto-imposaient une limitation était incorrecte parce que le régime indonésien de licences d'importation forçait les importateurs à cesser les expéditions quatre à six semaines avant la fin de la période de validité.[355]

7.9. Comme il est décrit plus haut dans les sections 2.3.2.1, les mesures 1 et 11 consistent dans la combinaison de créneaux de présentation des demandes et de périodes de validité limités régis par l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA et les articles 13A, 14, 21, 22 et 30[356] du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié; et par l'article 29 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, et les articles 12 et 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, respectivement. Ces règlements prévoient les périodes pendant lesquelles les importateurs peuvent demander les autorisations nécessaires pour importer des produits horticoles et des animaux et produits d'origine animale en Indonésie, ainsi que les périodes de validité de ces autorisations, une fois accordées. Par conséquent, les importateurs qui souhaitent effectuer des importations en Indonésie doivent demander les autorisations nécessaires pendant les périodes prévues par les règlements qui couvrent les mesures 1 et 11. De même, une fois qu'ils ont obtenu les autorisations nécessaires, les importateurs ne peuvent importer les produits autorisés que pendant la période de validité qui a été accordée conformément à ces mêmes règlements.

7.10. Nous observons que les coplaignants contestent les mesures 1 et 11 parce que, en structurant les diverses périodes d'une certaine manière, ces mesures, selon les allégations, ont un effet limitatif sur l'importation.[357] À notre avis, les coplaignants ne contestent pas les résultats

---

[352] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (italique dans l'original)

[353] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 67 à 69, 134.

[354] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 50.

[355] États-Unis, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial et deuxième communication écrite, paragraphes 75 et 76.

[356] La partie pertinente de l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit:

> 2) Si un produit horticole frais importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; ... il sera détruit conformément à la réglementation.
> 3) Si un produit horticole transformé importé: a) n'est pas le produit horticole mentionné dans la reconnaissance du statut de PI-produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation; ... il sera détruit conformément à la réglementation.
> 4) Les frais afférents à la destruction et à la réexportation d'un produit horticole, visées aux paragraphes 2) et 3), sont à la charge de l'importateur. Pièce JE-10.

[357] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 211; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154. États-Unis, première communication écrite, paragraphes 264 et 265.

des décisions d'acteurs privés; en fait, ils contestent les mesures qui imposent les divers délais que les importateurs doivent respecter pour pouvoir effectuer des importations en Indonésie.

7.11. Nous convenons avec la Nouvelle-Zélande que le fait que des acteurs privés peuvent prendre des décisions concernant leurs besoins d'importation ne met pas les mesures indonésiennes à l'abri d'une contestation.[358] Comme nous l'avons expliqué plus haut, le fait qu'un élément quelconque du domaine privé intervienne dans le choix ne permet pas nécessairement à un Membre de se soustraire à sa responsabilité au regard des accords visés.[359] Nous rappelons l'explication donnée par l'Organe d'appel selon laquelle "lorsque des acteurs privés sont amenés ou encouragés à prendre certaines décisions en raison des incitations créées par une mesure, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette mesure".[360] Toutefois, nous ne pensons pas que tel est le cas en ce qui concerne les mesures 1 et 11, parce que les coplaignants contestent les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités établis dans les règlements de l'Indonésie. Ils ne contestent pas les résultats de décisions prises par des importateurs.

7.12. Nous concluons donc que les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) établies dans les règlements pertinents sont des mesures "prises par" l'Indonésie et, par conséquent, sont soumises au Mémorandum d'accord et relèvent donc de notre compétence.

7.1.3.4 Mesures 2 et 12 (Conditions d'importation périodiques et fixes)

7.13. En ce qui concerne les mesures 2 et 12, l'Indonésie a fait valoir que, comme les conditions étaient choisies par les importateurs et qu'ils étaient libres de modifier leurs conditions d'importation d'une période à l'autre, toute restriction était auto-imposée, et ces conditions ne constituaient pas des "mesures instituées ou maintenues par un Membre" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[361] Elle a en outre fait valoir que les conditions des licences d'importation n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture parce qu'elles étaient déterminées par des parties privées et non par elle.[362] La Nouvelle-Zélande a répondu que les mesures contestées dans le présent différend n'étaient pas, en fait, des décisions commerciales d'acteurs privés, mais plutôt des mesures figurant dans des lois et règlements indonésiens qui empêchaient les importateurs de prendre des décisions commerciales ordinaires et servaient à limiter les importations.[363] Les États-Unis ont précisé que les mesures que les coplaignants contestaient n'étaient pas les conditions spécifiques de la licence d'un quelconque ou de chaque importateur, mais plutôt l'incapacité des importateurs, une fois que la période de validité de l'autorisation d'importation avait commencé, d'importer des produits dont le type, la quantité, le pays d'origine ou le point d'entrée étaient différents de ceux qui étaient spécifiés dans leurs permis d'importation.[364]

7.14. Comme il est décrit plus haut dans les sections 2.3.2.2 et 2.3.3.3, les mesures 2 et 12 consistent en des prescriptions relatives à des conditions d'importation périodiques et fixes mises en œuvre au moyen de l'article 6 du Règlement n° 86/2013 du MOA et des articles 13 et 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié; ainsi que des articles 30, 33 a) et b) et 39 e) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et de l'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Ces règlements disposent que l'importation de produits horticoles et d'animaux et de produits d'origine animale doit se faire exclusivement selon les conditions, telles que le type et la quantité des produits, les points d'entrée, etc., établies dans les autorisations pour l'importation pertinentes (RIPH/recommandations du MOA et autorisations d'importation) et que ces conditions ne peuvent pas être modifiées pendant la période de validité de ces autorisations.

---

[358] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial.

[359] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 146.

[360] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (souligné dans l'original)

[361] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138; deuxième communication écrite, paragraphes 167 et 168.

[362] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 74 et 104.

[363] Nouvelle-Zélande, réponses aux questions n° 12 et 58 du Groupe spécial. *Voir aussi* Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 73 et 196.

[364] États-Unis, réponses aux questions n° 12 et 58 du Groupe spécial; *voir aussi* États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 78 à 80.

7.15. Nous observons que les coplaignants contestent les mesures 2 et 12 parce qu'elles constituent, selon leurs allégations, des restrictions ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles et d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie et limitent les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés.[365] En revanche, l'affirmation de l'Indonésie semble reposer sur l'hypothèse que les coplaignants contestent les conditions effectives choisies par les importateurs, qui résultent en principe de choix privés des importateurs. Pour nous, la qualification par l'Indonésie des mesures 2 et 12 ne correspond pas aux mesures contestées par les coplaignants. Il apparaît que l'Indonésie confond les conditions effectives choisies par les importateurs individuels avec les mesures contestées *en soi*. Les coplaignants ne contestent pas les actions entreprises par les importateurs, mais plutôt les propres règlements de l'Indonésie qui imposent des conditions fixes aux importateurs.

7.16. Bien que les coplaignants fassent effectivement référence aux actions des importateurs dans leur argumentation selon laquelle les mesures 2 et 12 constituent des restrictions quantitatives, comme il est expliqué plus haut au paragraphe 7.11, les décisions d'acteurs privés ne sont pas indépendantes d'une mesure lorsqu'elles résultent des incitations créées par la mesure. Toutefois, nous ne pensons pas que ce soit le cas en ce qui concerne les mesures 2 et 12, parce que les coplaignants contestent explicitement les règlements qui imposent des conditions périodiques et fixes. Ils ne contestent pas les résultats des décisions prises par les importateurs.

7.17. Nous concluons donc que les mesures 2 et 12 (conditions d'importation périodiques et fixes) établies dans les règlements pertinents sont des mesures "prises par" l'Indonésie et, par conséquent, sont soumises au Mémorandum d'accord et relèvent donc de notre compétence.

7.1.3.5 Mesures 3 et 13: Prescription de réalisation à 80%

7.18. Pour ce qui est des mesures 3 et 13, l'Indonésie a fait valoir que la prescription de réalisation à 80% ne constituait pas une restriction parce qu'elle était fonction des propres estimations des importateurs et qu'elle pouvait être modifiée par l'importateur, librement, d'une période de validité à l'autre.[366] La Nouvelle-Zélande a exprimé son désaccord et a soutenu que l'argument de l'Indonésie était incorrect parce que la prescription de réalisation était directement liée aux conditions fixes que les importateurs devaient indiquer dans leur demande d'autorisation d'importation pour la période de validité.[367] De même, les États-Unis ont soutenu que la prescription de réalisation n'était pas fonction des propres estimations des importateurs parce que cette prescription elle-même forçait les importateurs à réduire le volume de leurs importations de manière à respecter le seuil de 80%.[368]

7.19. Comme il est décrit plus haut dans les sections 2.3.2.3 et 2.3.3.4, les mesures 3 et 13 consistent dans les prescriptions de réalisation à 80% mises en œuvre au moyen des articles 14A, 24, 25A, 26 et 27A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié; et des articles 13, 25, 26 et 27 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Conformément à ces règlements, les RI sont tenus d'importer au moins 80% de la quantité spécifiée pour chaque type de produit horticole énuméré dans leur autorisation d'importation pour une période donnée.

7.20. Nous observons que les coplaignants contestent les mesures 3 et 13 parce qu'elles constituent des restrictions ayant, selon leurs allégations, un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles et d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie. En particulier, les coplaignants font valoir que les deux mesures obligent les importateurs à limiter leurs importations, en les amenant à réduire les quantités qu'ils sollicitent dans leurs autorisations d'importation. Nous considérons donc que, pour les coplaignants, l'effet limitatif des mesures 3 et 13 découle du fait qu'elles encouragent ou amènent les importateurs à limiter le volume de leurs importations. En revanche, l'Indonésie a fait valoir que ces mesures étaient fonction des propres estimations des importateurs. Nous rappelons que "lorsque des acteurs privés sont amenés ou

[365] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 90; deuxième communication écrite, paragraphe 196; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 52 et 160. Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 157 et 163; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 274.

[366] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 107.

[367] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 86 à 88 et paragraphe 91; *voir aussi* Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial.

[368] États-Unis, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 81 et 82.

encouragés à prendre certaines décisions en raison des incitations créées par une mesure, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette mesure".[369] Par conséquent, si les coplaignants prouvent que les importateurs sont amenés ou encouragés par les mesures 3 et 13 à entreprendre leurs actions, nous considérerons que ces actions ne sont pas indépendantes des mesures elles-mêmes. Cela n'enlève rien au fait que les mesures 3 et 13, telles qu'elles sont définies par les coplaignants et énoncées dans les règlements susmentionnés, sont des mesures prises par l'Indonésie.

7.21. Nous concluons donc que les prescriptions de réalisation à 80% établies dans les règlements pertinents sont des mesures "prises par" l'Indonésie et, par conséquent, sont soumises au Mémorandum d'accord et relèvent donc de notre compétence.

7.1.3.6 Mesure 5: Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage

7.22. En ce qui concerne la mesure 5, l'Indonésie a fait valoir que toutes limitations concernant la capacité d'importer d'un importateur causées par la prescription relative à la capacité de stockage visant les produits horticoles étaient auto-imposées.[370] La Nouvelle-Zélande a répondu que la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage dictait la quantité de produits pouvant être importée. Elle a fait valoir que ces restrictions ne résultaient pas de décisions d'acteurs privés; en fait, le régime indonésien de licences d'importation déterminait la décision des importateurs, et les lois et règlements indonésiens définissaient la façon dont les importateurs prenaient des décisions.[371] Les États-Unis ont soutenu que les importateurs ne choisissaient pas de limiter les produits qu'ils importaient à une fraction de ce qu'ils pourraient importer dans des conditions du marché normales. Pour eux, la décision des importateurs de restreindre eux-mêmes la quantité de produits importés est une réaction forcée fondée sur les prescriptions de la mesure de l'Indonésie relative à la capacité de stockage.[372]

7.23. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.5, la mesure 5 consiste dans les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage régies par l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, et par l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié. Conformément à ces règlements, les importateurs doivent posséder leurs installations de stockage ayant une capacité suffisante pour contenir la totalité de la quantité sollicitée dans leur demande d'importation. Nous observons que les coplaignants contestent la mesure 5 parce qu'elle constitue, selon leurs allégations, une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie et limite les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés. En ce qui concerne la prescription relative à la capacité de stockage, l'Indonésie a fait valoir que toutes limitations concernant la capacité d'importer d'un importateur causées par cette prescription étaient auto-imposées.

7.24. Nous notons que l'obligation de posséder des installations de stockage qui doivent être suffisamment grandes pour contenir la totalité de la quantité sollicitée dans les demandes d'importation des importateurs est prévue dans les règlements susmentionnés. La décision d'un importateur de posséder des installations de stockage plus ou moins grandes est une décision privée qui peut être considérée comme résultant des prescriptions imposées par la mesure 5. Nous rappelons que "lorsque des acteurs privés sont amenés ou encouragés à prendre certaines décisions en raison des incitations créées par une mesure, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette mesure".[373] Par conséquent, si les coplaignants prouvent que les importateurs sont amenés ou encouragés par la mesure 5 à entreprendre leurs actions, et que leurs décisions sont pertinentes aux fins de notre analyse, nous considérerons que ces actions ne sont pas indépendantes de la mesure elle-même. Cela n'enlève rien au fait que la mesure 5, telle qu'elle est définie par les coplaignants et énoncée dans les règlements susmentionnés, est une mesure prise par l'Indonésie.

7.25. Nous concluons donc que les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage établies dans les règlements pertinents sont des mesures "prises par"

[369] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (souligné dans l'original)
[370] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 86.
[371] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial.
[372] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 86.
[373] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (guillemets dans l'original)

l'Indonésie et, par conséquent, sont soumises au Mémorandum d'accord et relèvent donc de notre compétence.

7.1.3.7 Conclusion

7.26. Nous concluons donc que les mesures 1, 2, 3, 5, 11, 12 et 13 sont des mesures prises par l'Indonésie et ne résultent pas de décisions indépendantes d'acteurs privés. Par conséquent, les mesures 1, 2, 3, 5, 11, 12 et 13 sont des mesures soumises au Mémorandum d'accord et qui relèvent donc de notre compétence.

7.1.4 Ordre d'analyse

7.27. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis formulent dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial des allégations au titre des articles XI:1 et III:4 du GATT de 1994, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et des articles 2:2 a) et 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. L'Indonésie a invoqué des moyens de défense au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994 en ce qui concerne les allégations de violation au titre des articles XI:1 et III:4 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Elle a aussi invoqué l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 comme moyen de défense en ce qui concerne certaines des allégations de violation de l'article XI:1. Nous devons décider dans quel ordre nous analyserons ces allégations et moyens de défense.

7.28. Nous rappelons que les groupes spéciaux ont le pouvoir discrétionnaire de décider de l'ordre de leur analyse des allégations des parties. L'Organe d'appel l'a reconnu dans l'affaire *Canada – Exportations de blé et importations de grains* lorsqu'il a dit que "[s]uivant un principe général, les groupes spéciaux [étaient] libres de structurer l'ordre de leur analyse comme ils l'entend[aient]. Ce faisant, ils [pouvaient] juger utile de tenir compte de la manière dont une allégation leur [avait] été présentée par un Membre plaignant."[374] Nous observons que, bien que leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial soient identiques, les coplaignants ont suivi un ordre d'analyse différent dans leurs communications écrites.[375] Néanmoins, lorsque le Groupe spécial leur a demandé quel ordre d'analyse il devrait selon eux suivre, les coplaignants ont répondu qu'il devrait commencer son analyse par leurs allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, dans le contexte de l'examen des restrictions quantitatives, l'article XI:1 était plus spécifique que l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture; et parce qu'une constatation de violation de l'article XI:1 sans justification au regard de l'article XX du GATT de 1994, serait déterminante pour le règlement

[374] Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 126.

[375] La Nouvelle-Zélande a structuré sa première communication écrite selon les dispositions au titre desquelles la contestation est formulée. Elle a commencé par les allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 concernant toutes les mesures en cause puis elle a fait de même pour toutes les allégations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Il convient de noter que, dans l'ordre inverse à celui qu'elle a suivi dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, elle a commencé par les éléments individuels du régime indonésien de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale et le régime dans son ensemble, puis elle a poursuivi avec les éléments individuels du régime pour les produits horticoles et le régime dans son ensemble. Elle a ensuite examiné les prescriptions relatives à l'autosuffisance. Enfin, elle a présenté ses allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. Dans sa deuxième communication écrite, la Nouvelle-Zélande a changé d'approche et, bien qu'elle ait encore commencé son analyse au fond par les mesures relevant du régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, elle a abordé chaque mesure au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, de l'article XX du GATT de 1994 et, dans les cas où cela était pertinent, de l'article III:4 du GATT de 1994 ou de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, avant de passer à la mesure suivante.

Les États-Unis ont structuré leurs communications différemment. Dans leur première communication écrite, ils ont commencé par des arguments relatifs à chacun des éléments du régime indonésien de licences d'importation pour les produits horticoles pris séparément ainsi qu'au régime dans son ensemble, à la lumière de leurs allégations au titre de l'article XI:1 du GATT tout d'abord et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ensuite. Ils ont suivi le même ordre pour chacun des éléments individuels du régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale pris séparément et pour le régime dans son ensemble. Puis ils ont présenté leur contestation de la prescription relative à l'autosuffisance au titre des articles XI:1 du GATT de 1994 et 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et leurs arguments concernant les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. Leur deuxième communication écrite suivait une approche similaire, et incluait une réponse au moyen de défense invoqué par l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994.

du différend.[376] Les coplaignants ont en outre proposé que nous examinions le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994 avant de passer à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.[377] Les États-Unis ont dit que, si le Groupe spécial constatait que les mesures indonésiennes étaient justifiées au regard de l'article XX du GATT de 1994, il n'aurait pas besoin d'examiner ces mesures au titre de l'article 4:2.[378] Nous notons aussi que les deux coplaignants ont fait valoir que l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 ne pouvait plus être invoqué par l'Indonésie, car il avait été remplacé par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture.[379]

7.29. La Nouvelle-Zélande a proposé que nous examinions ensuite les allégations additionnelles qui ne concernaient que certaines des mesures en cause. À cet égard, elle considérait que, dans le présent différend, il était approprié d'aborder l'article III:4 après avoir rendu une décision concernant les allégations au titre des articles XI:1 et 4:2 et les moyens de défense correspondants.[380] Les coplaignants ont aussi suggéré que le Groupe spécial examine les allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation en dernier.[381] Les États-Unis ont néanmoins souligné que, si le Groupe spécial constatait que les deux mesures pertinentes contestées au titre de cette disposition étaient incompatibles avec le GATT de 1994 et l'Accord sur l'agriculture, il n'aurait pas besoin d'examiner les allégations au titre de l'Accord sur les licences d'importation.

7.30. Au début, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial de commencer son analyse par l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture au motif que cette disposition avait un champ d'application plus large que celui de l'article XI:1.[382] Toutefois, à la première réunion de fond, elle a indiqué que le Groupe spécial pouvait commencer son analyse par l'article XI:1 du GATT de 1994. Dans sa deuxième communication écrite, elle a dit que dans un souci d'efficacité et d'économie jurisprudentielle, il était préférable que le Groupe spécial commence son analyse par l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.[383] Elle a aussi fait valoir que, puisque les coplaignants n'avaient pas fourni d'éléments de preuve montrant que les mesures contestées n'étaient pas justifiées au regard de l'article XX, le "Groupe spécial ne [pouvait] pas, en droit, se prononcer en faveur des plaignants au titre de l'article 4:2".[384]

7.31. Au moment de décider de l'ordre de notre analyse, nous partageons l'avis du Groupe spécial *Inde – Automobiles* selon lequel il est important d'examiner d'abord si un ordre particulier est imposé par des principes d'interprétation valides dont la non-observation pourrait constituer une erreur de droit.[385] Des dispositions de trois accords visés distincts, à savoir, le GATT de 1994, l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les licences d'importation, sont contestées dans les présents différends. Dans l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel a énoncé le critère qu'il faudrait appliquer pour décider de l'ordre d'analyse quand il apparaît que deux dispositions ou plus d'accords visés différents s'appliquent *a priori* à la mesure en question. L'Organe d'appel a indiqué que la disposition de l'accord qui "trait[ait] expressément, et de manière détaillée", des mesures en cause devrait être analysée en premier.[386] Nous gardons aussi à l'esprit que l'ordre que nous choisissons peut avoir une incidence sur la possibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle.[387]

7.32. Nous notons que les 18 mesures en cause ont toutes été contestées au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Nous notons aussi que, comme l'ont souligné les États-Unis, les coplaignants ont formulé des allégations identiques au titre des

[376] Nouvelle-Zélande, réponses aux questions n° 6 et 79 du Groupe spécial. États-Unis, réponses aux questions n° 6 et 79 du Groupe spécial.
[377] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial.
[378] États-Unis, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial.
[379] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial. États-Unis, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial.
[380] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial.
[381] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 80 du Groupe spécial.
[382] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 45.
[383] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 39 à 41.
[384] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 38.
[385] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.154.
[386] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 204.
[387] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.161.

deux dispositions[388]; à savoir l'allégation selon laquelle les 18 mesures constituaient toutes des restrictions quantitatives. Nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel la disposition qui traite expressément des restrictions quantitatives est l'article XI:1 du GATT de 1994. L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, au contraire, a un champ d'application plus large et vise des mesures autres que les restrictions quantitatives. Nous notons que c'était aussi l'avis exprimé par l'Australie et le Canada lors de la séance avec les tierces parties; tandis que le Brésil, l'Union européenne et le Japon ont signalé qu'ils ne voyaient pas d'inconvénient à ce que le Groupe spécial commence son analyse par l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.33. Nous commencerons donc notre examen par l'article XI:1 du GATT de 1994. Nous notons que c'est l'approche qui a été suivie dans tous les différends antérieurs dans lesquels les plaignants ont formulé des allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et le défendeur a invoqué un moyen de défense au titre de l'article XX.[389] Étant donné que l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 concerne des mesures qui peuvent être exclues du champ des obligations énoncées à l'article XI:1 du GATT de 1994, nous l'examinerons dans le contexte de notre analyse de ce dernier. Si nous constatons que la totalité ou certaines des mesures sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, nous examinerons le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994. Nous suivons cette approche parce que si les mesures étaient justifiées au regard de cette disposition, nous n'aurions pas besoin d'analyser les allégations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Effectivement, la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture exclut du champ d'application de cette disposition les "mesures appliquées … au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994". Nous considérons que les mesures appliquées au titre de l'article XX du GATT de 1994 sont des "mesures appliquées … au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994" et n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

7.34. Nous notons que, comme il est indiqué plus haut, l'Indonésie a fait valoir que, puisque les coplaignants n'avaient pas fourni d'éléments de preuve montrant que les mesures contestées n'étaient pas justifiées au regard de l'article XX, le "Groupe spécial ne [pouvait] pas, en droit, se prononcer en faveur des plaignants au titre de l'article 4:2".[390] Nous croyons comprendre que l'Indonésie demande au Groupe spécial de renverser la charge de la preuve au titre de l'article XX du GATT de 1994. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande, il est bien établi dans la jurisprudence de l'OMC qui a fait suite à la décision de l'Organe d'appel concernant l'affaire *États-Unis – Chemises et blouses de laine*[391], que la charge d'identifier et d'établir des moyens de défense affirmatifs au titre de l'article XX incombe à la partie qui s'en prévaut.[392] Par conséquent, il incombe à l'Indonésie, et non aux coplaignants, d'établir le moyen de défense au titre de l'article XX du GATT de 1994.

7.35. Si les mesures ne sont pas justifiées au regard de l'article XX, nous examinerons alors les allégations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Puis nous procéderons à l'examen des allégations additionnelles qui ne concernent que certaines des mesures en cause. Nous commencerons par l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, qui a été formulée seulement en ce qui concerne trois mesures en cause. Suivra une analyse des allégations au titre de l'Accord sur les licences d'importation, qui ne concernent que deux mesures.

7.36. Un dernier point à régler est l'ordre de notre analyse en ce qui concerne les mesures en cause; c'est-à-dire le point de savoir si nous devrions d'abord examiner les mesures relevant du régime de licences d'importation pour les produits horticoles ou les mesures relevant du régime pour les animaux et produits d'origine animale. À cet égard, nous notons que les coplaignants se sont accordés à dire qu'il n'y avait aucune raison juridique de commencer par un régime plutôt que l'autre; toutefois, ils ont suggéré que nous examinions chaque régime séparément parce que,

[388] États-Unis, réponse à la question n° 79 du Groupe spécial.

[389] *Voir* les rapports des Groupes spéciaux *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.112 à 5.242; *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 747 à 769; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphes 7.652 à 7.665; et *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphes 7.484 à 7.487.

[390] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 38.

[391] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18.

[392] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 81 du Groupe spécial.

malgré la similitude de certaines des mesures, chaque régime avait ses propres particularités.[393] Compte tenu de ces observations, le Groupe spécial a décidé d'examiner d'abord les mesures concernant le régime de licences d'importation pour les produits horticoles, et ensuite celles concernant le régime pour les animaux et produits d'origine animale; cela est aussi conforme à l'ordre choisi par les coplaignants dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial.

7.2 Allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.1 Introduction

7.37. Les coplaignants ont contesté 18 mesures distinctes au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. Nous commencerons par examiner la disposition juridique pertinente et le critère juridique applicable. Avant d'appliquer ce critère à notre évaluation de la compatibilité de chacune des 18 mesures en cause avec cette disposition, nous examinerons certaines questions préliminaires soulevées par les parties.

7.2.2 Texte de l'article XI du GATT de 1994

7.38. La partie pertinente de l'article XI du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

> *Élimination générale des restrictions quantitatives*
>
> 1. Aucun Membre n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'un autre Membre, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'un autre Membre, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.
>
> 2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:
>
> *a)* …
>
> *c)* restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé*, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:
>
> …
>
> … de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché; …

7.39. De par ses termes, cette disposition interdit aux Membres d'instituer ou de maintenir des prohibitions et restrictions, que ce soit au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé, à i) l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, ou ii) à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante. La disposition exclut explicitement les prohibitions ou restrictions imposées au moyen de droits de douane, taxes ou autres impositions. L'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* a décrit l'article XI:1 du GATT de 1994 comme "énon[çant] l'obligation générale d'éliminer les restrictions quantitatives" et interdisant aux Membres d'"instituer ou de maintenir des prohibitions ou des restrictions autres que des droits de

[393] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 7 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 7 du Groupe spécial.

douane, taxes ou autres impositions à l'importation, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné à un autre Membre."[394]

7.2.3 Critère juridique au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

7.40. Les groupes spéciaux ont traditionnellement effectué leur examen des incompatibilités alléguées avec l'article XI:1 du GATT de 1994 en procédant à une analyse en deux étapes: ils ont d'abord examiné i) si le plaignant avait démontré que la mesure en cause était une mesure du type visé à l'article XI:1, et, s'il avait fait cette démonstration, ils ont examiné ensuite ii) si le plaignant avait démontré que la mesure en cause constituait une prohibition ou une restriction à l'importation (ou à l'exportation).[395] Comme l'a expliqué l'Organe d'appel, cette analyse doit être faite au cas par cas, compte tenu de la formalité ou de la prescription à l'importation (ou à l'exportation) en cause et des faits pertinents de la cause.[396]

7.2.3.1 Étape 1: Question de savoir si la mesure en cause entre dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994

7.41. Le Groupe spécial est appelé, lors de la première étape, à établir si les coplaignants ont démontré que les mesures indonésiennes constituent des mesures visées par l'article XI:1 du GATT de 1994. Le texte de l'article XI:1 définit son champ d'application d'une manière tant négative que positive. Il commence par exclure de son champ d'application un certain nombre de mesures, à savoir les "droits de douane, taxes ou autres impositions". L'article XI:1 s'applique donc aux "contingents, licences d'importation ou d'exportation" ainsi qu'à la catégorie résiduelle "autre procédé". L'expression "autre procédé" a traditionnellement été considérée par des groupes spéciaux antérieurs comme une "grande catégorie résiduelle".[397] Eu égard à cette interprétation, des groupes spéciaux ont constaté que la notion de restriction à l'importation couvrait toutes mesures qui résult[aient] en "toute forme de limitation imposée *à* l'importation ou *à l'occasion de* l'importation".[398] L'Organe d'appel a confirmé que l'expression "autre procédé" donnait à entendre que l'article XI:1 avait un large champ d'application. Néanmoins, il a souligné que le champ d'application de cette disposition n'était pas illimité parce qu'il excluait les "droits de douane, taxes et autres impositions" et que "[l]'article XI:2 du GATT de 1994 restrei[gnait] encore plus le champ d'application de l'article XI:1 en disposant que les dispositions de l'article XI:1 ne s'étendr[aient] pas aux cas énumérés à l'article XI:2".[399] Comme nous l'expliquons plus loin dans la section 7.2.4.2, l'Indonésie s'est appuyée sur l'article XI:2 c) ii) pour exclure certaines des mesures en cause du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.42. Le Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés* a considéré que, pour déterminer si une mesure entrait dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994, un groupe spécial devait examiner la "nature" de la mesure.[400] Dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, le Groupe spécial a considéré que, lors de l'examen d'une mesure au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994, la question pertinente était celle de savoir si la mesure prohibait ou restreignait le commerce, et non le moyen par lequel l'application de cette prohibition ou restriction était faite.[401]

---

[394] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.216.

[395] *Voir* les rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.244; *Inde – Automobiles*, paragraphe 4.119 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 104). *Voir aussi* le rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.142.

[396] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.245.

[397] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17. *Voir aussi* le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.246 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 104, et au rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17).

[398] Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.227 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.254 à 7.263 et 7.265; et rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés*, paragraphe 7.371). (italique dans l'original)

[399] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.219. (notes de bas de page omises)

[400] Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés,* paragraphe 7.372.

[401] Le Groupe spécial a fait le raisonnement suivant:

> L'expression "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*" employée à l'article XI:1 du GATT de 1994 signifie que la disposition vise toutes les mesures qui constituent des "prohibitions ou restrictions" à l'importation, quel que soit le moyen par lequel l'application en est faite. Les termes

Interprétant le membre de phrase "l'application en [est] faite au moyen de" contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé, l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* a expliqué qu'il donnait à penser que le champ d'application de l'article XI:1 incluait les mesures au moyen desquelles une prohibition ou restriction était produite ou entrait en application.[402]

7.2.3.2 Étape 2: Question de savoir si la mesure en cause constitue une prohibition ou une restriction à l'importation entrant dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.3.2.1 Prohibitions et restrictions ayant un effet limitatif sur l'importation

7.43. Si l'examen dans le cadre de la première étape révèle que les mesures en cause relèvent de l'article XI du GATT de 1994, alors le Groupe spécial est appelé, lors de la deuxième étape, à établir si les coplaignants ont démontré que les mesures indonésiennes constituent des "prohibitions" ou "restrictions" à l'importation qui entrent dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. À cet égard, l'Organe d'appel a défini le terme "prohibition" de la manière suivante: "legal ban on the trade or importation of a specified commodity" (interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné) et le terme "restriction" de la manière suivante: "[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation" (une chose qui restreint quelqu'un ou quelque chose, une limitation d'action, une condition ou une réglementation limitative) et, donc, de manière générale, quelque chose ayant un effet limitatif.[403] S'agissant de la question de savoir si une restriction est une restriction "à l'importation", le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a indiqué que "[d]ans le contexte de l'article XI:1 [du GATT de 1994], les termes "restrictions ... à l'importation" [pouvaient] … être interprétés à juste titre comme désignant des restrictions "eu égard à" ou "en liaison avec" l'importation du produit".[404]

7.44. S'appuyant sur le titre de l'article XI "*Élimination générale des restrictions quantitatives*", l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* a expliqué que l'utilisation du terme "quantitatives" donnait à penser que seules les prohibitions et restrictions qui limitaient la

---

"contingents, licences d'exportation ou d'importation" sont uniquement indicatifs de certains moyens par lesquels l'application des prohibitions ou restrictions à l'importation peut être faite. Ils n'impliquent pas que la portée de l'article XI:1 du GATT de 1994 se limite aux prohibitions ou restrictions dont l'application est faite au moyen de contingents ou de licences d'importation ou d'exportation. Lors de l'examen d'une mesure au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994, la question pertinente est de savoir si la mesure prohibe ou restreint le commerce, et non le moyen par lequel l'application de cette prohibition ou restriction est faite. Eu égard à ce raisonnement, le Groupe spécial commencera par l'examen des allégations formulées par les plaignants au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 *indépendamment* de la question de savoir si cette mesure constitue une licence d'importation.

Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.363.

[402] L'Organe d'appel a fait le raisonnement suivant:

L'article XI:1 du GATT de 1994 interdit les prohibitions ou restrictions autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions, "que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé" (made effective through quotas, import or export licences or other measures). L'Organe d'appel a décrit le terme "effective", lorsqu'il se rapportait à un instrument juridique de la manière suivante: "en application à un moment donné" (in operation at a given time). Nous notons que la définition du terme "effective" comprend également quelque chose "[q]ui intervient dans la réalisation *d'*un événement ou *d'*une condition" (that is concerned in the production of an event or condition). En outre, l'Organe d'appel a dit que l'expression "made effective" (appliquée), lorsqu'elle était utilisée en relation avec des mesures gouvernementales, pouvait faire référence à une mesure qui était en "application" (operative), "en vigueur" (in force) ou avait "pris effet" (come into effect). À l'article XI:1, l'expression "l'application en [est] faite au moyen de" précède les termes "contingents, ... licences d'importation ou d'exportation ou ... tout autre procédé". Cela nous donne à penser que le champ d'application de l'article XI:1 inclut les mesures au moyen desquelles une prohibition ou restriction est produite ou entre en application.

Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.218 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 356; *États-Unis – Essence,* page 22). (notes de bas de page omises)

[403] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).

[404] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.257. *Voir aussi* le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.458.

quantité ou le volume d'un produit qui était importé (ou exporté) entrerait dans le champ d'application de cette disposition:

> L'emploi du terme "quantitatives" dans le titre de l'article XI du GATT de 1994 éclaire l'interprétation des termes "restriction" et "prohibition" figurant à l'article XI:1, donnant à penser que l'article XI couvre les prohibitions et restrictions qui limitent la quantité ou le volume d'un produit qui est importé ou exporté.[405] Cependant, cette disposition ne couvre pas juste *n'importe quelle* restriction ou prohibition. En fait, l'article XI:1 fait référence aux prohibitions ou restrictions "à l'importation ..., à l'exportation ou à la vente pour l'exportation". Par conséquent, selon nous, ce ne sont pas toutes les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation qui seront incompatibles avec l'article XI, mais seulement celles qui sont limitatives, c'est-à-dire celles qui limitent l'importation ou l'exportation de produits.[406] En outre, il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de cette limitation en quantifiant les effets de la mesure en cause; par contre, ces effets limitatifs peuvent être démontrés au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent.[407]

7.45. Ainsi, seules les prohibitions ou restrictions qui ont un effet limitatif sur l'importation (ou l'exportation) sont visées par l'article XI:1 du GATT de 1994. Des groupes spéciaux antérieurs ont aussi interprété de la même manière la notion de "restrictions" et ont conclu que l'article XI:1 s'appliquait à des conditions qui "limitaient" ou avaient un "effet limitatif".[408] Quant à la manière de déterminer les effets limitatifs d'une mesure, l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* a expliqué que cela pouvait se faire en analysant la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure dans son contexte pertinent.[409]

7.46. Lorsqu'ils ont examiné si des mesures avaient un effet limitatif sur l'importation, certains groupes spéciaux se sont concentrés sur la question de savoir si ces mesures limitaient les possibilités de concurrence offertes aux produits importés. Des groupes spéciaux ont donc jugé pertinents des facteurs tels que l'existence d'incertitudes affectant l'importation, la question de savoir si les mesures avaient une incidence sur les plans d'investissement, restreignaient l'accès

[405] (*note de bas de page de l'original*) Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 320.

[406] (*note de bas de page de l'original*) Nous notons que notre interprétation de l'article XI:1 du GATT de 1994 est étayée par deux dispositions de l'Accord sur les licences d'importation qui donnent à penser que certaines procédures de licences d'importation peuvent donner lieu à une charge sans avoir elles-mêmes des effets de restriction sur le commerce d'importation. La note de bas de page 4 de l'Accord sur les licences d'importation dispose que les "procédures de licences d'importation imposant le dépôt d'un cautionnement, qui n'exercent pas d'effets de restriction sur les importations, sont à considérer comme relevant des dispositions [de l'article 2]", qui traite des licences d'importation automatiques. En outre, l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation dispose que, tandis que "[l]es licences non automatiques n'exerceront pas, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ... s'ajoutant à ceux que causera l'introduction de la restriction", ces procédures "n'imposeront pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure."

[407] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).

[408] Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a observé que le sens ordinaire du terme "restriction" était une "une limitation de l'action, [une] condition qui limit[ait] ou [une] régulation" (rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.129). Dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a souscrit à l'interprétation du terme "restriction" utilisée par le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* et a conclu que "toute forme de *limitation* imposée à l'importation ou à l'occasion de l'importation constitu[ait] une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1" (rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.265. (italique dans l'original)). Ce groupe spécial a aussi affirmé que l'expression "condition[s] qui limite[nt]" utilisée par le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* "indiqu[ait] qu'il [fallait] mettre en évidence non simplement une condition imposée à l'importation, mais une condition qui limit[ait], c'est-à-dire qui [avait] un effet limitatif. Dans le contexte de l'article XI, cet effet limitatif [devait] s'exercer sur l'importation elle-même" (rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.270). Les Groupes spéciaux *Brésil – Pneus rechapés, République dominicaine – Importation et vente de cigarettes* et *Colombie – Bureaux d'entrée* ont cité, en les approuvant, des passages importants des rapports *Inde – Restrictions quantitatives* et *Inde – Automobiles* qui définissaient ce critère (rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés*, paragraphe 7.371; rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphes 7.252 et 7.258; rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée,* paragraphes 7.233 à 7.235).

[409] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).

au marché des importations ou rendaient leurs coûts prohibitifs ou imprévisibles, la question de savoir si elles constituaient des facteurs dissuasifs influant sur les importations ou la question de savoir s'il existait un pouvoir discrétionnaire absolu ou indéfini de rejeter une demande de licence.[410] En particulier, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a constaté que certaines des mesures de l'Argentine créaient une "incertitude quant à la capacité d'importer du requérant, ne permett[aient] pas aux entreprises d'importer autant qu'elles le souhait[aient] ou que de besoin mais subordonn[aient] les importations à leurs résultats à l'exportation, et impos[aient] une lourde charge aux importateurs qui n'[avait] aucun rapport avec leurs activités d'importation normales".[411] Faisant référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a relevé que "les mesures affectant les possibilités d'entrée sur le marché ne seraient pas toutes visées par l'article XI [du GATT de 1994], mais uniquement les mesures qui constitu[aient] une prohibition ou une restriction à l'importation de produits, c'est-à-dire les mesures qui affect[aient] les possibilités d'importation elles-mêmes".[412]

7.2.3.2.2 Question de savoir si un critère de l'effet défavorable sur le commerce est nécessaire pour une détermination au titre de l'article XI:1

7.47. Nous rappelons que l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* a reconnu qu'"il n'[était] pas nécessaire de démontrer l'existence de [la limitation des importations] en quantifiant les effets de la mesure en cause".[413] L'Organe d'appel a expliqué que "ces effets limitatifs [pouvaient] être démontrés au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent".[414] Le sens exact de cette constatation a été la source d'un désaccord entre les parties.

7.48. L'Indonésie a fait valoir qu'il n'y avait pas d'infraction à l'article XI:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne les mesures en cause en l'espèce parce qu'il n'y avait pas d'incidence défavorable sur les courants commerciaux[415] et que, pour qu'une mesure constitue une "restriction quantitative", elle devait imposer une "limite absolue" sur les importations.[416] Pour l'Indonésie, le simple fait que l'article XI:1 ne prescrit pas une quantification précise des effets d'une mesure contestée sur le commerce ne signifie pas qu'un plaignant est dispensé de démontrer que la mesure a un *certain*

[410] Par exemple, dans l'affaire *Argentine – Peaux et cuirs*, le Groupe spécial a dit que "l'article XI:1, comme les articles I[er], II et III du *GATT de 1994*, régi[ssait] la protection des possibilités de concurrence pour les produits importés, et non celle des courants commerciaux" (rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.20). Le Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés* a constaté qu'il y avait violation de l'article XI:1 lorsque les amendes n'imposaient pas une restriction à l'importation en soi, mais avaient plutôt un effet de dissuasion absolu sur les importations, en les pénalisant et en rendant leurs "coûts prohibitifs" (rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés*, paragraphe 7.370). Le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, se référant à des affaires antérieures traitant de l'article XI:1 du GATT de 1994, a dit que cette disposition s'appliquait aux "mesures qui engendr[aient] des incertitudes et [avaient] une incidence sur les plans d'investissement, qui restreign[aient] l'accès au marché pour les importations ou qui rend[aient] leurs coûts prohibitifs, tous facteurs qui [avaient] des conséquences sur la situation concurrentielle d'un importateur" (rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*; au rapport du Groupe spécial du GATT, *Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)*; au rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*; au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneus rechapés*)). Dans l'affaire *Chine – Matières premières*, alors même qu'il s'occupait de restrictions à l'exportation et dans une constatation déclarée sans fondement par l'Organe d'appel en raison de préoccupations relatives au mandat (rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 234 et 235), le Groupe spécial a examiné un régime de licences et a constaté qu'"une prescription en matière de licences qui [avait] pour résultat une restriction s'ajoutant à celle qui [était] inhérente à une mesure admissible serait incompatible avec l'article XI:1 du GATT. Une telle restriction [pourrait] survenir dans les cas où les organismes délivrant les licences [avaient] le pouvoir discrétionnaire absolu ou indéfini de rejeter une *demande* de licence". Rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.957.

[411] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.479 (constatation confirmée par le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.288).

[412] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.458 *(*faisant référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.261).

[413] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).

[414] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).

[415] *Voir*, par exemple, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 55, 78, 80, 84, 93, 141 et 161.

[416] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 54, 55 et 110.

effet sur le commerce.[417] À son avis, pour démontrer l'existence d'une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994, un plaignant doit démontrer, par des éléments de preuve clairs et convaincants, que la mesure en cause a un "effet limitatif sur l'importation"[418], et il ne suffit pas que la mesure affecte seulement les importations. À son avis, le fait qu'il n'est pas nécessaire que les plaignants quantifient l'effet précis de la mesure n'est pas une excuse; les plaignants doivent démontrer qu'une mesure a un effet limitatif sur la quantité ou le volume des importations.[419]

7.49. Les coplaignants ont exprimé leur désaccord et ont souligné que, bien qu'ils aient démontré la grave incidence qu'avait le régime indonésien sur le commerce, la constatation susmentionnée de l'Organe d'appel indiquait qu'une incidence défavorable sur les courants commerciaux n'était pas un élément nécessaire du critère juridique relatif à une restriction quantitative.[420] Les États-Unis ont rappelé que les coplaignants pouvaient démontrer l'incompatibilité d'une mesure avec l'article XI:1 en montrant que sa conception, sa structure et son fonctionnement, en eux-mêmes, imposaient des limitations à l'importation (effectives ou potentielles).[421] La Nouvelle-Zélande a en outre indiqué que, bien que les données statistiques ne soient pas un élément essentiel du critère juridique au titre de l'article XI:1, le Groupe spécial pouvait néanmoins les utiliser comme éléments de preuve pour éclairer son examen global de la question de savoir si une mesure avait un effet limitatif. Elle a ajouté que cette approche avait été confirmée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Pérou – Produits agricoles*, où il avait noté que "les éléments de preuve concernant les effets observables de la mesure" pouvaient être pris en considération, mais qu'un "groupe spécial n'était pas tenu d'axer son examen principalement sur les données numériques ou statistiques".[422]

7.50. À notre avis, le libellé du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* est clair: "il n'est pas nécessaire de démontrer [l'effet limitatif des mesures] en quantifiant les effets de la mesure en cause".[423] Par conséquent, contrairement à ce que l'Indonésie affirme, les coplaignants ne sont pas obligés de démontrer les effets limitatifs des mesures en cause en quantifiant leurs effets au moyen des courants commerciaux. Au contraire, les coplaignants peuvent démontrer les effets limitatifs des mesures "au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent".[424] Néanmoins, bien qu'ils ne soient pas tenus de le faire, les coplaignants ont présenté des données sur les courants commerciaux[425], que nous prendrons en considération lorsque nous examinerons chacune des mesures en cause. À cet égard, nous partageons l'avis de la Nouvelle-Zélande selon lequel, bien que les données statistiques ne soient pas un élément essentiel du critère juridique au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, le Groupe spécial peut néanmoins les utiliser comme éléments de preuve pour éclairer son examen global de la question de savoir si une mesure a un effet limitatif. Cela a été confirmé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Pérou – Produits agricoles*, où il a noté que "les éléments de preuve concernant les effets observables de la mesure" pouvaient être pris en considération, mais qu'un "groupe spécial n'était pas tenu d'axer son examen principalement sur les données numériques ou statistiques".[426]

[417] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 24.
[418] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 7.270).
[419] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[420] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 5; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 143; et deuxième communication écrite, paragraphe 9.
[421] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 11; réponse à la question n° 110 du Groupe spécial.
[422] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Pérou – Produits agricoles*, paragraphe 5.56 et note de bas de page 362).
[423] États-Unis, réponse à la question n° 110 du Groupe spécial, paragraphe 95 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217, qui fait référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).
[424] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).
[425] *Voir* Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 110 du Groupe spécial, paragraphe 61; États-Unis, réponse à la question n° 110 du Groupe spécial, paragraphe 97.
[426] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Pérou – Produits agricoles*, paragraphe 5.56 et note de bas de page 362).

7.2.4 Questions préliminaires

7.51. Dans la présente section, nous examinons l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la totalité ou certaines des mesures en cause dans le présent différend n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que i) elles sont des régimes de licences d'importation automatiques ou ii) elles sont visées par l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994.

7.2.4.1 Question de savoir si les mesures en cause n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles sont des procédures de licences d'importation automatiques

7.52. L'Indonésie a fait valoir que son régime de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale était un régime de licences d'importation automatiques expressément autorisé au titre de l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation et, par conséquent, exclu du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 (et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture).[427] Pour elle, son régime de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale est automatique parce que les demandes de recommandations du MOA, de RIPH et d'autorisation d'importation ont été accordées dans tous les cas où toutes les conditions légales étaient remplies conformément à l'article 2 1) de l'Accord sur les licences d'importation.[428]

7.53. Les coplaignants ne souscrivent pas à l'affirmation de l'Indonésie. En plus de faire valoir que les mesures en cause n'étaient pas toutes des procédures de licences d'importation[429], la Nouvelle-Zélande a affirmé que la qualification d'une mesure comme étant un régime de licences "automatiques" ou "non automatiques" n'était pas pertinente pour l'examen du Groupe spécial au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994 (ou de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture).[430] Pour elle, la question récurrente dont le présent Groupe spécial est saisi est celle de savoir si les mesures en cause constituent des restrictions au sens de l'article XI:1 (et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture).[431] À son avis, bien que l'application de certaines de ces restrictions soit faite au moyen de licences d'importation, l'Accord sur les licences d'importation n'est pas pertinent pour l'analyse de ces allégations par le Groupe spécial. Selon elle, il est important de faire la distinction entre les procédures de licences d'importation, d'une part, et les restrictions sous-jacentes dont l'application est faite au moyen de licences d'importation, d'autre part.[432] La Nouvelle-Zélande a soutenu qu'on ne pouvait pas effectuer une analyse au regard de l'article XI:1 (et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture) simplement en évaluant si les procédures de licences utilisées pour la mise en œuvre des restrictions sous-jacentes étaient qualifiées d'"automatiques" ou de "non automatiques", parce que cela aurait pour résultat pervers que des mesures ayant pour effet de limiter les importations seraient à l'abri d'une contestation au titre de

[427] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.

[428] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 47 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 63 et 176; déclaration liminaire à la première réunion de fond, paragraphe 18; et réponses aux questions n° 8, 52, 50 et 51 du Groupe spécial).

[429] La Nouvelle-Zélande a soutenu qu'à l'exception des mesures 1 et 11, dont elle a allégué qu'elles étaient des restrictions quantitatives et des procédures de licences non automatiques prohibées, toutes les autres mesures en cause n'étaient pas des "procédures administratives utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation" au titre de l'article 1:1 de l'Accord sur les licences d'importation, mais plutôt des restrictions quantitatives à l'importation incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphes 11 à 13 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 784; au rapport du Groupe spécial *CE – Volailles*, paragraphe 254; au rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 197).

[430] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 14.

[431] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 15.

[432] Pour la Nouvelle-Zélande, la distinction entre les procédures de licences d'importation, d'une part, et les restrictions sous-jacentes dont l'application est faite au moyen de licences d'importation, d'autre part, a été énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III*, dans laquelle il a confirmé que l'Accord sur les licences d'importation couvrait les procédures de licences d'importation et leur administration, et non les restrictions à l'importation sous-jacentes. Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphes 11 à 13 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 784; au rapport du Groupe spécial *CE – Volailles*, paragraphe 254; au rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 197).

l'article XI:1 du GATT de 1994 (ou de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture) simplement parce que l'application en était faite au moyen de procédures de licences automatiques.[433]

7.54. Les États-Unis ont ajouté que l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les procédures de licences d'importation "automatiques" n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 (et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture)[434] était réfutée par le texte de la disposition.[435] Ils ont fait valoir que le texte de l'article XI:1 du GATT de 1994 indiquait explicitement que les "licences d'importation ou d'exportation" pouvaient imposer des restrictions à l'importation au sens de l'article XI:1 et, par conséquent, que les qualifier d'"automatiques" ne suffirait pas pour exclure, *en soi*, les régimes d'importation indonésiens du champ d'application de ces dispositions.[436] Ils ont aussi soutenu que les régimes indonésiens de licences d'importation n'étaient pas, en tout état de cause, "automatiques".[437]

7.55. Nous partageons l'avis des États-Unis selon lequel il n'y a rien dans le texte de l'article XI:1 du GATT de 1994 qui donne à penser que les régimes de licences d'importation, automatiques ou non automatiques, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition. Au contraire, les licences d'importation sont expressément incluses dans la liste indicative des mesures visées par cette disposition: des restrictions ou prohibitions peuvent être "appliquées", c'est-à-dire être produites ou entrer en application[438], "au moyen de" licences d'importation. À notre avis, le texte de l'article XI:1 du GATT de 1994 n'étaye pas l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les licences d'importation automatiques sont exclues du champ d'application de cet article. Nous convenons aussi avec les coplaignants que l'essence d'une analyse au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994 ne dépend pas de la façon dont une mesure est qualifiée, mais plutôt de la question de savoir si elle impose une restriction ou prohibition à l'importation. En ce sens, nous sommes d'avis qu'une détermination sur le point de savoir si les mesures en cause constituent des licences ou procédures de licences d'importation automatiques n'est pas un aspect liminaire nécessaire de notre examen des allégations des coplaignants au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994. Comme le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, nous considérons que lors de l'examen d'une mesure au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994, la question pertinente est celle de savoir si la mesure prohibe ou restreint le commerce, et non le moyen par lequel l'application de cette prohibition ou restriction est faite.[439]

7.56. Nous observons également que l'Accord sur les licences d'importation n'a pas pour effet d'exclure les licences ou procédures de licences d'importation automatiques *en soi* du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. En fait, la disposition sur laquelle l'Indonésie s'appuie, l'article 2:2 a), concorde avec l'article XI du GATT de 1994 lorsqu'il dispose que les procédures de licences automatiques "ne seront pas administrées de façon à exercer des effets de *restriction* sur les importations …". En outre, l'article 1:2 dispose que "[l]es Membres feront en

[433] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 14.

[434] Les États-Unis ont souligné que l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture couvrait les "mesures du type de celles qui [avaient] dû être converties en droits de douane proprement dits", les "droits de douane proprement dits" étant les seules mesures qui étaient exclues de l'article 4:2. Ils estiment que l'Organe d'appel a confirmé le champ d'application large de l'article 4:2 dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, indiquant que l'article 4:2 était l'"instrument juridique" à utiliser pour la conversion de tous les "obstacles à l'accès aux marchés" en droits de douane proprement dits. États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 95 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchette de prix*, paragraphes 200 et 201); réponse à la question n° 11 du Groupe spécial; déclaration orale liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 8).

[435] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 95 et 96; déclaration orale liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 8.

[436] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 96; réponse à la question n° 11 du Groupe spécial.

[437] Les États-Unis ont fait valoir qu'ils n'étaient pas automatiques parce qu'ils imposaient des prohibitions et restrictions de fond concernant le type et la quantité de produits pouvant être importés, ainsi que des restrictions concernant, entre autres choses, ceux qui pouvaient présenter une demande d'importation, le moment où l'importation pouvait avoir lieu et les buts dans lesquels les importations pouvaient être effectuées. Pour eux, indépendamment du nombre de demandes approuvées, ou de l'absence de pouvoir discrétionnaire de la part des fonctionnaires indonésiens lors de l'examen de ces demandes, ces mesures ne peuvent pas être considérées comme "automatiques" dans quelque sens du terme que ce soit. États-Unis, deuxième communication écrite, section III.A; réponse à la question n° 11 du Groupe spécial; déclaration orale liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 12.

[438] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.218.

[439] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.363.

sorte que les procédures administratives utilisées pour mettre en œuvre des régimes de licences d'importation soient conformes aux dispositions pertinentes du GATT de 1994".

7.57. Nous concluons donc que nous n'avons pas besoin d'examiner, en tant que question liminaire nécessaire dans notre analyse des allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, si les mesures indonésiennes en cause constituent des licences ou procédures de licences d'importation automatiques.

7.2.4.2 Invocation par l'Indonésie de l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994

7.58. Nous allons maintenant examiner le deuxième argument avancé par l'Indonésie pour que certaines de ses mesures soient exclues du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. En l'occurrence, l'Indonésie a invoqué l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 pour exclure la mesure 4 (Prescription relative à la période de récolte)[440], la mesure 7 (Prix de référence des piments et échalotes)[441] et la mesure 16 (Prix de référence de viande de bœuf)[442] du champ d'application de l'article XI:1. Elle a soutenu que ces mesures étaient nécessaires pour résorber un excédent temporaire de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale sur le marché intérieur indonésien.[443] Nous rappelons que l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 est ainsi libellé:

> 2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:
>
> a) …
>
> *c)* Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé*, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:
>
> i) …
>
> ii) … de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché; …

7.59. Les coplaignants ont répondu que l'article XI:2 c) ii) ne pouvait plus être invoqué en ce qui concerne les produits agricoles après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture. Ils ont expliqué que la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture présentait une liste exemplative de mesures qui avaient dû être converties en droits de douane proprement dits et excluait les mesures appliquées "au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994". Selon eux, puisque l'article XI:2 c) s'applique explicitement aux "restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches", il ne s'agit pas d'une "disposition générale ne concernant pas spécifiquement l'agriculture" du GATT de 1994. Par conséquent, ces mesures n'ont pas été exclues des types de mesures qui avaient dû être converties en droits de douane proprement dits en vertu de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les coplaignants ont aussi appelé l'attention du Groupe spécial sur l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture, qui établit que les dispositions du GATT de 1994 sont applicables "sous réserve des dispositions du présent accord".[444] Ils ont en outre soutenu que, même si

[440] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 203.
[441] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 197.
[442] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 199.
[443] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 252 à 257.
[444] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial. États-Unis, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial.

l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 était applicable, l'Indonésie n'avait pas démontré l'existence de ses éléments constitutifs.[445]

7.60. Nous partageons l'avis des coplaignants. Comme ils l'ont expliqué, l'article XI:2 c) a été rendu caduc, s'agissant des mesures agricoles, par l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, qui interdit aux Membres de maintenir "des mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits", ou de recourir ou revenir à de telles mesures. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 dispose que les seules mesures qui n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition sont celles qui sont "appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC". L'article XI:2 c), de par ses termes, concerne les produits agricoles et ne remplit donc pas les conditions requises pour l'exclusion relative aux dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture. Par conséquent, l'Indonésie ne peut pas invoquer l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994. Cela est confirmé par l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture, qui établit que "[l]es dispositions du GATT de 1994", y compris l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994, "seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord". Nous concluons donc que l'Indonésie ne peut pas invoquer l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 pour exclure les mesures 4, 7 et 16 du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, en ce qui concerne les mesures agricoles, l'article XI:2 c) a été rendu caduc par l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

7.2.5 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.5.1 Arguments des parties

7.2.5.1.1 Nouvelle-Zélande

7.61. La Nouvelle-Zélande allègue que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités concernant les produits horticoles prévus dans le régime de licences d'importation ont un effet limitatif sur les importations, d'une manière contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994, car ils ont un effet défavorable sur le volume des importations horticoles en Indonésie. Selon elle, les importateurs ne peuvent présenter des demandes de RIPH et d'autorisations d'importation que pendant des créneaux de présentation des demandes limités, et les RIPH et les autorisations d'importation indiquent des périodes de validité limitées pour l'importation de produits horticoles en Indonésie. Elle fait valoir que ces prescriptions sont structurées de telle façon que les importations sont fortement restreintes pendant la période comprise entre les périodes de validité.[446]

7.62. La Nouvelle-Zélande explique que les RIPH sont délivrées deux fois par an pour les périodes de janvier à juin et de juillet à décembre. S'agissant de la période de janvier à juin, le créneau de présentation des demandes de RIPH est de 15 jours ouvrables à partir du début du mois de novembre de l'année précédente. Pour ce qui est de la période de juin à décembre, le créneau de présentation des demandes de RIPH est de 15 jours ouvrables à partir du début du mois de mai de l'année en cours.[447] En ce qui concerne les autorisations d'importation pour les RI, le créneau de présentation des demandes pour la période de validité de janvier à juin est le mois de décembre, et pour la période de juillet à décembre, le créneau de présentation des demandes est le mois de juin.[448] Toutefois, la Nouvelle-Zélande fait valoir que les créneaux de présentation des demandes d'autorisation d'importation ne sont souvent pas ouverts pendant tout le mois.[449] Elle soutient que

[445] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial. États-Unis, réponse à la question n° 114 du Groupe spécial.

[446] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 211.

[447] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 212 (faisant référence à l'article 13 du Règlement n° 86/201 du MOA, pièce JE-15); deuxième communication écrite, paragraphe 180.

[448] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 212 (faisant référence à l'article 13A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT (pièce JE-10)). L'article 13A du Règlement n° 40/2015 du MOT (pièce JE-11), qui modifie encore le Règlement n° 16/2013 du MOT, établit les mêmes créneaux de présentation des demandes et périodes de validité.

[449] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 213; deuxième communication écrite, paragraphe 180. La pièce NZL-51, en particulier, montre que, pour la période de janvier à juin 2014, le

ces créneaux restreints de présentation des demandes, combinés à la saisonnalité et au temps nécessaire à l'emballage et à l'expédition du produit vers Indonésie, ont des effets négatifs sur les fournisseurs, en particulier ceux dont les routes de transport sont plus longues.[450] Selon elle, les importations sont aussi perturbées à la fin de chaque période de validité parce que les importateurs ne veulent pas courir le risque que des produits arrivent en Indonésie après la fin du semestre[451], en particulier en raison des sanctions applicables. À son avis, cette diminution des importations de produits horticoles pendant le premier mois de chaque période de validité, et à la fin de chaque période, transparaît dans les statistiques commerciales concernant les exportations néo-zélandaises de pommes et d'oignons vers l'Indonésie.[452] En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel ces renseignements ne sont que des éléments de preuve "empiriques", la Nouvelle-Zélande fait valoir que ce n'est pas le cas puisque les statistiques commerciales en question proviennent de son Service des douanes, et portent sur les exportations vers l'Indonésie de produits horticoles qui revêtent une importance particulière pour la Nouvelle-Zélande.[453]

7.63. La Nouvelle-Zélande soutient que les Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée* et *Argentine – Mesures à l'importation* (mentionnant des décisions antérieures de groupes spéciaux du GATT) ont confirmé que des mesures qui restreignaient l'accès aux marchés pouvaient constituer des restrictions quantitatives contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994.[454] Elle soutient que c'est aussi le cas pour les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités, car elles restreignent les possibilités de concurrence et ont un effet limitatif sur les importations de produits horticoles, d'une manière contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[455]

7.2.5.1.2 États-Unis

7.64. Les États-Unis allèguent que les prescriptions de l'Indonésie relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elles constituent des restrictions au sens de cette disposition, c'est-à-dire qu'elles sont des "limitation[s], ou condition[s] limitative[s] de l'importation, ou [ont] un effet limitatif sur l'importation".[456] Ils font valoir que ces prescriptions constituent des restrictions au sens de l'article XI:1 parce que leur structure entraîne une période de plusieurs semaines à la fin d'un semestre, et au début d'un autre, pendant laquelle les produits en provenance des États-Unis (et d'autres Membres éloignés de l'Indonésie) *ne peuvent pas* être exportés vers l'Indonésie.[457] En outre, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[458]

7.65. Les États-Unis expliquent qu'un RI peut demander une RIPH et des autorisations d'importation pour importer des produits horticoles uniquement pendant un créneau limité précédant le début d'un nouveau semestre, que les RIPH et les autorisations d'importation ne sont valides que pendant une période de six mois et qu'un RI doit présenter de nouvelles demandes chaque semestre. Selon eux, l'expédition de produits horticoles pour n'importe quel semestre ne peut commencer qu'après que les RIPH et les autorisations d'importation sont délivrées parce que les exportateurs qui expédient des produits en Indonésie doivent avoir des numéros de RIPH et d'autorisation d'importation valables obtenus auprès du RI en Indonésie pour que leurs produits horticoles soient inspectés et vérifiés dans le pays d'origine. Ils soutiennent que, une fois qu'un RI a obtenu sa RIPH et son autorisation d'importation et passé ses commandes pour le semestre suivant, il faut au moins quatre à six semaines pour que les produits horticoles arrivent en

créneau de présentation des demandes d'autorisation d'importation n'a été que de sept jours ouvrables, du 9 au 17 décembre 2014.

[450] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 214.
[451] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 215.
[452] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 216 et 217.
[453] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 182.
[454] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.238 à 7.241 (mentionnant *Canada – Régies provinciales des alcools* (CEE), paragraphes 4.24 et 4.25; *Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)*, paragraphe 5.6; et *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9) et au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.454).
[455] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).
[456] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155.
[457] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155.
[458] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 283.

Indonésie, à supposer que les exportateurs des États-Unis les expédient immédiatement. Dans ces conditions, les produits doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin du semestre.[459]

7.66. Selon les États-Unis, ces périodes d'absence d'expédition créées par la structure et le fonctionnement des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité pour les RIPH (15 jours ouvrables en novembre et mai seulement) et les autorisations d'importation (un mois en décembre et juin seulement) imposent des conditions limitatives de l'importation et ont des effets limitatifs directs sur les importations de produits horticoles.[460] Les États-Unis trouvent des éléments à l'appui de leur allégation selon laquelle les structures des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité applicables respectivement aux RIPH et aux autorisations d'importation sont des restrictions au titre de l'article XI:1 dans la jurisprudence antérieure[461], et en particulier dans le rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée.* Ils soutiennent que le Groupe spécial a examiné une mesure qui restreignait à deux bureaux colombiens l'entrée des importations de certains produits textiles et vêtements en provenance du Panama et a constaté que la mesure contestée avait un "effet limitatif" sur les importations parce que des "incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui [devaient] s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limit[aient] les possibilités de concurrence pour les importations en provenance du Panama."[462] Les États-Unis soutiennent que les prescriptions de l'Indonésie vont bien au-delà d'"incertitudes" et de "coûts probablement accrus" puisque les mesures indonésiennes ont pour effet d'exclure complètement leurs produits horticoles du marché indonésien pendant quatre à six semaines par semestre, et deux à trois mois par an.[463]

7.67. Les États-Unis font aussi valoir que, bien qu'ils n'y soient pas tenus par l'article XI:1 du GATT de 1994, ils ont présenté des éléments de preuve démontrant l'effet de cette période d'"absence d'expédition" sur les importations, y compris des déclarations d'exportateurs de produits horticoles et de produits d'origine animale attestant que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité les empêchaient purement et simplement d'effectuer des ventes en Indonésie pendant les quatre à six dernières semaines d'une période de validité et au début de la suivante.[464]

7.68. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel la part de marché des oranges, citrons, pommes de terre congelées et jus de pamplemousse originaires des États-Unis a augmenté de 2012 à 2014[465], les États-Unis font valoir que, bien que la part de marché des oranges originaires de leur territoire se soit accrue entre 2012 et 2015, les importations globales d'oranges ont considérablement diminué au cours de la même période. Ils soutiennent aussi que les données sur les importations indonésiennes d'oranges ne contredisent pas les éléments *prima facie* établis par les coplaignants.[466]

7.2.5.1.3 Indonésie

7.69. L'Indonésie fait valoir que son système de licences d'importation pour les produits horticoles est un système de licences d'importation automatiques et que, pour cette raison, il ne viole pas

[459] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 156 à 158; deuxième communication écrite, paragraphe 14; réponse à la question n° 28 du Groupe spécial, paragraphes 100 à 102.

[460] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 157.

[461] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 158 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217; au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 320).

[462] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 158 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).

[463] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 158.

[464] Les États-Unis font aussi référence à des données commerciales montrant que les expéditions de pommes des États-Unis vers l'Indonésie avaient cessé vers la fin des semestres en décembre et en juin pendant la période 2013-2015; à des données montrant que l'interruption dans les expéditions n'avait pas eu lieu avant la saison 2012-2013, lorsque les règlements en matière de licences d'importation avaient pris effet; et à des données montrant que la quantité totale des exportations de pommes des États-Unis vers l'Indonésie avait considérablement diminué à compter de la saison 2012-2013 et n'était pas revenue aux niveaux antérieurs à 2013. États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 15.

[465] Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 20; *voir aussi* Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial.

[466] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 18.

l'article XI:1 du GATT de 1994.[467] Elle soutient qu'au cas où le Groupe spécial préférerait évaluer chaque élément de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles, les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ne violent pas l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'ils permettent l'importation continue de produits en Indonésie.[468]

7.70. L'Indonésie estime qu'il est tout simplement faux de dire qu'il y a une période pendant laquelle les importations sont "restreintes" en fonction du calendrier du processus de demande de licences d'importation.[469] Pour elle, l'argument des coplaignants va à l'encontre de leur argument selon lequel ils sont forcés de trop importer en raison de la prescription de réalisation. Elle soutient aussi que la part de marché de bon nombre des principales importations en provenance des coplaignants a augmenté depuis la mise en œuvre de son régime de licences d'importation actuel, ce qui contraste avec les arguments des coplaignants selon lesquels le régime de licences d'importation a des effets de restriction des échanges. Elle soutient que ces éléments de preuve montrent que les éléments de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles frais que sont les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont compatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[470]

7.71. L'Indonésie fait valoir que rien dans l'article XI:1 du GATT de 1994 n'empêche les Membres de mettre en œuvre des systèmes de licences non discriminatoires raisonnables pour réglementer les importations. Selon elle, le fait que les licences n'ont pas une durée illimitée ou que certaines périodes sont fixées pour la présentation des demandes ne donne pas lieu à une restriction quantitative au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[471] Elle soutient que les créneaux de présentation des demandes sont autorisés en vertu de l'article 1 6) de l'Accord sur les licences d'importation et qu'elle ménage 15 jours ouvrables (21 jours civils) s'agissant du créneau de présentation d'une demande de RIPH pour des produits horticoles et 1 mois s'agissant du créneau de présentation des demandes d'autorisation d'importation. Elle soutient en outre que toutes les demandes de RIPH, de recommandations ou d'autorisations d'importation peuvent être communiquées en ligne aux services INATRADE (services de délivrance de licences commerciales utilisant un système électronique et en ligne) et REIPPT (recommandation relative à l'exportation et à l'importation de certains produits agricoles).[472]

7.72. Pour l'Indonésie, les périodes de validité de ses licences d'importation pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale couvrent toute l'année civile, et il n'y a pas de période pendant laquelle les importations sont restreintes en fonction de l'expiration des périodes de validité.[473] Elle soutient aussi que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont des éléments très couramment employés par les Membres de l'OMC pour administrer les importations.[474]

7.2.5.2 Analyse du Groupe spécial

7.73. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.37, le Groupe spécial examinera chacune des 18 mesures indonésiennes l'une après l'autre. Par conséquent, le Groupe spécial a pour première tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants, la mesure 1 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie et limite les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés.[475] Comme il est expliqué plus haut dans la section 7.2.3, des groupes spéciaux antérieurs ont appliqué un critère en deux étapes en vertu duquel ils établissaient d'abord si le plaignant avait démontré que la mesure en cause entrait dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 et examinaient ensuite si le plaignant avait démontré que la mesure en cause avait un effet limitatif sur l'importation.

[467] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[468] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 166.
[469] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 134.
[470] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 159.
[471] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 135.
[472] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 161.
[473] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 163.
[474] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 164.
[475] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 211; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155.

7.74. Les coplaignants ont fait valoir que la mesure 1 constituait une restriction à l'importation[476], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[477] La Nouvelle-Zélande a en outre fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 1, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[478] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[479]

7.75. L'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 1 par les coplaignants.[480] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[481] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas *en soi* hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 1 faite plus haut dans la section 2.3.2.1, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.76. Compte tenu du large champ d'application de l'expression "tout autre procédé", nous considérons qu'il est plus efficace de suivre l'approche adoptée par le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*[482], décrite plus haut au paragraphe 7.42, et donc d'examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 1 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 1 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial peut examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 1, dans son contexte pertinent.

7.77. À cet égard, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.1, la mesure 1 consiste dans les créneaux de présentation des demandes limités et la période de validité de six mois pour les RIPH et les autorisations d'importation, conjugués à certaines prescriptions applicables avant l'expédition, qui empêchent les importateurs d'expédier leurs produits avant d'obtenir une autorisation d'importation, et à la prescription exigeant que les importateurs réalisent toutes les importations des produits horticoles visés par leurs RIPH et autorisations d'importation pendant la période de validité de ces documents.[483] L'Indonésie applique cette mesure conformément à l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA, qui régit les délais pertinents concernant les RIPH, et aux articles 13A, 14, 21, 22 et 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, qui en font de même pour les autorisations d'importation. Nous discernons les éléments suivants dans la conception, les principes de base et la structure de cette mesure tels qu'ils ressortent des règlements mentionnés:

a. conformément à l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA, les importateurs peuvent demander une RIPH pour la période de validité de janvier à juin pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de novembre de l'année précédente et, pour la période de validité de juillet à décembre, pendant 15 jours ouvrables à partir du début du mois de mai de l'année en cours;

[476] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 211; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155.
[477] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 283.
[478] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[479] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142. (italique dans l'original)
[480] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[481] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[482] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.363.
[483] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 87; et États-Unis, première communication écrite, paragraphe 46.

b. conformément à l'article 13A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, les demandes d'autorisation d'importation peuvent être présentées en décembre pour la période de validité de janvier à juin, et en juin pour la période de validité de juillet à décembre;

c. conformément à l'article 21 1) et 21 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, chaque importation de produits horticoles doit subir une vérification technique, qui est effectuée par un inspecteur désigné par le Ministère du commerce. L'article 22 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que la vérification effectuée au titre de l'article 21 1) porte sur des renseignements qui incluent le pays et le point d'origine, la classification tarifaire et la désignation du produit, ainsi que le type et le volume des produits devant être importés;

d. conformément à l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, les produits horticoles frais ou transformés importés qui ne sont pas les produits horticoles mentionnés dans la reconnaissance du statut de PI-Produits horticoles et/ou l'autorisation d'importation seront détruits ou réexportés conformément à la réglementation.

7.78. Selon la Nouvelle-Zélande, la mesure 1 est structurée de telle façon que les importations sont fortement restreintes au cours de la période comprise entre les périodes de validité. La raison en est que les importateurs ne peuvent présenter des demandes de RIPH et d'autorisations d'importation que pendant des créneaux limités, et que les RIPH et les autorisations d'importation indiquent des périodes de validité limitées pour l'importation de produits horticoles.[484] Les États-Unis partagent l'avis de la Nouvelle-Zélande et font valoir que la mesure 1 constitue une restriction entrant dans le champ d'application de l'article XI:1 parce que sa structure entraîne une période de plusieurs semaines à la fin d'un semestre et au début d'un autre pendant laquelle des produits en provenance des États-Unis (et d'autres Membres éloignés de l'Indonésie) ne peuvent pas être exportés vers l'Indonésie.[485]

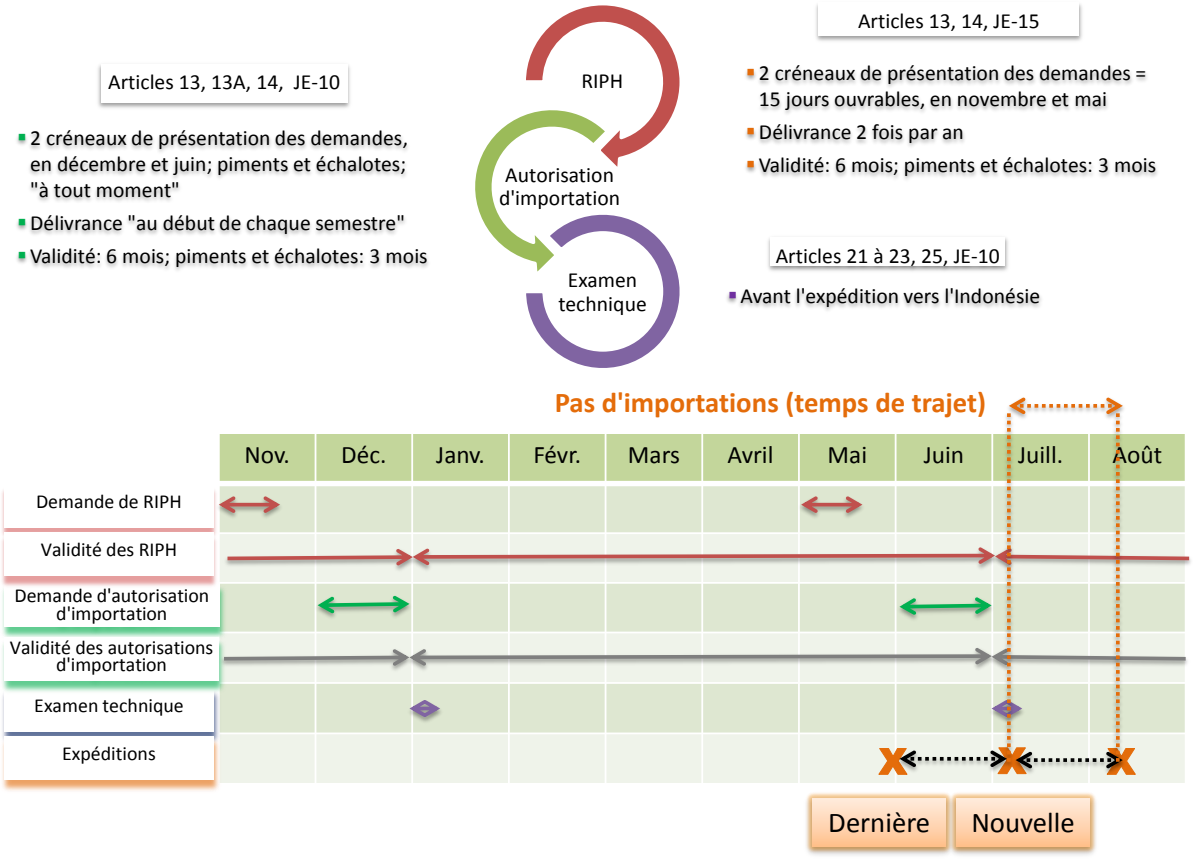
7.79. Un élément essentiel pour comprendre la contestation de cette mesure par les coplaignants est leur affirmation selon laquelle des produits horticoles ne peuvent être expédiés du pays d'origine qu'après que l'autorisation d'importation pour la période considérée a été délivrée.[486] À leur avis, certaines des données exigées par l'article 22 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, ne peuvent être obtenus qu'après la réception des RIPH et autorisations d'importation pour la période de validité pertinente et, par conséquent, l'expédition de produits horticoles ne peut commencer qu'après l'obtention de ces documents, en particulier l'autorisation d'importation.[487] À l'appui de cette affirmation, les coplaignants ont fait référence à la pièce USA-69, qui contient les dispositions relatives à la vérification des produits horticoles émanant de KSO SUCOFINDO, un inspecteur désigné par le Ministère indonésien du commerce, qui prescrivent que, pour présenter une demande de vérification, les importateurs

[484] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 211.
[485] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 155.
[486] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 88; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 47. La Nouvelle-Zélande fait référence à l'exemple d'autorisation d'importation 1, paragraphe 1 (pièce NZL-47) et à l'article 22 du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8), qui énonce les prescriptions relatives à l'inspection avant expédition (IAE) que les importateurs doivent respecter avant d'expédier des produits horticoles vers l'Indonésie. Elle soutient que les renseignements exigés par l'inspecteur chargé de l'IAE sont les renseignements qui figurent dans l'autorisation d'importation de l'importateur, ce qui signifie que l'importateur doit obtenir une autorisation d'importation avant l'IAE et, par conséquent, que les produits horticoles ne peuvent être expédiés de leur pays d'origine qu'après la délivrance des autorisations d'importation pour la période considérée. Les États-Unis font référence à l'autorisation d'importation pour les produits horticoles du Ministère du commerce, paragraphe 1 (pièce USA-19) (qui indique ce qui suit: "Les importations des produits horticoles susmentionnés doivent subir une vérification ou un examen technique dans le pays d'origine … conformément aux procédures douanières" et le RI "doit présenter l'original de cette lettre d'autorisation d'importation pour les produits horticoles à un fonctionnaire de l'Administration des douanes et accises, sur place, pour chaque activité d'importation, afin de remplir la carte de contrôle des importations réalisées (annexée), qui atteste la quantité et le type des produits importés").
[487] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 28 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 28 du Groupe spécial.

doivent déposer certains documents, y compris une autorisation d'importation de produits horticoles.[488]

7.80. Nous croyons comprendre que la restriction alléguée a lieu en raison de la combinaison des différents éléments ou prescriptions qui composent la mesure 1, à savoir i) le moment fixé pour les créneaux de présentation des demandes, ii) la prescription selon laquelle tous les produits horticoles qui arrivent en Indonésie doivent être dédouanés pendant la période de validité de l'autorisation d'importation pertinente[489] et iii) la prescription selon laquelle une autorisation d'importation doit être délivrée avant l'expédition des produits vers l'Indonésie, ainsi que les circonstances factuelles inhérentes au transport international en fonction de la situation géographique du pays exportateur. D'après les éléments de preuve versés au dossier, il peut falloir de deux à six semaines aux produits expédiés depuis les territoires des coplaignants pour arriver en Indonésie.[490] Le graphique qui suit montre le fonctionnement des diverses prescriptions intégrées dans la mesure 1:

LICENCES D'IMPORTATION POUR LES PRODUITS HORTICOLES: SCÉNARIO CONCERNANT LA MESURE 1



Source: D'après le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT (JE-10), et le Règlement n° 86/2013 du MOA (JE-15).

[488] Pièce USA-69.

[489] Nous croyons comprendre que cela découle des périodes de validité pour les RIPH et les autorisations d'importation et de l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié. *Voir aussi* la pièce USA-19, qui présente une autorisation d'importation indiquant ce qui suit: "La présente autorisation d'importation est valide à compter du 1er juillet 2014 (premier juillet deux mille quatorze) jusqu'au 31 décembre 2014 (trente et un décembre deux mille quatorze), comme l'atteste la date d'un avis d'enregistrement douanier, Manifeste (BC 1.1), conformément aux dispositions douanières valables".

[490] *Voir* les pièces USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50 et NZL-97. *Voir aussi* Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial.

7.81. Pour s'assurer d'avoir compris et analysé correctement la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure, ainsi que le fonctionnement qui en découlait dans la pratique, le Groupe spécial a élaboré un scénario hypothétique dont il a fait part aux parties. Nous leur avons demandé leur avis pour confirmer que nos hypothèses reflétaient avec exactitude le fonctionnement de cette mesure.[491] Dans notre scénario hypothétique, nous avons supposé qu'un importateur avait obtenu une RIPH et une autorisation d'importation pour la période de validité de janvier à juin 2015 et qu'il fallait, en moyenne, quatre semaines aux produits pour aller du pays d'origine à l'Indonésie. Cela signifiait que l'importateur devait effectuer sa dernière expédition au plus tard début juin pour que les produits arrivent à temps pour être admis en Indonésie avant l'expiration de la validité de l'autorisation d'importation. Nous avons aussi supposé que le même importateur avait demandé une RIPH et une autorisation d'importation pour la période de validité de juillet à décembre 2015 pendant le créneau de présentation des demandes pour chacun de ces documents (c'est-à-dire les 15 premiers jours ouvrables de mai pour la RIPH et le mois de juin pour l'autorisation d'importation). Suivant l'article 13 A) 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, l'autorisation d'importation serait délivrée au début de chaque semestre, c'est-à-dire en juillet dans le présent scénario. Par conséquent, l'importateur serait en mesure d'expédier des produits horticoles pendant la période de validité de juillet à décembre au plus tôt début juillet, parce qu'il ne peut expédier aucun produit avant d'avoir obtenu la nouvelle autorisation d'importation (en raison des prescriptions relatives à la vérification avant expédition). Si l'importateur était en mesure de les expédier immédiatement après avoir obtenu l'autorisation d'importation, les produits arriveraient début août en raison des hypothèses liées aux délais d'expédition. Dans le présent scénario, il n'y aurait pas d'importations pendant le mois de juillet, l'importateur devrait cesser les importations début juin et ne pourrait les reprendre qu'après avoir obtenu une nouvelle autorisation d'importation début juillet.

7.82. Le scénario hypothétique, qui a été modélisé de façon à suivre de près la manière dont les différents éléments ou prescriptions inclus dans cette mesure fonctionnaient, montre qu'en raison de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice du régime indonésien de licences d'importation pour les produits horticoles, il y a une période pendant laquelle il n'y a pas d'importations en Indonésie. Bien que les coplaignants aient convenu que le scénario donnait une description exacte de la façon dont les mesures fonctionnaient[492], l'Indonésie a fait valoir qu'il ne tenait pas compte de la durée du processus d'approbation, tant pour la RIPH que pour l'autorisation d'importation. Elle a expliqué que si la demande de RIPH complète était reçue le premier jour du créneau de présentation des demandes prévu par l'article 12 du Règlement n° 86/2013 du MOA, la RIPH serait délivrée dans les sept jours (au plus tard le 8 novembre), et, dans le cas des autorisations d'importation, si la demande d'autorisation d'importation complète était reçue par le Ministre du commerce le 1er décembre, l'autorisation d'importation serait délivrée dans un délai de deux jours (au plus tard le 3 décembre).[493] Pour elle, cela signifie que l'importateur sera en mesure d'importer ses produits tout de suite après la délivrance de l'autorisation d'importation, et que les produits arriveront en Indonésie au début de la période d'importation. Elle a aussi soutenu qu'il fallait environ deux semaines pour expédier des produits à partir de différents points d'origine de Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie[494] et qu'il était possible d'obtenir une prolongation en vertu de l'article 12A du Règlement n° 17/2014 du MOT.[495]

7.83. Les coplaignants ont répondu que l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'autorisation d'importation serait délivrée dans un délai de deux jours était incorrecte parce que l'article 13 A) 2) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, disposait clairement que les autorisations d'importation étaient délivrées "au début de chaque semestre."[496] La Nouvelle-Zélande ne souscrivait pas non plus à la déclaration de l'Indonésie selon laquelle il fallait environ deux semaines pour expédier des produits depuis la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie.

[491] *Voir* la question n° 94 du Groupe spécial.

[492] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial;

[493] Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 32. Nous notons que, à l'appui de l'affirmation selon laquelle l'autorisation d'importation sera délivrée dans les deux jours, l'Indonésie fait référence à l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT.

[494] Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 34.

[495] Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 33.

[496] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial (faisant référence à l'article 13A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10; déclaration de l'exportateur Onions New Zealand, pièce NZL-49; et déclaration de l'exportateur Pip Fruit New Zealand, pièce NZL-50). États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial.

Dans le contexte de la mesure similaire applicable aux animaux et produits d'origine animale, elle a expliqué qu'en réalité, il fallait au moins trois semaines pour expédier des viandes et abats de bovins depuis la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie, plus une à deux semaines pour préparer l'expédition avant l'exportation.[497]

7.84. Nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel l'article 13 A) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose explicitement que les autorisations d'importation sont délivrées au début de chaque semestre. Nous notons que l'Indonésie s'est appuyée sur l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT pour essayer de répondre à des allégations au sujet des délais d'obtention des autorisations. Or ce règlement a été publié après l'établissement du présent Groupe spécial et ne figure pas parmi les divers éléments qui constituent la mesure dont nous sommes saisis. Nous faisons aussi observer que, même s'il était inclus dans la mesure 1, l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT n'établit pas à quel moment une autorisation d'importation sera délivrée, et nous ne trouvons donc pas dans cet article d'éléments à l'appui des déclarations de l'Indonésie au sujet du moment de la délivrance des autorisations.[498] En ce qui concerne l'affirmation de l'Indonésie concernant les délais d'expédition, nous rappelons que plus haut, au paragraphe 7.80, nous avons indiqué qu'il y avait des éléments de preuve dans le dossier qui montraient qu'il pourrait falloir de deux à six semaines aux produits expédiés depuis les territoires des coplaignants pour arriver en Indonésie.[499] Néanmoins, même si nous supposions qu'il ne faut que deux semaines pour expédier des produits depuis la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie, le scénario hypothétique susmentionné montrerait quand même que, pendant une période donnée, aucune importation n'entrerait en Indonésie. La seule différence serait que la période pendant laquelle les importations n'entreraient pas en Indonésie serait ramenée d'un mois à deux semaines. En tout état de cause, nous notons qu'à moins que les produits ne puissent arriver en Indonésie le jour suivant celui de l'obtention de l'autorisation d'importation, ce qui nous semble très improbable, il y aurait toujours une période pendant laquelle il n'y aurait pas d'importations en Indonésie. S'agissant de l'argument de l'Indonésie selon lequel la RIPH sera délivrée dans les sept jours, nous notons que, même dans ce scénario, l'importateur devrait quand même attendre encore trois semaines avant de présenter une demande d'autorisation d'importation, parce que le créneau de présentation des demandes ne commence qu'en décembre. De ce fait, les délais de délivrance des RIPH seraient dès lors dénués de pertinence.

7.85. Nous relevons aussi que, hormis les délais de délivrance des autorisations et le délai d'expédition depuis la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas contesté d'autres éléments du scénario hypothétique présenté plus haut, ni la manière dont il reflétait la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 1.

7.86. Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'effet sur l'importation peut être imputé aux élément intrinsèques de la mesure 1, à savoir i) le moment fixé pour les créneaux de présentation des demandes, qui est très proche de l'expiration des documents d'importation antérieurs, ii) les

[497] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, page 8, pièce NZL-12, et à la lettre d'Onions New Zealand concernant les délais d'expédition des oignons depuis la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie (pièce NZL-97).

[498] L'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT dispose ce qui suit:

> Le moment de la présentation des demandes d'autorisation d'importation pour les sociétés qui possèdent l'API-U est le suivant:
> a. l'autorisation d'importation pour les produits horticoles frais est divisée en deux [périodes] chaque année, conformément aux dispositions suivantes:
> 1. pour le premier semestre, soit la période de janvier à juin, les demandes doivent être présentées au mois de décembre de l'année précédente; et
> 2. pour le deuxième semestre, la période de juillet à décembre, les demandes doivent être présentées au mois de juin de l'année en cours;
> b. les demandes d'autorisation d'importation de produits horticoles frais, en particulier les piments (fruits du genre *Capsicum*) relevant de la position n° 0709.60.10.00 du tarif douanier/SH et les échalotes fraîches destinées à la consommation relevant de la position n° 0703.10.29.00 du tarif douanier/SH, peuvent être présentées à tout moment;
> c. les demandes d'autorisation d'importation de produits horticoles transformés peuvent être présentées à tout moment. (pièce JE-12)

[499] Voir les pièces USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50, NZL-97. *Voir aussi* Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; Indonésie, réponse à la question n° 28 du Groupe spécial; et Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial.

prescriptions qui empêchent les importateurs d'expédier des produits avant d'avoir obtenu la nouvelle autorisation d'importation et iii) la prescription selon laquelle tous les produits horticoles arrivant en Indonésie doivent être dédouanés pendant la période de validité de l'autorisation d'importation pertinente. À cela s'ajoute le fait que le transport international depuis le territoire des coplaignants prend nécessairement un certain temps.

7.87. Bien que les éléments intrinsèques de la mesure 1 soient imputables à l'Indonésie, les circonstances factuelles résultant de la situation géographique des coplaignants ne lui sont manifestement pas imputables. En effet, l'Indonésie a fait valoir que "sa situation géographique sur la planète n'était pas une "mesure" destinée à "restreindre" les importations en provenance de la Nouvelle-Zélande ou des États-Unis".[500] Nous sommes d'accord. Toutefois, lorsqu'elle a conçu les divers éléments qui composent la mesure 1, l'Indonésie aurait dû tenir compte du fait que le transport international aurait nécessairement une incidence sur le fonctionnement des mesures et la capacité des Membres de l'OMC de respecter les prescriptions qu'elle imposait.

7.88. Nous observons aussi que le fonctionnement de la mesure 1, tel que décrit dans notre scénario hypothétique susmentionné, et la période sans importations qui en découle sont confirmés par les statistiques commerciales présentées par les coplaignants. Les graphiques figurant dans les annexes 4 et 5 de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande décrivent les exportations de pommes et d'oignons vers l'Indonésie, et comparent les statistiques pour les mêmes mois des années précédant la mise en place du régime de licences d'importation à la fin de 2012. Le volume des importations a diminué pendant les périodes comprises entre les périodes de validité des autorisations d'importation. De même, dans la pièce USA-50, les statistiques sur les exportations de pommes hebdomadaires compilées par le Northwest Horticultural Council des États-Unis montrent que, de 2013 à 2015, les expéditions de pommes des États-Unis vers l'Indonésie ont aussi "cessé vers la fin des premier et deuxième semestres", c'est-à-dire en décembre et en juin.

7.89. Après avoir examiné sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, nous concluons que la mesure 1 a un effet limitatif sur l'importation parce que, pendant certaines périodes, son fonctionnement fait qu'il n'y a pas d'importations de produits horticoles en Indonésie.

7.90. En outre, nous notons que les coplaignants ont aussi fait valoir que la mesure 1 avait un effet négatif sur les possibilités de concurrence des produits importés. À cet égard, la Nouvelle-Zélande a fait référence aux Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée* et *Argentine – Mesures à l'importation* (mentionnant des décisions antérieures de groupes spéciaux du GATT), qui ont confirmé que des mesures qui restreignaient l'accès aux marchés pouvaient constituer des restrictions quantitatives contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994.[501] Pour la Nouvelle-Zélande, c'est le cas des prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités, car elles limitent les possibilités de concurrence.[502] De même, les États-Unis ont trouvé des éléments à l'appui dans le rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* et ont expliqué comment ce groupe spécial avait examiné une mesure qui restreignait à deux bureaux colombiens l'entrée des importations de certains produits textiles et vêtements en provenance du Panama et avait constaté que la mesure contestée avait un "effet limitatif" sur les importations parce que des "incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui [devaient] s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limit[aient] les possibilités de concurrence pour les importations en provenance du Panama."[503] Les États-Unis ont affirmé que les prescriptions de l'Indonésie allaient bien au-delà d'"incertitudes" et de "coûts probablement accrus", puisque les

[500] Indonésie, première communication écrite, note de bas de page 83.

[501] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.238 à 7.241 (mentionnant *Canada – Régies provinciales des alcools* (CEE), paragraphes 4.24 et 4.25; *Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)*, paragraphe 5.6; et *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9) et au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.454).

[502] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).

[503] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 158 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).

mesures indonésiennes avaient pour effet d'exclure complètement leurs produits horticoles du marché indonésien pendant quatre à six semaines par semestre et deux à trois mois par an.[504]

7.91. Nous convenons avec les coplaignants que la manière dont la mesure 1 est conçue et structurée entraîne une limitation des possibilités de concurrence des importateurs dans la pratique parce qu'elle restreint l'accès au marché des produits importés en Indonésie.

7.2.5.3 Conclusion

7.92. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 1 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.6 Question de savoir si la mesure 2 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.6.1 Arguments des parties

7.2.6.1.1 Nouvelle-Zélande

7.93. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 2 (qu'elle dénomme "conditions fixes des licences") constitue une restriction à l'importation parce qu'elle limite les importations aux produits, à la quantité, à la provenance et au point d'entrée indiqués dans les documents autorisant l'importation, ôtant ainsi aux importateurs la capacité de réagir aux forces du marché et aux facteurs externes qui interviennent au cours d'une période de validité.[505] Elle dit que les autorisations d'importation que les RI doivent obtenir spécifient la quantité du produit qui peut être importée au cours d'une période de validité. Les quantités spécifiées dans ces autorisations constituent la quantité maximale de ce produit qui peut être importée au cours de la période de validité suivante.[506]

7.94. La Nouvelle-Zélande fait valoir en outre qu'en déterminant les conditions d'importation au début d'une période de validité et en ne permettant pas que ces conditions soient modifiées pendant la période de validité des licences d'importation, le régime de l'Indonésie a pour effet, entre autres choses, de prohiber les importations en provenance de pays autres que ceux qui sont spécifiés dans la licence d'importation pertinente et de prohiber les importations arrivant à un point d'entrée en Indonésie différent de celui qui est spécifié dans la RIPH ou l'autorisation d'importation.[507] Elle dit que les restrictions des paramètres selon lesquels ils peuvent importer des produits (y compris le point d'entrée) au moyen des licences d'importation font que les importateurs ont moins de possibilités d'importer des produits horticoles en Indonésie, et que ces restrictions ont une incidence sur les "possibilités de concurrence" offertes aux produits importés.[508] Elle allègue que cela a un effet limitatif corollaire sur les importations qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[509]

7.95. La Nouvelle-Zélande soutient par ailleurs que non seulement ces conditions sont fixes pour la période de validité de la licence, mais que l'Indonésie limite aussi les conditions qui peuvent figurer dans la licence d'importation par le jeu du fonctionnement d'autres composantes de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles.[510] Selon elle, il n'est donc pas correct de dire que l'Indonésie n'impose aucune limitation concernant les conditions définies parce que les

[504] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 158.
[505] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 221 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217); deuxième communication écrite, paragraphe 195.
[506] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 222; deuxième communication écrite, paragraphe 196.
[507] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 226.
[508] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).
[509] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227.
[510] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 198.

diverses prescriptions légales fonctionnent conjointement avec la mesure 2 pour imposer des limitations concernant les conditions définies dans les licences d'importation.[511]

7.96. Répondant à l'argument de l'Indonésie selon lequel les faits de l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée* sont différents de ceux de la présente affaire parce que les importateurs ont la flexibilité nécessaire pour définir plus d'un point d'entrée dans la demande d'autorisation d'importation, la Nouvelle-Zélande fait valoir que cette "flexibilité" est en contradiction avec la prescription légale énoncée à l'article 32 du Règlement n° 16/2013 du MOT selon laquelle "[c]haque produit horticole ne peut être importé que par des points de destination qui sont conformes à la réglementation".[512] Elle dit aussi que, en tout état de cause, la prescription imposant de désigner le point de destination n'est que l'une des prescriptions de la mesure 2 qui ne peuvent pas être modifiées pendant la période de validité de l'autorisation d'importation.[513]

7.2.6.1.2 États-Unis

7.97. Les États-Unis allèguent que la mesure 2 est une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et est donc incompatible avec cet article.[514] En outre, ils affirment que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[515] Selon eux, l'Indonésie limite les importations de produits horticoles aux produits dont le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée sont mentionnés dans la RIPH et l'autorisation d'importation qui sont accordées au début de chaque semestre; et prohibe l'importation de tous produits horticoles d'autres types, d'origines différentes ou entrant par des points différents sans permis valide. Ils font valoir qu'une mesure est une "restriction" si elle impose "une limitation de l'importation, une condition limitative de l'importation ou a un effet limitatif sur l'importation".[516] Ils allèguent que, puisque seules certaines importations, mentionnées dans la RIPH et l'autorisation d'importation au début de chaque semestre, sont autorisées à entrer sur le territoire d'un Membre pendant ce semestre, cette mesure impose une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.[517]

7.98. Les États-Unis font valoir qu'au cours de toute période de six mois, les seuls produits horticoles dont l'importation est autorisée sont ceux qui correspondent aux produits énumérés dans les RIPH et autorisations d'importation initiales des importateurs, telles qu'elles ont été délivrées au début du semestre.[518] De leur point de vue, cela signifie que les PI ne peuvent importer que le type particulier de produits horticoles en provenance du pays d'origine et par le point d'entrée spécifiés dans leurs RIPH, au cours du semestre en question.[519] D'après eux, une fois que l'Indonésie a délivré les RIPH et les autorisations d'importation pour six mois, les importateurs ne peuvent pas modifier les spécifications mentionnées ni demander à importer des produits nouveaux ou additionnels et, donc, ils ne peuvent pas tirer parti de possibilités commerciales ni atténuer les risques inhérents aux chaînes d'approvisionnement mondiales.[520] Pour eux, ces caractéristiques impliquent i) que les importations de certains produits (ceux pour lesquels aucune RIPH ni autorisation d'importation n'a été accordée au début de la période d'importation) sont effectivement interdites jusqu'à la période suivante; ii) que seule une quantité spécifiée de chaque type de produit peut être importée jusqu'à la période suivante; iii) que les produits d'autres Membres de l'OMC sont restreints aux volumes initialement sollicités par les importateurs; et iv) que, si le point d'entrée initial n'est plus disponible ou utilisable commercialement, les produits ne peuvent pas entrer par un point d'entrée différent. Ainsi, les États-Unis allèguent que les prescriptions relatives au type, à la quantité, au pays d'origine et au point d'entrée imposées au moyen des RIPH et des autorisations d'importation constituent une

[511] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 199.
[512] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 200.
[513] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 201.
[514] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 160.
[515] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 295.
[516] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 161 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[517] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 160.
[518] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 163.
[519] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 163.
[520] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 163.

limitation de l'importation ou une condition limitative de l'importation, ou ont un effet limitatif sur l'importation, et constituent une "restriction" au sens de l'article XI:1.[521]

7.99. Les États-Unis font valoir en outre que des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que des mesures imposant des limites de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Ils font référence à l'affaire *Inde – Automobiles,* dans laquelle le Groupe spécial a constaté qu'une mesure qui imposait une prescription relative à l'équilibrage des échanges, selon laquelle les exportations des sociétés devaient être au moins équivalentes en valeur à leurs importations, constituait une restriction contraire à l'article XI:1 parce que l'importateur "n'[était] pas libre d'importer autant d'ensembles ou de composants soumis à restriction qu'il pourrait importer sans cela, dans la mesure où le montant des exportations qu'il [pouvait] effectuer [était] soumis à une limite précise"[522], et à l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*, dans laquelle le Groupe spécial a constaté qu'une mesure restreignant l'entrée de certains textiles et vêtements en provenance du Panama à deux points d'entrée en Colombie était une restriction au titre de l'article XI:1.[523]

7.2.6.1.3 Indonésie

7.100. L'Indonésie fait valoir que les plaignants n'ont pas expliqué adéquatement comment une prescription selon laquelle les importateurs doivent déterminer leurs propres conditions d'importation a un quelconque effet limitatif sur les importations.[524] Elle dit que, parce que les conditions d'importation comme le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée sont choisis par les importateurs, les conditions de la licence ne peuvent pas constituer des "mesures qui sont instituées ou maintenues par l'Indonésie" et que, par conséquent, la mesure 2 n'entre pas dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.[525] Elle dit également que les importateurs sont libres de modifier leurs conditions d'importation d'une demande de licence à l'autre, ce qui signifie que les "conditions" ne sont figées que pour la durée d'une période de validité et que cela n'impose aucune limitation concernant les conditions définies par les importateurs, hormis la prescription de réalisation dont l'existence vise à garantir que les importateurs font une estimation raisonnable de leurs volumes d'importation prévus. L'Indonésie affirme que les importateurs ne sont pas tenus d'affecter les volumes d'importation prévus à des points d'entrée spécifiques dans leurs demandes, et elle pense que certains importateurs se ménagent une flexibilité en indiquant plus de points d'entrée qu'ils n'en utiliseront en définitive dans leurs demandes de licence d'importation, sans encourir de sanctions pour ce comportement.[526]

7.2.6.2 Analyse par le Groupe spécial

7.101. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[527], la mesure 2 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie et limite les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés.

7.102. Nous commençons par prendre note de l'affirmation des coplaignants selon laquelle la mesure 2 constitue une restriction à l'importation[528], n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[529] La

[521] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 164.
[522] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 166 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.320).
[523] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 166 (faisant référence à *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).
[524] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 137.
[525] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138.
[526] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 139; deuxième communication écrite, paragraphe 168.
[527] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 90; deuxième communication écrite, paragraphe 196; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 52 et 160.
[528] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 221; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 160.
[529] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 295.

Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 2, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[530] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[531]

7.103. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 2 par les coplaignants.[532] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[533] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. En outre, l'Indonésie a tenté d'exclure la mesure 2 du champ d'application de cette disposition en faisant valoir qu'il ne s'agissait pas d'une mesure "instituée ou maintenue par l'Indonésie", mais du résultat de décisions d'acteurs privés.[534] Nous renvoyons à la section 7.1.3 plus haut, dans laquelle nous avons conclu que la mesure 2 était une mesure prise par l'Indonésie. Compte tenu de la description de la mesure 2 faite plus haut dans la section 2.3.2.2, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et elle n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.104. Comme pour la mesure 1[535], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 2 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 2 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 2, dans son contexte pertinent.

7.105. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.2, la mesure 2 consiste dans la prescription imposant d'importer des produits horticoles uniquement selon les conditions établies dans les RIPH et les autorisations d'importation. Ces conditions incluent la quantité de produits dont l'importation est autorisée, le type spécifique de produits dont l'importation est autorisée, le pays d'origine des produits et le ou les points d'entrée en Indonésie par lesquels les produits entreront. Ces conditions ne peuvent pas faire l'objet de modifications au cours de la période de validité de la RIPH et de l'autorisation d'importation pertinentes.[536] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 6 du Règlement n° 86/2013 du MOA, qui régit les éléments figurant dans les RIPH; de l'article 13 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, qui en fait de même pour les autorisations d'importation; et de l'article 30 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, qui établit que, lorsque les produits importés ne correspondent pas au type de produits spécifié dans les autorisations d'importation et/ou les statuts de RI ou PI, ils sont détruits (produits frais) ou réexportés (produits transformés) aux frais des importateurs. D'après le texte de ces règlements, nous croyons comprendre que l'interdiction de modifier les conditions des RIPH et autorisations d'importation accordées pendant leur période de validité signifie que les importateurs ne peuvent pas importer de produits d'un type différent, en plus grande quantité, en provenance d'un autre pays, ou par un point d'entrée différent par rapport à ceux qui sont spécifiés dans les RIPH ou autorisations d'importation pertinentes.

7.106. Nous observons que l'Indonésie ne nie pas que ces conditions ne peuvent pas être modifiées, mais dit que les importateurs sont libres de modifier les conditions d'importation d'une demande de licence à l'autre.[537] En réponse à une question du Groupe spécial visant à préciser la

[530] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[531] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[532] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[533] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[534] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138.
[535] *Voir* plus haut le paragraphe 7.76.
[536] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 90; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 52.
[537] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 75.

mesure dans laquelle ces conditions peuvent être effectivement modifiées, l'Indonésie a indiqué que, dans le cas où un importateur souhaiterait augmenter la quantité initiale d'importations mentionnée dans les documents d'importation, il aurait deux possibilités: i) présenter une autre demande spécifiant de plus grandes quantités, à condition que le créneau de présentation des demandes soit encore ouvert et que la RIPH n'ait pas encore été délivrée, ou ii) présenter une demande spécifiant une plus grande quantité pendant le créneau de présentation des demandes suivant. De la même façon, l'Indonésie a répondu que, si un importateur souhaitait réduire la quantité de ses importations par rapport à celle qu'il avait auparavant indiquée dans sa demande, il aurait deux possibilités: i) réduire ses importations de 20% au maximum sans être sanctionné ou ii) réduire ses importations de plus de 20% et risquer de se voir imposer une sanction en vertu de l'ancienne réglementation.[538]

7.107. Nous notons que les coplaignants ont centré leur argumentation sur le fonctionnement de cette mesure et, en particulier, sur son incidence préjudiciable sur les possibilités de concurrence. Ils ont soutenu que le fonctionnement de la mesure, qui résultait de sa conception, produisait un effet limitatif sur l'importation.[539] Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que les restrictions des paramètres selon lesquels ils pouvaient importer des produits dans le cadre des licences d'importation faisaient que les importateurs avaient moins de possibilités d'importer des produits horticoles en Indonésie, et que ces restrictions avaient une incidence sur les "possibilités de concurrence" offertes aux produits importés[540], avec un effet limitatif corollaire sur les importations qui était contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[541]

7.108. D'une manière similaire, les États-Unis ont souligné l'incidence préjudiciable de cette mesure sur les possibilités de concurrence des importateurs. Ils ont ainsi fait valoir qu'une fois que l'Indonésie avait délivré les RIPH et les autorisations d'importation pour six mois, les importateurs ne pouvaient pas modifier les spécifications mentionnées, ni demander à importer des produits nouveaux ou additionnels et que, donc, ils ne pouvaient pas tirer parti de possibilités commerciales ni atténuer les risques inhérents à la chaîne d'approvisionnement mondiale.[542] Pour eux, ces caractéristiques du système de licences d'importation de l'Indonésie impliquent i) que les importations de certains produits (ceux pour lesquels aucune RIPH ni autorisation d'importation n'a été accordée au début de la période d'importation) sont effectivement interdites jusqu'à la période suivante; ii) que seule une quantité spécifiée de chaque type de produit peut être importée jusqu'à la période suivante; iii) que les produits d'autres Membres de l'OMC sont restreints aux volumes initialement sollicités par les importateurs; et iv) que, si le point d'entrée initial n'est plus disponible ou utilisable commercialement, les produits ne peuvent pas entrer par un point d'entrée différent.[543]

7.109. En examinant la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 2, nous observons que les diverses prescriptions qu'elle englobe et la façon dont celles-ci interagissent ont l'effet d'un contingent d'importation. De fait, la mesure 2 fixe le volume et le type de produits pouvant être importés pour chaque période de validité, c'est-à-dire tous les six mois. Cela signifie qu'à cette période de six mois correspond une quantité maximale de produits d'un type donné qui peut être importée sans possibilité de modification. Nous notons que, comme l'Indonésie l'a fait valoir, le volume du contingent serait établi par les importateurs eux-mêmes puisqu'ils déterminent les volumes sollicités dans leurs autorisations d'importation. En ce sens, le volume effectif du contingent n'est pas déterminé par l'Indonésie mais plutôt pas les actions des importateurs. Nous rappelons que le fait que des acteurs privés sont libres de prendre diverses décisions afin de se conformer à une mesure n'empêche pas une constatation d'incompatibilité. Au contraire, "lorsque des acteurs privés sont amenés ou encouragés à prendre certaines décisions *en raison des incitations créées par une mesure*, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette

[538] Indonésie, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial. Nous notons que l'Indonésie indique qu'en vertu du Règlement n° 71/2015 du MOT, la prescription de réalisation à 80% a été supprimée pour les produits horticoles, de sorte qu'il n'y a plus de sanction en cas de réduction des importations, quelle qu'en soit la proportion.

[539] *Voir*, par exemple, Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227; Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 198; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 164.

[540] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).

[541] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227.

[542] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 163.

[543] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 164.

mesure".[544] Dans la présente affaire, l'existence d'un système qui a pour effet d'établir un contingent pour chaque période de six mois peut être perçue comme le résultat de la manière dont l'Indonésie a structuré cette mesure. Nous percevons donc l'effet limitatif de cette mesure pour ce qui est du volume des importations.

7.110. Nous notons par ailleurs qu'en prohibant les modifications des paramètres initialement spécifiés dans les RIPH et les autorisations d'importation, et donc en n'autorisant pas l'importation de produits nouveaux ou additionnels au cours de la période de validité de ces documents, ni la modification du point d'entrée initial, la mesure 2 ménage aux importateurs moins de possibilités d'importer des produits horticoles en Indonésie. Nous observons donc que ces restrictions ont une incidence sur les possibilités de concurrence offertes aux produits importés.[545] En particulier, et comme l'allèguent les coplaignants[546], nous notons que cette mesure ôte aux importateurs la flexibilité nécessaire pour réagir à un changement de situation sur le marché ou à des facteurs externes au cours d'une période de validité donnée. Par conséquent, les importateurs sont empêchés de tirer parti de nouvelles possibilités commerciales ou de maîtriser des situations défavorables qui exigent la modification des plans d'importation.

7.111. Si nous replaçons la mesure 2 dans le contexte du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, nous pensons comme la Nouvelle-Zélande que non seulement ces conditions sont fixées pour la période de validité de la licence, mais que l'Indonésie limite aussi les conditions qui peuvent figurer dans la licence d'importation par le jeu du fonctionnement d'autres composantes de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles.[547] Nous partageons donc l'avis de la Nouvelle-Zélande selon lequel il n'est pas correct de dire que l'Indonésie n'impose aucune limitation concernant les conditions définies parce que les diverses prescriptions légales fonctionnent conjointement avec la mesure 2 pour imposer des limitations concernant les conditions définies dans les licences d'importation[548], par exemple la mesure 4 (prescriptions relatives à la période de récolte). Nous observons par ailleurs que les effets limitatifs des conditions fixes imposées par la mesure 2 sont renforcés par l'interaction de celle-ci avec la mesure 3 (prescription de réalisation à 80%) et avec la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) du fait qu'elle enlève aux importateurs la flexibilité nécessaire pour réagir à un changement de situation.

7.2.6.3 Conclusion

7.112. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 2 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.7 Question de savoir si la mesure 3 (Prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.7.1 Arguments des parties

7.2.7.1.1 Nouvelle-Zélande

7.113. La Nouvelle-Zélande allègue que la prescription de réalisation à 80% a pour effet de limiter le volume d'importations que les importateurs sollicitent dans leurs licences d'importation de produits horticoles parce qu'elle amène les importateurs à limiter eux-mêmes la quantité d'importations qu'ils sollicitent dans leurs licences d'importation de produits horticoles et que cela est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 car cela a un effet limitatif sur les importations.[549] La Nouvelle-Zélande fait valoir qu'il est interdit aux RI d'importer des produits horticoles lors des périodes de validité suivantes s'ils n'importent pas au moins 80% de la quantité

[544] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (italique dans l'original)
[545] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).
[546] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 224; deuxième communication écrite, paragraphe 197; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 163.
[547] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 198.
[548] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 199.
[549] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 228 et 236.

de chaque type de produit spécifiée dans leur autorisation d'importation[550], et que les importateurs doivent présenter tous les mois une carte de contrôle des importations réalisées pour montrer qu'ils respectent cette prescription.[551] La Nouvelle-Zélande dit que les importateurs sont fortement incités à respecter la prescription de réalisation à 80% en raison des graves conséquences de son non-respect et du risque d'être effectivement empêchés de mener leurs activités. Elle soutient que les importateurs répondent par une estimation prudente, ou une sous-estimation, des quantités qu'ils sollicitent dans leurs licences d'importation afin d'être sûrs de pouvoir satisfaire à la prescription de réalisation à 80%.[552] La Nouvelle-Zélande soutient également qu'en conséquence, 40 importateurs de produits horticoles, soit 24% du nombre total de ces importateurs, ont vu leurs licences d'importation de produits horticoles frais suspendues en 2015 pour 2 ans.[553]

7.114. La Nouvelle-Zélande affirme aussi que l'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est intensifié lorsque celle-ci est combinée avec la mesure 2 parce que certaines conditions d'importation, comme la quantité, le type de produit, le point d'entrée et le pays d'origine, sont figées avant le commencement d'une période de validité. Cela limite ensuite la flexibilité dont disposent les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80%.[554] La Nouvelle-Zélande estime que, de par sa conception et sa structure, cette mesure agit comme "une limitation d'action, une condition … limitative" et que, par conséquent, comme l'Organe d'appel l'a constaté dans les affaires *Argentine – Mesures à l'importation* et *Chine – Matières premières*, elle constitue une restriction au sens de l'article XI:1.[555]

7.2.7.1.2 États-Unis

7.115. Les États-Unis allèguent que la prescription selon laquelle les RI doivent importer, ou "réaliser", au moins 80% de la quantité spécifiée pour chaque type de produit horticole figurant sur leur autorisation d'importation semestrielle est une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et est donc incompatible avec cet article.[556] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[557] Ils font valoir que, pour chaque semestre, l'Indonésie exige de chaque RI qu'il importe au moins 80% de la quantité spécifiée pour chaque type de produit horticole énuméré dans son autorisation d'importation.[558] En outre, pour surveiller le respect de cette prescription, l'Indonésie exige de chaque RI qu'il présente tous les mois sa carte de contrôle des importations réalisées, qui rend compte de la quantité d'importations réalisées.[559] Les États-Unis disent que, selon la législation indonésienne, un RI qui ne satisfait pas à la prescription de réalisation à 80% ou ne présente pas la carte de contrôle des importations réalisées peut voir son statut de RI suspendu.[560] À leur avis, chaque RI doit abaisser la quantité qu'il sollicite dans sa demande d'autorisation d'importation à un niveau inférieur au volume qu'il solliciterait autrement afin d'atténuer ce risque.[561]

7.116. Les États-Unis font aussi valoir que les RI s'inquiètent des effets de dépression des prix d'une offre excédentaire sur le marché à la fin de la période en raison des efforts déployés par les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80%.[562] Ils soutiennent que ce problème est aggravé dans le cas des piments et des échalotes car la prescription relative aux prix

[550] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 228 (faisant référence à l'article 14A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).
[551] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 228.
[552] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 232 (faisant référence à la déclaration de l'exportateur Onions New Zealand, pièce NZL-49; à la déclaration de l'exportateur Pipfruit New Zealand Inc., pièce NZL-50; et à la déclaration de l'ASEIBSSINDO, pièce NZL-53); deuxième communication écrite, paragraphe 209.
[553] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 209.
[554] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 233.
[555] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 234 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation* et *Chine – Matières premières*).
[556] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 168; deuxième communication écrite, paragraphe 19.
[557] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 306.
[558] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 170.
[559] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 170.
[560] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 170.
[561] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 171 à 173; deuxième communication écrite, paragraphe 19.
[562] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à la pièce USA-21).

de référence de ces produits rend l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation encore plus risquée, et peut faire chuter les prix au-dessous des prix de référence et faire totalement cesser les importations.[563] D'après eux, la prescription de réalisation est une limitation ou condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation étant donné que son respect par l'importateur est la condition pour recevoir l'autorisation d'importer et que son non-respect peut faire perdre le droit d'importer lors d'une période ultérieure.[564]

7.117. Les États-Unis soutiennent que des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que des mesures imposant des limites de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1.[565] Ils font valoir que le Groupe spécial *Inde – Automobiles*, a constaté qu'une mesure qui imposait la prescription voulant que les importateurs équilibrent la valeur des ensembles et composants automobiles importés par la valeur de leurs exportations depuis l'Inde[566] avait un effet limitatif et était donc une "restriction" au titre de l'article XI:1. Ils soutiennent que, pour établir cette conclusion, le Groupe spécial a constaté que la mesure ne fixait pas de "limite numérique absolue", mais "incit[ait] [un importateur] à limiter les importations des produits concernés" parce qu'il se "préoccup[ait] de sa capacité d'exporter … de manière rentable".[567] Ils allèguent que, comme la mesure visée dans cette affaire, la prescription de réalisation à 80% de l'Indonésie amène les importateurs à limiter le volume qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisation d'importation, ce qui entraîne une restriction de la quantité de produits qu'ils sont autorisés à importer.[568]

7.118. Les États-Unis font valoir que les coplaignants ont également présenté des éléments de preuve démontrant que les prescriptions de réalisation ont eu une incidence défavorable sur les importations, y compris des déclarations de plusieurs exportateurs des États-Unis attestant que la prescription de réalisation amenait les importateurs à être "prudents quant à leurs demandes", c'est-à-dire à "demande[r] moins que s'ils n'avaient pas à se préoccuper d'utiliser leur contingent à 80%"[569], et une déclaration de l'Association indonésienne des importateurs de produits horticoles (ASEIBSSINDO) confirmant que la crainte des importateurs de ne pas pouvoir satisfaire à la prescription de réalisation les amenait à être "prudents quant aux volumes qu'ils demandaient afin d'être sûrs d'être en mesure de satisfaire à la règle des 80% et d'éviter ainsi les sanctions".[570] Ils soutiennent que ces éléments de preuve ne sont pas "des conjectures sur des points de détail".[571]

7.2.7.1.3 Indonésie

7.119. L'Indonésie fait valoir que la prescription de réalisation ne constitue pas une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[572] Selon elle, l'argument des coplaignants ne repose sur "rien d'autre que de simples conjectures" et ils n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant que la prescription de réalisation avait eu une incidence défavorable sur les courants commerciaux.[573]

7.120. L'Indonésie fait valoir que la prescription de réalisation sert de garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues et que, pour un pays en développement comme elle, doté de ressources limitées à consacrer à l'administration des importations, il est important de disposer d'estimations sur les volumes d'échanges prévus pour chaque période de validité. Elle soutient que cette mesure n'est pas destinée à entraver les importations et qu'il n'y a pas de limite supérieure au volume qu'un importateur peut importer au

[563] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 172.
[564] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 175.
[565] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268 et au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.256).
[566] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[567] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[568] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 176.
[569] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 20.
[570] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 20.
[571] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 21.
[572] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 144.
[573] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 141; deuxième communication écrite, paragraphe 172.

cours d'une période de validité donnée. L'Indonésie affirme qu'elle comprend le besoin de flexibilité dans les estimations et que, donc, elle a spécifiquement fixé la prescription de réalisation à 80% pour laisser une marge d'erreur. Elle affirme également que cette prescription établit un équilibre entre inciter les importateurs à fournir des estimations réalistes des importations prévues et laisser une marge d'erreur avant l'application de sanctions.[574] Elle soutient qu'en tout état de cause, les sanctions appliquées sont raisonnables car il n'est question que de la suspension du statut de RI pendant deux périodes. Elle dit que la prescription de réalisation est "juste, équilibrée et étroitement définie" pour servir l'objectif légitime du maintien de l'"efficacité administrative".[575]

7.121. L'Indonésie dit que les plaignants ont avancé l'hypothèse qu'une volatilité extrême dans la chaîne d'approvisionnement mondiale aurait pour résultat qu'un importateur perdrait son statut de RI sans que cela soit sa faute, mais qu'ils n'ont pas été en mesure de mentionner un seul cas dans lequel un "événement catastrophique dans la chaîne d'approvisionnement" avait amené un importateur à ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80% et à perdre ensuite son statut d'importateur. Elle dit également que les plaignants n'ont pas démontré que les importations dans leur ensemble avaient diminué à cause de la prescription de réalisation.[576] Elle dit de plus que le Règlement n° 5/2016 du MOT, visant les animaux et produits d'origine animale, et le Règlement n° 71/2015 du MOT, visant les produits horticoles, ont supprimé la prescription de réalisation à 80%, qui n'est plus en vigueur en Indonésie.[577]

7.2.7.2 Analyse du Groupe spécial

7.122. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[578], la mesure 3 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie. En particulier, nous devons déterminer si la mesure 3 oblige les importateurs à limiter leurs importations en les incitant à réduire les volumes qu'ils sollicitent dans leurs autorisations d'importation pour éviter les sanctions prévues.

7.123. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 3 constituait une restriction à l'importation[579], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[580] La Nouvelle-Zélande a en outre fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 3, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[581] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[582]

7.124. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 3 par les coplaignants.[583] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[584] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la

[574] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 142; deuxième communication écrite, paragraphe 173.
[575] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 142; deuxième communication écrite, paragraphe 174.
[576] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 143.
[577] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 176; réponses à la question n° 15 du Groupe spécial, paragraphe 10.
[578] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 232; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 168.
[579] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 234; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 168.
[580] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 283.
[581] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[582] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[583] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[584] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.

description de la mesure 3 faite plus haut dans la section 2.3.2.3, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.125. Comme pour les mesures précédentes[585], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 3 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 2 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 3, dans son contexte pertinent.

7.126. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.3, la mesure 3 consiste dans la prescription selon laquelle les RI de produits horticoles frais doivent importer 80% de la quantité de chaque type de produit spécifiée dans leurs autorisations d'importation pour chaque période de validité de six mois.[586] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 14A, 24, 25A, 26 et 27A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT. Au titre des articles 25A et 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, le Ministère du commerce sanctionne les RI qui ne satisfont pas à la prescription de réalisation à 80% et sanctionne les RI et les PI qui ne présentent pas la carte de contrôle des importations réalisées en suspendant leur statut. Par exemple, un RI qui ne présente pas sa carte de contrôle des importations réalisées à trois reprises pourrait voir son statut révoqué.

7.127. Nous observons qu'un élément essentiel de l'argumentation des coplaignants est l'effet limitatif allégué sur l'importation qui résulte des incitations générées par la prescription de réalisation à 80%. La Nouvelle-Zélande a ainsi fait valoir que, de par sa conception et sa structure, la prescription de réalisation à 80% agissait comme "une limitation d'action, une condition … limitative".[587] À son avis, les importateurs sont fortement incités à respecter la prescription de réalisation à 80% parce que les conséquences de son non-respect sont graves et font qu'un importateur est effectivement empêché de mener ses activités. D'après elle, les importateurs répondent par une estimation prudente, ou une sous-estimation, des quantités qu'ils sollicitent dans leurs licences d'importation afin d'être sûrs de pouvoir satisfaire à la prescription de réalisation à 80%.[588]

7.128. De même, les États-Unis ont dit que chaque RI devait abaisser la quantité qu'il sollicitait dans sa demande d'autorisation d'importation à un niveau inférieur au volume qu'il solliciterait autrement afin d'atténuer ce risque de non-respect de la prescription de réalisation à 80%.[589] Selon eux, les RI s'inquiètent des effets de dépression des prix d'un marché sur lequel l'offre est excédentaire à la fin de la période parce qu'un certain nombre d'importateurs s'efforcent de satisfaire à la prescription de réalisation à 80%, ce qui se traduit par une baisse de la rentabilité.[590] Nous notons que les États-Unis ont soutenu que ce problème était aggravé dans le cas des piments et des échalotes car la prescription relative aux prix de référence rendait l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation encore plus risquée, et pouvait faire chuter les prix des piments et des échalotes au-dessous des prix de référence et faire totalement cesser les importations.[591]

[585] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.

[586] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 92; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 56.

[587] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 234 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation* et *Chine – Matières premières*).

[588] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 232 (faisant référence à la déclaration de l'exportateur Onions New Zealand, pièce NZL-49; à la déclaration de l'exportateur Pipfruit New Zealand Inc., pièce NZL-50; et à la déclaration de l'ASEIBSSINDO, pièce NZL-53); deuxième communication écrite, paragraphe 209.

[589] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 171 à 173.

[590] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à la pièce USA-21).

[591] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 172.

7.129. En examinant la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure, nous notons qu'elle ne limite pas en soi la quantité de produits horticoles importés qui peut entrer en Indonésie. Certes, la mesure 3 exige des importateurs qu'ils importent effectivement un fort pourcentage des volumes sollicités dans leurs demandes d'autorisation d'importation, mais elle n'établit pas de prohibition pure et simple de l'importation de produits horticoles. Néanmoins, elle comprend des règles de mise en application qui prévoient des sanctions sévères en cas de non-respect de la prescription de réalisation à 80%. De fait, conformément à l'article 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, le non-respect de cette prescription peut aboutir à l'abrogation du statut de RI d'un importateur, la présentation d'une nouvelle demande n'étant possible que deux ans au plus tôt après la date de l'abrogation.[592] De par sa nature même, la possibilité de faire l'objet de sanctions sévères, qui peuvent se traduire, pour l'importateur, par la perte de ses moyens d'existence commerciale, constitue raisonnablement une incitation pour les importateurs à respecter la prescription de réalisation à 80%. Comme l'ont fait valoir les coplaignants[593], il est raisonnable de conclure que la perspective de voir leur statut de RI abrogé, et donc de ne pas être en mesure d'importer des produits pendant au moins deux ans, est une incitation suffisamment forte pour amener les importateurs à faire une estimation prudente, ou une sous-estimation, des quantités qu'ils souhaitent importer afin d'être sûrs de pouvoir satisfaire à la prescription de réalisation à 80%.

7.130. Nous observons que l'effet de cette mesure peut varier en fonction de la situation de l'importateur; en particulier, de ses prévisions concernant la quantité de produits horticoles qu'il s'attend à vendre et à importer au cours d'une période donnée, de sa situation concurrentielle, des conditions du marché et de son éventuel degré d'aversion au risque. En conséquence, un importateur qui est convaincu que la demande de ses produits ne va pas changer de manière notable au cours de la période de validité d'une autorisation d'importation, ou qui est prêt à prendre des risques, pourrait ne pas être incité à beaucoup diminuer les quantités qu'il sollicite. La situation sera différente si l'importateur s'attend à une volatilité de la demande et des prix, ou s'il a une aversion au risque, et qu'il ne veut donc pas solliciter une quantité qu'il ne pourrait peut-être pas importer sans manquer de respecter la prescription de réalisation à 80%. Néanmoins, nous sommes d'avis que, dans les deux cas, bien qu'il puisse y avoir une différence quant au degré auquel la mesure 3 influe sur la décision des importateurs concernant la quantité à solliciter dans leurs autorisations d'importation, tout importateur sera amené à se montrer plus prudent dans ses estimations. De notre point de vue, cette mesure intensifie les risques inhérents à la conduite de transactions commerciales. Nous estimons par conséquent que la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 3 montrent qu'elle a un effet limitatif pour ce qui est du volume des importations de produits horticoles en Indonésie.

7.131. Lorsque nous examinons la mesure 3 dans le contexte du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, nous notons que, comme la Nouvelle-Zélande l'explique[594], il apparaît que l'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est "intensifié" quand elle est combinée avec la mesure 2. Nous rappelons que la mesure 2 consiste dans la prescription imposant d'importer des produits horticoles uniquement selon les conditions étblies dans les RIPH et les autorisations d'importation. Étant donné que certaines conditions d'importation, comme la quantité, le type de produit, le point d'entrée et le pays d'origine sont fixées avant le commencement d'une période de validité et ne peuvent pas être modifiées au cours de cette période de validité, la flexibilité dont les importateurs disposent pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80% en modifiant peut-être le type de produit, le pays d'origine ou le point d'entrée, s'en trouve encore réduite. Comme il a été noté plus haut au paragraphe 7.128 en ce qui concerne les effets sur les prix soulignés par les États-Unis, l'effet limitatif de la mesure 3 peut être perçu comme étant aussi intensifié lorsqu'elle est combinée avec la mesure 7 relative à l'importation de piments et d'échalotes. Comme les États-Unis l'expliquent, on peut raisonnablement penser que l'existence de la prescription relative aux prix de référence peut rendre l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour satisfaire à la prescription de réalisation encore plus risquée, parce que cela peut aboutir à une chute des prix des piments et

[592] Article 27A du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[593] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 232 (faisant référence à la déclaration de l'exportateur Onions New Zealand, pièce NZL-49; à la déclaration de l'exportateur Pipfruit New Zealand Inc., pièce NZL-50; et à la déclaration de l'ASEIBSSINDO, pièce NZL-53); deuxième communication écrite, paragraphe 209; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 173. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, article 14A, pièce JE-10).

[594] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 233.

des échalotes au-dessous du prix de référence. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section 2.3.2.3, cela se traduirait par une suspension totale des importations.

7.132. Nous observons que l'Indonésie a fait valoir que les coplaignants n'avaient présenté aucun élément de preuve indiquant que la prescription de réalisation avait eu une incidence défavorable sur les courants commerciaux.[595] Comme il est expliqué plus haut dans la section 7.2.3.2.2, "il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de [la limitation des importations] en quantifiant les effets de la mesure en cause".[596] Néanmoins, les éléments de preuve versés au dossier confirment encore l'effet limitatif de cette mesure. Par exemple, un certain nombre d'exportateurs des États-Unis attestent que la prescription de réalisation amène les importateurs à être "prudents quant à leurs demandes" car ils "n'ont pas de boule de cristal – ils ne savent pas ce qui va se passer sur le marché – donc ils demandent moins que ce qu'ils demanderaient en temps normal", c'est-à-dire qu'ils "demandent moins que s'ils n'avaient pas à se préoccuper d'utiliser leur contingent à 80%".[597] Les coplaignants font aussi référence à une déclaration de l'ASEIBSSINDO indiquant que la crainte des importateurs de ne pas pouvoir satisfaire à la prescription de réalisation les amène à être "prudents quant aux volumes qu'ils demandent à importer afin d'être sûrs d'être en mesure de satisfaire à la règle des 80% et d'éviter ainsi les sanctions".[598]

7.133. Enfin, nous observons la similitude de la mesure 3 avec les mesures examinées par le Groupe spécial *Inde – Automobiles*. Ce groupe spécial a constaté qu'une mesure qui ne fixait pas de limite numérique absolue à l'importation, mais incitait les importateurs à limiter leurs importations en raison de l'obligation de respecter l'engagement d'exporter imposé par l'Inde[599], équivalait à une restriction à l'importation et que le degré de restriction effectif résultant de cette mesure variait d'un signataire à l'autre en fonction de plusieurs facteurs. Pour le groupe spécial chargé de ce différend, un constructeur n'était en aucun cas libre d'importer, sans contrainte commerciale, autant de produits qu'il le souhaitait, abstraction faite de ses possibilités d'exporter et de ses obligations en la matière.[600] La prescription de réalisation à 80% agit d'une manière semblable en incitant les importateurs à limiter le volume qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisation d'importation, ce qui entraîne une restriction de la quantité de produits qu'ils sont autorisés à importer.

7.2.7.3 Conclusion

7.134. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 3 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.8 Question de savoir si la mesure 4 (Prescription relative à la période de récolte) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.8.1 Arguments des parties

7.2.8.1.1 Nouvelle-Zélande

7.135. La Nouvelle-Zélande allègue que, en tant que prohibition ou restriction à l'importation de produits horticoles, la prescription relative à la période de récolte en Indonésie est une restriction quantitative prohibée par l'article XI:1 du GATT de 1994.[601] Elle dit que le régime indonésien de licences d'importation prohibe l'importation de certains produits horticoles durant toute la période de récolte en Indonésie par la biais du gel ou de la limitation des RIPH durant cette période.[602] La Nouvelle-Zélande fait valoir que les prohibitions et restrictions qui ont un effet limitatif sur les

[595] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 141; deuxième communication écrite, paragraphe 172.
[596] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).
[597] Pièce USA-21.
[598] Pièces USA-28 et NZL-53.
[599] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268.
[600] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.277.
[601] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242.
[602] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 241.

importations en restreignant la capacité de concurrence des produits importés sur le marché intérieur, ont été considérées par des groupes spéciaux comme incompatibles avec l'article XI:1.[603]

7.136. La Nouvelle-Zélande allègue que l'importation de produits horticoles est restreinte à des périodes situées en dehors de la saison de la récolte de ces mêmes produits en Indonésie et des périodes avant et après récolte. Selon elle, le Ministère indonésien de l'agriculture délivre des RIPH pour l'importation de produits horticoles frais destinés directement à la consommation et, dans le cadre du processus de demande d'une RIPH, un RI est tenu de fournir un plan de distribution des produits importés par date et région/municipalité. Le Ministère de l'agriculture gèle ou limite les quantités approuvées dans une RIPH en fonction de la période de récolte des produits horticoles indonésiens et des périodes avant et après récolte.[604] La Nouvelle-Zélande allègue qu'au début du mois de mai 2015, le Ministère de l'agriculture a indiqué que, pour la seconde moitié de 2015, les importations de certains produits devraient être restreintes en raison de la production indonésienne durant la même période[605], et qu'il a recommandé qu'aucune importation d'échalotes, de piments, de mangues, de bananes, de melons, de papayes ou d'ananas n'ait lieu et que les importations d'oranges et de mandarines soient limitées à la période allant d'octobre à décembre.[606] Elle mentionne par ailleurs des rapports sur les importations indonésiennes de fruits qui confirment que, fin mai 2015, le Ministère de l'agriculture voulait interdire les importations d'agrumes (à l'exception des citrons) durant la période de récolte entre juillet et septembre.[607]

7.137. Répondant aux arguments de l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie ne tente même pas de faire valoir que la limitation des importations pendant les périodes de récolte dans le pays n'est pas une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994, mais cherche plutôt à invoquer uniquement un moyen de défense au titre de l'article XX b).[608]

7.2.8.1.2 États-Unis

7.138. Les États-Unis allèguent que l'Indonésie restreint l'importation de produits horticoles en fonction des périodes de récolte en Indonésie des mêmes produits nationaux et que cette limitation est une restriction à l'importation incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[609] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[610] Ils font valoir que la prescription relative à la période de récolte est une limitation, ou condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation, étant donné qu'au moyen du processus de demande des RIPH, l'Indonésie limite l'importation de certains produits horticoles pendant la saison de la récolte des mêmes produits nationaux.[611] D'après les États-Unis, en vertu du Règlement n° 86/2013 du MOA, le Ministère de l'agriculture établit des périodes au cours de chaque semestre pendant lesquelles il restreint ou prohibe l'importation de certains produits horticoles pour protéger les mêmes produits nationaux durant leurs périodes de récolte.[612] Les États-Unis disent que le Ministère de l'agriculture exige d'un RI qu'il présente un plan indiquant quand et où il a l'intention de distribuer les produits horticoles importés au cours de chaque semestre[613] et que, sur la base de ces renseignements, le Ministère limite l'importation des

[603] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.236).
[604] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 238 (faisant référence à l'article 5 2) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[605] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 238 (faisant référence à la lettre du MOA concernant la prohibition/limitation, pièce NZL-39).
[606] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 238.
[607] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 239 (faisant référence à "Indonesia's citrus importers under threat", *Asiafruit,* 27 mai 2015 (pièce NZL-74) et à "Growers left to find a market as Indonesia turns away citrus", *NewsMail,* 17 juillet 2015 (pièce NZL-75).
[608] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 221.
[609] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 178.
[610] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 319.
[611] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 179.
[612] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180; deuxième communication écrite, paragraphe 22.
[613] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence à l'article 8 2) e) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15, et à la notification par un RI du plan de distribution au Ministère de l'agriculture, mai 2015, pièce USA-24); deuxième communication écrite, paragraphe 22.

produits horticoles en fonction des périodes de récolte dans le pays au moyen du processus de demande des RIPH.[614]

7.139. Les États-Unis disent que les données relatives aux importations indonésiennes des produits horticoles pertinents révèlent les effets des restrictions de l'Indonésie fondées sur les périodes de récolte. Ils font valoir que, par exemple, l'Indonésie a importé approximativement 980 000 kilogrammes de mangues en 2011 et 1 million de kilogrammes en 2012[615], mais que la quantité importée a chuté vertigineusement après la promulgation du Règlement n° 86/2013 du MOA, pour s'établir à 119 000 kilogrammes en 2013 et à 233 466 kilogrammes en 2014. Ils font également valoir qu'il n'y a eu aucune importation de mangues entre janvier et août 2013 et entre juin et décembre 2014[616], et que les données relatives aux importations d'autres produits horticoles visés comme les bananes, durians, melons et ananas, font apparaître une évolution analogue.[617] Les États-Unis soutiennent que, fin 2015, le Ministère de l'agriculture a communiqué aux importateurs ses plans de restrictions saisonnières pour 2016[618], qui comprenaient une interdiction annuelle totale pour les échalotes, piments, bananes, ananas, mangues, melons et papayes.[619] En outre, ils disent que les carottes sont visées par une restriction à hauteur de 15% de la demande, le durian est autorisé pendant seulement trois mois et les oranges et oignons sont autorisés pendant seulement six mois.[620] De plus, en 2015, le Ministère de l'agriculture n'a délivré de permis d'importation pour aucun agrume, à l'exception des citrons, entre juillet et septembre.[621]

7.140. Les États-Unis rappellent que le Groupe spécial *Turquie – Riz* a examiné, dans le contexte de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, la suspension par la Turquie de la délivrance de permis d'importation pendant les périodes de récolte locale afin d'assurer l'absorption de la production de riz locale.[622] Ce Groupe spécial a constaté que cette mesure "restrei[gnait] l'importation de riz pendant certaines périodes" et était donc une restriction quantitative à l'importation.[623] Les États-Unis font valoir que, de façon semblable, la prescription de l'Indonésie fondée sur les périodes de récolte en Indonésie impose une limitation concernant les produits horticoles importés et a un effet limitatif sur les quantités dont l'importation est autorisée en Indonésie.[624] Pour eux, l'effet de restriction de cette mesure ressort clairement de son texte, de sa structure et de son fonctionnement, compte tenu également de l'étendue du pouvoir conféré au Ministère de l'agriculture par la législation indonésienne.[625]

7.2.8.1.3 Indonésie

7.141. L'Indonésie allègue que cette mesure est une exception aux disciplines de l'article XI:1 parce qu'elle est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, conformément à l'article XX b) du GATT de 1994.[626] Elle fait valoir que l'offre excédentaire de produits horticoles frais dans une région particulière du vaste archipel indonésien pourrait avoir des "conséquences désastreuses" car le climat équatorial accélère la décomposition de ces produits, ce qui pose un grave problème sanitaire dû à la propagation de certaines bactéries pathogènes présentes dans les produits avariés. Elle fait également valoir qu'en l'absence d'une coordination des importations avec les périodes de récolte

[614] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180.
[615] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence à "Query: Importation of mangoes, from 2011–2015, Monthly", *BPS – Statistics Indonesia*, pièce USA-51).
[616] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence à "Query: Importation of mangoes, from 2011–2015, monthly", *BPS - Statistics Indonesia*, pièce USA-51).
[617] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182; deuxième communication écrite, paragraphe 23.
[618] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence à la pièce USA-91).
[619] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence à la pièce USA-91).
[620] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence aux pièces USA-91 et USA-92).
[621] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence aux pièces USA-27, USA-92 et USA-93).
[622] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.113).
[623] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.121).
[624] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 184.
[625] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 24.
[626] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 150.

dans le pays, des stocks de produits horticoles frais en décomposition risquent de faire peser de graves menaces sur la santé publique. D'après elle, en s'assurant que les importations sont réorientées pendant les périodes de récolte dans le pays, elle adopte une approche proactive visant à protéger sa population des maladies.[627] Selon elle, cette mesure est donc nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[628]

7.142. L'Indonésie confirme que, conformément à l'article 5 1) du Règlement n° 86/2013 du MOA, les importations ont lieu au cours des périodes spécifiées qui sont situées en dehors de la période de récolte et des périodes avant et après récolte, ajoutant que les importations ne sont pas interdites mais seulement réglementées pour ce qui est du moment de leur entrée sur le territoire indonésien.[629] En réponse à la question n° 17 du Groupe spécial, l'Indonésie précise aussi que le Ministère de l'agriculture tient les milieux d'affaires au courant de ses décisions en la matière, par le biais de rapports publiés par l'Agence pour la sécurité alimentaire, et avant le début de chaque créneau de présentation des demandes. Le Ministère du commerce "donne effet" à la période fixée par le Ministère de l'agriculture en délivrant des autorisations d'importation en conséquence. Par ailleurs, le Ministère de l'agriculture "garantit que toutes les RIPH fournies en vue de l'obtention d'une autorisation d'importation respectent la période spécifiée, en travaillant avec les importateurs au stade de la présentation de la demande de RIPH pour faire en sorte qu'ils excluent la période spécifiée de leurs demandes de licence".[630]

7.143. En outre, l'Indonésie dit que cette mesure peut aussi être justifiée au regard de l'article XI:2 c) ii) pour résorber un excédent temporaire.[631] D'après elle, le but est d'éviter une offre excédentaire de certains produits horticoles frais seulement qui pourrait avoir des conséquences désastreuses. Elle explique que, compte tenu de sa situation géographique, elle a toujours été un pays agricole et que la plupart de ses habitants gagnent leur vie grâce à l'agriculture. Alors que presque chaque province indonésienne a sa propre production de piments et d'échalotes, l'Indonésie est aussi un producteur important d'autres produits horticoles frais comme les mangues, durians, pommes de terre, carottes, bananes, papayes, ananas et melons, qui sont produits dans toutes les provinces du pays. L'Indonésie soutient que cela signifie qu'à certaines périodes, un produit agricole donné est abondant sur son territoire.[632]

7.2.8.2 Analyse du Groupe spécial

7.144. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[633], la mesure 4 constitue une prohibition ou restriction ayant un effet limitatif sur l'importation qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, nous devons déterminer si la mesure 4 prohibe l'importation de certains produits horticoles à des moments en rapport avec la période pendant laquelle l'Indonésie récolte le même type de produits horticoles.

7.145. Nous commençons par noter que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 4 constituait une prohibition ou restriction à l'importation[634], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[635] La Nouvelle-Zélande a fait valoir en outre que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 4, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[636] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y

[627] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 155.
[628] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 201.
[629] Indonésie, réponse à la question n° 33 du Groupe spécial, paragraphe 21.
[630] Indonésie, réponse à la question n° 17 du Groupe spécial.
[631] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 203.
[632] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 255.
[633] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 178.
[634] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 178.
[635] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 319.
[636] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.

compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[637]

7.146. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 4 par les coplaignants.[638] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[639] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 4 faite plus haut dans la section 2.3.2.4, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.147. Comme pour les mesures précédentes[640], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 4 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 4 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 4, dans son contexte pertinent.

7.148. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.4, la mesure 4 consiste dans la prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles doit avoir lieu avant, pendant et après les saisons de récolte dans le pays correspondantes, durant une certaine période.[641] L'Indonésie met en œuvre cette mesure principalement au moyen des articles 5 et 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA. Conformément à ces dispositions, l'importation de produits horticoles ne peut avoir lieu qu'*avant*, *pendant* et *après* la saison de la récolte durant une certaine période établie par les autorités indonésiennes. Les prescriptions relatives aux périodes imposent des limites concernant non pas la quantité de produits que les importateurs peuvent importer au cours d'une période de validité donnée, mais plutôt le *moment* où ils peuvent importer ces produits, prohibant de ce fait les importations en dehors des périodes fixées par le Ministère de l'agriculture.[642] Pour établir ces périodes, le Ministère de l'agriculture est guidé sur les objectifs et déterminations établis par le Conseil de sécurité alimentaire[643] qui sont publiés par la suite dans le cadre des plans de développement quinquennaux de l'Indonésie. Le Ministère de l'agriculture communique les périodes qu'il a spécifiées aux milieux d'affaires avant le début de chaque créneau de présentation des demandes, et les notifie en même temps officiellement au Ministère du commerce. Celui–ci peut être consulté avant l'adoption officielle d'une période de validité. Le Ministre du commerce donne effet aux périodes spécifiées par le Ministre de l'agriculture en délivrant des autorisations d'importation en fonction de la période spécifiée.[644]

7.149. Comme il est indiqué plus haut, l'Indonésie a conçu la mesure 4 dans le cadre du fonctionnement du système des RIPH. En conséquence, elle contrôle l'importation de certains produits horticoles au cours de la période de récolte en Indonésie du même type de produits en gelant ou limitant les RIPH durant ces périodes.[645] Dans la pratique, l'Indonésie prohiberait ou restreindrait l'importation de certains produits sur la base d'une décision des autorités qui est liée à la période de récolte dans le pays du même produit national. Il semble que telle soit aussi l'interprétation des coplaignants. La Nouvelle-Zélande, par exemple, fait valoir que l'Indonésie prohibe l'importation de certains produits horticoles pendant la période de récolte en Indonésie en

[637] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[638] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[639] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[640] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[641] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 95 et 96; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 60.
[642] Indonésie, réponse à la question n° 34 du Groupe spécial.
[643] Indonésie, réponse aux questions n° 18 et 34 du Groupe spécial.
[644] Indonésie, réponse à la question n° 34 du Groupe spécial.
[645] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 241.

gelant ou limitant les RIPH durant ces périodes[646] et donc en restreignant la capacité de concurrence des produits importés sur le marché intérieur.[647]

7.150. L'Indonésie ne semble pas contester que la mesure 4 entraîne des limitations temporaires de l'importation. En effet, hormis invoquer des moyens de défense au titre des articles XX et XI:2 c) ii), elle a fait simplement valoir que les coplaignants n'avaient pas démontré que ses limitations temporaires des importations pendant des périodes spécifiques de l'année avait eu un effet limitatif sur les importations.[648] Nous notons que, par souci de clarté, le Groupe spécial a demandé à l'Indonésie de donner des précisions sur le sens de l'expression "limitations temporaires des importations pendant des périodes spécifiques" figurant dans sa première communication écrite.[649] L'Indonésie a répondu que "les importations [n'étaient] pas interdites, mais seulement réglementées pour ce qui [était] du moment de leur entrée sur le territoire indonésien".[650] De même, en réponse à une question du Groupe spécial sur la manière dont le Ministère du commerce donnait effet aux périodes spécifiques mentionnées à l'article 8 2) e) du Règlement n° 86/2013 du MOA, elle a indiqué que cela était fait par la délivrance d'autorisations d'importation en fonction de ces périodes et que le Ministère de l'agriculture garantissait que toutes les RIPH fournies avec les demandes d'autorisations d'importation respectaient les périodes spécifiques, en "travaillant avec les importateurs au stade de la présentation de la demande de RIPH pour faire en sorte qu'ils excluent la période spécifiée de leurs demandes de licence". Elle a en outre précisé que la prescription relative aux périodes imposait des limites concernant non pas la quantité de produits, mais seulement le moment où l'importation avait lieu.[651]

7.151. Il apparaît donc que la mesure 4 est conçue dans le contexte d'autres composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie, et permet au gouvernement de prohiber l'importation de produits particuliers au cours de périodes particulières. Même si le libellé de la mesure 4 ne restreint pas expressément l'importation en fonction de quantités spécifiques, la conséquence pratique de la limitation temporelle de l'importation, telle qu'établie par l'Indonésie, est que, durant certaines périodes, le volume des importations est réduit à zéro. La mesure 4 constitue donc une restriction quantitative équivalant à une prohibition totale parce qu'aucune importation n'est autorisée pendant des périodes spécifiées. De même, elle constitue aussi une restriction quantitative quand l'importation n'est pas prohibée parce que le volume des importations autorisé est réduit pendant une période donnée.

7.152. Cette interprétation est confirmée par les éléments de preuve présentés par les coplaignants. Par exemple, ceux-ci ont communiqué une lettre datée du 6 mai 2015 et adressée par le Secrétaire du Directeur général de l'horticulture au Secrétaire du Directeur général de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, en réponse à une demande de "données et renseignements concernant la saison de la récolte et la production mensuelle, de juillet à décembre 2015, de plusieurs fruits et légumes"[652], qui recommandait l'instauration d'une interdiction d'importer les produits horticoles en concurrence avec les produits nationaux devant être récoltés pendant la période de juillet à décembre. Le Secrétaire du Directeur général de l'horticulture a de plus recommandé l'imposition de "restrictions à l'importation" pour certains produits n'ayant pas de saison de récolte locale définie et pour des produits devant être récoltés au premier semestre de l'année.[653]

[646] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 241.
[647] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242.
[648] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 82.
[649] Question n° 33 du Groupe spécial (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 82 et 83).
[650] Indonésie, réponse à la question n° 33 du Groupe spécial.
[651] Indonésie, réponse à la question n° 34 du Groupe spécial.
[652] Lettre de M. Yul Sarry Bahar, Secrétaire du Directeur général de l'horticulture, au Secrétaire du Directeur général de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, 6 mai 2015, pièces USA-25 et NZL-39.
[653] Lettre de M. Yul Sarry Bahar, Secrétaire du Directeur général de l'horticulture, au Secrétaire du Directeur général de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, 6 mai 2015, pièces USA-25 et NZL-39. La lettre est ainsi libellée: "Il est nécessaire que nous proposions une restriction ou interdiction des importations des légumes et fruits ci-après, pour le second semestre de 2015:

1. Aucune importation d'oignons rouges parce que la récolte a été abondante dans les centres de production [en Indonésie] du Java central, du Java oriental, du Sulawesi du sud et des petites îles de la Sonde occidentales, si bien que l'offre est excédentaire pour juillet, août et septembre.

7.153. En outre, les États-Unis ont fourni au Groupe spécial des données concernant les importations indonésiennes des produits horticoles pertinents qui mettent en évidence les effets limitatifs de la mesure 4 sur l'importation:

a. l'Indonésie a importé approximativement 980 000 kilogrammes de mangues en 2011 et 1 million de kilogrammes en 2012[654], mais la quantité importée a chuté après la promulgation du Règlement n° 86/2013 du MOA, pour s'établir à 119 000 kilogrammes en 2013 et à 233 466 kilogrammes en 2014;

b. il n'y a eu aucune importation de mangues entre janvier et août 2013 et entre juin et décembre 2014[655];

c. les données relatives aux importations d'autres produits horticoles visés comme les bananes, durians, melons et ananas, font apparaître une évolution analogue[656];

d. fin 2015, le Ministère de l'agriculture a communiqué aux importateurs ses plans de restrictions saisonnières pour 2016[657], qui comprenaient une interdiction annuelle totale pour les échalotes, piments, bananes, ananas, mangues, melons et papayes.[658] Les carottes sont visées par une restriction à hauteur de 15% de la demande, le durian est autorisé pendant seulement trois mois et les oranges et oignons sont autorisés pendant seulement six mois[659];

e. en 2015, le Ministère de l'agriculture n'a délivré de permis d'importation pour aucun agrume, à l'exception des citrons, entre juillet et septembre.[660]

7.154. Nous notons que l'un des arguments avancés par la Nouvelle-Zélande est que la mesure 4 a un effet limitatif sur les importations en restreignant la capacité de concurrence des produits importés sur le marché intérieur. De notre point de vue, il n'y a pas de concurrence possible lorsque les produits importés ne peuvent pas entrer sur le marché et c'est précisément ce qui peut arriver chaque fois que la mesure 4 est déclenchée par l'Indonésie et qu'une prohibition à l'importation de certains produits est appliquée pendant une période.

---

2. Aucune importation de piments parce que la production a été régulière/stable pendant toute l'année, que le prix est relativement stable et qu'un programme public facilite la plantation de piments pendant la saison sèche, qui seront récoltés au second semestre.
3. Restriction à l'importation de pommes de terre transformées et de semences de pomme de terre de la variété Atlantic.
4. Restriction à l'importation des carottes – limitée à 15% de la demande – parce qu'il y a des segments du marché qui exigent certaines qualités [de carottes]. Toutefois, si une mesure visant à arrêter complètement les importations de carottes est prise, nous l'appuierons.
5. Aucune importation de mangues parce que la récolte sera abondante dans de nombreuses régions, en particulier pendant le second semestre, aux mois d'octobre, novembre et décembre. En juillet, août et décembre, il y aura des récoltes dans le Java occidental, le Java central et le Sulawesi du sud.
6. Aucune importation de bananes, melons, papayes et ananas, car la production est régulière/stable pendant toute l'année et peut satisfaire la demande intérieure; des bananes et des ananas ont été exportés vers plusieurs pays.
7. Restriction à l'importation d'oranges en octobre, novembre et décembre parce que plusieurs centres de production comme le Sumatra occidental, le Kalimantan occidental et le Java oriental seront encore en période de récolte en juillet et août, et que leur production tend à baisser en octobre, novembre et décembre.
8. Restriction à l'importation de durians en août, septembre et octobre parce qu'il n'y aura pas de récolte [à ce moment-là].

[654] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence à "Query: Importation of mangoes, from 2011-2015, Monthly", *BPS – Statistics Indonesia*, pièce USA-51).
[655] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence à "Query: Importation of mangoes, from 2011-2015, Monthly", *BPS – Statistics Indonesia*, pièce USA-51).
[656] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 182; deuxième communication écrite, paragraphe 23.
[657] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence à la pièce USA-91).
[658] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence à la pièce USA-91).
[659] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence aux pièces USA-91 et USA-92).
[660] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 23 (faisant référence aux pièces USA-27, USA-92 et USA-93).

7.155. Nous notons que les deux parties ont renvoyé le Groupe spécial à des différends antérieurs dans lesquels des groupes spéciaux avaient examiné des mesures ayant certaines caractéristiques en commun avec la mesure 4. Par exemple, la Nouvelle-Zélande fait référence à l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée* lorsqu'elle invoque l'effet limitatif sur les importations causé par la restriction de la capacité de concurrence des produits importés sur le marché intérieur.[661] Les États-Unis font référence à l'affaire *Turquie – Riz*, dans laquelle le Groupe spécial a examiné, dans le contexte de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, la suspension par la Turquie de la délivrance de permis d'importation pendant les périodes de récolte locale afin d'assurer l'absorption de la production de riz locale[662] et a constaté que cette mesure "restrei[gnait] l'importation de riz pendant certaines périodes" et était donc une restriction quantitative à l'importation.[663] Nous pensons comme les coplaignants que la mesure 4 a des caractéristiques semblables à celles des mesures examinées par ces groupes spéciaux. En tout état de cause, cette mesure a un effet limitatif sur l'importation étant donné que son application donne lieu, soit à la prohibition de l'importation, soit à une restriction du volume de produits pouvant être importé.

7.2.8.3 Conclusion

7.156. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 4 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.9 Question de savoir si la mesure 5 (Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.9.1 Arguments des parties

7.2.9.1.1 Nouvelle-Zélande

7.157. La Nouvelle-Zélande allègue que la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage a un effet limitatif sur les importations et est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[664] Selon elle, le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles prescrit que, pour obtenir le statut de RI et une RIPH, les importateurs possèdent des installations de stockage adaptées au type et à la quantité des produits importés.[665] Elle fait valoir que cette mesure a un effet limitatif sur les importations pour deux raisons: i) la prescription imposant de posséder des installations de stockage dotées de la capacité appropriée impose une limitation non nécessaire et pesante aux importateurs alors qu'ils pourraient simplement louer les installations de stockage exigées ou y avoir accès, et ii) elle permet à l'Indonésie de plafonner la quantité de produits horticoles importés autorisée à entrer sur le marché en fonction de l'importance de la capacité de stockage possédée par l'importateur.[666]

7.158. La Nouvelle-Zélande rappelle que le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a constaté que la déclaration d'importation préalable sous serment exigée par le gouvernement argentin pour la plupart des importations de marchandises constituait une restriction au sens de l'article XI:1[667] parce que, entre autres choses, elle "ne permet[tait] pas aux entreprises d'importer autant qu'elles le souhait[aient] ou que de besoin indépendamment de leurs résultats à l'exportation".[668] La Nouvelle-Zélande allègue que, lorsqu'il s'agit de lier la quantité d'importations à un autre facteur, un parallèle peut être établi avec le présent différend dans lequel la prescription de l'Indonésie relative à la capacité de stockage ne permet pas aux entreprises

[661] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 242 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.236).
[662] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.113).
[663] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.121).
[664] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 250.
[665] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 243.
[666] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 244.
[667] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 247 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474).
[668] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 247 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474).

d'importer autant qu'elles le souhaitent ou que de besoin indépendamment de leur capacité de stockage selon un ratio "un pour un".[669] Elle fait valoir que ce ratio "un pour un" est imposé même si les fruits et légumes frais sont presque toujours vendus aux clients peu de temps après avoir été importés, et sans qu'il soit tenu compte de la rotation des produits durant cette période. Selon elle, cette mesure a donc un effet limitatif notable sur la quantité d'importations.[670] La Nouvelle-Zélande dit en outre que cet effet est intensifié par la prescription imposant de posséder des installations de stockage dotées de la capacité adéquate, au lieu de les louer en crédit-bail ou y avoir accès. À cet égard, elle fait référence à l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés,* dans laquelle le Groupe spécial a estimé qu'il pouvait y avoir des restrictions à l'importation lorsque la mesure avait un effet de dissuasion sur les importations, en les pénalisant ou en rendant leurs coûts prohibitifs.[671] Elle fait valoir que la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage impose une charge importante aux importateurs qui est sans rapport avec leur activité d'importation normale.[672]

7.159. La Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi il était nécessaire que les importateurs *possèdent* une capacité de stockage et pourquoi ils ne pouvaient pas louer en crédit-bail une capacité de stockage appropriée ou obtenir autrement un accès à une telle capacité. D'après elle, l'Indonésie n'a pas non plus expliqué pourquoi il était nécessaire que les importateurs possèdent une capacité de stockage égale à la quantité de produits importés sur la période entière de six mois selon un ratio "un pour un".[673] En réponse aux arguments de l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande soutient que, les éléments de preuve montrent que, si la capacité de stockage possédée ne correspond pas aux conclusions de l'audit du Ministère du commerce, l'importateur est tenu de présenter à nouveau une demande d'enregistrement en tant qu'importateur enregistré et d'indiquer dans la demande la capacité de stockage, déterminée par le Ministère du commerce.[674]

7.2.9.1.2 États-Unis

7.160. 7.159. Les États-Unis allèguent que la prescription de l'Indonésie imposant qu'un importateur possède ses propres installations de stockage pour obtenir le statut de RI et une RIPH en vue de l'importation de produits horticoles frais et que la quantité spécifiée dans l'autorisation d'importation ne dépasse pas la capacité de ses installations de stockage est une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et est donc incompatible avec cet article.[675] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[676]

7.161. Les États-Unis disent que l'Indonésie limite la quantité totale spécifiée dans une autorisation d'importation pour chaque semestre à la capacité de stockage totale des installations possédées par le RI et que cette prescription limite la quantité de produits dont l'importation est autorisée et accroît le coût de l'importation. Selon eux, cette prescription est une limitation ou condition de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation, et constitue donc une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[677] Ils expliquent que cette prescription limite la quantité de produits qui peut être importée au cours d'un semestre parce qu'elle ne tient pas compte du fait que les stocks de produits horticoles connaissent habituellement de multiples rotations au cours d'un semestre.[678] D'après eux, limiter la quantité de produits importés pendant un semestre entier à la capacité de stockage de chaque importateur limite nécessairement la quantité d'importations parce que cela fonctionne comme un plafond artificiel de la quantité qu'un

[669] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 247.
[670] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 248 (faisant référence à la déclaration de l'ASEIBSSINDO, pièce NZL-53); deuxième communication écrite, paragraphe 234.
[671] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 249 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.370).
[672] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 249 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474).
[673] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 234.
[674] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 235 (faisant référence à la pièce NZL-57).
[675] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 187 à 187.
[676] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 330.
[677] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 188; deuxième communication écrite, paragraphe 25.
[678] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 189 et 190; deuxième communication écrite, paragraphe 25.

RI peut importer au cours de chaque semestre. Les États-Unis disent que, même si le RI parvient à acquérir des installations de stockage supplémentaires, ou à augmenter la capacité des installations existantes, il doit quand même attendre jusqu'au semestre suivant pour accroître la quantité spécifiée dans son autorisation d'importation.[679]

7.162. Les États-Unis font valoir que la prescription relative à la possession d'installations a également une incidence défavorable sur les possibilités de concurrence des produits importés en générant des frais de stockage lourds, voire prohibitifs. En particulier, ils disent que cette prescription empêche les RI d'envisager d'autres solutions de stockage plus économiques, comme la location d'une capacité, y compris en crédit-bail, et crée un obstacle à l'entrée lié aux capitaux plus élevé pour les importateurs cherchant à obtenir le statut de RI, réduisant ainsi le nombre de clients pour les expéditeurs et les exportateurs.[680]

7.163. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel l'allégation des coplaignants concernant la prescription relative à la capacité de stockage est "en contradiction avec l'allégation des coplaignants selon laquelle les importateurs sous-estiment habituellement leurs volumes d'importations du fait de la prescription de réalisation à 80%"[681], les États-Unis font valoir que ce n'est pas le cas puisque i) il peut y avoir deux causes indépendantes à la base de la décision d'un importateur de réduire la quantité de produits qu'il souhaite importer et ii) l'effet de restriction de différentes prescriptions peut agir plus fortement sur différents importateurs à des moments différents, si bien, par exemple, qu'un importateur possédant une grande capacité de stockage pourrait davantage pâtir de la prescription de réalisation alors que des importateurs espérant importer plus que la capacité de stockage qu'ils possèdent pourraient davantage pâtir de la prescription relative à la capacité de stockage.[682]

7.2.9.1.3 Indonésie

7.164. L'Indonésie fait valoir que la prescription relative à la possession d'installations de stockage n'est pas une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 car l'Indonésie n'impose pas de limite quant au volume de la capacité de stockage qu'un importateur peut acquérir, tout comme elle ne limite pas la quantité de marchandises qu'un importateur peut importer au cours d'une période de validité donnée. Selon elle, toutes limitations concernant la capacité d'importer des importateurs sont auto–imposées et cette prescription est simplement une mesure relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui n'a pas d'influence sur les volume d'échanges.[683]

7.165. L'Indonésie dit que l'argument des coplaignants selon lequel la prescription relative à la capacité de stockage fonctionne comme un "plafond artificiel" des importations est en contradiction avec leur allégation selon laquelle les importateurs sous–estiment habituellement leurs volumes d'importations du fait de la prescription de réalisation à 80%. Selon elle, c'est le cas parce que les coplaignants font valoir que les importateurs ne sont pas en mesure d'importer autant qu'ils le souhaitent alors que, par ailleurs, ils ont des difficultés à importer 80% de leurs volumes d'importations prévus.[684]

7.2.9.2 Analyse du Groupe spécial

7.166. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[685], la mesure 5 est une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et est donc incompatible avec cette disposition. En particulier, nous devons déterminer si elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie et limite les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés.

---

[679] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 189.
[680] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 190.
[681] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 26 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 85).
[682] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 27.
[683] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 147; deuxième communication écrite, paragraphe 177.
[684] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 146; deuxième communication écrite, paragraphe 177.
[685] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 250; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 188.

7.167. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 5 constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation[686], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[687] La Nouvelle-Zélande a aussi fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 5, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[688] Les États-Unis soutiennent que l'article XI:1 s'applique à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [est] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[689]

7.168. Nous observons aussi que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 5 par les coplaignants.[690] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[691] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ de l'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 5 faite plus haut dans la section 2.3.2.5, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.169. Comme pour les mesures précédentes[692], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 5 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 5 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 5, dans son contexte pertinent.

7.170. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.5, nous observons que la mesure 5 consiste dans la prescription selon laquelle les importateurs doivent *posséder* leurs installations de stockage dotées d'une capacité suffisante pour contenir la quantité sollicitée dans leur demande d'importation.[693] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, et de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA. En conséquence, l'article 8 e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, exige des importateurs demandant le statut de RI qu'ils fournissent "la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit", tandis que l'article 8 2) c) du Règlement n° 86/2013 du MOA exige des importateurs qu'ils incluent une déclaration de possession d'installations de stockage dans leurs demandes de RIPH.

7.171. Nous observons que les deux coplaignants ont centré leur argumentation sur la structure de la mesure 5 comme cause de cet effet limitatif sur l'importation. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la mesure 5 avait un effet limitatif sur les importations parce que la prescription imposant de posséder des installations de stockage dotées de la capacité appropriée imposait une limitation non nécessaire et pesantes aux importateurs alors qu'ils pouvaient simplement louer les installations de stockage exigées ou y avoir accès, et qu'elle

[686] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 250; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 191.
[687] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 330.
[688] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[689] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[690] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[691] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[692] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[693] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 66.

permettait à l'Indonésie de plafonner la quantité de produits horticoles importés autorisée à entrer sur le marché en fonction de l'importance de la capacité de stockage possédée par l'importateur.[694]

7.172. De manière similaire, les États-Unis ont expliqué que cette prescription limitait la quantité de produits qui pouvait être importée au cours d'un semestre parce qu'elle ne tenait pas compte du fait que les stocks de produits horticoles connaissaient habituellement de multiples rotations au cours d'un semestre.[695] D'après eux, limiter la quantité de produits importés pendant un semestre entier à la capacité de stockage de chaque importateur limite nécessairement la quantité d'importations parce que cela fonctionne comme un plafond artificiel de la quantité qu'un RI peut importer au cours de chaque semestre. De leur point de vue, même si le RI parvient à acquérir des installations de stockage supplémentaires ou à augmenter la capacité des installations existantes, il doit quand même attendre jusqu'au semestre suivant pour accroître la quantité spécifiée dans son autorisation relative à l'importation.[696]

7.173. Les États-Unis ont fait en outre valoir que la prescription avait une incidence défavorable sur les possibilités de concurrence des produits importés en générant des frais de stockage lourds, voire prohibitifs. En particulier, ils ont dit que cette prescription empêchait les RI de produits horticoles d'envisager d'autres solutions de stockage plus économiques, comme la location d'une capacité, y compris en crédit-bail, et créait un obstacle à l'entrée lié aux capitaux plus élevé pour les importateurs cherchant à obtenir le statut de RI, réduisant ainsi le nombre de clients pour les expéditeurs et les exportateurs.[697]

7.174. L'Indonésie a exprimé son désaccord et a fait valoir qu'elle n'imposait pas de limite quant au volume de la capacité de stockage qu'un importateur pouvait acquérir, tout comme elle ne limitait pas la quantité de marchandises qu'un importateur pouvait importer au cours d'une période de validité donnée. Selon elle, toutes limitations imposées concernant la capacité d'importer d'un importateur sont auto-imposées et cette prescription est simplement une mesure relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui n'a pas d'influence sur les volumes d'échanges.[698]

7.175. Nous commençons par examiner les allégations selon lesquelles la mesure 5 a un effet limitatif sur l'importation de produits horticoles en Indonésie. En examinant la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure, nous observons qu'elle limite explicitement le volume des importations de produits horticoles réalisées par un importateur donné au volume maximal que cet importateur peut stocker dans ses propres installations de stockage pendant la période de validité de six mois de son autorisation d'importation. L'importateur ne peut donc pas demander une autorisation d'importation pour une quantité qui excède la capacité des installations de stockage qu'il possède même si, par exemple, il loue ou emprunte des installations de stockage appropriées. Cela lie effectivement les quantités d'importations autorisées à la capacité de stockage possédée par l'importateur et établit par conséquent une limite numérique concernant la quantité de produits qu'un importateur peut faire entrer en Indonésie chaque semestre. En d'autres termes, la mesure 5 impose une limite concernant les importations de produits horticoles qui est égale à la capacité de stockage qu'un importateur possède lorsqu'il demande une recommandation et une autorisation d'importation. Nous percevons donc l'effet limitatif de cette mesure sur le plan du volume des importations.

7.176. Nous observons par ailleurs que les effets de restriction de cette limitation numérique pourraient être intensifiés, comme les coplaignants l'ont fait valoir, s'il n'est pas tenu compte de la possibilité qu'il y ait de multiples rotations des produits horticoles au cours d'une période de six mois.[699] En ce sens, une capacité de stockage supplémentaire pourrait progressivement devenir disponible à mesure que les produits sont vendus, permettant ainsi aux importateurs de renouveler leurs stocks par de nouvelles importations. Or cette mesure exclut cette possibilité parce que la capacité de stockage est mesurée au moment où l'importateur demande les

[694] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 244.
[695] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 189 et 190; deuxième communication écrite, paragraphe 25.
[696] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 189.
[697] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 190.
[698] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 147; deuxième communication écrite, paragraphe 177.
[699] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 189 (faisant référence à la pièce USA-28); Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 246 (faisant référence à la pièce NZL-56).

documents d'importation pertinents et elle reste fixe et inchangée pendant la période de validité de six mois des autorisations d'importation. Même si les importateurs vendaient l'intégralité de leurs stocks bien avant la fin de cette période, ou acquéraient une plus grande capacité de stockage[700], ils ne seraient pas en mesure d'importer plus de produits au cours de la même période. C'est la conséquence du fonctionnement combiné de la mesure 5 et des mesures 1 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité) et 2 (Conditions d'importation fixes et périodiques), empêchant ainsi les importateurs de modifier les conditions (comme la quantité de produits) figurant dans leurs recommandations ou autorisations d'importation pendant la période de validité de ces documents.[701]

7.177. Nous pensons en outre comme les coplaignants que la mesure 5 a une incidence sur les possibilités commerciales des importateurs parce qu'elle augmente les coûts liés à l'importation et fixe une limite numérique concernant les importations. En effet, les importateurs sont obligés de posséder leurs propres installations de stockage et sont donc soumis à une limitation additionnelle assez astreignante parce qu'ils ne peuvent pas simplement louer en crédit-bail ou même emprunter des installations; ils doivent les posséder. Comme les coplaignants l'ont souligné, l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi il était nécessaire que les importateurs possèdent les installations de stockage plutôt que de simplement les louer ou d'utiliser des dispositifs plus souples. Par ailleurs, les coûts sont plus élevés pour les nouveaux arrivants potentiels sur le marché des importations puisqu'ils devront investir dans des installations de stockage, au lieu de simplement les louer ou de trouver des arrangements moins coûteux, pour être admissibles au bénéfice du statut de RI.

7.178. Nous notons l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la mesure 5 n'impose pas de limite quant au volume de la capacité de stockage qu'un importateur peut acquérir et que toutes limitations imposées concernant la capacité des importateurs d'importer sont auto–imposées.[702] Nous pouvons admettre qu'en possédant une plus grande capacité de stockage, les importateurs pourraient atténuer l'incidence de cette prescription parce qu'ils seraient en mesure de solliciter de plus grandes quantités dans leurs autorisations d'importation. Cela atteste toutefois la charge additionnelle imposée aux importateurs parce que la possession d'installations plus grandes, par rapport à la location ou à d'autres arrangements plus souples, représente assurément un coût supplémentaire. À notre avis, même s'il existe un certain degré de choix privé dans la détermination de la limitation numérique des importations, puisque c'est l'importateur qui décide de l'importance de la capacité de stockage qu'il souhaite (ou simplement peut) posséder, l'existence de l'effet limitatif sur l'importation n'est pas une conséquence de la décision de l'importateur, mais plutôt de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure 5.

7.2.9.3 Conclusion

7.179. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 5 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.10 Question de savoir si la mesure 6 (Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.10.1 Arguments des parties

7.2.10.1.1 Nouvelle-Zélande

7.180. La Nouvelle-Zélande allègue que les restrictions imposées par l'Indonésie à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles sont conçues de façon à avoir un effet limitatif,

[700] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 189. Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 244.

[701] *Voir* plus haut la section 7.2.6.

[702] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 147; deuxième communication écrite, paragraphe 177.

à la frontière, sur les produits qui peuvent être importés en Indonésie.[703] Elle fait valoir que ces restrictions dissuadent d'importer et imposent une charge indue sur les importations[704], et sont donc des restrictions incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[705] Elle fait valoir que les importateurs de produits horticoles doivent obtenir une autorisation d'importation en tant que RI ou PI afin d'importer certains produits horticoles. Elle soutient que les RI peuvent uniquement vendre ou transférer les produits horticoles importés à un distributeur et qu'il leur est interdit de vendre ou transférer les produits importés directement aux consommateurs ou aux détaillants.[706] De même, elle fait valoir que les PI peuvent uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou additionnelles pour leurs processus de production industriels et qu'il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés.[707] Selon la Nouvelle-Zélande, si les RI et les PI ne respectent pas ces restrictions, leur statut de RI ou de PI peut être abrogé.[708] D'après elle, l'effet limitatif de cette mesure découle de l'incapacité des RI de fournir certains produits horticoles directement aux consommateurs et aux détaillants, ce qui ajoute un niveau de distribution, ainsi que de la prescription selon laquelle les PI doivent utiliser tous les produits horticoles importés à des fins de transformation, ou détruire ou réexporter les produits inutilisés.[709]

7.181. La Nouvelle-Zélande dit qu'il ressort clairement de la jurisprudence de l'OMC que la restriction ou l'effet limitatif d'une mesure doit porter sur l'"importation" elle-même[710] et que l'expression "restrictions à l'importation" a été interprétée comme désignant des restrictions "eu égard à" ou "en liaison avec" l'importation d'un produit.[711] Selon elle, il doit y avoir un lien entre l'effet limitatif d'une mesure et l'importation d'un produit. Ce lien peut être démontré au moyen de "la conception, des principes de base et de la structure révélatrice" d'une mesure.[712] La Nouvelle-Zélande fait valoir que, dans le présent différend, il y a une liaison claire entre l'effet limitatif des restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles énumérés et l'importation de ces produits en Indonésie. Elle indique que cela est illustré par le fait que les statuts de RI et de PI ne sont pas délivrés à moins que l'importateur ne fournisse, avec sa demande, la preuve de l'existence d'un contrat de distribution et une déclaration dans laquelle il s'engage à ne pas vendre directement aux consommateurs (dans le cas d'un RI)[713] ou la preuve de la détention d'une licence d'activité industrielle ou d'une licence analogue (dans le cas d'un PI)[714], et que le non-respect des conditions d'utilisation, de vente et de distribution donnera lieu à l'application de sanctions en vertu desquelles le statut d'un importateur pourra être abrogé, auquel cas cet importateur ne pourra pas importer de produits horticoles.[715] La Nouvelle-Zélande dit que, dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives*, le Groupe spécial a constaté que l'Inde maintenait un régime de licences d'importation qui incluait la prescription selon laquelle seules les entités définies comme étant des "utilisateurs effectifs" pouvaient importer certaines marchandises.[716] Elle

[703] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[704] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.730 et 7.737).
[705] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258.
[706] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 251 (faisant référence à l'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[707] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 251 et 253 (faisant référence à l'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[708] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 251 (faisant référence à l'article 26 f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[709] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 251 à 253; deuxième communication écrite, paragraphe 249.
[710] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 255 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217, et au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.261).
[711] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 255 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.458).
[712] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 255 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[713] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 8 1) g), h) et i) du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[714] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 5 1) a) du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[715] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[716] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 2.24).

fait valoir que le Groupe spécial a conclu que cette condition était "une restriction à l'importation puisqu'elle empêch[ait] l'importation de produits devant être revendus par les intermédiaires"[717], et avait l'effet d'une restriction au sens de l'article XI:1.[718]

7.182. Répondant à l'argument de l'Indonésie selon lequel cette mesure n'est pas une restriction prohibée par l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que les coplaignants n'ont pas démontré que "limiter les importations de produits horticoles à certaines utilisations finales" avait limité les importations de produits horticoles "en général"[719], la Nouvelle-Zélande soutient qu'il apparaît que l'Indonésie fait valoir que les coplaignants doivent montrer qu'il y a une incidence quantitative sur les importations pour qu'une infraction à l'article XI:1 soit constatée, et que cet argument doit être jugé sans fondement étant donné que la jurisprudence de l'OMC établit clairement qu'il n'est pas nécessaire de le démontrer en quantifiant les effets de la mesure en cause.[720]

7.2.10.1.2 États-Unis

7.183. Les États-Unis allèguent que les restrictions à l'importation de produits horticoles imposées par l'Indonésie sur la base de leur utilisation, de leur vente et de leur transfert, sont des restrictions au sens de l'article XI:1 et sont donc incompatibles avec cette disposition.[721] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[722] Ils disent que les RI peuvent uniquement vendre des produits horticoles importés à des distributeurs et qu'il leur est interdit de les vendre directement aux consommateurs et aux détaillants alors que les PI peuvent uniquement importer des produits horticoles comme matières premières à utiliser dans leur propre processus de production industriel et qu'il leur est interdit de vendre ou transférer des produits horticoles importés à une autre entité.[723] Ils font valoir que le Ministère du commerce peut abroger le statut de RI ou de PI en cas de violation de ces restrictions, ce qui ferait perdre à l'importateur le droit d'importer des produits horticoles.[724]

7.184. Les États-Unis disent également que les restrictions à la vente, au transfert ou à l'utilisation des produits importés constituent une limitation ou condition limitative de l'importation, ou ont un effet limitatif sur l'importation étant donné que l'importateur ne peut pas importer et vendre en fonction de considérations commerciales, mais seulement comme le lui permet son statut d'importateur. Ils allèguent par conséquent que ces prescriptions sont une "restriction" au sens de l'article XI:1.[725] Ils font valoir que les restrictions de l'Indonésie augmentent également les coûts liés à l'importation étant donné que, dans le cas des RI, les détaillants comme les supermarchés ou les marchands de fruits et légumes, ne peuvent pas importer de produits horticoles eux-mêmes et ne peuvent pas acheter directement auprès des RI. Selon les États-Unis, cette prescription introduit nécessairement un autre maillon dans la chaîne d'approvisionnement entre les RI et les détaillants en forçant les importateurs et les détaillants à incorporer des distributeurs dans leurs modèles d'activité, ce qui allonge la chaîne d'approvisionnement et accroît les coûts liés aux produits horticoles importés.[726] En ce qui concerne les PI, les États-Unis

[717] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.142).
[718] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.143).
[719] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 248 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 90 et 156).
[720] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 248 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.264, qui fait référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.20; et au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[721] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 192.
[722] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 319.
[723] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193 (faisant référence à l'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT); deuxième communication écrite, paragraphe 28.
[724] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT).
[725] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193; deuxième communication écrite, paragraphe 29.
[726] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence à Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septembre 2012, USAID/SEADI, page 26, pièce USA-53); deuxième communication écrite, paragraphe 29.

allèguent que la restriction visant les importateurs et leurs ventes et transferts de produits horticoles importés crée des déchets et accroît inutilement le coût de l'utilisation de produits importés dans leurs processus de production puisque la restriction à la vente et au transfert les force à détruire les produits excédentaires ou à supporter le coût de leur stockage.[727] D'après eux, une règle économique de base veut que, si les coûts de production ou d'obtention d'un produit liés aux intrants augmentent, l'offre de ce produit sur ce marché diminue, et donc, si les produits horticoles importés sont rendus inutilement onéreux, la courbe de l'offre de ces produits va se déplacer de telle sorte que le niveau des importations en Indonésie va baisser.[728]

7.185. Les États-Unis font valoir que des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que des mesures imposant des limites de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Ils allèguent que le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a examiné un régime d'importation qui incluait également une restriction à l'utilisation et a constaté que cette mesure était "une restriction à l'importation car elle empêch[ait] les importations de produits devant être revendus par des intermédiaires, c'est-à-dire que la distribution aux consommateurs qui ne [pouvaient] pas importer directement pour leur propre usage immédiat [était] restreinte".[729] Ils allèguent aussi que les restrictions de l'Indonésie à l'utilisation, à la vente et au transfert fonctionnent d'une manière semblable car elles empêchent l'importation de produits horticoles en vue de leur vente directe aux détaillants et aux consommateurs et, dans le cas des PI, en vue de leur transfert ou vente à une autre entité.[730]

7.2.10.1.3 Indonésie

7.186. L'Indonésie fait valoir que la limitation des importations de produits horticoles à certains utilisateurs finals ne constitue pas une restriction quantitative au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994. Elle affirme que les coplaignants n'ont pas démontré que limiter les importations de produits horticoles à certaines utilisations finales avait d'une quelconque façon limité les importations de produits horticoles "en général".[731]

7.187. L'Indonésie soutient qu'elle fait une distinction entre le statut de RI et le statut de PI uniquement à des fins statistiques pour lui permettre de suivre les produits horticoles nécessaires pour être consommés directement et ceux qui sont utilisés comme matières premières à transformer. D'après elle, ces dispositions ne limitent en aucune façon la quantité d'importations de produits horticoles.[732]

7.2.10.2 Analyse du Groupe spécial

7.188. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[733], la mesure 6 impose une condition limitative de l'importation contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, nous devons déterminer si, en interdisant aux RI de vendre les produits horticoles importés aux consommateurs ou aux détaillants et en interdisant, de même aux PI de vendre et transférer les produits horticoles importés, la mesure 6 constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.189. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 6 constituait une restriction à l'importation[734], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[735] La Nouvelle-Zélande a soutenu que les composantes du régime de licences d'importation de

[727] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 195.
[728] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[729] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 196 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.142).
[730] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 196.
[731] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 156; deuxième communication écrite, paragraphe 190.
[732] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 189.
[733] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193; deuxième communication écrite, paragraphe 29.
[734] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 192.
[735] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 332.

l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 6, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[736] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[737]

7.190. Nous observons également que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 6 par les coplaignants.[738] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[739] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 6 faite plus haut dans la section 2.3.2.6, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.191. Comme pour les mesures précédentes[740], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 6 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 6 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 6, dans son contexte pertinent.

7.192. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.6, nous observons que la mesure 6 consiste dans les prescriptions relatives à l'importation par les PI et les RI des produits horticoles énumérés qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés.[741] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen des articles 7, 8, 15 et 26 e) et f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT. Les prescriptions sont différentes selon que l'importateur obtient le statut de PI ou de RI. En ce qui concerne les PI, conformément à l'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de PI peut uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou auxiliaires pour ses processus de production industriels et il lui est donc interdit de vendre et/ou transférer ces produits. En ce qui concerne les RI, l'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose qu'un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de RI peut uniquement importer des produits horticoles destinés à la consommation à condition que ceux-ci soient vendus ou transférés à un distributeur et non directement aux consommateurs ou aux détaillants. L'article 26 e) et f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose en outre que le statut de RI ou de PI peut être abrogé lorsqu'il est prouvé que l'importateur considéré a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés comme indiqué aux articles 7 et 15 dudit règlement.

7.193. Nous observons qu'il apparaît que les coplaignants estiment que la structure et le fonctionnement de la mesure 6 ont un effet limitatif sur l'importation en affectant les possibilités de concurrence des produits importés. En substance, nous croyons comprendre que les coplaignants contestent la prescription établissant que les produits horticoles importés pour être consommés ne peuvent pas être vendus directement aux consommateurs, mais uniquement aux distributeurs, et que les produits importés en vue de leur transformation ne peuvent pas être vendus ou transférés à une autre entité.

[736] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[737] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[738] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[739] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[740] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[741] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 106 à 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 70 à 72.

7.194. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que l'effet limitatif de cette mesure découlait de l'incapacité des RI d'importer certains produits horticoles pour les vendre directement aux consommateurs et aux détaillants, et de l'obligation pour les PI d'utiliser tous les produits horticoles qu'ils importaient à des fins de transformation, ou de détruire ou réexporter les produits inutilisés.[742] Elle a ainsi soutenu qu'il y avait une liaison claire entre l'effet limitatif des restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles énumérés et l'importation de ces produits en Indonésie. Elle a affirmé que cela était illustré par le fait que les statuts de RI et de PI n'étaient pas délivrés à moins que l'importateur ne fournisse, avec sa demande de statut d'importateur, la preuve de l'existence d'un contrat de distribution et une déclaration dans laquelle il s'engageait à ne pas vendre directement aux consommateurs (dans le cas d'un RI)[743] ou la preuve de la détention d'une licence d'activité industrielle ou d'une licence analogue (dans le cas d'un PI).[744] Elle a en outre soutenu que l'application de cette mesure était assurée par des sanctions en vertu desquelles le statut d'un importateur pouvait être abrogé, auquel cas cet importateur ne pouvait pas importer de produits horticoles.[745]

7.195. Les États-Unis ont marqué leur accord et ont aussi fait référence à la manière dont cette mesure limitait les possibilités de concurrence des importateurs. Ils ont ainsi fait valoir que les restrictions de l'Indonésie augmentaient également les coûts liés à l'importation étant donné que, dans le cas des RI, les détaillants comme les supermarchés ou les marchands de fruits et légumes, ne pouvaient pas importer de produits horticoles eux-mêmes et ne pouvaient pas acheter directement auprès des RI. Selon les États-Unis, cette prescription introduit nécessairement un autre maillon dans la chaîne d'approvisionnement entre les RI et les détaillants en forçant les importateurs et les détaillants à incorporer des distributeurs dans leurs modèles d'activité, ce qui allonge la chaîne d'approvisionnement et accroît les coûts liés aux produits horticoles importés.[746] En ce qui concerne les PI, les États-Unis ont soutenu que la restriction visant les importateurs et leurs ventes et transferts de produits horticoles importés créait des déchets et accroissait inutilement le coût de l'utilisation de produits importés dans leurs processus de production. La raison en était que la restriction à la vente et au transfert forçait les PI à détruire les produits excédentaires ou à supporter le coût de leur stockage s'ils ne sont pas utilisés au cours du processus de production.[747] D'après eux, une règle économique de base veut que, si les coûts liés aux intrants augmentent, l'offre diminue, et donc, si les produits horticoles importés sont rendus inutilement onéreux, la courbe de l'offre de ces produits va se déplacer de telle sorte que le niveau des importations en Indonésie va baisser.[748]

7.196. Nous observons donc que l'argumentation des coplaignants s'articule autour de l'idée que la mesure 6 accroît les coûts supportés par les importateurs et réduit les possibilités de concurrence des produits importés en dissuadant d'importer et en créant des charges indues à l'importation.[749] En conséquence, les opérateurs commerciaux sont obligés de prendre des décisions et d'agir sans tenir dûment compte des considérations commerciales, seulement comme le permet leur statut d'importateur[750] parce que les coûts liés à l'importation augmentent à la fois pour les RI (qui doivent vendre aux distributeurs[751]) et pour les PI (qui doivent détruire les

[742] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 251 à 253; deuxième communication écrite, paragraphe 249.

[743] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 8 1) g), h) et i) du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).

[744] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 5 1) a) du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).

[745] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).

[746] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence à Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septembre 2012, USAID/SEADI, page 26, pièce USA-53); deuxième communication écrite, paragraphe 29.

[747] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 195.

[748] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 30.

[749] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.730 et 7.737).

[750] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193; deuxième communication écrite, paragraphe 29.

[751] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence à Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septembre 2012, USAID/SEADI, page 26, pièce USA-53); deuxième communication écrite, paragraphe 29.

produits importés en trop par rapport à ceux qui ont effectivement été transformés, ou supporter le coût de leur stockage s'ils ne sont pas utilisés.[752]

7.197. Quand bien même l'effet immédiat de cette mesure serait d'empêcher les importateurs de produits horticoles de procéder à certaines transactions en Indonésie, nous pensons comme les coplaignants qu'il est probable que ces prescriptions auront une incidence sur les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés. Comme l'ont fait valoir les coplaignants, la limitation du type de transactions que les importateurs peuvent effectuer a aussi une incidence sur l'importation parce que la mesure 6 est structurée comme une condition qui influe sur l'admissibilité de l'importateur, son non-respect ayant pour conséquences l'abrogation du statut de RI ou PI, ce qui prive totalement les importateurs de la capacité d'importer des produits.

7.198. Nous observons qu'en exigeant que les produits importés par des RI soient vendus ou transférés à un distributeur et non directement aux consommateurs ou détaillants, la mesure 6 restreint les possibilités de concurrence des produits importés car elle accroît les coûts de leur commercialisation et influe sur les plans d'activités des importateurs. Il s'agit principalement d'une conséquence de l'obligation de faire passer les produits importés par un distributeur avant qu'ils puissent atteindre le consommateur final et donc de l'introduction d'un niveau additionnel dans la chaîne de distribution des produits horticoles. À cet égard, nous partageons l'avis des États-Unis selon lequel, dans la pratique, cela signifie que les détaillants comme les supermarchés ou les marchands de fruits et légumes ne peuvent pas importer de produits horticoles eux-mêmes et ne peuvent pas acheter directement auprès des RI.[753] De même, dans le cas des PI, en exigeant que les produits importés soient utilisés comme matières premières ou auxiliaires pour leurs processus de production industriels et en interdisant aux PI de les vendre et/ou transférer, la mesure 6 impose une charge indue sur les importations.[754] En effet, les importateurs sont obligés d'utiliser tous les produits qu'ils importent à des fins de transformation ou de trouver d'autres moyens de se défaire des produits inutilisés qui ne consistent pas à les vendre ou à les transférer sur le marché indonésien.

7.199. Comme les coplaignants le soulignent, dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives*, le Groupe spécial a examiné une mesure similaire, à savoir la "prescription relative à l'utilisateur effectif" de l'Inde qui disposait que certains produits ne pouvaient être importés que par l'"utilisateur effectif", et n'autorisait donc pas l'importation de produits en vue de leur revente par des intermédiaires. S'appuyant sur des rapports antérieurs établis dans le cadre du GATT de 1947[755], le Groupe spécial a constaté que la mesure de l'Inde constituait "une restriction à l'importation, car elle empêch[ait] les importations de produits devant être revendus par des intermédiaires, c'est-à-dire que la distribution aux consommateurs qui ne [pouvaient] pas importer directement pour leur propre usage immédiat [était] restreinte".[756] Nous souscrivons à l'analyse de ce groupe spécial et la faisons nôtre en ce qui concerne la mesure 6.

---

[752] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 195.

[753] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence à Stephen V. Marks, *Indonesia Horticultural Imports and Policy Responses: An Assessment*, septembre 2012, USAID/SEADI, page 26, pièce USA-53); deuxième communication écrite, paragraphe 29.

[754] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 7.730 et 7.737.

[755] Le Groupe spécial a fait observer qu'un régime de prix minimaux à l'importation avait déjà été considéré comme une restriction au sens de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9. De même, un groupe spécial a constaté qu'une mesure limitant les exportations au-dessous d'un certain prix entrait dans le champ d'application de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126, paragraphe 105. Dans une affaire portant sur des limitations concernant les points de vente de la bière importée, un groupe spécial a constaté que ces limitations étaient des restrictions au sens de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/38, paragraphe 4.24. Cette affaire concernait des transactions relevant du commerce d'État et le groupe spécial a souligné que la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII faisait référence aux "restrictions" en général et non aux "restrictions à l'importation". Il a considéré en conséquence que des restrictions à la distribution relevaient de la définition des "autre[s] procédé[s]" visés à l'article XI:1, même si ces mesures pouvaient aussi être examinées au regard de l'article III:4. Ici, les restrictions en cause, bien qu'en rapport avec la distribution, concernent l'importation.

[756] Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.142 et 5.143.

7.2.10.3 Conclusion

7.200. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 6 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.11 Question de savoir si la mesure 7 (Prix de référence des piments et échalotes fraîches) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.11.1 Arguments des parties

7.2.11.1.1 Nouvelle-Zélande

7.201. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 7, qui établit des prix de référence pour les piments et les échalotes fraîches destinés à la consommation, est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994[757] parce que les importations de piments et échalotes fraîches sont prohibées quand le prix intérieur de ces produits tombe au-dessous d'un prix de référence fixé par le Ministère du commerce.[758] La délivrance de RIPH pour l'importation de piments et d'échalotes est fondée sur un prix de référence déterminé par le Ministère du commerce[759] de sorte que, si le prix des piments sur le marché intérieur tombe au-dessous du prix de référence fixé, l'importation de piments et d'échalotes est "différée" jusqu'à ce que le prix intérieur dépasse le prix de référence.[760]

7.202. La Nouvelle-Zélande dit que, depuis janvier 2013, le gouvernement indonésien a utilisé le mécanisme des prix de référence pour restreindre les importations, prohibant les importations de piments en tout temps sauf pendant cinq mois.[761] Elle fait valoir que des restrictions similaires s'appliquent aux échalotes.[762] Selon elle, les statistiques présentées par l'Indonésie indiquent qu'aucune importation de piments n'a eu lieu en février, mars et avril 2015[763] puisque le prix intérieur des piments rouges longs au cours de ces mois était inférieur au prix de référence et que les importations auraient donc été "différées".[764] De même, la Nouvelle-Zélande soutient qu'il n'y a pas eu d'importations d'échalotes en janvier 2015, au moment où le prix intérieur était inférieur au prix de référence.[765] D'après elle, la chute importante des importations de piments, qui sont passées de 5 349,5 tonnes en 2011 à 29,5 tonnes en 2014, lorsque le prix intérieur des piments était le plus souvent inférieur au prix de référence, vient étayer l'argument selon lequel le système de prix de référence a un effet limitatif sur les importations.[766]

7.203. La Nouvelle-Zélande soutient que le prix de référence de l'Indonésie pour les piments et les échalotes est semblable à des prescriptions en matière de prix minimaux à l'importation que des groupes spéciaux antérieurs et des groupes spéciaux du GATT, par exemple ceux qui étaient chargés des affaires *CEE – Prix minimaux à l'importation*[767] et *Japon – Semi-conducteurs*[768], ont jugées incompatibles avec l'article XI:1. Elle dit que le Groupe spécial *Chine – Matières premières*

---

[757] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 267.
[758] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 259 (faisant référence à l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10, et à l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[759] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 259 (faisant référence à l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[760] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 259.
[761] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 260.
[762] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 262.
[763] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence à la pièce IDN-29).
[764] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence à la pièce IDN-31).
[765] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence aux pièces IDN-29 et IDN-31).
[766] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence aux pièces IDN-29 et IDN-31).
[767] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).
[768] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 105).

a examiné la compatibilité ou non de la limitation des exportations au-dessous de certains prix[769] et a constaté que la prescription de la Chine selon laquelle les entreprises exportatrices devaient exporter à des prix à l'exportation fixés ou coordonnés, sous peine de s'exposer à des sanctions, était une restriction au titre de l'article XI:1 parce qu'elle "[avait], de par sa nature même, un effet limitatif ou restrictif sur les échanges".[770] Elle fait par ailleurs référence à l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix* et indique que la conclusion dans ce différend a été qu'une mesure qui faisait en sorte que certains produits importés n'entrent pas sur le marché intérieur à un prix inférieur à un certain seuil était incompatible avec l'Accord sur l'OMC.[771] Elle allègue que, de par sa nature, la prescription relative aux prix de référence est semblable à celles qui ont fait l'objet de constatations dans les affaires *Chili – Système de fourchettes de prix* et *Chine – Matières premières*.[772]

7.204. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande fait valoir que les prix de référence engendrent aussi une incertitude, comme l'a reconnu un précédent Ministre délégué à la coopération internationale du Ministère indonésien de l'agriculture.[773] Elle fait valoir que le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* a confirmé l'approche adoptée par des groupes spéciaux antérieurs, y compris dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*[774], selon laquelle l'"incertitude" engendrée par une mesure pouvait constituer une restriction au sens de l'article XI:1.[775] Elle dit qu'il y a une incertitude inhérente au système des prix de référence des piments et échalotes et que la fixation des prix de référence est opaque.[776]

7.1.1.1.2 États-Unis

7.205. Les États-Unis allèguent que cette prescription est une prohibition ou restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'elle est donc incompatible avec cet article.[777] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[778] Ils disent que la prescription de l'Indonésie relative aux prix de référence des piments et échalotes fraîches est une restriction au titre de l'article XI:1 parce qu'elle limite l'importation de ces produits à des périodes pendant lesquelles les prix du marché restent supérieurs à un niveau déterminé par le gouvernement et qu'elle est une prohibition pendant les périodes au cours desquelles les prix du marché tombent au-dessous de ces niveaux. Selon Les États-Unis, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose que l'importation de piments et d'échalotes fraîches doit "respecter" les prix de référence établis par le Ministère du commerce[779], et si les prix des piments et des échalotes fraîches sur le marché tombent au-dessous de leurs prix de référence respectifs, le règlement prescrit que leur importation doit être "différée jusqu'à ce que le prix du marché atteigne de nouveau le prix de référence".[780] D'après eux, le prix de référence a aussi un

[769] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.1081 et 7.1082).
[770] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1082).
[771] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 264 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 254 b)).
[772] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 265.
[773] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence à "The Frame of Agricultural Policy and Recent Major Agricultural Policies in Indonesia", *FFTC Paper*, pièce NZL-61).
[774] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240).
[775] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260).
[776] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence à "Horticultural Import Policy in Indonesia", *FFTC Paper*, pièce NZL-59).
[777] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 198.
[778] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 338.
[779] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 199 (faisant référence à l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).
[780] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 199 (faisant référence à l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10); deuxième communication écrite, paragraphe 33.

effet limitatif sur l'importation en tout temps parce que la menace d'une prohibition aussi large réduit les incitations à l'importation.[781]

7.206. Les États-Unis disent que la prescription de l'Indonésie relative aux prix de référence est semblable à une prescription en matière de prix minimaux à l'importation, dont des groupes spéciaux antérieurs ont constaté qu'elle était une restriction au titre de l'article XI:1. Ils affirment que, comme le Groupe spécial *Chine – Matières premières* l'a reconnu, l'"applicabilité de l'article XI:1 aux prescriptions en matière de prix minimaux" a été traitée par deux groupes spéciaux du GATT, *CEE – Prix minimaux à l'importation* et *Japon – Semi-conducteurs*, qui ont tous deux conclu que ces prescriptions étaient des "restrictions" au titre de l'article XI:1.[782] Selon eux, la prescription relative aux prix de référence est même plus catégorique que les prix minimaux à l'importation ou les prix minimaux à l'exportation dont ces groupes spéciaux antérieurs ont constaté qu'ils constituaient des restrictions, parce qu'elle prohibe *toutes* importations de piments et d'échalotes une fois que le prix de référence a été atteint, et pas seulement les importations vendues à des prix inférieurs à ce prix de référence.[783]

7.207. Les États-Unis soutiennent que, contrairement à ce que l'Indonésie fait valoir, ils ont fourni des éléments de preuve abondants et suffisants qui démontraient que le système de prix de référence constituait une restriction au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.[784] Selon eux, l'Indonésie a tenté d'occulter ce fait en faisant valoir que le système de prix de référence "avait eu peu d'incidence, voire aucune, sur les importations ou sur la délivrance de licences d'importation", et en présentant un graphique censé montrer que les importations de piments et d'échalotes fraîches en Indonésie se situaient au-dessous du niveau des autorisations d'importation délivrées en 2013 et 2014.[785] Pour eux, la logique de l'Indonésie va à rebours étant donné que les importations sur cette période se situeraient au-dessous de la quantité de produits énumérés dans les autorisations d'importation pour cette période si la prohibition liée au prix de référence était déclenchée.[786]

7.1.1.1.3 Indonésie

7.208. L'Indonésie fait valoir que les prix de référence des piments et échalotes fraîches ne sont pas des restrictions à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que le système de prix de référence n'est pas appliqué à des entrées individuelles. Elle fait valoir que ce système n'interdit pas les importations de piments et d'échalotes au-dessous du prix de référence en appliquant des droits additionnels ou en "refusant purement et simplement l'entrée".[787] Elle fait valoir que le système des prix de référence des piments et échalotes fraîches est un outil qu'elle utilise comme protection contre l'offre excédentaire préjudiciable de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale et contre les conséquences de l'extrême volatilité des prix sur la disponibilité d'une offre constante de piments et échalotes frais dans l'offre de produits alimentaires de l'Indonésie.[788]

7.209. L'Indonésie dit que le système des prix de référence des piments et échalotes est une mesure temporaire, qui est nécessaire pour résorber un excédent du produit national similaire, et qu'elle est donc justifiée au regard de l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994.[789] Elle fait valoir qu'elle maintient un système de prix de référence à l'importation des piments, des échalotes et de la viande de bœuf comme outil de protection contre l'offre excédentaire préjudiciable et l'altération

[781] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 314 et 315; deuxième communication écrite, paragraphe 33; réponse à la question n° 39 du Groupe spécial, paragraphe 110.
[782] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 201 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1075, qui mentionnait le rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphes 106 et 117; le rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).
[783] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 202.
[784] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 32 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 93; réponse à la question anticipée n° 31 du Groupe spécial, paragraphe 31; déclaration liminaire à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 25).
[785] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 34 (faisant référence à Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 25).
[786] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 34.
[787] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 154.
[788] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 197.
[789] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 197 et 256.

de ces produits alimentaires extrêmement périssables sous un climat équatorial chaud. Les prix de référence sont établis compte tenu d'éléments tels que l'offre et la demande du produit visé sur le marché local. Selon l'Indonésie, si les prix du marché tombent au-dessous des prix de référence correspondants, cela indique qu'il y a une offre excédentaire de ces produits sur le marché intérieur.[790] L'Indonésie note que ce système n'est pas continuellement en vigueur. Elle fait valoir qu'en outre, même lorsque les prix des piments et des échalotes sur le marché tombent au-dessous du prix de référence fixé, ce système n'est pas automatiquement activé parce que la chute du prix va d'abord déclencher une enquête de l'organisme pertinent sur le point de savoir si la volatilité des prix de ces produits sensibles justifie une interruption temporaire des importations. Elle soutient que, lorsque ce système est effectivement activé, c'est toujours à titre temporaire en réponse à une crise immédiate.[791] En réponse à une question du Groupe spécial sur le nombre de fois où le système de prix de référence avait été déclenché pour chacun de ces deux produits au cours de la période 2013-2015, l'Indonésie a indiqué qu'il était en place en 2015.[792]

7.2.11.2 Analyse du Groupe spécial

7.210. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[793], la mesure 7 qui instaure des prix de référence pour les piments et les échalotes a un effet limitatif sur l'importation contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, nous devons déterminer si l'importation de piments et d'échalotes est prohibée lorsque le prix intérieur tombe au-dessous du prix de référence et si la mesure a un effet limitatif sur l'importation durant les périodes pendant lesquelles le système de prix de référence n'a pas été déclenché.

7.211. Nous commençons par faire observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 7 constituait une restriction à l'importation[794], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[795] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 7, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[796] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[797]

7.212. Nous notons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 7 par les coplaignants.[798] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[799] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 7 faite plus haut dans la section 2.3.2.7, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.213. Comme pour les mesures précédentes[800], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 7 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous

[790] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 254.
[791] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 255.
[792] Indonésie, réponse à la question n° 37 du Groupe spécial.
[793] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 267; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 198.
[794] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 259 et 267; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 198.
[795] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 338.
[796] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[797] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[798] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[799] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[800] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.

déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 7 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 7, dans son contexte pertinent.

7.214. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.7, la mesure 7 consiste dans la mise en œuvre par le Ministère du commerce d'un système de prix de référence pour les importations de piments et d'échalotes fraîches destinés à la consommation.[801] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA et de l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT. Conformément à ces dispositions, l'importation est "différée" lorsque le prix du marché tombe au-dessous du prix de référence préétabli. En conséquence, à chaque fois que le système de prix de référence est activé, les importations sont temporairement "différées", indépendamment de la question de savoir si un importateur détient une RIPH et/ou une autorisation d'importation. Notamment, les volumes d'importation déjà autorisés ne sont pas "reportés" sur la période de validité suivante.[802] Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence.

7.215. Le règlement indonésien définit l'expression "prix de référence" comme étant "le prix de vente de référence pour le commerce de détail qui est établi par l'équipe de surveillance des prix des produits horticoles".[803] Pour déterminer le prix de référence, le Ministère du commerce tient compte: 1) des frais de fonctionnement des exploitants agricoles; 2) des marges bénéficiaires des exploitants; et 3) d'un "prix raisonnable de vente de ces produits aux clients".[804] Les Ministères de l'agriculture et du commerce (Direction des importations, Direction de la facilitation des exportations et importations et Direction des produits primaires et stratégiques) sont responsables de la surveillance du système de prix de référence tandis que les prix sur le marché intérieur des piments et des échalotes sont surveillés par l'Office central indonésien des statistiques.[805]

7.216. Le Groupe spécial note que la méthode et les paramètres de calcul des prix de référence ne sont pas publiés.[806] En réponse à une question du Groupe spécial, l'Indonésie a indiqué que le prix de référence des piments et échalotes n'avait été fixé qu'une seule fois à 26 300 Rp/kg pour les piments rouges longs, à 28 000 Rp/kg pour les piments oiseaux et à 25 700 Rp/kg pour les échalotes, avec effet à compter du 3 octobre 2013 et jusqu'à ce jour. En ce qui concerne la communication des facteurs entrant dans la méthode de calcul, l'Indonésie a répondu que, bien que ces facteurs ne soient pas publiés, les importateurs et les exportateurs avaient "participé et œuvré" à l'élaboration du prix de référence.[807] L'Indonésie a par ailleurs précisé que le système des prix de référence des piments et échalotes était en place en 2015.[808] Nous notons en outre que, conformément à l'article 14B 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, le prix de référence peut être évalué à tout moment par l'équipe de surveillance des prix des produits horticoles.

7.217. Il apparaît que la contestation de la mesure 7 par les coplaignants est double: ils considèrent, d'une part, que la conception, la structure et le fonctionnement de la mesure se traduisent par une interdiction pure et simple des importations des deux produits lorsque le système de prix de référence est déclenché[809]; d'autre part, que ces mêmes conception, structure

[801] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 75 et 76.

[802] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 13 du Groupe spécial.

[803] Article 1 15) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[804] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

[805] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

[806] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

[807] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

[808] Indonésie, réponse à la question n° 37 du Groupe spécial.

[809] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 259 (faisant référence à l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10, et à l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15). États-Unis, première communication écrite, paragraphe 198.

et fonctionnement se traduisent par des restrictions ayant un effet limitatif sur l'importation pendant les périodes durant lesquelles le système de prix de référence n'a pas été déclenché.[810]

7.218. S'agissant de l'interdiction d'importer alléguée, nous observons que, conformément à cette mesure, l'importation est "différée", ce qui signifie en pratique qu'elle n'est pas autorisée, lorsque le prix du marché tombe au-dessous du prix de référence préétabli. Ainsi, à chaque fois que le système de prix de référence est activé, les importations sont temporairement interdites, indépendamment de la question de savoir si un importateur détient une RIPH valide et/ou une autorisation d'importation. D'après ce que nous comprenons du fonctionnement du système de prix de référence, les importations ne sont pas exactement "différées" au sens d'ajournées ou de mises en attente. De fait, les volumes d'importations déjà autorisés ne sont pas "reportés" sur la période de validité suivante.[811] L'Indonésie a expliqué que "[s]i le système de prix de référence [était] activé et que le MOT suspend[ait] temporairement la délivrance des autorisations d'importation pour les piments et les échalotes, un importateur qui ne [détenait] qu'une RIPH ne sera[it] pas autorisé à importer ces produits".[812] D'après nous, cela confirme que l'effet de la suspension temporaire est l'imposition d'une interdiction à l'importation parce que les importateurs n'obtiendront pas l'un des documents nécessaires pour avoir l'autorisation d'importer des produits, c'est-à-dire une RIPH et une autorisation d'importation. En outre, nous observons que l'interdiction s'applique à tous les piments et échalotes, quel que soit leur prix. Par conséquent, l'interdiction est absolue même si le prix des piments et des échalotes importés est supérieur au prix de référence correspondant. Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence correspondant.

7.219. Nous observons donc que le fonctionnement du système de prix de référence est simple: une fois que les prix intérieurs des piments et des échalotes respectivement tombent au-dessous des prix de référence établis par le Ministère du commerce, les importations de ces produits sont suspendues, ce qui, étant donné que les volumes d'importations déjà autorisés ne sont pas "reportés" sur la période de validité suivante, signifie qu'elles sont simplement prohibées lorsque le système de prix de référence est activé. En d'autres termes, une fois le système de prix de référence déclenché, il y a une interdiction absolue d'importer ces produits qui relève parfaitement de la définition d'une "prohibition" visée à l'article XI:1 du GATT de 1994.[813]

7.220. Nous pensons comme les coplaignants que le système de prix de référence de l'Indonésie pour les piments et les échalotes est semblable à des prescriptions en matière de prix minimaux que des groupes spéciaux antérieurs de l'OMC et du GATT ont jugées incompatibles avec l'article XI:1. Par exemple, comme le Groupe spécial *Chine – Matières premières* l'a rappelé, l'"applicabilité de l'article XI:1 aux prescriptions en matière de prix minimaux" a été traitée par deux groupes spéciaux du GATT, *CEE – Prix minimaux à l'importation* et *Japon – Semi-conducteurs*, qui ont tous deux conclu que ces prescriptions étaient des "restrictions" au titre de l'article XI:1.[814] Comme la Nouvelle-Zélande l'a souligné, le Groupe spécial *Chine – Matières premières* a examiné la compatibilité de la limitation des exportations au-dessous de certains prix[815] et a constaté que la prescription de la Chine selon laquelle les entreprises exportatrices devaient exporter à des prix à l'exportation fixés ou coordonnés, sous peine de s'exposer à des sanctions, était une restriction au titre de l'article XI:1 parce qu'elle "[avait], de par sa nature même, un effet limitatif ou restrictif sur les échanges".[816] La Nouvelle-Zélande a fait valoir en

[810] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 314 et 315; deuxième communication écrite, paragraphe 33; réponse à la question n° 39 du Groupe spécial, paragraphe 110.

[811] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 13 du Groupe spécial, exposant un scénario hypothétique dans lequel un importateur détient déjà une RIPH mais se heurte à l'activation du système de prix de référence avant d'avoir obtenu l'autorisation d'importation.

[812] Indonésie, réponse à la question n° 13 du Groupe spécial.

[813] Nous rappelons que l'Organe d'appel a défini ce terme comme désignant une "interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné". Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).

[814] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 201 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1075, qui mentionnait le rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphes 106 et 117; le rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).

[815] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.1081 et 7.1082).

[816] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1082).

outre que, de par sa nature, la mesure 7 était semblable à celles qui avaient fait l'objet de constatations dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix.*[817] Nous partageons l'avis des États-Unis selon lequel la mesure 7 est même plus "catégorique" que les prix minimaux à l'importation ou les prix minimaux à l'exportation dont ces groupes spéciaux antérieurs ont constaté qu'ils constituaient des restrictions parce qu'elle prohibe *toutes* importations de piments et d'échalotes une fois que le prix de référence correspondant a été atteint, et pas seulement les importations vendues à des prix inférieurs à ce prix de référence.[818]

7.221. Nous concluons donc que la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 7 se traduisent par une prohibition à l'importation à chaque fois que le système de prix de référence est déclenché et qu'elles sont donc contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.222. En ce qui concerne l'effet de restriction allégué de cette mesure dans des situations où le prix intérieur est supérieur au prix de référence, nous pensons comme les États-Unis[819] que le fonctionnement de cette mesure engendre chez les importateurs des incertitudes et des incitations à limiter les quantités qu'ils importent. D'une part, ces incertitudes sont la conséquence logique du manque de transparence de ce système, étant donné que la méthode et les paramètres de calcul du prix de référence ne sont pas publiés[820] et que le prix de référence peut être réévalué à tout moment.[821] D'autre part, la conception et la structure de cette mesure incitent les importateurs à se montrer prudents quant aux volumes de leurs importations parce que des accroissements de l'offre de piments et d'échalotes sur le marché intérieur augmentent la probabilité que le système de prix de référence soit déclenché et que l'importation soit "différée". De fait, il est probable que toute augmentation des importations accroîtra l'offre de ces produits sur le marché indonésien, ce qui risquera de déprimer les prix intérieurs et d'activer le système de prix de référence et l'interdiction d'importer qui s'ensuit. Les importateurs seraient donc incités à limiter les quantités qu'ils importent pour empêcher que le prix tombe au-dessous du seuil d'activation. En ce sens, la simple possibilité que l'importation de piments et d'échalotes soit totalement interdite incite les importateurs à limiter les volumes de ces produits qu'ils importent en Indonésie à tout moment et pas seulement lorsque le système de prix de référence est effectivement déclenché.

7.223. C'est pour ces raisons que nous ne pouvons pas souscrire à la tentative que fait l'Indonésie pour justifier son système de prix de référence en faisant valoir qu'il n'est pas continuellement en vigueur et que, même lorsque les prix des piments et des échalotes sur le marché tombent au-dessous du prix de référence fixé, ce système n'est pas automatiquement activé parce que la chute du prix va d'abord déclencher une enquête de l'organisme pertinent sur le point de savoir si la volatilité des prix de ces produits sensibles justifie une interruption temporaire des importations.[822] Comme nous l'avons dit plus haut, le système de prix de référence a un effet limitatif sur l'importation même lorsqu'il n'a pas été effectivement déclenché parce qu'il influe en tout temps sur les décisions des importateurs qui seront incités à échapper à la mesure et à atténuer ses conséquences.

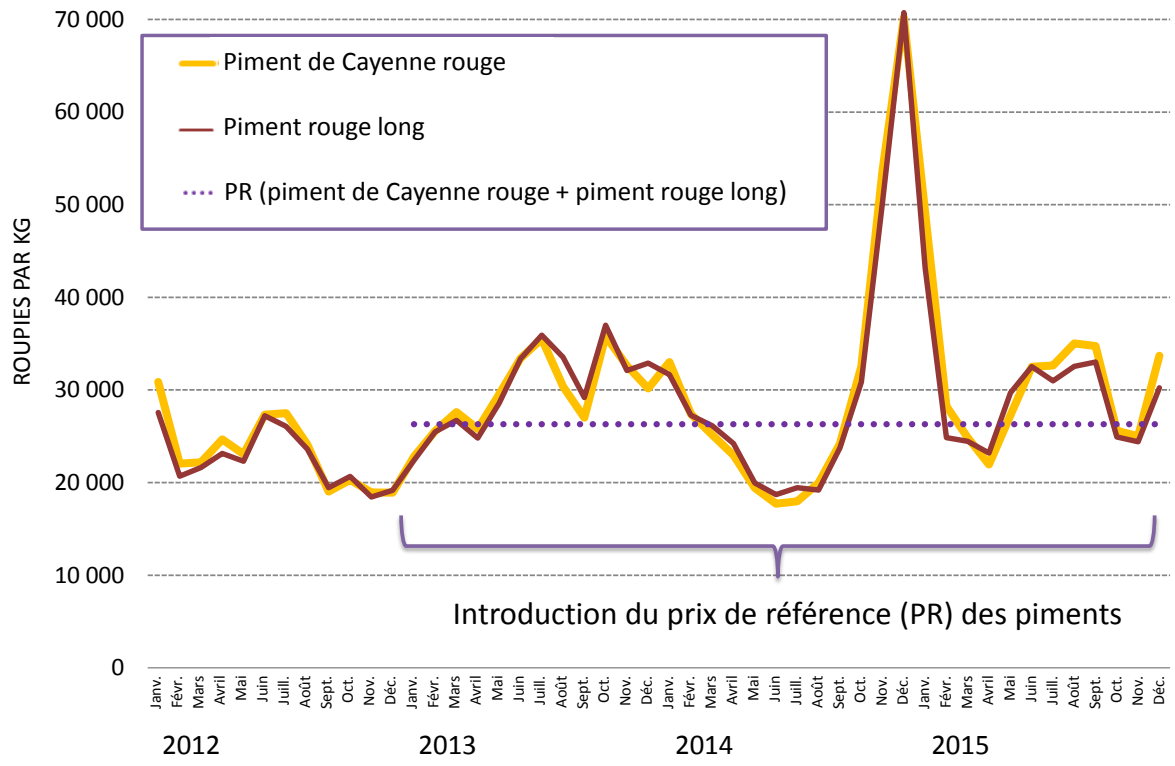
7.224. Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* a confirmé l'approche adoptée par des groupes spéciaux antérieurs, y compris dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*[823], selon laquelle l'"incertitude" engendrée par une mesure pouvait constituer une restriction au sens de l'article XI:1.[824] Nous partageons l'avis de la

[817] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 265 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 254 b)).
[818] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 202.
[819] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 314 et 315; deuxième communication écrite, paragraphe 33; réponse à la question n° 39 du Groupe spécial, paragraphe 110.
[820] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, mentionnant la pièce USA-31.
[821] Article 14B 3) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10.
[822] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 255.
[823] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240).
[824] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260).

Nouvelle-Zélande selon lequel il y a une incertitude inhérente au système des prix de référence des piments et échalotes et que la fixation des prix de référence est opaque.[825]

7.225. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'établir l'effet limitatif de la mesure 7[826], les parties ont aussi examiné son incidence défavorable sur l'importation, en se fondant sur des statistiques commerciales et des renseignements sur les prix du marché pour étayer leur affirmation.[827] Un document particulièrement intéressant pour l'analyse du Groupe spécial est la pièce IDN-31, qui indique les prix intérieurs et les prix de référence des piments rouges longs, des piments de Cayenne rouges et des échalotes, sur une base mensuelle. Répondant à la demande du Groupe spécial concernant les cas précis dans lesquels le système de prix de référence avait effectivement été déclenché pour chacun des produits visés au cours de la période 2013-2015, l'Indonésie a simplement dit que "le système des prix de référence des piments et échalotes était en place en 2015".[828] Ainsi, nous ne savons pas très bien si et quand le système a été effectivement déclenché, ce qui ajoute un autre élément d'imprévisibilité. D'après la pièce IDN-31, le Groupe spécial peut seulement voir les cas dans lesquels les prix intérieurs des piments rouges longs, des piments de Cayenne rouges et des échalotes fraîches sont tombés au-dessous des niveaux prédéterminés par le Ministère du commerce, comme le montrent les graphiques suivants:

Prix intérieurs et prix de référence des piments rouges longs et piments de Cayenne rouges, 2012-2015 (roupies par kilogramme)



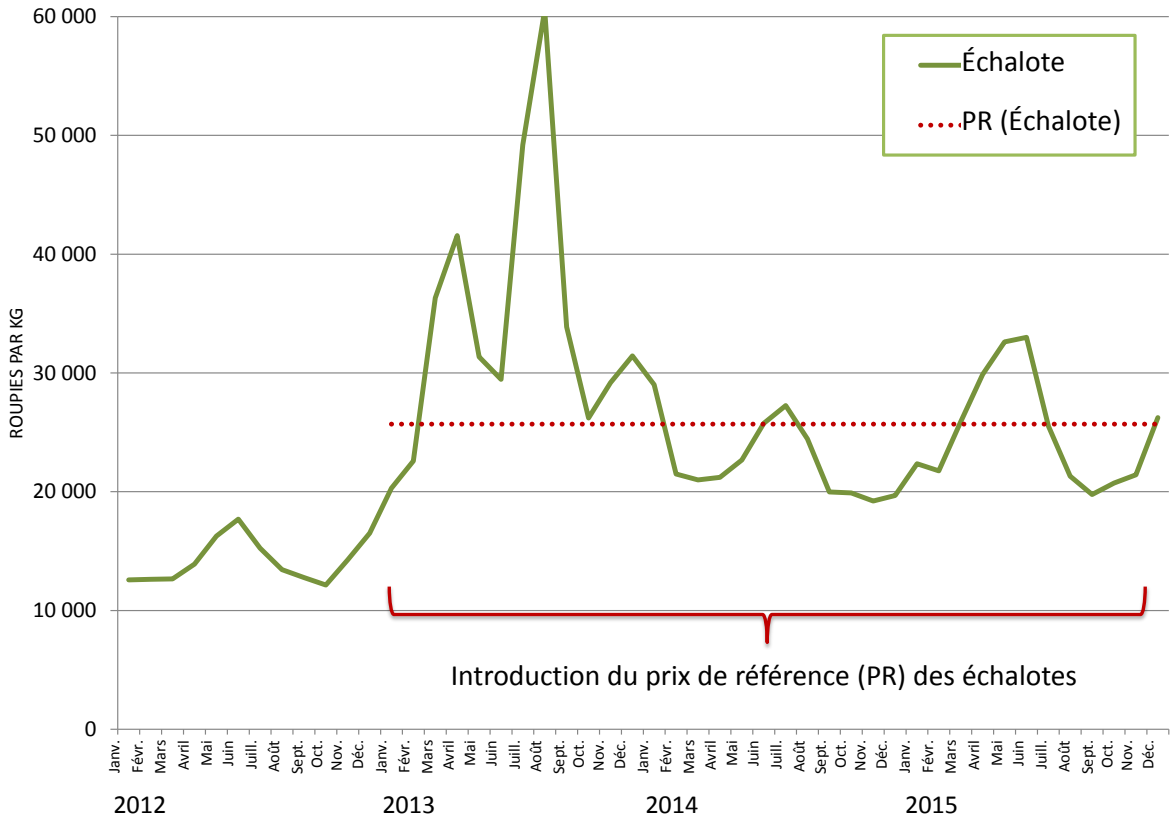
[825] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence à "Horticultural Import Policy in Indonesia", *FFTC Paper*, pièce NZL-59).

[826] *Voir* plus haut la section 7.2.3.2.2.

[827] En réponse à la question n° 19 a) du Groupe spécial qui demandait des statistiques mensuelles sur les importations en volume, l'Indonésie présente la pièce IDN–29 qui ne fournit que des statistiques annuelles sur les importations de piments et d'échalotes pour la période 2009-2014. Des statistiques mensuelles sur les importations ne sont données que pour les quatre premiers mois de 2015; *voir aussi* les pièces USA-87 et Corr.1 (importations annuelles des produits horticoles frais énumérés pour la période 2009-2015, parmi lesquels les piments et les échalotes fraîches), qui montrent que les importations de piments ont chuté de 99% entre 2011 et 2014 tandis que les importations d'échalotes ont baissé de 53,5% au cours de la même période et de 90% entre 2011 et 2015.

[828] Indonésie, réponse à la question n° 37 du Groupe spécial.

Prix intérieurs et prix de référence des échalotes fraîches 2012-2015 (roupies par kilogramme)



Source: Indonésie, réponse à la question n° 38 du Groupe spécial. Pièce IDN-31.

7.226. Les éléments de preuve présentés par l'Indonésie confirment notre conclusion selon laquelle la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 7, ainsi que le fonctionnement qui en découle, ont un effet limitatif sur l'importation en Indonésie.

7.2.11.3 Conclusion

7.227. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 7 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.12 Question de savoir si la mesure 8 (Prescription relative au délai de six mois après récolte) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.12.1 Arguments des parties

7.2.12.1.1 Nouvelle-Zélande

7.228. La Nouvelle-Zélande allègue que la prescription relative au délai de six mois après récolte fonctionne comme une prohibition à l'importation de produits horticoles et entre par conséquent dans le champ d'une prohibition ou restriction contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[829] Elle dit que l'Indonésie prescrit que les produits horticoles frais importés aient été récoltés moins de six mois auparavant.[830] Selon elle, une RIPH ne peut être délivrée à un importateur de produits

[829] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 270; deuxième communication écrite, paragraphe 276.

[830] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à l'article 8 1) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).

horticoles que si une déclaration à cet effet a été présentée avec la demande.[831] S'il est constaté qu'un importateur a fait une déclaration inexacte dans sa demande de RIPH, il ne lui sera pas accordé de RIPH pendant un an, ce qui le mettra dans l'incapacité d'importer des produits horticoles en Indonésie.[832] La Nouvelle-Zélande fait valoir que, dans l'affaire *Chine – Matières premières*, l'Organe d'appel a estimé qu'une "prohibition" était "une interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné"[833] et que, dans l'affaire *États-Unis – Volaille (Chine)*, le Groupe spécial a constaté que la règle des États-Unis "avait pour effet de prohiber l'importation de produits à base de volaille en provenance de Chine".[834] De même, elle fait valoir que, dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, la mesure en cause "[avait] pour effet de prohiber" l'importation de pneumatiques rechapés.[835]

7.229. Selon la Nouvelle-Zélande, il apparaît que l'Indonésie concède que sa prohibition à l'importation de produits horticoles récoltés plus de six mois auparavant est une interdiction d'importer, mais qu'elle fait valoir que cette prescription ne limite pas les importations parce que les produits importés peuvent être stockés en Indonésie à la place.[836] D'après elle, l'Indonésie ne tient pas compte du sens du terme "prohibition" figurant à l'article XI:1 du GATT de 1994, que l'Organe d'appel considère comme une "interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné".[837]

7.2.12.1.2 États-Unis

7.230. Les États-Unis allèguent que l'Indonésie prescrit que tous les produits horticoles frais importés aient été récoltés moins de six mois avant l'importation et que cette prescription est une restriction incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[838] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[839] Ils disent qu'en vue de l'obtention d'une RIPH, le Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié, exige qu'un RI confirme qu'il n'importera aucun produit horticole frais ayant été récolté plus de six mois auparavant.[840] Les États-Unis disent en outre que l'Indonésie exige qu'un RI fournisse avec sa demande de RIPH une déclaration dans laquelle il s'engage à respecter la prescription, et que, si le RI contrevient à la prescription, il ne lui sera pas accordé de RIPH ou il ne sera pas autorisé à importer des produits horticoles pendant un an.[841] Ils font valoir que cette prescription est une limitation ou condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. Ils font valoir que l'importateur ne peut pas importer des produits en fonction de considérations commerciales, mais seulement les produits qui satisfont à la prescription et que son non-respect peut également faire perdre à l'importateur le droit d'importer des produits horticoles pendant un an.[842] Ils soutiennent donc que la prescription relative au délai de six mois après récolte constitue une "restriction" au sens de l'article XI:1.[843]

---

[831] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à l'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[832] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à l'article 14 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[833] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).
[834] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.457).
[835] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.14).
[836] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 276 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 88 et 150 à 152).
[837] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 276 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).
[838] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 204; deuxième communication écrite, paragraphe 36.
[839] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 342.
[840] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 204 (faisant référence à l'article 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[841] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 205; deuxième communication écrite, paragraphe 37.
[842] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 205 (faisant référence au Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[843] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 206.

7.231. Par ailleurs, les États-Unis affirment que la prescription relative au délai de six mois après récolte a une incidence marquée sur les produits horticoles frais qui peuvent être stockés pendant plus de six mois, comme les pommes, étant donné qu'ils peuvent être stockés en atmosphère contrôlée après la récolte, et rester ainsi frais pendant plus de six mois. Ils disent que, par conséquent, les pommes et certains autres produits horticoles peuvent être expédiés tout au long de l'année vers les marchés mondiaux[844], mais qu'en vertu de la prescription relative au délai de six mois après récolte, il est effectivement interdit aux RI d'importer des pommes des États-Unis en Indonésie entre avril et octobre.[845] Les États-Unis indiquent que le Groupe spécial *Turquie – Riz*, a constaté, dans le contexte de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, que limiter la délivrance de permis d'importation en fonction de périodes de récolte spécifiques restreignait l'importation et constituait une restriction quantitative à l'importation.[846] Ils font valoir que, de la même façon, la prescription de l'Indonésie impose une limitation en fonction du moment où certains produits horticoles importés ont été récoltés et a de ce fait un effet limitatif sur la quantité autorisée à entrer en Indonésie.[847]

7.2.12.1.3 Indonésie

7.232. L'Indonésie allègue que la "limitation relative à la récolte plus six mois" pour les importations de produits horticoles frais n'est pas une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[848]

7.233. L'Indonésie affirme que, comme les importateurs sont tenus d'acquérir des installations de stockage dans le cadre de son régime de licences, ils peuvent facilement importer des marchandises dans les six mois suivant la récolte et les stocker sur place pendant des périodes plus longues. Elle fait valoir que la raison d'être de cette prescription réside dans la nécessité de garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires, étant donné que faire en sorte que les produits horticoles frais soient importés plus tôt permet aux autorités sanitaires indonésiennes de les inspecter pour en "garantir la qualité", contrairement à l'importation de ces marchandises à une date ultérieure "quand il est impossible de vérifier que des procédures de stockage appropriées ont été suivies".[849] Elle fait valoir en outre que le stockage de marchandises sur place n'impose aucune charge aux importateurs étant donné que ces marchandises seront stockées "quelque part" et qu'il est très probable qu'il serait "bien moins cher" de stocker ces produits en Indonésie plutôt qu'aux États-Unis ou en Nouvelle-Zélande, où les prix de l'immobilier sont plus élevés.[850]

7.2.12.2 Analyse du Groupe spécial

7.234. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants, la mesure 8 constitue une restriction à l'importation incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que seuls les produits horticoles qui ont été récoltés moins de six mois avant l'importation peuvent être importés.

7.235. Nous commençons par noter que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 8 constituait une restriction à l'importation[851], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[852] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 8, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au

[844] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 204 (faisant référence à Controlled Atmospheric Storage, Washington Apple Commission, pièce USA-34); deuxième communication écrite, paragraphe 37.
[845] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 207.
[846] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence à l'affaire *Turquie – Riz*, paragraphe 7.121).
[847] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 208.
[848] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 152.
[849] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.
[850] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.
[851] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 192.
[852] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 258; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 342.

moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[853] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[854]

7.236. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 8 par les coplaignants.[855] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[856] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 8 faite plus haut dans la section 2.3.2.8, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.237. Comme pour les mesures précédentes[857], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 8 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 8 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 8, dans son contexte pertinent.

7.238. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.8, la mesure 8 consiste dans la prescription selon laquelle tous les produits horticoles frais importés doivent être récoltés moins de six mois avant l'importation.[858] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA, qui établit qu'afin d'obtenir une RIPH pour des produits horticoles frais, un RI doit fournir une déclaration dans laquelle il s'engage à ne pas importer de produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant l'importation.

7.239. Nous observons que les coplaignants estiment soit que la mesure 8 est une prohibition pure et simple à l'importation (Nouvelle-Zélande), soit qu'elle est une limitation ou condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation (États-Unis). Par exemple, la Nouvelle-Zélande a allégué que la prescription relative au délai de six mois après récolte fonctionnait comme une prohibition à l'importation des produits horticoles.[859] Elle a souligné qu'une RIPH ne pouvait être délivrée à un importateur de produits horticoles que si une déclaration à cet effet avait été présentée avec la demande[860], et que, s'il était constaté qu'un importateur avait fait une déclaration inexacte, il ne lui serait pas accordé de RIPH pendant un an, ce qui lui ferait perdre le droit d'importer des produits horticoles en Indonésie.[861]

7.240. De même, les États-Unis ont fait valoir que la mesure 8 imposait une limitation en fonction du moment où certains produits horticoles importés étaient récoltés et avait de ce fait un effet limitatif sur la quantité autorisée à entrer en Indonésie.[862] Ils ont aussi fait valoir qu'un importateur ne pouvait pas importer des produits en fonction de considérations commerciales, mais seulement les produits qui satisfaisaient à cette prescription et que son non-respect pouvait

[853] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284.
[854] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[855] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[856] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[857] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[858] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 111; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 76 et 204.
[859] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 270; deuxième communication écrite, paragraphe 276.
[860] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à l'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[861] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à l'article 14 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15). Cet avis est partagé par les États-Unis. *Voir* États-Unis, première communication écrite, paragraphe 205; deuxième communication écrite, paragraphe 37.
[862] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 208.

amener l'importateur à perdre le droit d'importer des produits horticoles pendant un an.[863] Ils se sont donc concentrés sur l'effet limitatif que la mesure 8 avait sur les possibilités de concurrence. Ils ont par ailleurs soutenu que cette mesure avait une incidence particulièrement restrictive sur les produits horticoles frais, comme les pommes, qui pouvaient être stockés en atmosphère contrôlée, ce qui leur permettait de rester frais pendant plus de six mois.[864] En conséquence, alors que les pommes et certains autres produits horticoles pouvaient être expédiés tout au long de l'année vers les marchés mondiaux, en vertu de la mesure 8, il était effectivement interdit aux RI d'importer des pommes des États-Unis en Indonésie entre avril et octobre.[865] Les États-Unis ont dit que le Groupe spécial *Turquie – Riz*, avait constaté, dans le contexte de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, que limiter la délivrance de permis d'importation en fonction de périodes de récolte spécifiques restreignait l'importation et constituait une restriction quantitative.[866] Ils ont soutenu que, de la même façon, la prescription de l'Indonésie imposait une limitation en fonction du moment où certains produits horticoles importés étaient récoltés et avait un effet limitatif sur la quantité autorisée à entrer en Indonésie.[867]

7.241. Nous observons que la mesure 8 est conçue de façon à prohiber l'importation de tous les produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant l'importation. Selon nous, il s'agit d'une interdiction absolue visant ces produits qui, comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande[868], relève parfaitement de la définition d'une "prohibition" visée à l'article XI:1 du GATT de 1994.[869] Nous notons que la Nouvelle-Zélande a aussi appelé l'attention du Groupe spécial sur le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, dans lequel il a été constaté que la mesure en cause "avait pour effet de prohiber l'importation de produits à base de volaille en provenance de Chine", et qu'elle était donc incompatible avec l'article XI:1.[870] De même, elle a fait valoir que, dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, la mesure en cause "[avait] pour effet de prohiber" l'importation de pneumatiques rechapés.[871] Nous convenons avec les coplaignants que la mesure 8 constitue une prohibition à l'importation pure et simple pour les produits récoltés plus de six mois auparavant et qu'à cet égard, elle est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.242. Nous observons que l'Indonésie a tenté de justifier cette mesure par des raisons de sécurité sanitaire des produits alimentaires, en ce sens que faire en sorte que les produits horticoles frais soient importés plus tôt après la récolte permettait aux autorités sanitaires indonésiennes d'inspecter le produit pour en "garantir la qualité", contrairement à l'importation de ces marchandises à une date ultérieure "quand il [était] impossible de vérifier que des procédures de stockage appropriées [avaient] été suivies".[872] Elle a en outre fait valoir que le stockage de marchandises sur place n'imposait aucune charge aux importateurs étant donné que ces marchandises seraient stockées "quelque part" et qu'il était très probable qu'il serait "bien moins cher" de stocker ces produits en Indonésie plutôt qu'aux États-Unis ou en Nouvelle-Zélande, où les prix de l'immobilier étaient plus élevés.[873] Bien que nous ne pensions pas que ces arguments soient valables pour justifier une interdiction d'importer, ils sembleraient plutôt relever du domaine des exceptions et non de notre analyse au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.

---

[863] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 205 (faisant référence au Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).

[864] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 204 (faisant référence à Controlled Atmospheric Storage, Washington Apple Commission, pièce USA-34); deuxième communication écrite, paragraphe 37.

[865] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 207.

[866] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence à l'affaire *Turquie – Riz*, paragraphe 7.121).

[867] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 208.

[868] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (qui fait référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319)).

[869] Nous rappelons que l'Organe d'appel a défini ce terme comme désignant une "interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné". Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).

[870] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.457).

[871] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.14).

[872] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

[873] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

7.2.12.3 Conclusion

7.243. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 8 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une prohibition à l'importation.

7.2.13 Question de savoir si la mesure 9 (Régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.13.1 Arguments des parties

7.2.13.1.1 Nouvelle-Zélande

7.244. La Nouvelle-Zélande allègue que, outre que chacune des composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles fonctionnant de manière indépendante est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994, ces prescriptions restrictives pour le commerce, considérées dans leur ensemble, sont incompatibles avec cet article.[874] Elle fait valoir que, dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont examiné si des prescriptions individuelles restrictives pour le commerce pouvaient constituer une mesure unique et ont indiqué que c'était la manière dont elles fonctionnaient de façon combinée qui déterminait l'existence et la teneur d'une mesure unique.[875] Elle fait aussi valoir que, lorsque différents éléments contribuent selon leurs différentes combinaisons et leurs divers degrés, dans le cadre d'une mesure unique, à la réalisation d'un objectif de politique générale commun, il serait artificiel de ne les examiner qu'à titre individuel.[876] La Nouvelle-Zélande soutient que le présent différend est semblable à la situation visée dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* parce que les composantes du régime indonésien de licences d'importation sont différents éléments qui contribuent à l'objectif de politique générale d'"autosuffisance" de l'Indonésie. Pour elle, ce n'est pas seulement au travers de mesures individuelles et distinctes, mais au travers d'un régime avec ses composantes intégrées, que l'on peut voir la véritable étendue de la nature restrictive du régime indonésien de licences d'importation.[877]

7.245. La Nouvelle-Zélande fait en outre valoir que le régime de licences d'importation de l'Indonésie dans son ensemble a un effet limitatif sur les importations qui procède des effets combinés des mesures individuelles, lesquelles sont elles-mêmes restrictives pour le commerce.[878] Elle fait valoir qu'il y a deux raisons à cela: premièrement, le régime de licences d'importation pour les produits horticoles énumérés restreint les possibilités de commercialiser des produits horticoles importés en Indonésie[879], et deuxièmement, l'Indonésie restreint le volume de produits horticoles qui peut être importé en Indonésie.[880] La Nouvelle-Zélande soutient que les diverses composantes du régime de licences d'importation restrictif de l'Indonésie, considérées individuellement et de façon combinée, dissuadent d'importer. Elle dit que la conception du régime de licences d'importation vise à limiter l'importation de produits horticoles dans le cadre d'un objectif global de politique générale qui est de parvenir à l'"autosuffisance" pour certains produits alimentaires.[881] Elle fait valoir qu'elles s'inscrivent dans le cadre analytique adopté par le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*[882] et que, en ce sens, l'incidence restrictive du régime de licences d'importation considéré collectivement est supérieure à celle de la somme de ses parties.[883]

---

[874] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 271; deuxième communication écrite, paragraphe 283.
[875] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 272 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.223 à 6.225).
[876] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 272 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.228).
[877] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 273.
[878] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274.
[879] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274.
[880] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274.
[881] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 275.
[882] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 275 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474).
[883] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 275.

7.246. La Nouvelle-Zélande dit que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, considérées aussi bien comme des mesures individuelles que comme une mesure globale unique, constituent des restrictions dont l'application est faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[884] Selon elle, les statuts d'importateur, les RIPH et les autorisations d'importation de l'Indonésie relèvent tous du sens ordinaire de l'expression "licence d'importation" puisqu'un importateur ne peut pas importer de produits tant qu'il n'a pas obtenu le statut d'importateur, la RIPH et l'autorisation d'importation pertinents.[885] Elle dit aussi que les autres prescriptions imposées par l'Indonésie à l'importation de produits horticoles, à savoir les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage, les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution, l'utilisation de prix de référence et la prescription relative au délai de six mois après récolte sont toutes des prescriptions dont "l'application [est] faite" au moyen de licences d'importation puisqu'elles sont inextricablement liées au régime de licences d'importation pour les produits horticoles.[886]

7.247. La Nouvelle-Zélande fait valoir à titre subsidiaire qu'en tout état de cause, ces prescriptions sont d'"autre[s] procédé[s]" qui relèvent de l'article XI du GATT de 1994. Elle dit que le Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, a résumé la jurisprudence de l'OMC et du GATT sur la notion d'"autre procédé" en concluant que cette expression englobait une "grande catégorie résiduelle" et incluait tout type de mesure, "quelle que soit la situation juridique de la mesure".[887]

7.248. Répondant à l'argument de l'Indonésie selon lequel les coplaignants "n'ont pas présenté de données antérieures et postérieures à la mise en œuvre suffisantes" pour étayer l'argument selon lequel le régime dans son ensemble restreint les importations de produits horticoles[888], la Nouvelle-Zélande fait valoir que l'Indonésie a de nouveau cherché à s'appuyer sur le principe erroné selon lequel la quantification des effets sur le commerce est nécessaire pour qu'une infraction à l'article XI:1 soit constatée.[889]

7.2.13.1.2 États-Unis

7.249. Les États-Unis allèguent que le régime indonésien de licences d'importation est une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et que l'Indonésie enfreint l'article XI:1 en instituant ou maintenant ce régime. Ils font valoir que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles sert de limitation ou condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. Ils font valoir qu'un importateur doit respecter tous les aspects du régime pour pouvoir importer et l'importation n'est pas effectuée en fonction de considérations commerciales, mais selon les prescriptions et conditions imposées par le régime qui faussent ou contrecarrent ces considérations commerciales.[890]

7.250. Pour les États-Unis, les diverses prescriptions à l'importation maintenues au moyen du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, et du Règlement n° 86/2013 du MOA[891], lorsqu'elles fonctionnent de façon combinée, ont pour effet à la fois de limiter directement les importations et de dissuader les importateurs d'importer le type et le volume de produits horticoles qu'ils importeraient par ailleurs s'ils agissaient en fonction de considérations commerciales. La conception et la structure de ces prescriptions visent en fin de compte la réalisation des objectifs de politique générale énoncés dans le cadre légal, à savoir:

[884] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 278.
[885] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 280.
[886] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 281.
[887] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 283 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.450).
[888] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 95).
[889] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 284.
[890] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 216.
[891] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 211.

"offrir une protection aux horticulteurs, acteurs commerciaux et consommateurs nationaux"[892] et prohiber l'importation "lorsque la disponibilité des produits agricoles nationaux est suffisante".[893]

7.2.13.1.3 Indonésie

7.251. L'Indonésie allègue que les coplaignants n'ont pas établi que des composantes quelconques de son régime de licences d'importation pour les produits horticoles constituaient des "restrictions" à l'importation et que, par conséquent, son régime de licences d'importation dans son ensemble n'est pas une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.252. L'Indonésie allègue aussi que ses licences d'importation pour certains produits horticoles sont automatiques conformément à l'article 2 de l'Accord sur les licences d'importation.[894] D'après elle, les licences d'importation automatiques sont expressément autorisées en vertu de l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation et sont par conséquent exclues du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.[895] Elle soutient qu'elle a indiqué à plusieurs reprises que jamais aucune demande d'autorisation d'importation n'avait été rejetée pour certains produits horticoles dès lors que toutes les conditions légales énoncées dans le Règlement n° 16/2013 du MOT ou le Règlement n° 71/2015 du MOT avaient été remplies par les importateurs dans leurs demandes. D'après elle, jamais aucune demande de RIPH n'a été rejetée pour certains produits horticoles dès lors que toutes les conditions légales énoncées dans le Règlement n° 86/2013 du MOA avaient été remplies par les importateurs dans leurs demandes.[896] Elle fait valoir que cela montre que ses licences d'importation pour certains produits horticoles mises en œuvre au moyen des RIPH et des autorisations d'importation ont été accordées dans tous les cas conformément à l'article 2:1 de l'Accord sur les licences d'importation et que les coplaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant qu'une demande de RIPH ou d'autorisation d'importation avait été rejetée alors que toutes les conditions légales avaient été remplies.[897]

7.253. L'Indonésie soutient en outre que ses licences d'importation pour certains produits horticoles, mises en œuvre au moyen des RIPH et des autorisations d'importation, ne sont pas administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations soumises à licence automatique conformément à l'article 2:2 a) parce qu'elles respectent les éléments de cette disposition.[898] Selon elle, les coplaignants n'ont pas allégué que ses licences d'importation imposaient une limitation quant à la personne, à l'entreprise ou à l'institution qui avait le droit de demander et d'obtenir une licence d'importation parce que toutes les personnes, entreprises ou institutions ont le droit, dans des conditions d'égalité, de demander et d'obtenir des licences d'importation.[899] En ce qui concerne les délais relatifs aux demandes, elle soutient que, conformément à l'article 8 1) du Règlement n° 71/2015 du MOT pour certains produits horticoles, les autorisations d'importation doivent être accordées dans un délai de deux jours ouvrables et que, conformément à l'article 12 1) du Règlement n° 86/2013 du MOA pour certains produits horticoles, les RIPH doivent être accordées dans un délai de sept jours ouvrables.[900]

7.254. En réponse à l'argument des coplaignants selon lequel les licences d'importation de l'Indonésie pour certains produits horticoles ne sont pas automatiques parce que les demandes de licences ne peuvent pas être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement et parce que cette prescription relative aux créneaux de présentation des demandes a un effet restrictif sur les importations[901], l'Indonésie soutient que cette interprétation étroite de

[892] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 3 de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1).
[893] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3).
[894] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 44 et 66.
[895] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.
[896] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 47 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 63 et 176; déclaration liminaire à la première réunion de fond, paragraphe 18; réponses aux questions n° 8 et 52 du Groupe spécial).
[897] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 50 et 51.
[898] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 52.
[899] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 53.
[900] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 54.
[901] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 66 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphes 386 et 387, et à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 423 à 426).

l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation est incorrecte pour deux raisons.[902] Premièrement, les coplaignants ont fait erreur en soutenant que l'existence des créneaux de présentation des demandes de RIPH et d'autorisations d'importation pour certains produits horticoles *frais* était incompatible avec l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation et que, par conséquent, les licences d'importation de l'Indonésie pour tous les produits horticoles n'étaient pas automatiques. L'Indonésie explique que le créneau de présentation des demandes d'autorisations d'importation n'est pas applicable aux piments et échalotes frais, aux produits horticoles transformés, et aux produits horticoles frais importés pour être utilisés comme matières premières par les détenteurs du statut API-P.[903] Deuxièmement, l'Indonésie conteste l'interprétation large donnée par les coplaignants de l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation, selon laquelle une demande de licence d'importation doit être acceptée n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement, ce laps de temps étant indéterminé.[904] D'après l'Indonésie, l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation doit être considéré conjointement avec l'article 1:6 dudit accord, qui reconnaît qu'un créneau de présentation des demandes aux fins des procédures de demandes de licences d'importation est autorisé au titre de l'Accord sur les licences d'importation. Elle soutient qu'elle prévoit un créneau de 15 jours ouvrables pour les demandes de RIPH pour les produits horticoles, un créneau d'un mois pour les demandes de recommandation du MOA pour les produits d'origine animale et un créneau d'un mois pour les demandes d'autorisations d'importation. D'après elle, cela est déjà conforme à l'article 1:6 de l'Accord sur les licences d'importation.[905]

7.255. L'Indonésie soutient par ailleurs que, même si son régime de licences d'importation pour les produits horticoles est considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ou de l'article XI:1 du GATT de 1994, la conception, les principes de base et la structure révélatrice de son régime dans son ensemble n'en font pas une "restriction quantitative".[906] Elle affirme que ce ne sont pas toutes les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation qui seront incompatibles avec l'article XI, mais seulement celles qui sont limitatives, c'est-à-dire celles qui limitent l'importation de produits, et qu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de cette limitation en quantifiant les effets de la mesure en cause, mais que, par contre, ces effets limitatifs peuvent être démontrés au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent.[907] D'après l'Indonésie, un plaignant doit montrer au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants que la mesure en cause a un "effet limitatif sur l'importation". Selon elle, ce n'est pas juste parce que l'article XI:1 n'exige pas une quantification précise des effets sur le commerce d'une mesure contestée qu'un plaignant est dispensé de démontrer que la mesure a un certain effet sur le commerce.[908] Selon elle, les coplaignants n'ont pas présenté de données suffisantes concernant les importations antérieures et postérieures à la mise en œuvre pour étayer l'affirmation selon laquelle son régime de licences d'importation pour les produits horticoles "dans son ensemble" a pour effet de restreindre la quantité des importations. L'Indonésie soutient qu'il n'y a aucune raison de croire qu'il y a un lien de causalité entre le ralentissement des importations en milieu d'année, exposé par la Nouvelle-Zélande[909], et les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité pour ses licences d'importation. Elle fait valoir que, au contraire, elle a montré que la part de marché des plaignants avait augmenté pour certains produits horticoles, tant frais que transformés.[910]

7.2.13.2 Analyse du Groupe spécial

7.256. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants, la mesure 9, c'est-à-dire le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits

[902] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 55.
[903] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 57 (faisant référence à l'article 12 du Règlement n° 71/2015 du MOT, pièce IDN-9).
[904] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 59.
[905] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 64 et 65.
[906] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 68.
[907] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 70 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[908] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.
[909] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 73 (faisant référence à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, annexe 5).
[910] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 74 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 178).

horticoles dans son ensemble, est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, nous devons déterminer si la mesure 9 a un effet limitatif sur l'importation en raison du fonctionnement combiné des différentes prescriptions qui composent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles.

7.257. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 9 constituait une restriction à l'importation[911], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[912] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 9, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[913] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[914]

7.258. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 9 par les coplaignants.[915] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[916] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 9 faite plus haut dans la section 2.3.2.9, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.259. Comme pour les mesures précédentes[917], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 9 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 9 avait un effet limitatif sur l'importation.

7.260. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.9, la mesure 9 consiste dans le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, maintenu au moyen du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, et du Règlement n° 86/2013 du MOA, dans son ensemble.[918] Nous considérons que la mesure 9, telle qu'elle a été décrite par les coplaignants, consiste dans l'ensemble des mesures 1 à 8 et ne comprendrait donc pas les prescriptions relevant du régime de licences d'importation pour les produits horticoles autres que celles englobées dans les mesures 1 à 8.[919] Nous considérons en outre que les coplaignants contestent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble au motif qu'il est distinct des mesures 1 à 8, dans la mesure où il a trait à l'effet et au fonctionnement combinés de ces mesures aux fins de la réalisation de certains objectifs de politique générale.[920]

[911] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 276; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 210.
[912] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 284; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 347.
[913] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 278.
[914] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[915] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[916] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[917] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[918] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 211.
[919] *Voir* par exemple Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 27.
[920] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 273; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215; Indonésie, réponse à la question n° 82 du Groupe spécial.

7.261. À cet égard, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que ce n'était pas seulement au travers de mesures individuelles et distinctes, mais au travers d'un régime avec ses composantes intégrées, que l'on peut percevoir la véritable étendue de la nature restrictive du régime indonésien de licences d'importation.[921] D'après elle, les diverses prescriptions distinctes sont cumulativement plus restrictives que ne l'est la somme de toutes les prescriptions individuelles en raison de la manière dont ces prescriptions interagissent les unes avec les autres.[922] Elle a fait valoir qu'il y avait deux raisons à cela: premièrement, le régime de licences d'importation pour les produits horticoles énumérés restreignait les possibilités de commercialiser des produits horticoles importés en Indonésie[923] et deuxièmement, l'Indonésie restreignait le volume de produits horticoles qui pouvait être importé en Indonésie.[924] Elle a soutenu que les diverses composantes du régime de licences d'importation restrictif de l'Indonésie, considérées individuellement et de façon combinée, dissuadaient d'importer. Selon elle, la conception du régime de licences d'importation visait à limiter l'importation de produits horticoles dans le cadre d'un objectif global de politique générale qui était de parvenir à l'"autosuffisance" pour certains produits alimentaires.[925]

7.262. Les États-Unis partageaient cet avis et ont expliqué que les diverses prescriptions à l'importation maintenues au moyen du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, et du Règlement n° 86/2013 du MOA[926], lorsqu'elles fonctionnaient de façon combinée, avaient pour effet à la fois de limiter directement les importations et de dissuader les importateurs d'importer le type et le volume de produits horticoles qu'ils importeraient par ailleurs s'ils agissaient en fonction de leurs considérations commerciales. D'après eux, la conception et la structure de ces prescriptions visent en fin de compte la réalisation des objectifs de politique générale énoncés dans le cadre légal, à savoir: "offrir une protection aux horticulteurs, acteurs commerciaux et consommateurs nationaux"[927] et prohiber l'importation "lorsque la disponibilité des produits agricoles nationaux est suffisante".[928]

7.263. La principale affirmation de l'Indonésie est que son régime de licences d'importation pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale est un régime de licences d'importation automatiques expressément autorisé par l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation et qu'il est donc exclu du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.[929] L'Indonésie a soutenu également que, même s'il était considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994, la conception, les principes de base et la structure révélatrice du régime de licences d'importation de l'Indonésie dans son ensemble n'en faisaient pas une "restriction quantitative".[930] Elle a affirmé que les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation n'étaient pas toutes incompatibles avec l'article XI, mais que seules l'étaient celles qui étaient limitatives, c'est-à-dire celles qui limitaient l'importation de produits, et qu'il n'était pas nécessaire de démontrer l'existence de cette limitation en quantifiant les effets de la mesure en cause, mais que, par contre, ces effets limitatifs pouvaient être démontrés au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent.[931] D'après l'Indonésie, un plaignant doit montrer au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants que la mesure en cause a un "effet limitatif sur l'importation" et ce n'est pas juste parce que l'article XI:1 n'exige pas une quantification précise des effets sur le commerce qu'un plaignant est dispensé de démontrer que la mesure contestée a un certain effet sur le commerce.[932] Selon elle, les coplaignants n'ont pas présenté de données suffisantes concernant les importations antérieures et postérieures à la mise en œuvre pour étayer

[921] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 273; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial, paragraphe 20.
[922] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 275; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial.
[923] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274.
[924] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 274.
[925] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 275.
[926] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 211.
[927] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 3 de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1).
[928] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3).
[929] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.
[930] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 68.
[931] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 70 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[932] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.

l'affirmation selon laquelle son régime de licences d'importation pour les produits horticoles "dans son ensemble" a pour effet de restreindre la quantité des importations.[933]

7.264. Nous observons qu'un élément essentiel de l'affirmation des coplaignants selon laquelle la mesure 9 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 est leur argument concernant la manière dont les différentes prescriptions fonctionnent de façon combinée[934] et la manière dont l'effet de restriction de chacune des composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est intensifié lorsqu'elles sont combinées.[935] À leur avis, les mesures 1 à 8 sont cumulativement plus restrictives que ne l'est la somme de toutes les prescriptions individuelles en raison de la manière dont ces prescriptions interagissent les unes avec les autres.[936]

7.265. Nous estimons que la contestation par les coplaignants du système de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, dans son ensemble, est plus facilement compréhensible du point de vue d'un importateur souhaitant importer des produits horticoles en Indonésie. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.2.2.1 et illustré à l'annexe E-1, cet importateur doit en passer par un certain nombre de prescriptions et procédures avant de pouvoir obtenir effectivement l'ensemble des autorisations et documents nécessaires pour importer des produits en Indonésie. Parmi ces prescriptions et procédures, l'importateur devra respecter celles qui sont englobées dans les mesures 1 à 8. La conception, les principes de base et la structure révélatrice du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble sont tels qu'il ne suffit pas que l'importateur respecte l'une des prescriptions; il devra les respecter toutes pour pouvoir importer en Indonésie. Nous convenons donc avec les coplaignants que les diverses prescriptions et procédures constituant le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles sont intrinsèquement liées et imbriquées.

7.266. Comme nous l'avons constaté précédemment, les mesures 1 à 8 imposent plusieurs restrictions et prohibitions à l'importation qui non seulement limitent la quantité de produits horticoles qui peut être importée en Indonésie, imposant parfois une interdiction absolue, mais aussi ont une incidence sur les possibilités de concurrence des produits importés, augmentent les coûts liés à l'importation, ont une incidence sur les plans d'investissement des importateurs, engendrent de l'incertitude dans l'activité d'importation et créent chez les importateurs des incitations à limiter les volumes qu'ils importent effectivement. Bien que chacune de ces mesures soit en elle-même une prohibition ou restriction au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, nous observons que les effets de restriction de chaque mesure sont aggravés dès lors qu'elles sont considérées comme faisant partie d'un système parce qu'elles sont corrélées et n'agissent pas de manière isolée.

7.267. Par exemple, comme il a été expliqué plus haut aux paragraphes 7.111 et 7.131, la mesure 2, qui interdit les modifications des RIPH et des autorisations d'importation pendant toute leur période de validité, intensifie les effets limitatifs de la mesure 3 (Prescription de réalisation à 80%) et de la mesure 5 (Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) en enlevant aux importateurs la flexibilité nécessaire pour réagir à un changement de situation et pouvoir respecter ces prescriptions. Par ailleurs, comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.131, la mesure 3 et la mesure 7 (Prix de référence des piments et échalotes) renforcent mutuellement leurs effets de restriction parce que les importateurs peuvent devoir importer de grandes quantités de produits sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation à 80%, mais que cela peut déclencher l'activation du prix de référence parce qu'il y aura sur le marché une augmentation de l'offre qui pourra faire chuter les prix. En outre, les effets limitatifs de la mesure 5[937] sont amplifiés par la mesure 1 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité) parce que les importateurs doivent attendre jusqu'à la période de validité suivante pour pouvoir demander des quantités additionnelles s'ils décident d'accroître leur capacité de stockage.

[933] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 74 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 178).

[934] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 272; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 215.

[935] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 198 à 202 et 271 à 277; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial.

[936] États-Unis, réponse à la question n° 82 du Groupe spécial, paragraphes 15 et 16.

[937] *Voir* le paragraphe 7.175.

7.268. Cet effet limitatif amplifié ou intensifié, découlant de l'interaction intrinsèque des mesures 1 à 8 dans la pratique, doit être pris en considération par les importateurs lorsqu'ils prennent des décisions en rapport avec l'importation. Cela aboutit logiquement à des situations dans lesquelles l'application simultanée de ces prescriptions, par exemple l'activation du système de prix de référence (mesure 7), l'existence de restrictions saisonnières dues à la prescription relative à la période de récolte en Indonésie (mesure 4) ou la prescription relative au délai de six mois après récolte (mesure 8), peut imposer d'importantes limitations concernant les quantités ou les coûts liés à l'importation. Nous pouvons raisonnablement comprendre qu'à la fin d'un processus d'importation, et après que l'importateur a essayé de respecter les nombreuses prescriptions restrictives pour le commerce imposées par l'Indonésie au moyen des mesures 1 à 8, sa capacité d'importer puisse être gravement compromise, voire entravée, et que l'importateur lui-même puise être fortement découragé d'entreprendre une activité quelconque en Indonésie. En ce sens, nous pensons comme la Nouvelle-Zélande que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles se caractérise par un environnement global défavorable aux importations et aux importateurs, car il impose de puissants facteurs dissuadant les opérateurs commerciaux d'importer et a une incidence sur les plans d'investissement des importateurs.[938] Les arguments de l'Indonésie au titre de l'Accord sur les licences d'importation ou ceux selon lesquels des éléments de preuve concernant des effets sur le commerce doivent être fournis par les coplaignants[939] ne changent pas la conclusion qui précède.

7.269. Il nous semble donc que, comme le prouvent la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 9, l'effet limitatif de chacune des composantes contestées de cette mesure est aggravé ou intensifié en raison de leur interaction intrinsèque dans le cadre du régime de licences d'importation de l'Indonésie dans son ensemble.

7.2.13.3 Conclusion

7.270. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 9 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.14 Question de savoir si la mesure 10 (Prohibition de l'importation de certains animaux et produits d'origine animale) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.14.1 Arguments des parties

7.2.14.1.1 Nouvelle-Zélande

7.271. La Nouvelle-Zélande allègue que l'Indonésie utilise un système de "liste positive" pour prohiber toutes les importations d'abats de bovins et de certaines formes de viande destinée à la transformation et, sauf dans des situations d'urgence, de carcasses et morceaux secondaires de bovins, et que cela est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Elle fait valoir que, parce que ces produits ne sont pas énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, ils ne sont pas admissibles au bénéfice d'une recommandation du MOA (et donc d'une autorisation d'importation qui exige comme condition préalable une recommandation du MOA).[940] Elle allègue que du fait que les importateurs ne peuvent pas obtenir des recommandations du MOA et des autorisations d'importation, il leur est interdit d'importer ces produits, ce qui va à l'encontre de l'article XI:1.[941]

7.272. La Nouvelle-Zélande fait valoir que, dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a dit que le sens du terme "prohibition" figurant à l'article XI:1 exigeait que "les Membres n'interdi[sent] pas l'importation sur leurs marchés d'un produit quel qu'il soit provenant

[938] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 202 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, page 8, pièce NZL-12); deuxième communication écrite, paragraphe 172 (faisant référence à Union européenne, première déclaration liminaire, paragraphes 4 et 5; et à Australie, communication écrite en tant que tierce partie, paragraphe 60).

[939] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.

[940] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 131 et 135 (faisant référence à l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).

[941] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 131 et 135.

d'un autre Membre"[942] et que le Groupe spécial dans ce différend a confirmé qu'une prohibition de la délivrance des licences d'importation nécessaires à l'importation de pneumatiques rechapés était incompatible avec l'article XI:1.[943] La Nouvelle-Zélande allègue que, pour des raisons similaires, l'interdiction d'importer des abats de bovins et certaines formes de viande destinée à la transformation imposée par l'Indonésie est incompatible avec l'article XI:1.[944] Elle affirme que, même s'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'effets négatifs effectifs sur le commerce résultant de ces mesures[945], la prohibition à l'importation d'abats de bovins (à l'exception des langues et des queues) a fortement limité les importations indonésiennes de ces produits. En particulier, elle fait valoir que la quantité d'abats de bovins comestibles importée en Indonésie au cours des six premiers mois de 2015 représentait seulement 5% de la quantité importée au cours de la même période de 2010.[946]

7.273. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel elle "ne tient pas de "liste positive" des importations de produits d'origine animale" et selon lequel les prescriptions régissent l'obtention de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation "ne s'appliquent pas" aux produits non énumérés[947], la Nouvelle-Zélande soutient que cela n'est pas étayé par les lois et règlements de l'Indonésie, ni par les éléments de preuve supplémentaires fournis par les coplaignants confirmant l'existence de la liste positive. D'après elle, l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT dispose que "[l]es types d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés sont mentionnés dans les appendices I et II"[948] et l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, qui énumère les types de viandes, carcasses et abats de bovins dont l'importation est autorisée, est intitulée "Viande bovine pouvant être importée sur le territoire de la République d'Indonésie".[949] Elle fait valoir que, comme l'ont indiqué les coplaignants, les animaux et produits d'origine animale sont définis de manière générale dans les règlements indonésiens pertinents, et incluent, entre autres choses, la totalité des viandes, carcasses, abats et autres produits carnés transformés comestibles.[950] D'après elle, par conséquent, la législation indonésienne indique clairement que l'importation des viandes, carcasses, abats et autres produits carnés transformés qui ne sont pas énumérés n'est pas autorisée.[951]

7.274. La Nouvelle-Zélande note que l'Indonésie ne fait pas du tout référence aux disciplines du Ministère de l'agriculture figurant dans le Règlement n° 139/2014 du MOA et que, comme elle l'a indiqué dans sa première communication écrite, le Règlement n° 139/2014 du MOA et le Règlement n° 46/2013 du MOT *collectivement* prescrivent une "liste positive" des viandes, abats, carcasses et produits carnés transformés dont l'importation est autorisée.[952] La Nouvelle-Zélande soutient que les produits non énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA ne peuvent pas obtenir de recommandation du MOA ni d'autorisation d'importation[953] et que l'Indonésie n'a pas expliqué comment des produits non énumérés dans ce règlement pouvaient obtenir des recommandations du MOA ou des autorisations d'importation.[954] Elle soutient aussi que les propres déclarations de l'Indonésie devant le Groupe spécial confirment que certains produits non énumérés sont prohibés. Elle fait référence aux réponses aux questions du Groupe spécial dans lesquelles l'Indonésie reconnaît que l'importation de "certains abats de bœuf (spécifiquement,

[942] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 133 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.11).
[943] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 133 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.15).
[944] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 133 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.11).
[945] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 134 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.20 et 11.21).
[946] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 134 (faisant référence à "Indonesia Import Statistics From all countries 2010-2015" *Global Trade Atlas*, pièce NZL-4).
[947] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 34, 96 et 164. *Voir aussi* Indonésie, première déclaration liminaire, paragraphe 26, dans laquelle il est indiqué que "les animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices I et II [du Règlement n° 46/2013 du MOT] sont simplement exemptés des prescriptions de ce règlement".
[948] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[949] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[950] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[951] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 30.
[952] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 31.
[953] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 38 et notes de bas de page 63 à 65; deuxième communication écrite, paragraphe 31.
[954] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 31.

le cœur et le foie)" n'est pas autorisée.[955] Le cœur et le foie de bovins ne sont ni l'un ni l'autre énumérés dans les règlements et appendices pertinents.[956] Par exemple, dans sa réponse à la question n° 1.2 du Groupe spécial, l'Indonésie reconnaît que tous les animaux et produits d'origine animale (y compris les animaux et produits d'origine animale non énumérés) doivent "respecter la totalité des autres lois et règlements sur les produits alimentaires", y compris, entre autres, la Loi n° 18/2009, telle que modifiée par la Loi n° 41/2014.[957] Selon la Nouvelle-Zélande, cela contredit directement l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les prescriptions régissant l'obtention de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation "ne s'appliquent pas" aux produits non énumérés[958], renforçant ainsi le fait que les viandes, abats, carcasses et produits transformés qui ne sont pas énumérés dans les appendices du Règlement n° 46/2013 du MOT ou du Règlement n° 139/2014 du MOA ne sont pas admissibles à l'importation.[959]

7.275. La Nouvelle-Zélande souligne qu'elle a présenté une série d'autres éléments de preuve à l'appui de son allégation concernant l'existence de la liste positive, y compris des données commerciales démontrant la chute substantielle des importations d'abats en 2015 suite à l'interdiction totale des importations d'abats de bovins (à l'exception des langues et des queues) établie par le Règlement n° 139/2014 du MOA[960]; des données démontrant la réduction substantielle des importations de viande de bœuf fraîche et congelée en 2015 suite à l'interdiction d'importer des morceaux secondaires de viande bovine[961]; et des données démontrant la forte chute des importations indonésiennes totales de viandes[962] et abats de bovins[963] depuis 2010.

7.276. Selon la Nouvelle-Zélande, la seule situation dans laquelle les importations de carcasses de bovins et de morceaux secondaires de viande de bœuf sont autorisées, c'est lorsque le gouvernement indonésien donne pour instruction aux entreprises d'État indonésiennes de procéder à l'importation de ces produits.[964] D'après elle, les règlements pertinents autorisent que des instructions d'importer soient données aux entreprises d'État par les ministres indonésiens uniquement lorsque i) certaines situations d'urgence existent (à savoir, un manque de disponibilité de produits alimentaires ou un foyer de maladie animale, la volatilité ou l'inflation des prix, ou une catastrophe naturelle)[965]; ii) une autorisation est obtenue par un deuxième ministre[966]; et iii) des recommandations du MOA et des autorisations d'importation sont délivrées à l'entreprise d'État qui reçoit les instructions ministérielles.[967]

7.277. La Nouvelle-Zélande dit que la prohibition des importations, sauf dans ces circonstances exceptionnelles, agit comme une limitation des possibilités d'importation de carcasses de bovins et morceaux secondaires de viande de bœuf étant donné que les importateurs, y compris les entreprises d'État, ne peuvent même pas *demander des licences* pour les carcasses de bovins et les morceaux secondaires de viande de bœuf de leur propre chef, ce qui a pour effet que les importations ne sont pas du tout autorisées dans des circonstances ordinaires.[968] La Nouvelle-Zélande fait valoir que, même si les ministres indonésiens, dans des circonstances

[955] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 32 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 1.2 du Groupe spécial, paragraphe 25).
[956] Voir la Liste des viandes et abats de bovins et leur admissibilité à l'importation en Indonésie (pièce NZL-22).
[957] Indonésie, réponses à la question n° 1.2 du Groupe spécial, paragraphe 25.
[958] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 34, 96 et 164.
[959] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 33.
[960] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 34 (faisant référence à la pièce NZL-4 et Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 134).
[961] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 34 (faisant référence aux pièces NZL-4 et NZL-5; et à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 3, 4 et 24 et figure 1; et première déclaration liminaire, figure 7).
[962] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 34 (faisant référence à la pièce NZL-87).
[963] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 34 (faisant référence aux figures A et B de l'annexe 1 et à la pièce NZL-87).
[964] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 137 (faisant référence à l'article 23 3) et 4) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[965] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 137 (faisant référence à l'article 23 3) et 4) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[966] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 137 (faisant référence à l'article 23 3) et 4) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[967] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 137 (faisant référence à l'article 18 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).
[968] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 139.

exceptionnelles, autorisent l'importation de carcasses de bovins et de morceaux secondaires de viande de bœuf par des entreprises d'État, la mesure constitue quand même une violation de l'article XI:1.[969] Selon elle, les restrictions imposées à l'importation de carcasses de bovins et de morceaux secondaires de viande de bœuf sont analogues à celles qui ont été examinées dans l'affaire *Chine – Matières premières* en ce sens qu'il n'y a aucune certitude que les importations de carcasses de bovins et de morceaux secondaires de viande de bœuf seront autorisées par le gouvernement indonésien.[970] Elle soutient que l'incertitude engendrée par les circonstances limitées dans lesquelles il peut être donné pour instruction d'importer des carcasses de bovins et des morceaux secondaires de viande de bœuf a un effet limitatif semblable à celui qui a été décrit dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*: les exportateurs et les autres acteurs économiques ne sont pas en mesure de prévoir si, ou quand, ils seront autorisés à exporter des carcasses de bovins et des morceaux secondaires de viande de bœuf à destination de l'Indonésie[971], et les exportateurs ne sont pas en mesure de planifier à l'avance, ce qui les amène à réduire leurs exportations planifiées vers l'Indonésie.[972]

7.2.14.1.2 États-Unis

7.278. Les États-Unis allèguent que le régime de licences d'importation de l'Indonésie interdit l'importation de certains animaux et produits d'origine animale en autorisant seulement l'importation des produits énumérés dans les appendices de ses règlements relatifs aux licences d'importation et que cette interdiction est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 étant donné qu'il s'agit d'une prohibition au sens de cet article.[973] Ils allèguent en outre que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[974] Ils font valoir que le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, énumèrent tous les types d'animaux et produits d'origine animale "qui peuvent être importés" en Indonésie[975] et que de nombreux types d'animaux et de produits d'origine animale ne sont pas énumérés dans les appendices de ces règlements, y compris les morceaux et parties de poulet (congelés et frais ou réfrigérés) et les morceaux secondaires de viande de bœuf.[976] Ils soutiennent que, parce qu'il ne sera pas donné suite aux demandes de recommandations ou d'autorisations d'importation en vue de l'importation d'animaux et de produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les appendices des deux règlements, et parce qu'il est interdit aux importateurs d'importer des animaux et produits d'origine animale non spécifiés dans une recommandation et une autorisation d'importation valides[977], les animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices mentionnés sont donc interdits.[978]

7.279. Les États-Unis disent que les règlements relatifs aux licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale imposent une interdiction d'importer tout animal ou produit d'origine animale qui n'est pas énuméré dans les appendices du Règlement n° 46/2013 du MOT et du Règlement n° 139/2014 du MOA et que cela relève du terme "prohibition" figurant à l'article XI:1 du GATT de 1994.[979] Ils font référence au Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)* et font valoir que, dans cette affaire, il a été conclu que la mesure contestée était une prohibition incompatible avec l'article XI:1 parce que la mesure en cause "avait pour effet de prohiber

[969] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 141.
[970] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 142.
[971] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 145 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, page 7, pièce NZL-12).
[972] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 131 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260).
[973] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 258; deuxième communication écrite, paragraphe 87.
[974] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 384.
[975] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 260.
[976] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 154 (faisant référence à la Lettre de l'industrie de la viande, page 2, pièce USA-44).
[977] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 260 (faisant référence à l'article 33 b) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28; et à l'article 30 2) et 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[978] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 261.
[979] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 259 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).

l'importation de produits à base de volaille en provenance de Chine".[980] Ils font valoir par ailleurs que le Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés* a constaté que la mesure contestée "[avait] pour effet de prohiber l'importation de pneumatiques rechapés" et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[981]

7.280. D'après les États-Unis, l'Indonésie n'a pas réfuté la démonstration *prima facie* des coplaignants selon laquelle les animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et, s'agissant des carcasses, viandes et abats, dans les appendices du Règlement n° 139/2014 du MOA, sont prohibés à l'importation en Indonésie.[982] Les États-Unis, notent que, bien que l'Indonésie nie tenir une "liste positive" dans sa première communication écrite[983], elle ne répond pas à l'allégation des coplaignants en se fondant sur le texte des règlements et d'autres sources, mais fait seulement référence à des données commerciales montrant que des bovins vivants relevant de deux codes du SH ont été importés en Indonésie en 2013 et 2014.[984] Ils mettent en avant leur réponse à la question n° 47 du Groupe spécial dans laquelle ils ont indiqué que les deux codes tarifaires figuraient effectivement dans le Règlement n° 46/2013 du MOT reproduit dans la pièce JE-18, qui comprend la version originale en indonésien (Bahasa) accompagnée d'une page de signature officielle[985] et constitue la version publiée sur le site Web du Ministère du commerce.[986] Les États-Unis, disent qu'il apparaît que l'Indonésie s'est fondée sur une version non officielle ou obsolète du Règlement n° 46/2013 du MOT pour avancer cet argument.[987]

7.281. Les États-Unis soutiennent par ailleurs qu'en réponse à la demande du Groupe spécial visant à ce qu'elle précise les instruments juridiques en vertu desquels des produits non énumérés pourraient sinon être importés, l'Indonésie reconnaît que "certains abats de bœuf" sont interdits.[988] Toutefois, l'Indonésie soutient que d'autres produits sont autorisés "à moins d'être expressément prohibés par un autre instrument".[989] Les États-Unis soutiennent que l'Indonésie n'a mis en avant aucune différence dans le traitement par les règlements pertinents des abats de bœuf non énumérés et d'autres animaux et produits d'origine animale non énumérés qui expliquerait cette situation.[990]

7.2.14.1.3 Indonésie

7.282. L'Indonésie fait valoir qu'elle ne tient pas de "liste positive" des importations de produits d'origine animale et qu'il est "simplement inexact" de dire que seuls les animaux et produits d'origine animale énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT sont autorisés à être importés en Indonésie. Elle affirme que, par conséquent, la "mesure" contestée par les plaignants n'existe en fait pas et qu'elle n'est donc pas une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[991]

7.283. L'Indonésie soutient que, comme le prouve la pièce IDN-32, il y a d'autres animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les règlements mentionnés par les coplaignants qui ont été importés en Indonésie au cours de la période allant de 2009 à 2015 (janvier-avril).[992]

---

[980] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.457).
[981] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.14).
[982] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 91.
[983] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 91 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 96).
[984] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 88.
[985] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 88 (faisant référence à États-Unis, réponse à la question n° 47 du Groupe spécial, paragraphes 124 à 126; et au Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pages 16 et 17, pièce JE-18).
[986] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 88 (faisant référence à la pièce USA-84).
[987] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 88.
[988] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 90 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question anticipée n° 24 du Groupe spécial, paragraphe 25).
[989] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 90 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question anticipée n° 21 du Groupe spécial, paragraphe 22).
[990] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 90.
[991] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 164.
[992] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 205.

7.284. L'Indonésie allègue que, en tout état de cause, tous animaux ou produits d'origine animale dont l'importation n'est pas autorisée en Indonésie sont prohibés uniquement aux fins de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux conformément à l'article XX b) du GATT de 1994.[993]

7.2.14.2 Analyse du Groupe spécial

7.285. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[994], la mesure 10 constitue une prohibition à l'importation de certains animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et si elle est donc incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.286. Nous commençons par rappeler l'affirmation des coplaignants selon laquelle la mesure 10 constitue une prohibition à l'importation des produits non énumérés[995], n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[996] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 10, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[997] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[998]

7.287. L'Indonésie n'a pas contesté que cette mesure n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition. Compte tenu de la description de la mesure 10 faite plus haut dans la section 2.3.3.1, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Néanmoins, contrairement à ce qu'elle a fait pour d'autres mesures en cause, l'Indonésie a contesté la qualification par les coplaignants de la mesure 10 comme étant une prohibition à l'importation des produits non énumérés.[999] Selon elle, la "mesure" contestée par les coplaignants n'existe pas.[1000] Il y a par conséquent une divergence d'avis importante entre les parties concernant la qualification ou même l'existence de cette mesure. Nous commençons donc notre analyse en rappelant la description de la mesure 10 faite par les coplaignants et nous examinons ensuite si la prohibition existe.

7.288. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.1, nous observons que la mesure 10 consiste dans la prohibition de l'importation des viandes, abats et carcasses de bovins et de leurs produits transformés qui ne sont pas énumérés dans les appendices I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié; ou des produits autres que bovins et transformés qui ne sont pas énumérés dans les appendices II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié; et dans l'article 59 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux.[1001] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et des articles 8 et 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. Les entreprises d'État peuvent être autorisées à importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires non

[993] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 206.
[994] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 131 et 135. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 258; deuxième communication écrite, paragraphe 87.
[995] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 131 et 135; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 258.
[996] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 384.
[997] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[998] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[999] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1000] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 164.
[1001] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 38 à 45; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 105.

énumérés pour assurer la disponibilité des produits alimentaires et faire face à la volatilité des prix, à l'inflation et/ou à des catastrophes naturelles.[1002]

7.289. Comme il a été indiqué, et en s'appuyant sur les dispositions citées, les coplaignants ont allégué que seuls les animaux et produits d'origine animale qui étaient énumérés dans les appendices pertinents du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, étaient admissibles au bénéfice de recommandations et d'autorisations d'importation. Ils ont ainsi déduit que tous produits d'origine bovine *non* énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, seraient *non admissible* au bénéfice d'une recommandation et d'une autorisation d'importation et que leur importation en Indonésie serait donc prohibée.[1003] Les coplaignants ont en outre dit que l'article 26 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, disposait qu'une demande de recommandation du MOA serait rejetée si elle ne satisfaisait pas à certaines prescriptions, y compris la prescription de l'article 8 de ce même règlement selon laquelle les produits spécifiés dans la demande devaient être énumérés dans l'appendice I ou l'appendice II du règlement.[1004] Ils ont par ailleurs indiqué que l'article 2 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT disposait que "[l]es types d'animaux et de produits d'origine animale qui [pouvaient] être importés [étaient] mentionnés dans les appendices I et II".[1005] De plus, les deux coplaignants ont signalé que l'article 59 1) de la Loi sur les animaux exigeait de manière générale des importateurs qu'ils obtiennent une autorisation d'importation et une recommandation du MOA pour pouvoir importer des produits d'origine animale. Selon la Nouvelle-Zélande, cette disposition "renforce l'argument selon lequel tous les produits d'origine animale doivent en droit indonésien, obtenir des autorisations d'importation et des recommandations du MOA, qu'ils soient ou non énumérés dans le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié".[1006]

7.290. Nous notons que les coplaignants "conviennent que l'interdiction visant les carcasses de bovins et les morceaux secondaires de viande de bœuf est une sous-catégorie de cette prohibition plus générale et que, s'agissant de cette sous-catégorie de produits, il y a une exception limitée en vertu de laquelle l'Indonésie autorise les entreprises d'État à importer des produits prohibés pour répondre à certaines situations d'urgence".[1007] Dans ce contexte, la Nouvelle-Zélande a fait observer que l'article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, autorisait les entreprises d'État à importer des carcasses et des morceaux secondaires non énumérés pour assurer la disponibilité des produits alimentaires, faire face à la volatilité des prix, et anticiper l'inflation et/ou des catastrophes naturelles.[1008] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, cette disposition confirme l'existence d'une prohibition à l'importation des animaux et produits d'origine animale non énumérés, sauf dans des situations spécifiques.[1009] En d'autres termes, le seul cas dans lequel des importations de produits non énumérés sont autorisées, c'est lorsque le gouvernement donne pour instruction à des entreprises d'État d'importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires alors que certaines conditions d'urgence sont réputées exister.

7.291. Au contraire, l'Indonésie a nié que "seuls les animaux et produits d'origine animale énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT [soient] autorisés à être importés en Indonésie"[1010] et a dit qu'elle ne tenait pas de "liste positive" des importations de produits d'origine animale. Elle a soutenu que tous les animaux et produits d'origine animale

[1002] Article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.

[1003] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 38; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 260.

[1004] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, note de bas de page 65; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 192.

[1005] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 30; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 260.

[1006] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 41 du Groupe spécial, paragraphes 84 et 85.

[1007] États-Unis, réponse à la question n° 3 du Groupe spécial.

[1008] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 44, 45, 137 à 145, et 310.

[1009] *Voir aussi* plus haut le paragraphe 7.292. Aux paragraphes 30 à 35, 38 à 45, 131, et 309 à 312 de sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fourni des exemples spécifiques des types de morceaux secondaires de viande de bœuf, d'abats de bovins et de viande bovine destinée à la transformation dont l'importation est prohibée. *Voir aussi* la pièce NZL-22, une liste indicative de viandes, d'abats et carcasses de *bovins* dont l'importation est prohibée selon les allégations de la Nouvelle-Zélande. *Voir* États-Unis, première communication écrite, paragraphes 104 à 110, pour une liste de viandes, abats, carcasses et produits carnés transformés *autres que bovins* qui ne sont pas énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et dans l'appendice II du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.

[1010] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 96.

étaient admissibles à l'importation, à l'exception de certains abats de bœuf (c'est-à-dire, le cœur et le foie).[1011] Selon elle, tous les animaux et produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT doivent respecter la totalité des autres lois et règlements sur les produits alimentaires, "dans la mesure où ces lois et règlements sont applicables à tous les animaux et produits d'origine animale", y compris la Loi sur les produits alimentaires[1012]; la Loi sur les animaux et la loi la modifiant[1013]; le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié[1014]; le Règlement n° 57/2013 du MOT[1015]; le Règlement n° 17/2014 du MOT[1016]; et le Règlement n° 41/2015 du MOT.[1017]

7.292. Malgré nos demandes, l'Indonésie n'a pas indiqué les dispositions juridiques qui permettraient spécifiquement d'importer des animaux et produits d'origine animale non énumérés. En réponse à une question du Groupe spécial, elle a affirmé que les animaux et produits d'origine animale non énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, ou dans le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, "[pouvaient] généralement être importés en Indonésie à moins d'être expressément prohibés par un autre instrument ou une détermination d'un organisme".[1018] L'Indonésie n'a présenté aucun instrument juridique disposant que les importations étaient autorisées à moins d'être expressément prohibées. En outre, le Groupe spécial a tenté d'obtenir des éclaircissements sur cette question en demandant à l'Indonésie d'indiquer comment les importateurs indonésiens pouvaient obtenir le "permis d'importation" et la "recommandation" mentionnés à l'article 59 de la Loi modifiant la Loi sur les animaux qui étaient nécessaires pour importer des viandes, abats et carcasses de bovins non énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 17/2014 du MOT, ou dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA.[1019] L'Indonésie a répondu que les produits énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 avaient fait l'objet de discussions avec les associations professionnelles pertinentes et que, si certains produits n'étaient pas énumérés dans les appendices, c'était parce qu'il n'y avait pas de demande pour ces produits en Indonésie ou parce qu'ils étaient prohibés pour des raisons de sécurité sanitaire des produits alimentaires. L'Indonésie a aussi dit qu'il n'y avait que trois types reconnus de morceaux de viande: les morceaux de premier choix, les morceaux secondaires et les abats, qui étaient tous mentionnés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT.[1020]

7.293. Comme les coplaignants l'ont souligné, l'Indonésie n'a pas expliqué comment les importateurs de viandes, abats et carcasses de bovins qui n'étaient pas énumérés à la fois dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pouvaient obtenir des autorisations d'importation et des recommandations du MOA.[1021] Elle n'a pas non plus identifié un quelconque autre règlement conformément auquel une recommandation pouvait être accordée pour ces produits ou en vertu duquel les produits pouvaient être importés légalement.[1022] Elle a dit en revanche que tous les animaux et produits d'origine animale qui n'étaient pas énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT devaient respecter la totalité des autres lois et règlements sur les produits alimentaires, "dans la mesure où ces lois et règlements [étaient] applicables à tous les animaux et produits d'origine animale", y compris la Loi sur les animaux et la loi la modifiant[1023], et le Règlement n° 139/2014 du MOA.[1024] Nous notons en outre l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les prescriptions régissant l'obtention des recommandations du MOA et des autorisations d'importation "ne s'appliquent tout simplement pas" aux animaux et produits

[1011] Indonésie, réponse à la question n° 24 du Groupe spécial, paragraphe 25.
[1012] Pièce JE-2.
[1013] Pièces JE-4 et JE-5.
[1014] Pièce JE-28.
[1015] Pièce JE-19.
[1016] Pièce JE-20.
[1017] Pièce JE-22.
[1018] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 21 du Groupe spécial.
[1019] Indonésie, réponse à la question n° 102 du Groupe spécial.
[1020] Indonésie, réponse à la question n° 102 du Groupe spécial.
[1021] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 102 du Groupe spécial, paragraphe 28; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 102 du Groupe spécial, paragraphe 43.
[1022] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 102 du Groupe spécial, paragraphe 43.
[1023] Pièces JE-4 et JE-5.
[1024] Indonésie, réponse à la question n° 24 du Groupe spécial, paragraphe 25.

d'origine animale qui ne figurent pas dans les appendices mentionnés.[1025] Nous rappelons toutefois que l'article 59 de la Loi modifiant la Loi sur les animaux[1026] établit que toute personne souhaitant importer des animaux et produits d'origine animale en Indonésie doit obtenir un permis d'importation auprès du ministre chargé des affaires publiques dans le secteur du commerce après avoir obtenu une recommandation du Ministre chargé des produits frais d'origine animale ou du directeur de l'agence de contrôle des aliments et des médicaments en ce qui concerne les produits alimentaires transformés. D'après nous, cette disposition confirme que tous les animaux et produits d'origine animale, sauf disposition contraire expresse de la loi, ont besoin d'une autorisation d'importation et d'une recommandation avant d'être importés en Indonésie, qu'ils soient mentionnés ou non dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. De même, nous notons également la déclaration de l'Indonésie selon laquelle "[s]ans une autorisation d'importation du MOT ... et une recommandation du MOA ("MOA-R") pour certains produits d'origine animale, un importateur ne peut pas importer ces produits en Indonésie".[1027]

7.294. Comme il a été expliqué au paragraphe 7.292 ci-dessus, le Groupe spécial a tenté de clarifier davantage les implications de l'article 59 de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, en particulier la manière dont les importateurs pouvaient obtenir le "permis d'importation" et la "recommandation" nécessaires pour importer des animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices pertinents du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, auxquels il est fait référence dans cette disposition.[1028] Comme l'ont souligné les coplaignants[1029], la réponse de l'Indonésie n'abordait pas le fond de la question et, qui plus est, elle laissait entendre que, si certains produits n'étaient pas énumérés dans les appendices mentionnés, c'était parce qu'il n'y avait pas de demande pour ces produits en Indonésie ou parce qu'ils étaient prohibés pour des raisons de sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1030] D'après nous, ces indications devraient être interprétées conjointement avec la déclaration précédente de l'Indonésie selon laquelle l'importation de certains abats de bœuf (c'est-à-dire le cœur et le foie) est prohibée[1031] et elles montrent qu'il y a certains produits non énumérés qui ne peuvent pas être importés en Indonésie. Comme les États-Unis l'ont indiqué, nous observons également que l'Indonésie n'a mis en avant aucune différence dans le traitement par les règlements pertinents des abats de bœuf non énumérés et d'autres animaux et produits d'origine animale non énumérés qui expliquerait pourquoi certains produits d'origine animale non énumérés ne sont pas autorisés à entrer en Indonésie alors que d'autres le sont.[1032]

7.295. Notre conclusion est encore confirmée par l'existence d'une clause d'exception autorisant les entreprises d'État à importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires non énumérés pour assurer la disponibilité des produits alimentaires, et faire face à la volatilité des prix, à l'inflation et/ou à des catastrophes naturelles.[1033] Le fait que des entreprises d'État soient autorisées à importer des produits non énumérés dans des circonstances très spécifiques et exceptionnelles nous convainc que, à tout le moins, l'importation de ces produits non énumérés est prohibée; sinon, l'exception n'aurait aucun sens.

7.296. Nous gardons à l'esprit l'argument de l'Indonésie selon lequel il y a d'autres animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les règlements mentionnés par les coplaignants qui ont été importés en Indonésie, en particulier sous les positions tarifaires 0102.29.10.90, 0102.29.90.00[1034] et celles indiquées dans la pièce IDN-32, qui concernent uniquement des importations en provenance de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis.[1035] S'agissant des deux

[1025] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 34, 96 et 164.
[1026] Indonésie, réponse à la question n° 102 du Groupe spécial.
[1027] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 43.
[1028] Indonésie, réponse à la question n° 102 du Groupe spécial.
[1029] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 102 du Groupe spécial, paragraphe 28; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 102 du Groupe spécial, paragraphe 43.
[1030] Indonésie, réponse à la question n° 102 du Groupe spécial.
[1031] Indonésie, réponse à la question n° 24 du Groupe spécial, paragraphe 25.
[1032] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 90.
[1033] Article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-28.
[1034] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 98.
[1035] Les statistiques concernant les importations figurant dans la pièce IDN-32 ont été fournies par l'Indonésie en réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, qui portait sur les importations totales de tous les animaux et produits d'origine animale énumérés et non énumérés, et pas seulement celles en provenance

premières positions tarifaires, et après avoir examiné les éléments de preuve versés au dossier, nous sommes convaincus par les arguments avancés par les États-Unis selon lesquels elles sont effectivement mentionnées dans le Règlement n° 46/2013 du MOT, comme le montrent les pièces JE-18 et JE-21, et selon lesquels cette même version est publiée sur le site Web du Ministère indonésien du commerce.[1036] Nous observons que la pièce IDN-32 contient quelques statistiques sur les importations couvrant la période 2009-2015 (janvier-avril), qui font apparaître des chiffres positifs pour les quatre premiers mois de 2015 en ce qui concerne certaines lignes tarifaires (0401.50.90.00, 0401.50.10.00, 0401.20.10.00, entres autres) qui ne sont pas énumérées dans les appendices du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Toutefois, la pièce IDN-32 montre également qu'il y a eu un large éventail de produits non énumérés qui n'ont fait l'objet d'aucune importation au cours de la même période. La pièce USA-89 vient renforcer ce point: pour un certain nombre de produits non énumérés (par exemple, les morceaux et les abats comestibles de poulet et de dinde frais et congelés; les carcasses et demi-carcasses de bovins fraîches et congelées), les importations ont été nulles ou quasi nulles depuis l'entrée en vigueur du régime de licences d'importation.[1037] D'après nous, les éléments de preuve présentés ne sont pas concluants parce qu'ils ne montrent pas que les produits non énumérés dans les appendices cités peuvent obtenir les documents d'importation pertinents prescrits par l'article 59 de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, qui exige clairement cette obtention comme condition de l'importation.

7.297. En conséquence, sur la base des règlements versés au dossier et en l'absence d'une réfutation effective de l'Indonésie, nous estimons que les coplaignants ont établi *prima facie* que les règlements de l'Indonésie n'autoriseraient que l'importation des animaux et produits d'origine animale énumérés dans les appendices I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié; ou des produits autres que bovins et transformés énumérés dans les appendices II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. Nous convenons donc avec les coplaignants que les règlements de l'Indonésie prohibent l'importation de certains animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. Nous estimons que cette interdiction relève parfaitement de la définition d'une "prohibition" visée à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1038]

7.298. Sur la base de ce qui précède, nous concluons que la mesure 10 impose une prohibition à l'importation de certains animaux et produits d'origine animale non énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et qu'elle est donc incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Étant parvenus à cette conclusion, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire pour arriver à une solution positive du présent différend de poursuivre notre analyse de l'affirmation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle l'exception limitée concernant les entreprises d'État qui peuvent être autorisées à importer des carcasses et/ou des morceaux de viande secondaires non énumérés a aussi un effet limitatif sur l'importation.[1039]

7.2.14.3 Conclusion

7.299. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 10 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une prohibition à l'importation.

---

de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis. *Voir aussi* Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 205.

[1036] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 88 (faisant référence à la pièce USA-84); réponse à la question n° 47 du Groupe spécial.

[1037] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 43 du Groupe spécial (faisant référence aux pièces IDN-32 et USA-89).

[1038] Nous rappelons que l'Organe d'appel a défini ce terme comme désignant une "interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné". Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319).

[1039] Article 23 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-28.

7.2.15 Question de savoir si la mesure 11 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.15.1 Arguments des parties

7.2.15.1.1 Nouvelle-Zélande

7.300. La Nouvelle-Zélande allègue que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation restreignent le commerce d'une manière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Elle fait valoir que les importateurs ne sont autorisés à présenter des demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation que pendant le mois qui précède immédiatement le début du trimestre pertinent et qu'en pratique, la période durant laquelle des demandes de recommandations du MOA peuvent être présentées est inférieure à un mois parce que i) les recommandations du MOA doivent être obtenues avant que les demandes d'autorisations d'importation puissent être présentées; et ii) la période de présentation des demandes de recommandations du MOA fixée par le Ministère de l'agriculture est souvent inférieure à un mois. La Nouvelle-Zélande soutient que ces créneaux de présentation des demandes limités signifient que les importateurs ne peuvent demander l'autorisation d'importer des animaux et produits d'origine animale que quatre fois par an, et produisent l'obtention d'autorisations en dehors de ces périodes limitées.[1040]

7.301. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les créneaux de présentation des demandes limités ont un effet particulièrement restrictif sur les importations au début de chaque trimestre. Elle explique que, du fait que les périodes de présentation des demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation précèdent immédiatement le début de chaque trimestre, les autorisations d'importation ne sont accordées qu'au début du trimestre pertinent.[1041] Elle allègue que les commandes à l'importation ne peuvent être finalisées et expédiées qu'après qu'une autorisation d'importation a été délivrée, puisque le certificat sanitaire délivré par le pays exportateur doit indiquer le numéro et la date de délivrance de l'autorisation d'importation.[1042] D'après l'Indonésie, quand bien même un importateur serait prêt à prendre un risque commercial important en expédiant des produits vers l'Indonésie en "escomptant recevoir sa licence d'importation" avant l'arrivée des produits, il ne peut juridiquement pas le faire en raison du régime indonésien.[1043] Selon elle, une fois qu'une autorisation d'importation est délivrée et qu'une commande à l'importation est finalisée, il est nécessaire que les exportateurs préparent l'expédition vers l'Indonésie. La Nouvelle-Zélande allègue que, puisque ce processus peut prendre des semaines, les importateurs ne peuvent pas, dans les faits, faire en sorte que les produits arrivent en Indonésie pendant le premier mois de chaque trimestre[1044], ce qui constitue une forte limitation du volume des importations au cours d'une année.[1045] Elle soutient que les éléments de preuve qu'elle a présentés montrent en quoi cette condition limitative est plus qu'hypothétique puisque les importations en Indonésie en provenance de tous les pays diminuent, régulièrement, au cours du premier mois de chaque période de validité en raison des mesures indonésiennes.[1046]

7.302. La Nouvelle-Zélande soutient aussi qu'une fois délivrées au début d'un trimestre, les autorisations d'importation ne sont valides que pour une période de trois mois, de sorte qu'aucun produit ne peut être importé après l'expiration de cette période de validité, ce qui signifie que les importations sont aussi restreintes à la fin de chaque trimestre.[1047] Selon elle, les autorisations

[1040] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 147.
[1041] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence à l'article 12 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).
[1042] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence à Beef Import Approval Example, paragraphe 1, pièce NZL-21); deuxième communication écrite, paragraphe 48.
[1043] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 48.
[1044] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, pages 7 et 8, pièce NZL-12).
[1045] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149; deuxième communication écrite, paragraphe 47.
[1046] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, figures 4 et 5; première déclaration liminaire, figure 8; deuxième communication écrite, paragraphe 47.
[1047] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 151 (faisant référence à l'article 12 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18); deuxième communication écrite, paragraphe 49.

d'importation indiquent que les importations doivent être dédouanées avant la fin de chaque trimestre[1048] et, par conséquent, il y a une période pendant les dernières semaines de chaque trimestre où les produits ne peuvent pas être expédiés, car il n'arriveront pas en Indonésie avant la fin du trimestre.[1049] La Nouvelle-Zélande allègue que les produits qui arrivent après cette date ne seront pas admis en Indonésie et seront réexportés.[1050] Elle soutient donc que l'incapacité combinée d'importer au début d'un trimestre ou d'exporter vers la fin d'un trimestre signifie qu'il y a une "zone morte" durant laquelle des produits ne peuvent pas être importés en Indonésie.[1051] Elle soutient qu'un certain nombre de groupes spéciaux ont établi que des telles mesures qui restreignaient "l'accès au marché" ou "engendr[aient] une incertitude et [avaient] une incidence sur les plans d'investissement" constituaient des restrictions contraires à l'article XI:1.[1052] Elle est donc d'avis que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités restreignent de manière similaire l'accès au marché indonésien et engendrent une incertitude s'agissant des animaux et produits d'origine animale importés, limitant ainsi les importations d'une manière contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1053]

7.303. La Nouvelle-Zélande soutient en outre que ce sont les règlements de l'Indonésie qui limitent les importations, et non les décisions d'importateurs privés, puisque les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités sont clairement énoncés dans les règlements indonésiens et entravent les actions des acteurs privés.[1054]

7.2.15.1.2 États-Unis

7.304. Les États-Unis allèguent que cette mesure est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction au sens de cet article, c'est-à-dire qu'elle est une limitation ou condition limitative de l'importations ou a un effet limitatif sur l'importation.[1055] Ils font valoir que la combinaison des créneaux limités pendant lesquels les importateurs peuvent demander, et obtenir, des permis d'importation, et des courtes périodes de validité pendant lesquelles des importations peuvent entrer en Indonésie entraîne une période de plusieurs semaines à la fin d'une période de validité et au début de la suivante pendant laquelle des produits *ne peuvent pas* être exportés en Indonésie. Pour eux, en raison de la conception et de la structure des créneaux de présentation des demandes de licences et des périodes de validité aux fins de l'importation établis par l'Indonésie, et compte tenu des grandes distances entre les ports des États-Unis et ceux de l'Indonésie, il y a une période de cinq à six semaines pendant chaque période d'importation où les exportateurs des États-Unis ne peuvent pas du tout expédier en Indonésie.[1056] En outre, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1057]

7.305. Les États-Unis soutiennent que les autorisations d'importation sont délivrées quatre fois par an pour une unique période de validité de trois mois[1058] et qu'elles ne peuvent être demandées que pendant le mois qui précède le début d'une période. Ils soutiennent aussi qu'une demande d'autorisation d'importation ne peut être présentée qu'après que l'importateur a obtenu une recommandation du Ministère de l'agriculture, laquelle n'est délivrée que pendant le mois

[1048] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 151 (faisant référence à Beef Import Approval Example, paragraphe 9, pièce NZL-21).
[1049] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 151 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, page 7, pièce NZL-12).
[1050] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 151 (faisant référence à l'article 30 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18, et à l'exemple d'autorisation d'importation pour la viande de bœuf, paragraphe 9, pièce NZL-21).
[1051] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 152.
[1052] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240; *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1081; et *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.454).
[1053] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154.
[1054] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 50.
[1055] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 264 et 265.
[1056] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 156, 157 et 266 à 271; deuxième communication écrite, paragraphe 14; réponse à la question n° 28 du Groupe spécial, paragraphes 100 à 102.
[1057] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 393.
[1058] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, article 12 1) à 2), pièce JE-21).

précédant le début d'une période de validité.[1059] Ils affirment qu'en réalité, les importateurs disposent souvent de moins d'un mois pour demander une autorisation d'importation, que le créneau de présentation des demandes de recommandations est parfois retardé et que l'autorisation d'importer n'est accordée qu'une fois que la période d'importation a commencé, et parfois est déjà bien entamée.[1060] Ils disent que, du fait que le numéro de l'autorisation d'importation pertinente doit être inscrit sur le certificat sanitaire qui est délivré dans le pays d'origine[1061] des produits, les importateurs ne peuvent commencer à passer des commandes, et les exportateurs ne peuvent commencer à expédier, qu'après que les autorisations d'importation ont été délivrées pour cette période. Les États-Unis soutiennent qu'une fois les commandes passées, il faut au moins quatre à six semaines pour que les produits des États-Unis soient expédiés en Indonésie[1062], et que, par conséquent, les animaux et produits d'origine animale des États-Unis peuvent au plus tôt atteindre l'Indonésie (à supposer que les recommandations et les autorisations d'importation soient délivrées le premier jour de la période de validité) environ un mois après le début d'une période de validité.[1063] Ils soutiennent aussi que tous les animaux et produits d'origine animale importés pendant une période de validité doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin de la période.[1064] La raison en est que, si le processus de dédouanement n'est pas achevé à ce moment-là, même les importations qui sont arrivées au port indonésien pendant la période de validité sont interdites d'entrée en Indonésie et doivent être réexportées.[1065] Les États-Unis allèguent que, pour être sûrs que le dédouanement en Indonésie sera effectué avant la fin de la période, leurs exportateurs doivent cesser d'accepter des commandes et d'expédier en Indonésie quatre à six semaines avant la fin de la période, car c'est le temps qu'il faut pour transporter les produits des États-Unis vers un port et les expédier en Indonésie.[1066]

7.306. Les États-Unis expliquent que, compte tenu de ces réalités du marché, les prescriptions de l'Indonésie relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité ont un effet limitatif sur les importations de leurs produits en Indonésie. Ils allèguent que, par conséquent, il y a au moins un mois à la fin de chaque période pendant lequel les importateurs indonésiens souhaitant importer des animaux ou produits d'origine animale sont *empêchés* de choisir des produits des États-Unis.[1067] Selon les États-Unis, ces périodes sans commandes ni expéditions représentent quatre à six *mois* par an et, par conséquent, pendant un tiers à la moitié de l'année, les produits des États-Unis se voient refuser la possibilité de faire face à la concurrence sur le marché indonésien.[1068] Ils disent que dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*, le Groupe spécial a constaté qu'une mesure qui restreignait à deux bureaux colombiens l'entrée des importations en provenance du Panama avait un "effet limitatif" sur les importations parce que des "incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui [devaient] s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limit[aient] les possibilités de concurrence s'agissant des importations en provenance du Panama".[1069] Les États-Unis disent que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité de l'Indonésie sont, en fait, beaucoup plus restrictifs car ils empêchent totalement les animaux et produits d'origine animale des États-Unis d'entrer en Indonésie pendant quatre à six semaines par trimestre et quatre à six mois au total par année.[1070] Ils allèguent que

[1059] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, article 12 2), pièce JE-21, et au Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, article 29, pièce JE-28).
[1060] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 267.
[1061] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence à Ministry of Trade, Import Approval for Beef, pièce USA-43).
[1062] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 268 (faisant référence aux déclarations du NHC, pages 3 et 5, pièce USA-21).
[1063] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 268.
[1064] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 269 (faisant référence à Ministry of Trade, Import Approval for Beef, pièce USA-43).
[1065] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 269.
[1066] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 269 et 270 (faisant référence aux déclarations du NHC, page 3, pièce USA-21); deuxième communication écrite, paragraphe 14.
[1067] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 271.
[1068] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 271.
[1069] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 272 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).
[1070] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 272.

ces prescriptions constituent donc une "restriction" qui entre dans le champ d'application de l'article XI:1.[1071]

7.2.15.1.3 Indonésie

7.307. L'Indonésie allègue que son système de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale est un système de licences d'importation automatiques et que, pour cette raison, il ne viole pas l'article XI:1 du GATT de 1994.[1072] Elle dit que, au cas où le Groupe spécial préférerait évaluer chaque élément de son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, elle affirme que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ne violent pas l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'ils permettent l'importation continue de produits en Indonésie.[1073]

7.308. L'Indonésie fait référence à sa position au regard de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture quant aux raisons pour lesquelles les allégations des coplaignants doivent être jugées sans fondement en ce qui concerne les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité pour les licences d'importation, les conditions auto-sélectionnées des licences d'importation et la prescription de réalisation relative aux importations.[1074] D'après elle, l'argument des coplaignants va à l'encontre de leur argument selon lequel ils sont forcés de trop importer en raison de la prescription de réalisation. Elle soutient aussi que la part de marché de bon nombre des principales importations en provenance des coplaignants a augmenté depuis la mise en œuvre de son régime de licence d'importations actuel et que cela contraste avec l'argument des coplaignants selon lequel le régime de licences d'importation a des effets de restrictions des échanges. Elle soutient que ces éléments de preuve montrent que les éléments de son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale que sont les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont compatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[1075]

7.309. L'Indonésie soutient que les créneaux de présentation des demandes sont autorisés en vertu de l'article 1 6) de l'Accord sur les licences d'importation. Selon elle, elle ménage un créneau d'un mois pour la présentation des demandes de recommandation du MOA pour les produits d'origine animale et un créneau d'un mois pour la présentation des demandes d'autorisation d'importation. Toutes les demandes de recommandations du MOA ou d'autorisations d'importation peuvent être présentées en ligne aux services INATRADE et REIPPT.[1076] Pour l'Indonésie, les périodes de validité de ses licences d'importation pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale couvrent toute l'année civile, et il n'y a pas de période pendant laquelle les importations sont restreintes en fonction de l'expiration des périodes de validité.[1077] Elle soutient aussi que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont très couramment employés par les Membres de l'OMC pour l'administration des importations.[1078]

7.2.15.2 Analyse du Groupe spécial

7.310. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1079], la mesure 11 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'mportation d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie.

7.311. Nous notons que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 11 constituait une restriction à l'importation[1080], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre

[1071] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 273.
[1072] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1073] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 166.
[1074] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 163.
[1075] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 159.
[1076] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 161.
[1077] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 163.
[1078] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 164.
[1079] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154. États-Unis, première communication écrite, paragraphes 264 et 265.
[1080] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154. États-Unis, première communication écrite, paragraphes 264 et 265.

imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1081] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 11, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1082] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1083]

7.312. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 11 par les coplaignants.[1084] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1085] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.4.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 11 faite plus haut dans la section 2.3.3.2, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.313. Comme pour la mesure 1[1086], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 11 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 11 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 11, dans son contexte pertinent.

7.314. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.2 et de même que la mesure 1, la mesure 11 consiste en une combinaison de prescriptions, y compris l'interdiction pour les importateurs de demander des recommandations et des autorisations d'importation en dehors de quatre périodes de validité d'un mois, la disposition selon laquelle les autorisations d'importation sont valides seulement pendant les trois mois que dure chaque trimestre, et la prescription selon laquelle les importateurs ne sont autorisés à demander des recommandations et des autorisations d'importation qu'au cours du mois précédant immédiatement le début du trimestre pertinent.[1087] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 29 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, et des articles 12 et 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Nous discernons les éléments suivants dans la conception, les principes de base et la structure de cette mesure tels qu'ils ressortent des règlements mentionnés:

a. Conformément à l'article 29 du Règlement n°139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, la délivrance de la recommandation a lieu quatre fois: à savoir, en décembre de l'année précédente et en mars, juin et septembre de l'année en cours.

b. Conformément à l'article 12 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, les demandes d'autorisation d'importation d'animaux et de produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I ne peuvent être présentées que de la manière suivante: i) pour le premier trimestre (janvier à mars), au mois de décembre; ii) pour le deuxième trimestre (avril à juin), au mois de mars; iii) pour le troisième trimestre (juillet à septembre) au mois de juin; et iv) pour le quatrième trimestre (octobre à décembre) au

[1081] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 393.
[1082] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1083] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142. (italique dans l'original)
[1084] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1085] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1086] *Voir* plus haut le paragraphe 7.76.
[1087] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 46; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 113.

mois de septembre. L'autorisation d'importation est ensuite délivrée au début de chaque trimestre pertinent et est valide pendant trois mois, et

c. Conformément à l'article 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, un certificat sanitaire émanant du pays d'origine des animaux et produits d'origine animale qui seront importés doit être délivré après que les RI ont reçu leurs autorisations d'importation.[1088] Le numéro de l'autorisation d'importation doit être indiqué sur le certificat sanitaire qui doit accompagner chaque expédition de produits d'origine animale vers l'Indonésie.[1089]

7.315. Selon les coplaignants, puisque le numéro et la date de l'autorisation d'importation doivent être indiqués sur le certificat sanitaire délivré par le pays exportateur comme condition préalable à l'exportation des marchandises pertinentes, un animal ou un produit d'origine animale ne peut pas être physiquement expédié avant que l'autorisation d'importation soit délivrée, la commande finalisée et le certificat sanitaire délivré dans le pays exportateur.[1090] Les États-Unis ont donc fait valoir qu'en raison de la conception et de la structure de cette mesure, et compte tenu des grandes distances entre les port des États-Unis et ceux de l'Indonésie, il y a une période de cinq à six semaines pendant chaque période d'importation où les exportateurs des États-Unis ne peuvent pas du tout expédier en Indonésie.[1091] La Nouvelle-Zélande s'est plutôt concentrée sur l'effet limitatif de la mesure 11 sur les possibilités de concurrence des importateurs et sur les effets combinés i) des créneaux de présentation des demandes établis respectivement pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation et ii) du délai prévu pour l'obtention de la certification sanitaire prescrite.[1092] D'après elle, la combinaison de l'incapacité d'importer au début d'un trimestre et de l'incapacité correspondante d'exporter vers la fin d'un trimestre signifie qu'il y a une "zone morte" durant laquelle des produits ne peuvent pas être importés en Indonésie.[1093] À son avis, quand bien même un importateur serait prêt à prendre un risque commercial important en expédiant des produits vers l'Indonésie en "escomptant recevoir sa licence d'importation" avant l'arrivée des produits, il ne peut juridiquement pas le faire en raison du régime indonésien.[1094] Une fois qu'une autorisation d'importation est délivrée et qu'une commande à l'importation est finalisée, il est nécessaire que les exportateurs préparent le produit et l'expédient en Indonésie. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, puisque ce processus pouvait prendre des semaines, les importateurs ne pouvaient pas, dans les faits, faire en sorte que les produits arrivent en Indonésie pendant le premier mois de chaque trimestre[1095] et que cela constituait une forte limitation du volume de produits qui pouvait être importé au cours d'une année.[1096] Elle a soutenu que ces mesures restreignaient l'"accès au marché" ou "engendr[aient] une incertitude et [avaient] une incidence sur les plans d'investissement".

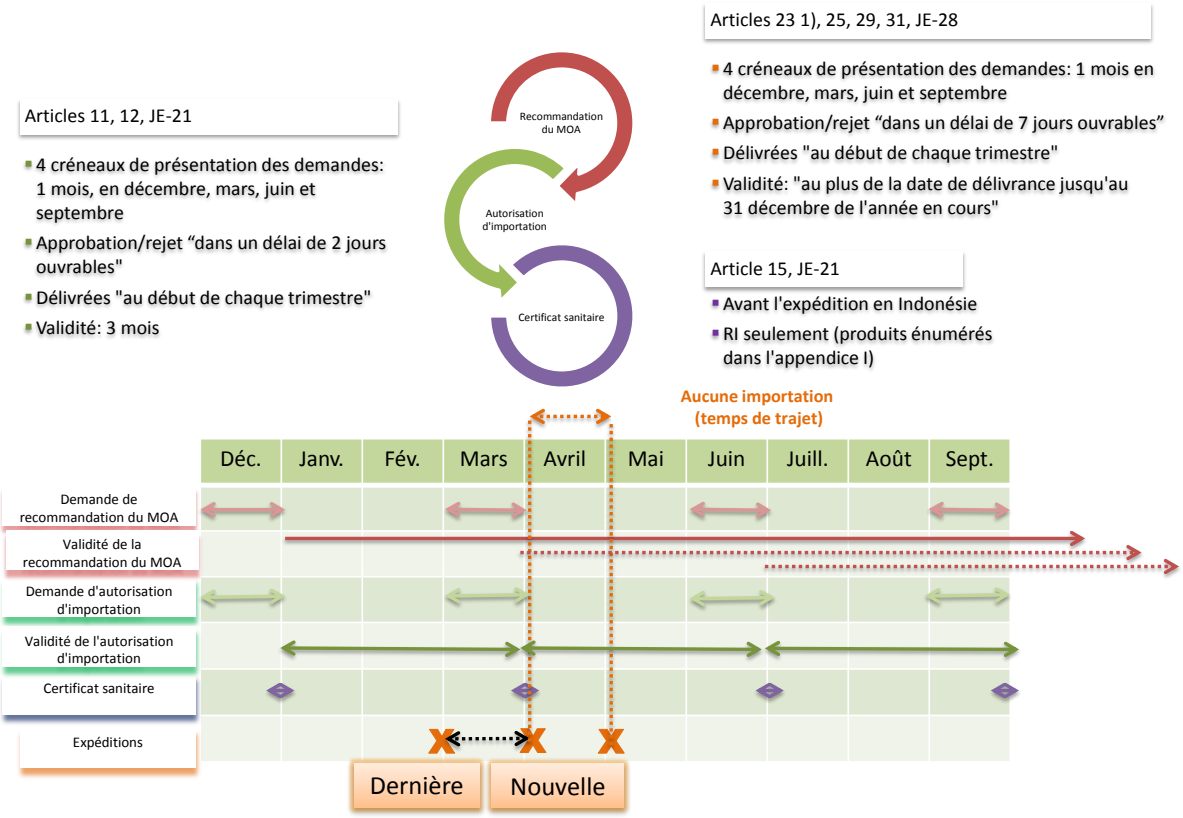
7.316. Nous notons qu'un élément essentiel pour comprendre la contestation formulée par les coplaignants est le fait que des animaux et produits d'origine animale ne peuvent être expédiés du pays d'origine qu'après que l'autorisation d'importation pour la période considéré a été délivrée. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.314 , c'est une conséquence de l'article 15 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, qui dispose qu'un "[c]ertificat sanitaire émanant du pays d'origine des animaux et/ou produits d'origine animale qui seront importés doit être délivré après que les RI-Animaux et produits d'origine animale ont reçu une autorisation d'importation" et que le numéro de l'autorisation d'importation doit figurer sur le certificat sanitaire. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, puisque le numéro et la date de l'autorisation d'importation devaient être indiqués sur le certificat sanitaire délivré par le pays exportateur, un produit ne pouvait pas être physiquement expédié avant que l'autorisation d'importation ait été délivrée, la commande

[1088] Article 15 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[1089] Article 15 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[1090] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 48 et note de bas de page 84; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 112.
[1091] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 156, 157 et 266 à 271; deuxième communication écrite, paragraphe 14; réponse à la question n° 28 du Groupe spécial, paragraphes 100 à 102.
[1092] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 147 à 150.
[1093] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 152.
[1094] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 48.
[1095] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, pages 7 et 8, pièce NZL-12).
[1096] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 149; deuxième communication écrite, paragraphe 47.

finalisée et le certificat sanitaire délivré dans le pays exportateur.[1097] De même, les États-Unis ont expliqué que le certificat sanitaire *ne pouvait être délivré*, et, par conséquent, les marchandises *ne pouvaient être expédiées*, qu'après que les autorisations d'importation pour la période considéré avaient été délivrées.[1098]

7.317. Comme c'était le cas pour la mesure 1, nous croyons comprendre que la restriction alléguée a lieu en raison de la combinaison des différents éléments ou prescriptions qui constituent la mesure 11, à savoir i) le moment fixé pour les créneaux de présentation des demandes, ii) la prescription selon laquelle toutes les marchandises qui arrivent en Indonésie doivent être dédouanées pendant la période de validité de l'autorisation d'importation et iii) la prescription selon laquelle une autorisation d'importation doit être délivrée avant l'expédition des produits vers l'Indonésie; et les circonstances factuelles inhérentes au transport international en fonction de la situation géographique du pays exportateur. Comme nous l'avons mentionné plus haut au paragraphe 7.80, il y a dans le dossier des éléments indiquant qu'il faut deux à six semaines aux produits expédiés depuis les territoires des coplaignants pour arriver en Indonésie.[1099] Le graphique qui suit montre le fonctionnement des diverses prescriptions qui constituent la mesure 11:

LICENCES D'IMPORTATION POUR LES ANIMAUX ET PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE: SCÉNARIO CONCERNANT LA MESURE 11



Source: D'après le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA (pièce **JE-28**), et le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 57/2013 du MOT et le Règlement n° 17/2014 du MOT (pièce **JE-21**).

7.318. Afin de mieux comprendre la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure, ainsi que le fonctionnement qui en découle dans la pratique, le Groupe spécial a

[1097] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, note de bas de page 84.
[1098] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 112.
[1099] Voir les pièces USA-21, USA-49, NZL-49, NZL-50 et NZL-97. *Voir aussi* Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial.

élaboré un scénario hypothétique, semblable à celui qu'il a utilisé pour son analyse de la mesure 1. Nous supposons qu'un importateur a obtenu une recommandation et une autorisation d'importation pour la période de validité de janvier à mars 2015 et qu'il faut, en moyenne, aux produits quatre semaines pour aller du pays d'origine à l'Indonésie. Cela signifie que l'importateur doit effectuer sa dernière expédition au plus tard début mars pour que les produits arrivent à temps pour être admis en Indonésie avant l'expiration de la validité de l'autorisation d'importation. Nous supposons aussi que l'importateur a demandé une recommandation du MOA et une autorisation d'importation pour la période de validité d'avril à juin 2015 pendant le créneau de présentation des demandes pour chacun de ces documents (c'est-à-dire mars). Suivant l'article 12 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, l'autorisation d'importation serait délivrée au début de chaque trimestre, c'est-à-dire en avril dans le présent scénario. Par conséquent, l'importateur serait en mesure d'expédier des animaux et produits d'origine animale pendant la période de validité d'avril à juin au plus tôt début avril, puisqu'il ne peut expédier aucun produit avant d'avoir obtenu la nouvelle autorisation d'importation (en raison de la prescription relative au certificat sanitaire). Si l'importateur était en mesure de les expédier immédiatement après avoir obtenu l'autorisation d'importation, les produits arriveraient début mai en raison des hypothèses liées aux délais d'expédition. Par conséquent, dans le présent scénario, il n'y aurait pas d'importations pendant le mois d'avril, l'importateur devrait cesser les importations début mars et il ne pourrait les reprendre qu'après avoir obtenu une nouvelle autorisation d'importation début avril.

7.319. Le scénario hypothétique, qui a été modélisé de façon à suivre de près la manière dont les différents éléments ou prescriptions inclus dans cette mesure fonctionnaient, montre qu'en vertu du régime indonésien de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, il y a une période pendant laquelle il n'y a pas d'importations en Indonésie. Il convient de noter que cette période sans importations peut être imputée à trois causes distinctes: i) le moment fixé pour les créneaux de présentation des demandes, qui est très proche de l'expiration des documents d'importation antérieurs, ii) les prescriptions qui empêchent les importateurs d'expédier des produits avant d'avoir obtenu la nouvelle autorisation d'importation, sans quoi ils pourraient gagner du temps en expédiant leurs produits à l'avance en attendant la nouvelle autorisation d'importation, et iii) le délai d'expédition depuis le pays d'origine, qui crée un décalage entre le moment où la nouvelle autorisation d'importation est reçue et celui où les marchandises faisant l'objet de cette autorisation d'importation arrivent en Indonésie. Parmi ces trois causes, les deux premières sont imputables aux règlements indonésiens, tandis que la troisième est imputable à des considérations géographiques lors de l'expédition de produits depuis le territoire des coplaignants vers l'Indonésie.

7.320. Bien que les éléments de la mesure 11 soient imputables à l'Indonésie, les circonstances factuelles résultant de la situation géographique des coplaignants *par rapport à* l'Indonésie ne lui sont manifestement pas directement imputables. Il convient de noter que, lorsqu'elle a fait référence à cette dimension géographique de la contestation formulée par les coplaignants, l'Indonésie a répondu que "sa situation géographique sur la planète n'était pas une "mesure" destinée à "restreindre" les importations en provenance de la Nouvelle-Zélande ou des États-Unis".[1100] Ce fait est néanmoins connu de l'Indonésie et aurait donc pu être pris en compte lors de la conception des diverses prescriptions qui composent la mesure 11.

7.321. L'Indonésie a fait valoir qu'il était possible d'obtenir une prorogation de la période de validité des autorisations d'importation et que, par conséquent, si un importateur obtenait ce document pour la période de janvier à juin et présentait des documents montrant que les produits avaient été expédiés en juin et entreraient probablement en Indonésie après la fin de la période, alors le MOT accorderait une prorogation d'un mois[1101] au maximum. Effectivement, comme nous l'avons noté plus haut dans la section 2.2.2.2.4 , conformément à l'article 12A du Règlement n° 46/2013 du MOT, la période de validité des autorisations d'importation peut être prorogée de 30 jours au maximum dans certaines circonstances.[1102] Cependant, nous convenons avec les coplaignants[1103] qu'il apparaît que cette prorogation n'est pas automatique. En effet,

[1100] Indonésie, première communication écrite, note de bas de page 83.
[1101] Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial.
[1102] Article 12A du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[1103] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 49 du Groupe spécial; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial. États-Unis, réponse à la question n° 49 du Groupe spécial; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial.

conformément à l'article 12A 5) du Règlement n° 46/2013 du MOT, un importateur qui demande une prorogation doit fournir "une lettre déclarative estampillée … concernant la raison pour laquelle il demande une prorogation de la période de validité de l'autorisation d'importation ainsi que des éléments justificatifs suffisants", et cette disposition n'indique pas clairement quelles raisons pourraient justifier une prorogation. En outre, la prorogation ne sera pas accordée pour le quatrième trimestre de l'année et, pour qu'une prorogation puisse être demandée, il faut que les marchandises aient quitté le pays d'origine avant la fin de la période de validité ordinaire de l'autorisation d'importation.[1104]

7.322. Il convient de noter qu'à la différence du régime pour les produits horticoles qui ne prévoit que deux périodes de validité pour les autorisations d'importation, le régime pour les animaux et produits d'origine animale prévoit quatre périodes de validité. Comme l'ont allégué les coplaignants, cela signifierait qu'il y a plusieurs mois dans l'année où les importations sont restreintes en Indonésie. Nous observons donc qu'en raison i) du fonctionnement et de l'interaction des différentes prescriptions prévues par cette mesure et ii) des délais d'expédition depuis le territoire des coplaignants vers l'Indonésie, il y a plusieurs périodes pendant lesquelles il n'y a pas d'importations d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie.

7.323. Le fonctionnement de la mesure 11, tel que décrit dans notre scénario hypothétique susmentionné, et la période sans importations qui en découle sont confirmés par les statistiques commerciales que les coplaignants ont fournies. Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, les éléments de preuve montrent une évolution régulière des flux d'importations en provenance de tous les pays vers l'Indonésie qui baissent invariablement pendant le premier mois de chaque période de validité.[1105]

7.324. Après avoir examiné sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, nous percevons l'effet limitatif de la mesure 11 pour ce qui est du volume des importations parce que, pendant certaines périodes, le fonctionnement de cette mesure fait qu'il n'y a pas d'importations d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie.

7.325. En outre, et comme pour la mesure 1, nous notons que les coplaignants ont aussi fait valoir que la mesure 11 avait un effet négatif sur les possibilités de concurrence des produits importés. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a soutenu qu'un certain nombre de groupes spéciaux, comme les Groupe spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée*, *Chine – Matières premières* ou *États-Unis – Volaille (Chine),* avaient établi que de telles mesures qui restreignaient l'"accès au marché" ou "engendr[aient] une incertitude et [avaient] une incidence sur les plans d'investissement" constituaient des restrictions contraires à l'article XI:1.[1106] D'après elle, la mesure 11 restreint de manière similaire l'accès au marché indonésien et engendre une incertitude s'agissant des animaux et produits d'origine animale importés, limitant ainsi les importations d'une manière contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1107] De même, les États-Unis font référence à l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*, dans laquelle le Groupe spécial a constaté qu'une mesure qui restreignait à deux bureaux colombiens l'entrée des importations en provenance du Panama avait un "effet limitatif" sur les importations parce que des "incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui [devaient] s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limit[aient] les possibilités de concurrence s'agissant des importations en provenance du Panama."[1108] Les États-Unis ont dit que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités de l'Indonésie étaient beaucoup plus restrictifs car ils empêchaient totalement les animaux et produits d'origine animale des États-Unis d'entrer en Indonésie pendant quatre à six semaines par trimestre ou quatre à six mois au total par année.[1109]

[1104] Article 12A 3) et 4) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.

[1105] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, figures 4 et 5; première déclaration liminaire, figure 8; deuxième communication écrite, paragraphe 47.

[1106] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240; *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1081; *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.454).

[1107] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 154.

[1108] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 272 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274).

[1109] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 272.

7.326. Nous convenons avec les coplaignants que la manière dont la mesure 11 est conçue et structurée entraîne une limitation des possibilités de concurrence des importateurs dans la pratique parce qu'elle restreint l'accès au marché des produits importés en Indonésie.

7.2.15.3 Conclusion

7.327. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 11 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.16 Question de savoir si la mesure 12 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.16.1 Arguments des parties

7.2.16.1.1 Nouvelle-Zélande

7.328. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 12 a un effet limitatif sur les importations, d'une manière contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1110] Elle dit que les recommandations du MOA et les autorisations d'importation spécifient collectivement un certain nombre de conditions que les importateurs doivent respecter pendant un trimestre, en particulier, la quantité de produits dont l'importation est autorisée pendant le trimestre; la désignation du type, de la catégorie et du morceau ainsi que le code du SH du produit qui sera importé pendant le trimestre; le pays d'origine des produits dont l'importation est autorisée pendant le trimestre; et le point d'entrée en Indonésie par lequel l'importation des produits est autorisée pendant le trimestre.[1111]

7.329. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les conditions fixes des licences restreignent les importations en imposant des limites quantitatives trimestrielles pour les bovins et produits d'origine bovine qui peuvent être importés en Indonésie et que ces restrictions sont imposées au moyen d'autorisations d'importation, qui spécifient la quantité maximale de produits qui peut être importée par un importateur pendant chaque trimestre.[1112] Selon elle, la spécification de quantités maximales d'importations autorisées dans les autorisations d'importation impose, dans les faits, un contingent pour les importations de produits particuliers pendant la durée de chaque trimestre.[1113] La Nouvelle-Zélande est d'avis que les importateurs sont très fortement incités à faire en sorte de ne pas surestimer la quantité dont ils ont besoin puisqu'une surestimation de cette quantité vaudra à l'importateur de ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80%, et qu'il pourrait en conséquence voir ses recommandations du MOA, ses autorisations d'importation et son statut d'importateur existant abrogés, et ses demandes futures de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation rejetées.[1114]

7.330. La Nouvelle-Zélande dit en outre que, puisque les recommandations du MOA et les autorisations d'importation exigent aussi que les importateurs spécifient le type, le pays d'origine et le point d'entrée des produits que chaque importateur peut importer pendant le trimestre pertinent, ces conditions sont "figées" au début du trimestre pertinent, de sorte que, pendant ce trimestre, les importateurs ne peuvent pas importer de produits d'un type différent, en provenance d'un autre pays, ou par un point d'entrée différent par rapport à ceux qui sont spécifiés dans leur autorisation d'importation.[1115] Elle fait valoir que le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a confirmé que les restrictions relatives aux bureaux d'entrée par lesquels des marchandises pouvaient être importées constituaient une restriction visant les importations contraire à l'article XI:1.[1116] Elle allègue que, dans le présent différend, les conditions fixes des licences figurant dans les recommandations du MOA et les autorisations d'importation font que les

[1110] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163.
[1111] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 155.
[1112] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 158 (faisant référence à l'exemple d'autorisation d'importation visant la viande de bœuf, pièce NZL-21).
[1113] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 159; deuxième communication écrite, paragraphe 71.
[1114] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 160.
[1115] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 161.
[1116] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.275).

importateurs ont moins de possibilités d'importer des produits en Indonésie et que cela a un effet limitatif sur les importations contraire à l'article XI:1.[1117] Répondant aux arguments de l'Indonésie qui établissent une distinction entre l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée* et le présent différend, la Nouvelle-Zélande fait valoir qu'un élément clé de la décision du Groupe spécial dans cette affaire était que, pendant certaines périodes, les bureaux d'entrée que les importateurs pouvaient utiliser étaient limités[1118], ce qui, selon ses allégations, est aussi le cas dans le présent différend, et que, surtout, dans le présent différend, la restriction relative aux points d'entrée n'est qu'un élément des conditions fixes des licences, qui "figent" aussi le type de produit, sa quantité et le pays d'origine pour la période de validité pertinente.[1119]

7.331. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel les importateurs peuvent conserver une flexibilité en sélectionnant des conditions "larges" pour les licences, la Nouvelle-Zélande affirme que cela est incorrect puisque chaque autorisation d'importation spécifie un type de produit, une quantité, un point d'entrée et un pays d'origine spécifiques et que chaque recommandation du MOA spécifie un point d'entrée et un pays d'origine uniques pour chaque produit. Selon elle, un importateur doit spécifier un "ensemble" de conditions incluant un point d'entrée, une quantité et un pays d'origine uniques pour chaque produit qu'il souhaite importer lorsqu'il demande une autorisation d'importation.[1120] Elle soutient que cela ressort des règlements indonésiens.[1121]

7.332. Répondant à l'argument de l'Indonésie concernant les décisions d'acteurs privés, la Nouvelle-Zélande réaffirme que, comme pour les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités, la prescription relative aux conditions fixes des licences est maintenue au moyen des règlements indonésiens et ne résulte pas des décisions commerciales d'acteurs privés. Elle précise qu'elle ne conteste pas les conditions spécifiques qui sont sélectionnées par les importateurs privés dans leurs recommandations du MOA et leurs autorisations d'importation, mais la prescription qui leur impose de fixer ces conditions au début de chaque période de validité.[1122]

7.2.16.1.2 États-Unis

7.333. Les États-Unis allèguent que cette mesure est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.[1123] En outre, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1124] Ils font valoir que, pendant chaque période de trois mois, l'Indonésie limite les importations d'animaux et de produits d'origine animale aux produits dont le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée sont mentionnés dans les recommandations et les autorisations d'importation accordées au début de cette période, en interdisant l'importation de tous animaux ou produits d'origine animale si les permis ne contiennent pas ces spécifications. Ils font aussi valoir qu'une fois qu'une période d'importation est commencée, les importateurs ne peuvent pas demander de nouveaux permis pour importer des produits différents ou additionnels et que, par conséquent, les importations sont strictement limitées au type et au volume des produits spécifiés dans les permis en cours.[1125] Les États-Unis affirment que le non-respect de cette prescription est sanctionné, y compris par l'abrogation des recommandations des importateurs et la perte du droit d'obtenir des recommandations à l'avenir, l'abrogation des autorisations d'importation et du statut de RI[1126], et

[1117] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163.
[1118] *Voir* le rapport du Groupe spécial *Colombie – Points d'entrée*, paragraphe 7.274, qui indique ce qui suit: "Les incertitudes provoquées par la mesure relative aux bureaux d'entrée sont importantes puisque les importateurs ne peuvent avoir accès qu'à un seul port maritime et à un seul aéroport chaque fois que la mesure est imposée temporairement, au lieu des onze bureaux ouverts aux importateurs de marchandises provenant de points de départ autres que le Panama".
[1119] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 75.
[1120] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 72.
[1121] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 72 (faisant référence à l'article 30 d) et h) du Règlement n° 139/2014 du MOA, qui mentionne "pays d'origine" et "point d'entrée").
[1122] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 73.
[1123] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 274.
[1124] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 407.
[1125] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 274.
[1126] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 277 (faisant référence à l'article 39 e) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28, et à l'article 30 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).

la réexportation des marchandises non conformes aux frais de l'importateur.[1127] Ils font valoir que, par conséquent, une fois qu'une période est commencée, les importateurs ne peuvent pas modifier leurs commandes pour tenir compte de l'évolution du marché ou d'autres faits nouveaux.[1128]

7.334. Les États-Unis soutiennent que les effets de cette prescription sont i) que les importations qui ne sont pas visées par des recommandations ou des autorisations d'importation valides accordées au début de la période d'importation sont effectivement interdites jusqu'à la période suivante; ii) que seule une quantité déterminée de chaque type de produit peut être importée jusqu'à la période suivante; iii) que les produits en provenance de Membres de l'OMC sont restreints aux volumes initialement sollicités par les importateurs; et iv) que, si le point d'entrée initial n'est plus opérationnel d'un point de vue commercial, les expéditions ne peuvent pas être redirigées vers un point d'entrée différent. Les États-Unis allèguent, par conséquent, que cette prescription est une limitation ou condition limitative de l'importation ou une mesure ayant un effet limitatif sur l'importation et qu'elle constitue donc une "restriction" au sens de l'article XI:1.[1129] Ils font valoir que dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a constaté qu'une prescription relative à l'équilibrage des échanges restreignait les importations parce qu'il y avait dans la pratique une limite à la quantité de produits que les entreprises auraient "la volonté et la capacité d'exporter", ce qui limiterait la quantité de produits qu'elles seraient autorisées à importer.[1130] Les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a constaté que la mesure en cause était une restriction à l'importation parce que, entre autres choses, elle "ne permet[tait] pas aux entreprises d'importer autant qu'elles le souhait[aient] ou que de besoin indépendamment de leurs résultats à l'exportation" et "impos[ait] une lourde charge aux importateurs qui n'[avait] aucun rapport avec leurs activités d'importation normales".[1131] Ils font aussi valoir que, dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*, le Groupe spécial a constaté qu'une mesure qui limitait à deux bureaux colombiens l'entrée des importations en provenance du Panama avait un "effet limitatif" sur les importations parce que des "incertitudes, y compris l'accès à un seul port maritime pendant des périodes prolongées et les coûts probablement accrus qui en résulteraient pour des importateurs qui [devaient] s'accommoder des contraintes imposées par les restrictions relatives aux bureaux d'entrée pour se livrer à leurs activités, limit[aient] les possibilités de concurrence s'agissant des importations en provenance du Panama".[1132]

7.335. Répondant à l'argument de l'Indonésie voulant que le caractère restrictif pour le commerce de cette mesure soit le résultat de choix privés et, qu'il ne s'agisse donc pas d'une mesure "instituée ou maintenue" par l'Indonésie[1133], les États-Unis soutiennent que cette affirmation est incorrecte parce que i) une série de restrictions imposées par le régime indonésien de licences d'importation réduisent fortement la capacité des importateurs de déterminer librement la quantité, le pays d'origine ou d'autres conditions incluses dans leurs demandes de recommandations ou de RIPH et d'autorisations d'importation[1134], et ii) les mesures que les coplaignants contestent ne sont pas les conditions spécifiques de la licence d'un quelconque ou de chaque importateur, mais plutôt l'incapacité des importateurs d'importer des produits dont le type, la quantité, le pays d'origine ou le point d'entrée sont différents de ceux qui sont spécifiés dans leurs permis d'importation une fois que la période de validité de l'autorisation d'importation a commencé.[1135]

[1127] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 277 (faisant référence à l'article 30 2) et 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1128] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 277.
[1129] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 279.
[1130] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 279 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[1131] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 279 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474).
[1132] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 279 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274; au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 7.274).
[1133] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 77 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138).
[1134] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 78.
[1135] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 79.

7.2.16.1.3 Indonésie

7.336. L'Indonésie fait référence à sa position au regard de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture quant aux raisons pour lesquelles les allégations des coplaignants concernant les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité pour les licences d'importation, les conditions autosélectionnées des licences d'importation et la prescription de réalisation relative aux importations doivent être jugées sans fondement.[1136] Elle affirme qu'elle maintient des conditions "fixes" temporaires pour les licences uniquement aux fins de l'administration des importations et qu'elle laisse toute liberté aux importateurs en ce qui concerne les produits, le point d'entrée désigné et le pays d'origine duquel ils souhaitent importer. Pour ces raisons, elle affirme que les conditions d'importation sont entièrement autodéterminées. Elle affirme aussi que les importateurs sont libres de modifier leurs conditions d'importation d'une demande de licence à l'autre, ce qui signifie que les "conditions" ne sont figées que pour une période de validité à la fois. Selon elle, les importateurs peuvent facilement réévaluer les volumes d'expédition estimatifs et présenter une nouvelle demande pour la période de validité en cours (à condition que les créneaux de présentation des demandes soient encore ouverts) ou attendre la période de validité suivante et présenter une nouvelle demande.[1137]

7.2.16.2 Analyse du Groupe spécial

7.337. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1138], la mesure 12 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie et limite les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés.

7.338. Nous notons que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 12 constituait une restriction à l'importation[1139], quelle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1140] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 12, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1141] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*."[1142]

7.339. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 12 par les coplaignants.[1143] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1144] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. En outre, l'Indonésie a tenté d'exclure la mesure 12 du champ d'application de cette disposition en faisant valoir qu'il ne s'agissait pas d'une mesure "instituée ou maintenue par l'Indonésie", mais du résultat de décisions d'acteurs privés.[1145] Nous renvoyons à la section 7.1.3 plus haut, dans laquelle nous avons conclu que la mesure 12 était une mesure prise par l'Indonésie. Compte tenu de la description de la mesure 12 faite plus haut dans la section 2.3.3.3, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

[1136] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 163.
[1137] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 168.
[1138] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 157 et 163; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 274.
[1139] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 274.
[1140] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 407.
[1141] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1142] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1143] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1144] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1145] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 138 et 163.

7.340. Comme pour les mesures précédentes[1146], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 12 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 12 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 12, dans son contexte pertinent.

7.341. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.3, nous observons que la mesure 12 consiste dans la prescription imposant d'importer des animaux et produits d'origine animale uniquement selon les conditions établis dans les recommandations et les autorisations d'importation, la prohibition de l'importation des types/catégories de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés autres que ceux qui sont spécifiés dans les autorisations d'importation et les recommandations, et l'interdiction de demander des modifications des éléments spécifiés dans les recommandations une fois que celles-ci ont été délivrées.[1147] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 30, 33 a) et b) et 39 e) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, et de l'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.

7.342. Conformément à ces dispositions, les recommandations du MOA et les autorisations d'importation doivent spécifier, *entre autres choses*, la quantité de produits dont l'importation est autorisée; la désignation du type, de la catégorie et du morceau, ainsi que le code du SH des produits qui seront importés; le pays d'origine des produits dont l'importation est autorisée; et le point d'entrée en Indonésie par lequel l'importation des produits est autorisée. Il est interdit aux importateurs de demander des modifications du pays d'origine, du point d'entrée, du type/de la catégorie de carcasses, viandes et/ou leurs produits transformés, une fois qu'une recommandation a été délivrée. Si la quantité, le type, l'unité économique et/ou le pays d'origine des produits importés ne sont pas conforme à l'autorisation d'importation pertinente, ces produits devront être réexportés, aux frais de l'importateur.

7.343. Nous observons que l'Indonésie ne nie pas que ces conditions ne peuvent pas être modifiées, mais dit que les importateurs sont libres de les modifier d'une demande de licence à l'autre.[1148] En réponse à une question du Groupe spécial visant à préciser la mesure dans laquelle ces conditions peuvent effectivement être modifiées, l'Indonésie indique que, dans le cas où un importateur souhaiterait augmenter la quantité initiale d'importations mentionnée dans les documents d'importation, il aurait deux options: i) présenter une autre demande spécifiant de plus grandes quantités, si le créneau de présentation des demandes est toujours ouvert et que la RIPH n'a pas encore été délivrée, ou ii) présenter une demande spécifiant une plus grande quantité pendant le créneau de présentation des demandes suivant. De même, si un importateur voulait réduire la quantité de ses importations par rapport à celle qu'il a auparavant indiquée dans sa demande, il aurait deux options: i) réduire la quantité de 20% au maximum sans être sanctionné ou ii) réduire la quantité de plus de 20% et risquer de se voir imposer une sanction.[1149]

7.344. Nous notons que les deux coplaignants centrent leur argumentation sur le fonctionnement de cette mesure en tant que contingent, d'une part, et sur son incidence préjudiciable sur les possibilités de concurrence, d'autre part.[1150] Par exemple, la Nouvelle-Zélande considérait que la spécification de quantités maximales d'importations autorisées dans les autorisations d'importation imposait, dans les faits, un contingent pour les importations de produits particuliers pendant la durée de chaque trimestre.[1151] Elle a aussi fait valoir que les importateurs étaient très fortement incités à faire en sorte de ne pas surestimer la quantité dont ils avaient besoin, puisqu'une

[1146] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.

[1147] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 49 à 51; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 117.

[1148] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 168.

[1149] Indonésie, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial. Nous notons que l'Indonésie indique que la prescription de réalisation à 80%, visant les animaux et produits d'origine animale sera supprimée sous peu dès qu'un nouveau règlement sera adopté.

[1150] *Voir*, par exemple, Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227; deuxième communication écrite, paragraphe 198; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 164.

[1151] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 159; deuxième communication écrite, paragraphe 71.

surestimation de cette quantité vaudrait à l'importateur de ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80%, et qu'il pourrait en conséquence voir ses recommandations du MOA, ses autorisations d'importation et son statut d'importateur existants abrogés, et ses demandes futures de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation rejetées.[1152] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, les conditions fixes des licences figurant dans les recommandations du MOA et les autorisations d'importation ont un effet limitatif sur l'importation contraire à l'article XI:1 parce que les importateurs ont moins de possibilités d'importer des produits en Indonésie.[1153]

7.345. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis ont soutenu que cette prescription avait pour résultats i) que les importations de certains produits pour lesquels aucune recommandation ni autorisation d'importation n'avait été accordée au début de la période d'importation étaient effectivement interdites jusqu'à la période suivante; ii) que seule une quantité déterminée de chaque type de produit pouvait être importée jusqu'à la période suivante; iii) que les produits en provenance de Membres de l'OMC étaient restreints aux volumes initialement sollicités par les importateurs; et iv) que, si le point d'entrée initial n'était plus disponible ou utilisable commercialement les produits ne pouvaient pas entrer par un point d'entrée différent.[1154]

7.346. Comme pour la mesure 2, en examinant la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 12, nous observons que les diverses prescriptions qu'elle englobe et la façon dont celles-ci interagissent ont l'effet d'un contingent à l'importation, car cette mesure limite le volume et le type de produits pouvant être importés et les points d'entrée à ceux qui sont strictement spécifiés dans la recommandation du MOA et l'autorisation d'importation considérées. L'effet de la fixation de la quantité ou du type de produit pouvant être importés pour chaque période de validité, c'est-à-dire chaque trimestre, est semblable à celui d'un contingent, puisque pendant cette période, il y a une quantité maximale et un type de produits qui peuvent être importés, et que ces paramètres ne peuvent pas être modifiés pendant la période de validité de quatre mois. En d'autres termes, l'effet de cette mesure peut être comparé à celui d'un contingent de quatre mois. Nous notons que, comme l'Indonésie le fait valoir, le volume du contingent serait établi par les importateurs parce que ce sont eux qui déterminent les volumes qu'ils sollicitent dans leurs autorisations d'importation. En ce sens, le volume effectif du contingent n'est pas déterminé par l'Indonésie, mais plutôt par les actions des importateurs. Cependant, l'existence d'un système qui a pour effet d'établir un contingent pour chaque période de quatre mois résulte de la manière dont l'Indonésie a conçu et structuré cette mesure. Nous rappelons que dans la section 7.1.3 plus haut, nous avons observé que le fait que des acteurs privés étaient libres de prendre diverses décisions afin de se conformer à une mesure n'empêchait pas une constatation d'incompatibilité. Au contraire, "lorsque des acteurs privés sont amenés ou encouragés à prendre certaines décisions *en raison des incitations créées par une mesure*, ces décisions ne sont pas "indépendantes" de cette mesure".[1155] L'existence d'un système qui a pour effet d'établir un contingent pour chaque période de quatre mois peut être perçue comme le résultat de la manière dont l'Indonésie a conçu et structuré cette mesure. Nous remarquons donc l'effet limitatif de cette mesure pour ce qui est du volume des importations.

7.347. Nous observons par ailleurs que, en restreignant les paramètres des licences d'importation dans les limites desquels les importateurs opèrent, cette mesure fait qu'il y a moins de possibilités d'importer des animaux et produits d'origine animale en Indonésie, et que ces restrictions ont une incidence importante sur les possibilités de concurrence offertes aux produits importés.[1156] Nous convenons avec les coplaignants[1157] que l'impossibilité de modifier les spécifications énumérées dans le cadre d'une seule et même période de validité, ou même de demander à importer des produits nouveaux ou additionnels pendant la même période de validité, signifie que les importateurs ne peuvent pas tirer parti de possibilités commerciales ou atténuer les risques inhérents à la chaîne d'approvisionnement mondiale et s'adapter à l'évolution de la situation du marché. Comme les États-Unis l'ont fait valoir, une fois qu'une période de validité serait commencée et que les recommandations du MOA et les autorisations d'importation auraient été délivrées, les importateurs ne pourraient pas faire les modifications fondées sur l'évolution du marché ou d'autres faits nouveaux qui pourraient être nécessaires pour s'adapter aux variations de

[1152] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 160.
[1153] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163.
[1154] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 279.
[1155] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 291. (italique dans l'original)
[1156] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 163.
[1157] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 159 et 162; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 277.

la demande actuelle, par exemple parce que certains produits ne sont plus nécessaires, que le point d'entrée initial n'est plus disponible ou qu'il y a eu un changement dans la situation de l'importateur lui-même.[1158] L'Indonésie a soutenu que les importateurs étaient libres de conserver une flexibilité en indiquant des conditions larges dans leurs autorisations d'importation.[1159] Nous notons que cela ne changerait pas la situation évoquée puisque les restrictions que les coplaignants contestent ont lieu non pas lorsque l'importateur demande des recommandations du MOA et des autorisations d'importation, mais plutôt une fois que celles-ci ont été délivrées et que la période de validité a commencé.

7.348. En replaçant la mesure 12 dans le contexte du régime indonésien de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, nous remarquons que d'autres prescriptions fonctionnent conjointement avec cette mesure et intensifient ses effets. Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, la mesure 13 (prescription de réalisation à 80%) incite fortement les importateurs à faire en sorte de ne pas surestimer la quantité demandée, parce qu'une surestimation de cette quantité dans les documents d'importation peut valoir à l'importateur de ne pas importer suffisamment de produits pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80%. L'importateur pourrait en conséquence voir ses recommandations du MOA, ses autorisations d'importation et son statut d'importateur existants abrogés, ses demandes futures de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation rejetées.[1160]

7.2.16.3 Conclusion

7.349. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 12 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.17 Question de savoir si la mesure 13 (Prescription de réalisation à 80%) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.17.1 Arguments des parties

7.2.17.1.1 Nouvelle-Zélande

7.350. La Nouvelle-Zélande allègue que l'obligation de réalisation à 80% impose aux importateurs d'importer au moins 80% de la quantité d'animaux et de produits d'origine animale spécifiée dans leurs autorisations d'importation sur une période de 12 mois[1161] et que cela constitue une "restriction" à l'importation au sens de l'article XI:1, à la fois en tant que mesure distincte et en particulier lorsqu'elle est considérée conjointement avec les conditions fixes des licences décrites précédemment.[1162] Selon elle, la prescription de réalisation à 80% a pour effet d'inciter les importateurs à réduire les quantités demandées dans leurs recommandations du MOA et leurs autorisations d'importation trimestrielles.[1163] Elle soutient que le Ministère du commerce a la faculté de sanctionner les importateurs en cas de non-respect de la prescription de réalisation au moyen i) de la suspension de leur statut d'importateur s'ils ne satisfont pas à la prescription de réalisation à 80%[1164]; ii) de l'abrogation de leur statut d'importateur s'ils ne satisfont pas à deux reprises à la prescription de réalisation à 80%[1165]; et iii) de l'imposition d'amendes pour ne pas avoir respecté les dispositions du Règlement n° 46/2013 du MOT, y compris la prescription de réalisation à 80%.[1166]

[1158] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 277.
[1159] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 105.
[1160] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 160.
[1161] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 164 (faisant référence à l'article 13 du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).
[1162] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 164.
[1163] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 166.
[1164] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 166 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).
[1165] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 166 (faisant référence à l'article 27 a) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).
[1166] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 166 (faisant référence à l'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).

7.351. La Nouvelle-Zélande dit que ces sanctions incitent donc fortement les importateurs à respecter cette prescription, son non-respect ayant pour résultat qu'un importateur ne pourra plus, dans les faits, continuer à importer des produits d'origine animale.[1167] Elle soutient que, puisque les importateurs doivent prévoir la quantité d'importations dont ils auront besoin pendant la période de validité d'une autorisation d'importation, ils sont incités à estimer avec prudence, ou à sous-estimer, les quantités demandées dans les autorisations d'importation afin d'être sûrs de satisfaire à la prescription de réalisation à 80% pendant la période applicable. Elle explique que la capacité d'importer une quantité suffisante pour respecter ce seuil sera nécessairement affectée par un ensemble de facteurs sur lesquels un importateur n'a aucune prise, y compris les fluctuations des prix intérieurs, les prix mondiaux, la disponibilité de l'offre du fournisseur, la demande intérieure, la disponibilité de moyens d'expédition et la disponibilité des points d'entrée. D'après la Nouvelle-Zélande, les importateurs tiendront naturellement compte de ces variables et sous-estimeront la quantité spécifiée afin d'être davantage certains de respecter la prescription de réalisation à 80%.[1168] Selon elle, cela a un effet limitatif sur les importations, car une contrainte est imposée dans la pratique en ce qui concerne la quantité que les importateurs peuvent demander dans un délai déterminé sans courir le risque de ne pas satisfaire à cette prescription et ainsi perdre leur capacité d'importer.[1169]

7.352. La Nouvelle-Zélande fait valoir que, dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a considéré qu'une mesure qui "incit[ait] [un importateur] à limiter les importations des produits concernés" était une restriction au sens de l'article XI:1.[1170] Elle allègue que les importateurs indonésiens se voient aussi imposer dans la pratique un seuil concernant la quantité qu'ils demandent dans une autorisation d'importation, car ils doivent être certains qu'ils pourront importer au moins 80% des quantités totales indiquées dans leurs autorisations d'importation au cours d'une année.[1171] Elle soutient aussi que l'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est exacerbé lorsqu'elle est combinée avec les conditions d'importation périodiques et fixes, car un certain nombre de conditions d'importation sont figées avant le début d'un trimestre, et la nécessité de respecter ces conditions limite la flexibilité dont disposent les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80% et les incite donc encore à réduire les quantités qu'ils demandent dans les autorisations d'importation.[1172]

7.353. Répondant aux arguments de l'Indonésie selon lesquels les sanctions qu'elle impose en cas de non-respect de cette prescription sont "justes, équilibrées et étroitement définies"[1173], la Nouvelle-Zélande soutient que cet argument est indéfendable puisque pour un importateur, dont l'activité et les moyens de subsistance dépendent de sa capacité d'importer, la menace de perdre ce droit pendant deux ans est grave et disproportionnée par rapport à l'objectif, défini en termes vagues par l'Indonésie, de l'"efficacité administrative grâce aux licences d'importation".[1174]

7.354. Répondant aux arguments de l'Indonésie selon lesquels la mesure "sert de garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues" et selon lesquels la mesure "n'est pas destinée à entraver les importations; il n'y a pas de limite supérieure au volume qu'un importateur peut importer"[1175], la Nouvelle-Zélande soutient que cet argument ne peut pas être concilié avec l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le but de la mesure est d'empêcher une "surévaluation" des importations en limitant le volume spécifié dans les demandes d'autorisation d'importation. Selon la Nouvelle-Zélande, il en est ainsi parce qu'exiger que les importateurs limitent leurs estimations implique que la mesure impose une contrainte concernant

[1167] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 167; deuxième communication écrite, paragraphe 88.
[1168] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 87.
[1169] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 168.
[1170] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 169; deuxième communication écrite, paragraphe 91 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[1171] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 169.
[1172] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 160.
[1173] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 89 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 79 et 142).
[1174] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 89.
[1175] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 90 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 79).

la quantité maximale qu'ils peuvent spécifier dans leurs autorisations d'importation et a ainsi pour effet de limiter la quantité qu'ils peuvent importer au cours de ce trimestre.[1176]

7.355. Répondant aux arguments de l'Indonésie selon lesquels ses "préoccupations touchent à la surévaluation des importations s'appliquent de la même manière aux importations de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale" et concernent spécifiquement les risques posés par les "produits alimentaires périssables" qui ne s'appliquent pas à d'autres produits comme des "produits X"[1177], la Nouvelle-Zélande dit que l'Indonésie n'applique pas la prescription de réalisation à 80% de la même manière aux importations de tous les animaux et produits d'origine animale, puisqu'elle s'applique uniquement aux bovins et produits d'origine bovine énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, et pas à l'éventail plus large des animaux et des produits d'origine animale énumérés à l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT.[1178] D'après la Nouvelle-Zélande, le fait que cette prescription s'applique uniquement aux produits d'origine bovine, et pas à d'autres produits d'origine animale de nature similaire, confirme que la mesure ne vise pas à "garantir des régimes de quarantaine appropriés" ou à répondre à d'"autres préoccupations d'ordre administratif", comme l'Indonésie le soutient[1179], mais qu'elle vise plutôt spécifiquement à limiter les importations de bovins.[1180]

7.356. Répondant aux arguments de l'Indonésie selon lesquels la mesure prévoit une flexibilité permettant de "répondre aux exigences de la chaîne d'approvisionnement mondiale" et selon lesquels les "plaignants n'ont pas été en mesure de mentionner un seul cas dans lequel un événement catastrophique dans la chaîne d'approvisionnement avait amené un importateur à ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80%"[1181], la Nouvelle-Zélande affirme que la prescription de réalisation à 80% limite systématiquement l'importation en obligeant les importateurs à estimer avec prudence, ou à sous-estimer, la quantité souhaitée chaque fois qu'ils demandent une autorisation d'importation et que, par conséquent, l'importation est limitée en tout temps, et pas seulement en cas d'"événement catastrophique dans la chaîne d'approvisionnement".[1182]

7.2.17.1.2 États-Unis

7.357. Les États-Unis allèguent que la prescription de réalisation imposée par l'Indonésie aux produits énumérés dans l'appendice I appliquée par l'Indonésie est une "restriction" au titre de l'article XI:1 du GATT 1994 parce qu'il s'agit d'une condition d'importation qui incite les importateurs à réduire la quantité de produits pour lesquels ils demandent une autorisation d'importer et qu'elle peut faire perdre à l'importateur le droit d'importer des produits si cette condition n'est pas respectée. Ils affirment que la prescription est donc une limitation ou condition limitative de l'importation ou a un effet limitatif sur les importations.[1183] En outre, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1184] Ils affirment que chaque importateur de produits énumérés dans l'appendice I (bovins, viande de bœuf et abats) est tenu d'importer, "au moins 80%" des produits visés par ses autorisations d'importation chaque année.[1185] Ils font valoir que cette prescription donne lieu à une surveillance mensuelle, car chaque importateur ayant le statut de RI est tenu de présenter des rapports mensuels indiquant toutes ses importations d'animaux et de produits d'origine animale et le volume de produits restant dans le cadre de son

[1176] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 91.
[1177] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 92 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 16 du Groupe spécial).
[1178] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 92.
[1179] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 92 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 16 du Groupe spécial).
[1180] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 92.
[1181] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 93 et 94 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 79 et 80).
[1182] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 93 et 94.
[1183] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 283 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217, et *Chine – Matières premières*, paragraphe 320); deuxième communication écrite, paragraphes 19 et 82.
[1184] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 418.
[1185] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence à l'article 13 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).

autorisation d'importation.[1186] Ils allèguent que le statut de RI d'un importateur est suspendu si l'importateur ne respecte pas à trois reprises cette obligation de présenter des rapports[1187] et si, à la fin de l'année, il n'a pas satisfait à la prescription de réalisation à 80%.[1188]

7.358. Selon les États-Unis, si un importateur ne satisfait pas à la prescription à deux reprises, son statut de RI est abrogé et il ne peut pas présenter une nouvelle demande pendant au moins deux ans.[1189] Ils font valoir que, comme pour la même restriction visant les produits horticoles, les importateurs craignent qu'une offre excédentaire de produits à la fin d'une période d'importation les force à vendre des produits à perte ou à perdre leur droit d'importer.[1190] Selon les États-Unis, en ce qui concerne les produits d'origine animale, la prescription relative au prix de référence rend l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation à 80% encore plus risquée, car elle pourrait faire chuter le prix au-dessous du prix de référence et faire totalement cesser les importations.[1191] D'après les États-Unis, les importateurs sont fortement incités à faire en sorte de ne pas demander et obtenir des autorisations d'importation pour des quantités de produits supérieures à celles qu'ils sont certains de pouvoir importer de façon rentable et, par conséquent, à demander à importer des quantités de produits inférieures à celles qu'ils demanderaient autrement, en l'absence de la prescription de réalisation à 80%. Par conséquent, ils affirment que la prescription de réalisation a un effet limitatif sur les importations.[1192]

7.359. Les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a examiné une mesure ayant un effet limitatif similaire – à savoir, une prescription relative à l'équilibrage des échanges imposée aux importateurs d'ensembles et composants d'automobiles – et a constaté qu'elle constituait une "restriction" au titre de l'article XI:1.[1193] Ils allèguent que la prescription de réalisation à 80% a un effet limitatif similaire, en ce sens qu'elle amène les importateurs à limiter le volume qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisation d'importation, ce qui limite ensuite le volume qu'ils sont autorisés à importer.[1194]

7.360. Répondant aux arguments de l'Indonésie selon lesquels la prescription de réalisation ne constitue pas une restriction parce qu'elle est "fonction des propres estimations des importateurs et qu'elle peut être modifiée par l'importateur, librement, d'une période de validité à l'autre"[1195], les États-Unis font valoir que les importateurs ne "choisissent" pas de voir leur droit d'importer abrogé s'ils n'importent pas un pourcentage déterminé des produits énumérés dans leurs autorisations d'importation et que, par conséquent, ils ne "choisissent" pas de sous-estimer la quantité pour laquelle ils présentent une demande afin d'éviter cette sanction. Selon les États-Unis, les décisions des importateurs de réduire les quantités pour lesquelles ils présentent une demande est une réaction forcée à la prescription de réalisation à 80% de l'Indonésie.[1196] Ils affirment aussi que, contrairement à ce que l'Indonésie soutient, les éléments de preuve présentés par les coplaignants ne sont pas "des conjectures sur des points de détail"[1197], mais représentent l'expérience d'acteurs du marché qui exercent régulièrement leurs activités dans le cadre du régime indonésien de licences d'importation et qui savent donc comment la prescription de

[1186] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence à l'appendice IV du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1187] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1188] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence à l'article 25 du Règlement n°46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1189] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 284 (faisant référence aux articles 27 a) et 29 du Règlement n° 46/2013, tel que modifié, pièce JE-21).
[1190] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphes 171 à 174; déclarations du NHC, page 3, pièce USA-21).
[1191] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286.
[1192] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 287; deuxième communication écrite, paragraphe 19.
[1193] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 288 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[1194] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 288.
[1195] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 8 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 107).
[1196] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 82.
[1197] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 21 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 142).

réalisation fonctionne dans la pratique et peuvent témoigner de son effet limitatif sur l'importation.[1198]

7.2.17.1.3 Indonésie

7.361. L'Indonésie fait référence à sa position au regard de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture quant aux raisons pour lesquelles les allégations des coplaignants doivent être jugées sans fondement en ce qui concerne les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité pour les licences d'importation, les conditions autosélectionnées des licences d'importation et la prescription de réalisation relative aux importations.[1199] Elle soutient que la prescription de réalisation à 80% des importations ne viole pas l'article XI:1 du GATT parce qu'il n'existe aucun élément de preuve donnant à penser qu'elle a eu une incidence défavorable sur les courants commerciaux.[1200] L'Indonésie soutient que cette prescription sert de garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues et que, s'il y a un quelconque changement sur le marché, les importateurs peuvent toujours modifier le volume demandé pour les périodes suivantes.[1201] Elle affirme qu'elle reconnaît le besoin d'une flexibilité permettant de répondre aux exigences de la chaîne d'approvisionnement mondiale et que c'est la raison pour laquelle la prescription de réalisation impose seulement aux importateurs d'effectuer 80% au lieu de 100% de leurs importations prévues. D'après l'Indonésie, ce pourcentage établit le juste équilibre entre inciter les importateurs à fournir des estimations réalistes du volume prévu, d'une part, et laisser une marge d'erreur raisonnable avant l'application de sanctions, d'autre part.[1202] Elle soutient aussi que les coplaignants n'ont pas été en mesure de mentionner un seul cas dans lequel un événement catastrophique dans la chaîne d'approvisionnement avait amené un importateur à ne pas respecter la prescription de réalisation à 80% et à perdre par la suite son statut d'importateur.[1203]

7.362. L'Indonésie dit aussi que le Règlement n° 5/2016 du MOT, visant les animaux et produits d'origine animale, et le Règlement n° 71/2015 du MOT, visant les produits horticoles, ont supprimé la prescription de réalisation à 80%, qui n'est donc plus en vigueur en Indonésie.[1204]

7.2.17.2 Analyse par le Groupe spécial

7.363. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1205], la mesure 13 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie. En particulier, nous devons déterminer si la mesure 13 oblige les importateurs à limiter leurs importations, en les incitant à réduire les volumes qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisations d'importation.

7.364. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 13 constituait une restriction à l'importation[1206], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1207] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 13, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1208] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont

[1198] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 21.
[1199] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 163.
[1200] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 172.
[1201] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 173.
[1202] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 173.
[1203] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 174.
[1204] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 176.
[1205] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 164; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 283.
[1206] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 164; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 283.
[1207] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 418.
[1208] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.

l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1209]

7.365. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 13 par les coplaignants.[1210] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1211] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 13 faite plus haut dans la section 2.3.3.4, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.366. Comme pour les mesures précédentes[1212], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 13 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 13 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 13, dans son contexte pertinent.

7.367. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.4, la mesure 13 consiste dans la prescription selon laquelle les RI doivent importer au moins 80% de chaque type de produit visé par leurs autorisations d'importation chaque année.[1213] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 13, 25, 26 et 27 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Conformément aux dispositions susmentionnées, les RI sont tenus d'importer, sur une base annuelle, 80% de la quantité de chaque type d'animal et de produit d'origine animale spécifiée dans leurs autorisations d'importation. Ne pas satisfaire à la prescription de réalisation à 80% rend possible d'une sanction sous la forme de la suspension ou de l'abrogation du statut de RI.

7.368. Nous observons qu'un élément essentiel de l'argumentation des coplaignants est l'effet limitatif allégué sur les possibilités de concurrence des importateurs résultant de la prescription de réalisation à 80% . Par exemple, la Nouvelle-Zélande a soutenu que la prescription de réalisation à 80% avait pour effet d'inciter les importateurs à réduire les quantités demandées dans leurs recommandations du MOA et autorisations d'importation trimestrielles[1214] parce que, puisqu'ils devaient prévoir la quantité d'importations dont ils auraient besoin pendant la période de validité d'une autorisation d'importation, ils étaient incités à estimer avec prudence, ou à sous-estimer, les quantités demandées dans les autorisations d'importation afin d'être sûrs de satisfaire à la prescription de réalisation à 80% pendant la période applicable. Elle a expliqué que la capacité d'importer une quantité suffisante pour respecter ce seuil serait nécessairement affectée par un ensemble de facteurs sur lesquels un importateur n'a aucune prise, y compris les fluctuations des prix intérieurs, les prix mondiaux, la disponibilité de l'offre du fournisseur, la demande intérieure, la disponibilité de moyens d'expédition et la disponibilité des points d'entrée. D'après la Nouvelle-Zélande, les importateurs tiendront naturellement compte de ces variables et sous-estimeront la quantité demandée afin d'être davantage certains de respecter la prescription de réalisation à 80%.[1215]

7.369. De même, les États-Unis ont soutenu que les importateurs étaient fortement incités à faire en sorte de ne pas demander et obtenir des autorisations d'importation pour des quantités de produits supérieures à celles qu'ils étaient certains de pouvoir importer de façon rentable et, par conséquent, à demander à importer des quantités de produits inférieures à celle qu'ils

[1209] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1210] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1211] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.
[1212] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[1213] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 52; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 122.
[1214] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 166.
[1215] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 87.

demanderaient autrement, en l'absence de la prescription de réalisation à 80%. Par conséquent, ils ont affirmé que la prescription de réalisation avait un effet limitatif sur les importations.[1216] Nous notons que les États-Unis ont fait valoir que, comme pour la même restriction visant les produits horticoles, les importateurs craignaient qu'une offre excédentaire de produits à la fin d'une période d'importation les force à vendre des produits à perte ou à perdre leur droit d'importer.[1217] Selon eux, en ce qui concerne les produits d'origine animale, la mesure 16 (Prix de référence de la viande de bœuf) rend l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation encore plus risquée, car elle pourrait faire chuter le prix au-dessous du prix de référence et faire totalement cesser ces importations.[1218]

7.370. Si nous examinons la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure, nous notons que la mesure 13, comme la mesure 3, ne limite pas en soi la quantité d'animaux et de produits d'origine animale importés qui peut entrer en Indonésie. La mesure 13 exige des importateurs qu'ils importent effectivement un fort pourcentage des volumes sollicités dans leurs demandes d'autorisations d'importation, mais elle n'établit pas de prohibition pure et simple de l'importation d'animaux et de produits d'origine animale. Néanmoins, cette mesure comprend des règles de mise en application qui prévoient des sanctions sévères en cas de non-respect de la prescription de réalisation à 80%. De fait, conformément aux articles 26 et 27 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, la confirmation du statut de RI peut être soit suspendue soit abrogée. Nous notons que, de par sa nature même, la possibilité de faire l'objet de sanctions sévères, qui peuvent se traduire pour l'importateur par la perte de ses moyens d'existence commerciale, constitue raisonnablement une incitation pour les importateurs à respecter la prescription de réalisation à 80%.

7.371. Nous faisons référence à l'analyse que nous avons effectuée plus haut au paragraphe 7.130 et notons que, comme pour la mesure 3, l'effet de la mesure 13 peut aussi varier en fonction de la situation de l'importateur; en particulier, de ses prévisions concernant la quantité d'animaux et de produits d'origine animale qu'il s'attend à vendre et à importer au cours d'une période donnée, de sa situation concurrentielle, des conditions du marché et de son éventuel degré d'aversion au risque. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'en tout état de cause, bien qu'il puisse y avoir une différence quant au degré auquel la mesure 13 influe sur les décisions des importateurs concernant la quantité à solliciter dans leurs demandes d'autorisations d'importation, tout importateur sera amené à se montrer plus prudent dans ses estimations. De notre point de vue, cette mesure intensifie le risque inhérent à la conclusion de transactions commerciales. Nous estimons par conséquent que la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 13 montrent qu'elle a un effet limitatif pour ce qui est du volume des importations d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie.

7.372. En examinant la mesure dans son contexte, nous notons que, comme la Nouvelle-Zélande l'a expliqué, l'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est "exacerbé" lorsqu'elle est combinée avec la mesure 12, parce qu'un certain nombre de conditions d'importation sont figées avant le début d'un trimestre et que la nécessité de respecter ces conditions limite la flexibilité dont disposent les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80% et les incite donc encore à réduire les quantités qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisations d'importation.[1219] Nous notons en outre que, comme l'ont expliqué les États-Unis, l'effet limitatif de la mesure 13 peut aussi être perçu comme étant intensifié lorsqu'elle est combinée avec la mesure 16 relative au prix de référence de la viande de bœuf. La raison en est que la prescription relative au prix de référence de ces produits rend l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation encore plus risquée, car elle pourrait faire chuter le prix au-dessous du prix de référence et faire totalement cesser les importations.[1220] Comme nous l'avons dit plus haut au paragraphe 7.131, on peut raisonnablement penser que l'existence de la prescription relative au prix de référence peut rendre l'importation de grandes quantités sur de courtes périodes pour satisfaire à la prescription de réalisation encore plus risquée parce que cela peut aboutir à une chute du prix de la viande de bœuf au-dessous du prix de référence.

[1216] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 287; deuxième communication écrite, paragraphe 19.

[1217] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphes 171 à 174; et aux déclarations du NHC, page 3, pièce USA-21).

[1218] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286.

[1219] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 170.

[1220] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286.

7.373. L'Indonésie soutient qu'il n'existe aucun élément de preuve donnant à penser que la prescription de réalisation a eu une incidence défavorable sur les courants commerciaux.[1221] Comme il est expliqué plus haut dans la section 7.2.3.2.2, "il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de [la limitation des importations] en quantifiant les effets de la mesure en cause".[1222] Néanmoins, comme l'ont indiqué les États-Unis, puisque la dynamique de cette mesure est la même que celle de la mesure 3[1223], les éléments de preuve présentés par les coplaignants dans le contexte de la mesure 3[1224] peuvent aussi servir à illustrer l'effet limitatif de la mesure 13.

7.374. Pour conclure, nous notons que, comme la mesure 3, la mesure 13 est semblable aux mesures examinées par le Groupe spécial *Inde – Automobiles*. Ce groupe spécial a constaté qu'une mesure qui ne fixait pas de limite numérique absolue aux importations, mais incitait les importateurs à limiter leurs importations en raison de l'obligation de respecter l'engagement d'exporter imposé par l'Inde[1225] équivalait à une restriction à l'importation, et que le degré de restriction effectif résultant de la mesure variait d'un signataire à l'autre en fonction de plusieurs facteurs. Pour le groupe spécial chargé de ce différend, un constructeur n'était en aucun cas libre d'importer, sans contrainte commerciale, autant de produits qu'il le souhaitait, abstraction faite de ses possibilités d'exporter et de ses obligations en la matière.[1226] La prescription de réalisation à 80% agit d'une manière semblable en incitant les importateurs à limiter le volume qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisation d'importation, ce qui entraine une restriction de la quantité de produits qu'ils sont autorisés à importer.

7.2.17.3 Conclusion

7.375. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 13 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.18 Question de savoir si la mesure 14 (Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.18.1 Arguments des parties

7.2.18.1.1 Nouvelle-Zélande

7.376. La Nouvelle-Zélande allègue que l'Indonésie prohibe l'importation d'animaux et de produits d'origine animale pour des utilisations particulières et pour la vente et la distribution dans certains points de vente, et que cela constitue une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994, car cela a un "effet limitatif" sur l'importation de ces produits. En particulier, la Nouvelle-Zélande dit que ces restrictions limitent les possibilités de concurrence des importations de viandes et abats de bovins en prohibant l'importation de ces produits pour certaines utilisations.[1227]

7.377. La Nouvelle-Zélande soutient que les viandes et abats de bovins ne peuvent être importés en Indonésie que pour une utilisation par "l'industrie, les hôtels, les restaurants et la restauration et/ou pour d'autres besoins spéciaux", et ne peuvent être vendus ou distribués que par ces mêmes circuits ou points de vente. Elle allègue que cette prescription est énoncée dans l'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT et dans l'article 32 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié.[1228] Elle soutient en outre que l'effet de ces mesures est que les carcasses, viandes et abats de bovins ne peuvent être importés en Indonésie pour aucune forme d'utilisation domestique, ni être vendus ou distribués dans des points de vente au détail aux consommateurs, en particulier être vendus sur des marchés modernes comme les supermarchés et les

[1221] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 172.
[1222] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 319 et 320).
[1223] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 286.
[1224] *Voir* plus haut le paragraphe 7.132.
[1225] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268.
[1226] Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.277.
[1227] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 172 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée,* paragraphes 7.238, 7.240 et 7.241).
[1228] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 172 et 173.

hypermarchés et dans des points de vente au détail traditionnels comme les marchés de produits frais, les petits étals ou magasins et les stands de rue.[1229] Elle allègue que cela réduit considérablement les possibilités, pour les produits importés, d'atteindre les consommateurs indonésiens qui achètent leurs produits alimentaires domestiques dans ces endroits, et empêche de fait l'importation de produits bovins destinés à la consommation domestique.[1230] Elle fait valoir que le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a précédemment conclu qu'une mesure qui prohibait les importations de certains produits sauf dans le cas où ils étaient importés pour le "propre usage" de l'importateur constituait une restriction à l'importation de ces produits au titre de l'article XI:1.[1231] Elle affirme qu'une telle mesure est analogue aux restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution appliquées par l'Indonésie, en ce sens que les deux mesures n'autorisent l'importation que pour un nombre limité d'applications, prohibant ainsi l'importation de produits pour certaines utilisations, ou aux fins de leur vente ou distribution par certains circuits.[1232]

7.378. Répondant à l'argument de l'Indonésie selon lequel cette mesure n'est pas une restriction quantitative parce qu'elle "n'impose pas de limite absolue à la quantité d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés pour des utilisations finales autorisées"[1233], la Nouvelle-Zélande dit que la jurisprudence de l'OMC indique clairement qu'une mesure n'a pas besoin d'imposer une "limite absolue" à l'importation pour constituer une infraction à l'article XI:1 du GATT de 1994, mais qu'une mesure doit avoir un "effet limitatif" sur l'importation ou imposer une "condition limitative" de l'importation dont attestent sa conception, ses principes de base et sa structure.[1234]

7.2.18.1.2 États-Unis

7.379. Les États-Unis allèguent que cette mesure constitue une limitation ou condition limitative de l'importation ou a un effet limitatif sur les importations[1235] et qu'elle constitue donc une restriction incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.[1236] En outre, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1237] Ils disent que l'Indonésie exige, comme condition d'importation, que les animaux et produits d'origine animale soient importés uniquement pour certaines utilisations spécifiques. Selon eux, pour tous les produits importés, les utilisations autorisées n'incluent pas la vente au détail sur les marchés indonésiens traditionnels où les indonésiens achètent la grande majorité de leur viande.[1238] Ils font valoir que cette condition limite les possibilités des produits importés sur le marché indonésien, limitant ainsi la quantité des importations, et qu'elle peut aussi faire perdre à l'importateur le droit d'importer des produits à l'avenir si la condition n'est pas respectée.[1239] Les États-Unis font valoir qu'au titre du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, des animaux peuvent être importés uniquement pour améliorer la diversité génétique ou pallier des

[1229] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 176; deuxième communication écrite, paragraphe 108.
[1230] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28); deuxième communication écrite, paragraphe 108.
[1231] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 177 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.142 et 5.143); deuxième communication écrite, paragraphe 108.
[1232] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 177; deuxième communication écrite, paragraphe 108.
[1233] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 106 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 108, 110 et 165).
[1234] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 107 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217; et à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 123 à 128; réponse à la question n° 60 du Groupe spécial).
[1235] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 291 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation,* paragraphe 5.217, et *Chine – Matières premières*, paragraphe 320).
[1236] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 290.
[1237] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 431.
[1238] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 290.
[1239] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 291.

pénuries nationales ou à des fins scientifiques ou de recherche.[1240] Ils affirment que les produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT et du Règlement n° 139/2014 du MOA peuvent être importés uniquement pour une utilisation dans le secteur de la transformation, les hôtels, les restaurants ou la restauration ou à d'autres fins limitées.[1241] Ils affirment aussi que les produits d'origine animale énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT et du Règlement n° 139/2014 du MOA peuvent être importés aux mêmes fins que les produits énumérés dans l'appendice I et peuvent aussi être vendus sur des marchés modernes (à savoir les supermarchés et les magasins de proximité).[1242]

7.380. Les États-Unis soutiennent en outre qu'un importateur qui viole les dispositions du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, concernant les utilisations autorisées des produits énumérés dans l'appendice I et l'appendice II peut voir son statut de RI, sa recommandation et son autorisation d'importation abrogés et perdre le droit de recevoir des recommandations à l'avenir.[1243] Ils soutiennent aussi qu'un importateur de produits énumérés dans l'appendice I (produits du bœuf) qui, à trois reprises, ne présente pas son rapport sur la distribution indiquant à qui et à quelle fin il a vendu ses produits verra son statut de RI suspendu[1244], ce qui fait qu'il ne pourra plus importer de produits énumérés dans l'appendice I.[1245] Les États-Unis affirment que ces restrictions à l'utilisation limitent considérablement les possibilités offertes aux importations sur le marché indonésien parce que, pour les animaux, les fins autorisées n'incluent pas la vente au détail ordinaire ou la vente aux fins d'abattage, pour les carcasses et la viande de bœuf énumérées dans l'appendice I, les fins autorisées n'incluent aucune vente au détail et, pour les produits d'origine animale (autres que les produits du bœuf) énumérés dans l'appendice II, la liste n'inclut pas la vente sur les marchés traditionnels, soit dans les petits magasins familiaux (*warungs*) soit sur les "marchés de produits frais".[1246] Selon les États-Unis, les rapports d'analystes des marchés montrent que les consommateurs indonésiens effectuent encore au moins la moitié de leurs achats de produits alimentaires dans des points de vente au détail traditionnels[1247], ce qui fait que les restrictions à l'utilisation des produits énumérés dans l'appendice II empêchent les importations d'entrer en concurrence pour une partie importante des ventes sur le marché indonésien de l'alimentation de détail, tandis que les restrictions concernant les produits énumérés dans l'appendice I excluent complètement les importations du marché de détail.[1248] Selon les États-Unis, une enquête de 2010 montre que les consommateurs indonésiens effectuent 70% de leurs achats de viande fraîche sur les marchés traditionnels.[1249]

7.381. Les États-Unis font valoir que le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a constaté que la prescription relative à l'"utilisateur effectif" constituait "une restriction à l'importation car elle empêch[ait] les importations de produits devant être revendus par des intermédiaires"[1250] et que, dans l'affaire *Canada – Régies provinciales des alcools*, le Groupe spécial du GATT a constaté

[1240] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 292 (faisant référence à l'article 3 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1241] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 292 (faisant référence à l'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21, et à l'article 32 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[1242] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 292 (faisant référence à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28); deuxième communication écrite, paragraphe 40.
[1243] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293 (faisant référence à l'article 39 d) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-28).
[1244] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).
[1245] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293.
[1246] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 294.
[1247] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 295 (faisant référence à Rohit Razdan *et al.*, McKinsey & Co, *The Evolving Indonesian Consumer*, page 16, pièce USA-47; et à Arief Budiman *et al.*, McKinsey & Co., *The New Indonesian Consumer*, page 11, pièce USA-48); deuxième communication écrite, paragraphe 40.
[1248] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 295.
[1249] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 40 (faisant référence à Rahwani Y. Rangkuti & Thom Wright, U.S. Department of Agriculture Foreign Agriculture Service, *GAIN Report No. ID1450: Retail Foods 2014*, pages 5 et 6, 19 décembre 2014, pièce USA-58).
[1250] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 296 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.142).

que les limitations relatives aux points de vente de la bière importée étaient des restrictions au sens de l'article XI:1.[1251]

7.2.18.1.3 Indonésie

7.382. L'Indonésie fait valoir que cette mesure n'impose aucune limite quantitative sur les importations d'animaux et de produits d'origine animale et ne constitue donc pas une restriction quantitative au sens de l'article XI:1.[1252]

7.383. L'Indonésie soutient qu'elle limite les utilisations finales des animaux et produits d'origine animale importés à certaines ventes au détail et à la production d'autres produits et que les animaux et produits d'origine animale importés ne peuvent pas être vendus sur les marchés indonésiens traditionnels en raison du risque extrêmement élevé de manipulation de produits alimentaires insalubres. Selon elle, les marchés traditionnels sur son territoire ne disposent pas d'installations de stockage frigorifique appropriées et, dans de tels environnements, les produits doivent être extrêmement frais pour être salubres pour la consommation humaine.[1253] Elle affirme que la prohibition de la vente de viande autre que fraîche (c'est-à-dire décongelée ou dégelée) s'applique aussi bien à la viande importée qu'à la viande nationale et qu'elle maintient cette prohibition parce que ces types de viande présentent une similitude de nature à induire en erreur avec viande fraîche. L'Indonésie soutient que, pour garantir la qualité de la viande vendue sur les marchés traditionnels et pour réduire la possibilité que les consommateurs soient induits en erreur, elle a complètement interdit l'exposition et la vente de toutes les viandes décongelées ou dégelées sur les marchés traditionnels en raison de risque sanitaire qu'elles présentent.[1254]

7.2.18.2 Analyse du Groupe spécial

7.384. Comme pour la mesure 6, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1255], la mesure 14 impose une condition limitative de l'importation contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, si le fait d'exiger, comme condition d'importation, que les animaux et produits d'origine animale soient importés uniquement pour certaines utilisations spécifiques impose une condition limitative de l'importation contraire à l'article XI:1 du GATT 1994.

7.385. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 14 constituait une restriction à l'importation[1256], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1257] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 14, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1258] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1259]

7.386. Nous observons aussi que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 14 par les coplaignants.[1260] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation

[1251] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 296 (faisant référence au rapport *Canada – Régies provinciales des alcools (CEE)*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S350/38, paragraphe 4.24).
[1252] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 165; deuxième communication écrite, paragraphes 191 et 194.
[1253] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 192.
[1254] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 193.
[1255] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 172; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 290.
[1256] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 172; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 290.
[1257] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 431.
[1258] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1259] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1260] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.

automatiques.[1261] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 14 faite plus haut dans la section 2.3.3.5, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.387. Comme pour les mesures précédentes[1262], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 14 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 14 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 14, dans son contexte pertinent.

7.388. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.5, la mesure 14 consiste en certaines prescriptions qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution d'animaux et de produits d'origine animale importés, y compris les viandes et abats de bovins.[1263] Cette mesure est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des articles 3, 17, 25 2) et 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et des articles 32 et 39 d) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. Conformément à ces dispositions, les animaux énumérés dans l'appendice I et l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, peuvent uniquement être importés pour améliorer la qualité et la diversité génétiques; faire évoluer la science et la technologie; remédier aux insuffisances, au niveau national, de semences, de reproducteurs et/ou d'animaux d'embouche; et/ou répondre aux besoins de la recherche-développement.[1264] En outre, les produits d'origine animale, les carcasses, viandes et/ou abats de bovins énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA peuvent uniquement être importés pour une utilisation et une distribution par l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et/ou pour d'autres besoins spéciaux.[1265] Les carcasses autres que de bovins, la viande de bœuf et/ou les abats énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA, peuvent être importés uniquement aux mêmes fins que les produits bovins spécifiés dans l'appendice I, ainsi que pour la vente sur les marchés modernes.

7.389. Il apparaît que les coplaignants estiment que la structure et le fonctionnement de la mesure 14 ont un effet limitatif sur l'importation en affectant les possibilités de concurrence des produits importés. En bref, nous croyons comprendre que les coplaignants contestent la mesure 14 parce qu'elle empêche certains animaux et produits d'origine animale d'atteindre des points de vente au détail et, par conséquent, réduit les possibilités pour les produits importés d'atteindre le consommateur final.

7.390. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que les viandes et abats de bovins ne pouvaient être importés en Indonésie que pour une utilisation par "l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et/ou pour d'autres besoins spéciaux", et ne pouvaient être vendus ou distribués que par ces mêmes circuits ou points de vente. Elle a soutenu en outre que l'effet de cette mesure était que les carcasses, viandes et abats de bovins ne pouvaient être importés en Indonésie pour aucune forme d'utilisation domestique, ni être vendus ou distribués dans des points de vente au détail aux consommateurs. En particulier, il était interdit aux importateurs de vendre ces produits sur des marchés modernes comme les supermarchés et les hypermarchés, et dans des points de vente au détail traditionnels comme les marchés de produits frais, les petits étals ou magasins et les stands de rue.[1266] Pour elle, cette mesure réduit considérablement les possibilités, pour les produits importés, d'atteindre les consommateurs indonésiens qui achètent leurs produits

[1261] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1262] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[1263] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 55; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 125.
[1264] Article 3.a à d du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[1265] Article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21.
[1266] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 176; deuxième communication écrite, paragraphe 108.

alimentaires domestiques dans ces endroits, et elle empêche de fait l'importation de produits bovins destinés à la consommation domestique.[1267]

7.391. De même, les États-Unis ont soutenu que, pour tous les produits importés, les utilisations autorisées n'incluaient pas la vente au détail sur les marchés indonésiens traditionnels où les indonésiens achetaient la grande majorité de leur viande.[1268] Ils ont fait valoir que cette condition limitait les possibilités des produits importés sur le marché indonésien, limitant ainsi la quantité des importations, et qu'elle pouvait aussi faire perdre à l'importateur le droit d'importer des produits à l'avenir si la condition n'était pas respectée.[1269] Ils ont en outre soutenu qu'un importateur qui violait les dispositions du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, concernant les utilisations autorisées des produits énumérés dans l'appendice I et l'appendice II pouvait voir son statut de RI, sa recommandation et son autorisation d'importation abrogés et perdre le droit de recevoir des recommandations à l'avenir.[1270] D'après les États-Unis, un importateur de produits énumérés dans l'appendice I (produits du bœuf) qui, à trois reprises, ne présente pas son rapport sur la distribution indiquant à qui et à quelle fin les produits ont été vendus, verra son statut de RI suspendu[1271], ce qui fait qu'il ne pourra plus importer de produits énumérés dans l'appendice I.[1272] Les États-Unis ont donc affirmé que ces restrictions à l'utilisation limitaient considérablement les possibilités offertes aux importations sur le marché indonésien parce que, pour les animaux, les fins autorisées n'incluaient pas la vente au détail ordinaire ou la vente aux fins d'abattage, pour les carcasses et la viande de bœuf énumérées dans l'appendice I, les fins autorisées n'incluaient aucune vente au détail et, pour les produits d'origine animale (autres que les produits du bœuf), la liste n'incluait pas la vente sur les marchés traditionnels, soit dans les petits magasins familiaux (*warungs*) soit sur les "marchés de produits frais".[1273]

7.392. L'Indonésie a confirmé qu'elle limitait les utilisations finales des animaux et produits d'origine animale importés à certaines ventes au détail et à la production d'autres produits et elle a fait valoir que les animaux et produits d'origine animale importés ne pouvaient pas être vendus sur les marchés indonésiens traditionnels en raison du risque extrêmement élevé de manipulation de produits alimentaires insalubres. Selon elle, les marchés traditionnels nationaux ne disposent pas d'installations de stockage frigorifique appropriées et, dans de tels environnements, les produits doivent être extrêmement frais pour être salubres pour la consommation humaine.[1274] Elle a soutenu que, pour garantir la qualité de la viande vendue sur les marchés traditionnels ou pour réduire la possibilité que les consommateurs soient induits en erreur, elle avait complètement interdit l'exposition et la vente de toutes les viandes décongelées ou dégelées sur les marchés traditionnels en raison du risque sanitaire qu'elles présentaient.[1275]

7.393. Nous observons donc que, comme pour la mesure 6, l'argumentation des coplaignants s'articule autour de l'idée que la mesure 14 réduit les possibilités de concurrence des produits importés. La raison en est que cette mesure réduit considérablement les possibilités, pour ces produits, d'atteindre les consommateurs indonésiens qui achètent leurs produits alimentaires domestiques dans des points de vente au détail aux consommateurs; empêche de fait l'importation de produits bovins destinés à la consommation domestique[1276] et limite les possibilités des produits importés sur le marché indonésien. La mesure limite donc la quantité d'importations et peut aussi faire perdre à l'importateur son droit d'importer des produits à l'avenir si la condition n'est pas respectée.[1277]

[1267] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28); deuxième communication écrite, paragraphe 108.

[1268] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 290.

[1269] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 291.

[1270] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293 (faisant référence à l'article 39 d) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-28).

[1271] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).

[1272] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293.

[1273] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 294.

[1274] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 192.

[1275] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 193.

[1276] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 176 (faisant référence à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28); deuxième communication écrite, paragraphe 108.

[1277] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 291.

7.394. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.388, la mesure 14 impose trois types de restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution, en fonction du type de produit:

a. conformément à l'article 3 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, les animaux énumérés dans les appendices I et II[1278] peuvent *uniquement* être importés pour améliorer la qualité et la diversité génétiques; faire évoluer la science et la technologie; remédier aux insuffisances, de semences, de reproducteurs et/ou d'animaux d'embouche, au niveau national; et/ou répondre aux besoins de la recherche-développement;

b. conformément à l'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et à l'article 32 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, les viandes et abats de bovins énumérés à la fois dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié; et dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, peuvent uniquement être importés pour une utilisation et une distribution par l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et/ou pour d'autres "besoins spéciaux"[1279]; et

c. conformément à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, les carcasses et viandes autres que de bovins et/ou les viandes ainsi que les produits carnés transformés énumérés dans l'appendice II[1280] peuvent uniquement être importés pour les mêmes utilisations finales que celles indiquées à l'alinéa b) ci-dessus, ainsi que pour la vente sur les marchés modernes.

7.395. Nous observons que, tels qu'ils sont libellés, les règlements susmentionnés, en restreignant les utilisations potentielles des divers types d'animaux et de produits d'origine animale importés, entraînent une prohibition de ces produits importés destinés à toutes utilisations autres que celles qu'ils prescrivent. En conséquence:

a. les animaux et produits d'origine animale importés énumérés dans les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et les carcasses, viandes et abats de bovins importés énumérés à la fois dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et dans l'appendice I du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, ne *peuvent pas* être vendus sur les marchés modernes et traditionnels ni, en général, directement aux consommateurs, et

b. les carcasses, viandes et/ou abats autres que de bovins importés énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, bien que leur vente sur les marchés modernes soit autorisée, ne *peuvent pas* être vendus sur les marchés traditionnels ni, en général, directement aux consommateurs.

7.396. Par conséquent, les animaux et produits d'origine animale qui entrent dans le champ d'application des règlements susmentionnés ne peuvent pas atteindre certains points de vente au détail qui, comme l'ont montré les coplaignants, sont les endroits où les consommateurs indonésiens effectuent une partie importante de leurs achats[1281], qui équivaut même parfois à au

[1278] Du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié.

[1279] L'article 32 3) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, définit les "besoins spéciaux" comme incluant les cadeaux destinés au culte public, aux associations caritatives, aux services sociaux, à l'atténuation des effets des catastrophes naturelles; les besoins des représentants de pays étrangers ou d'institutions internationales; les besoins de la recherche-développement scientifique; ou les échantillons pour des foires ou expositions commerciales.

[1280] Du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, uniquement.

[1281] *Voir aussi* "Indonesia's Modern Retail Sector: Interaction with Changing Food Consumption and Trade Patterns", United States Department of Agriculture, juin 2012 (Étude de l'USDA sur le commerce de détail moderne), page 10 (pièce NZL-33). Rohit Razdan *et al.*, "The Evolving Indonesian Consumer" McKinsey & Company, Asia Consumer Insights Center, novembre 2013, page 16 (Évolution du consommateur indonésien) (pièces NZL-34 et USA-47) indique ceci: "Les circuits de vente au détail traditionnels, y compris les magasins familiaux (warungs) et les marchés de produits frais, dominent toujours le secteur du commerce de détail en Indonésie"; Arief Budiman *et al.*, "The New Indonesian Consumer" McKinsey & Company, décembre 2012, page 11 (pièces NZL-35 et USA-48) indique que, en 2011, les ventes au détail par les circuits traditionnels, y compris les magasins familiaux et les marchés de produits frais représentent, selon les estimations, 70% du marché" et que, "[e]n ce qui concerne les produits alimentaires et les boissons en général … le circuit traditionnel reste important, seulement la moitié environ des consommateurs préférant les commerces de détail modernes". *Voir aussi*: Suryadarma, D "Competition between traditional food traders and

moins la moitié de leurs achats de produits alimentaires.[1282] Même si l'on peut faire valoir que les restrictions, dans le cas des carcasses, viandes et/ou abats autres que de bovins énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, ont une portée moins générale, puisque ces produits peuvent être destinés à la vente sur les marchés modernes, ils ne peuvent pourtant pas atteindre les marchés traditionnels. D'après nous, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, la mesure 14 restreint les possibilités de concurrence des produits importés parce qu'elle empêche la vente dans les magasins modernes, sur les marchés traditionnels ou directement aux consommateurs.

7.397. Nous notons aussi que, comme les coplaignants le soulignent, dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives*, le Groupe spécial a examiné une mesure similaire; à savoir la "prescription relative à l'utilisateur effectif" de l'Inde, qui disposait que certains produits ne pouvaient être importés que par l'"utilisateur effectif", et n'autorisait donc pas l'importation de produits en vue de leur revente par des intermédiaires. S'appuyant sur des rapports antérieurs établis dans le cadre du GATT de 1947[1283], le Groupe spécial a conclu que la mesure de l'Inde était "une restriction à l'importation car elle empêch[ait] les importations de produits devant être revendus par des intermédiaires, c'est-à-dire que la distribution aux consommateurs qui ne [pouvaient] pas importer directement pour leur propre usage immédiat [était] restreinte".[1284] Nous souscrivons à l'analyse de ce groupe spécial et la faisons nôtre en ce qui concerne la mesure 14.

7.2.18.3 Conclusion

7.398. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 14 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

supermarkets in Indonesia" (document présenté à la Conférence intitulée "Supermarket Revolution in Food: Good, bad or ugly for the world's farmers, consumers and retailers" du Crawford Fund for International Agricultural Research Canberra, août 2011, page 51 (pièce NZL-36). Il est estimé, dans ce document, qu'en 2006, les marchés traditionnels représentaient jusqu'à 50% du marché indonésien total des produits alimentaires.

[1282] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 295 (faisant référence à Rohit Razdan *et al.*, McKinsey & Co, *The Evolving Indonesian Consumer*, page 16, pièce USA-47; et à Arief Budiman *et al.*, McKinsey & Co., *The New Indonesian Consumer*, page 11, pièce USA-48); deuxième communication écrite, paragraphe 40. Nous notons aussi qu'une enquête de 2010 montre que les consommateurs indonésiens effectuent 70% de leurs achats de viande fraîche sur les marchés traditionnels. Rahwani Y. Rangkuti & Thom Wright, U.S. Department of Agriculture Foreign Agriculture Service, *GAIN Report No. ID1450: Retail Foods 2014*, pages 5 et 6, 19 décembre 2014, pièce USA-58.

[1283] Ce groupe spécial a fait observer qu'un régime du prix minimal à l'importation avait été considéré comme étant une restriction au sens de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes*, adopté le 18 octobre 1978, IBDD, S25/75, paragraphe 4.9. De même, un groupe spécial a constaté qu'une mesure limitant les exportations au-dessous d'un certain prix entrait dans le champ d'application de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, adopté le 4 mai 1988, IBDD, S35/126, paragraphe 105. Dans une affaire portant sur des limitations concernant les points de vente de la bière importée, un groupe spécial a constaté que ces limitations étaient des restrictions au sens de l'article XI:1. Rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/38, paragraphe 4.24. Cette affaire concernait des transactions relevant du commerce d'État et le groupe spécial a souligné que la note relative aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII faisait référence aux "restrictions" en général et non aux "restrictions à l'importation". Il a considéré en conséquence que des restrictions à la distribution relevaient de la définition des "autre[s] procédé[s]" visés à l'article XI:1, même si ces mesures pouvaient aussi être examinées au regard de l'article III:4. Ici, les restrictions en cause, bien qu'en rapport avec la distribution, concernent l'importation.

[1284] Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.142 et 5.143.

7.2.19 Question de savoir si la mesure 15 (Prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.19.1 Arguments des Parties

7.2.19.1.1 Nouvelle-Zélande

7.399. La Nouvelle-Zélande allègue que l'article 5 du Règlement n° 139/2014 du MOA dispose que toutes les personnes souhaitant importer de la viande de bœuf doivent, comme condition de l'importation, acheter une quantité spécifiée de viande de bœuf indonésienne[1285], et que cette prescription relative aux achats sur le marché intérieur constitue une restriction à l'importation de viande de bœuf en contravention à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1286] Elle fait valoir que la quantité de viande de bœuf indonésienne qu'il faut acheter pour obtenir une recommandation du MOA est déterminée sur une base trimestrielle[1287] et que, pour le trimestre commençant en juillet 2015, la quantité a été fixée à 3% des achats totaux de viande de bœuf (pour la viande utilisée à toutes les fins autorisées autres que la transformation) et à 1,5% des achats totaux de viande de bœuf (pour la viande importée pour être utilisée dans des processus de transformation).[1288] La Nouvelle-Zélande fait également valoir que pour assurer l'application de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est appliquée, on exige que les importateurs démontrent, dans leur demande de recommandation du MOA, qu'ils ont "absorbé" la quantité de viande de bœuf indonésienne prescrite[1289], et qu'une demande de recommandation du MOA sera rejetée si un importateur demande à importer une quantité de viande de bœuf telle que la proportion de viande de bœuf importée par rapport à la viande de bœuf indonésienne achetée par cet importateur sera supérieure à la quantité ayant été absorbée. La Nouvelle-Zélande fait aussi valoir que, pour satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur, un importateur doit acheter de la viande de bœuf indonésienne au cours de la période de trois mois qui précède le mois durant lequel il demande une recommandation du MOA.[1290]

7.400. La Nouvelle-Zélande fait observer en outre que l'effet limitatif de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est aggravé par l'offre limitée de viande de bœuf issue de bovins élevés et abattus en Indonésie car, dans bien des cas, les importateurs ne parviennent pas à obtenir une quantité suffisante de viande de ces bovins pour leur permettre d'importer la quantité qu'ils souhaitent tout en satisfaisant à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur.[1291] La Nouvelle-Zélande fait ainsi valoir que, de par ses principes de base, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est conçue pour restreindre le volume des importations de viande de bœuf en Indonésie en remplaçant les importations par des produits de production nationale, et entraîne ainsi une augmentation correspondante du volume de la viande de bœuf de production nationale.[1292] La Nouvelle-Zélande soutient que le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a confirmé qu'une série de prescriptions liées au commerce, comprenant une prescription relative à la teneur en éléments locaux, enfreignait à l'article XI:1[1293], et que la prescription de l'Indonésie relative aux achats sur le marché intérieur est structurellement semblable à la prescription relative à la teneur en éléments locaux examinée par ce groupe spécial.[1294]

7.401. En réponse aux déclarations de l'Indonésie selon lesquelles la mesure 15 ne peut pas constituer une restriction quantitative parce qu'elle a été "suggérée par l'association des

[1285] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 179 (faisant référence à l'article 5 du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-26).
[1286] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 189.
[1287] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence à l'exposé sur l'absorption, diapositives 4 et 5, pièce NZL-38).
[1288] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 180 (faisant référence à l'exposé sur l'absorption, diapositives 4 et 5, pièce NZL-38).
[1289] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 181 (faisant référence à l'article 24 1) l) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-26).
[1290] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 183.
[1291] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 184.
[1292] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 186.
[1293] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 187 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.258).
[1294] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 189.

importateurs d'Indonésie" et qu'"il y a une offre intérieure suffisante pour permettre de satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur"[1295], la Nouvelle-Zélande dit qu'elle ne souscrit pas à la position de l'Indonésie et que, même si cela était vrai, cette prescription constituerait tout de même une infraction à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1296] S'agissant de la première déclaration, la Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie n'a pas fourni d'élément de preuve à l'appui de son allégation selon laquelle la prescription relative aux achats sur le marché intérieur a été "suggérée par l'*association des importateurs* d'Indonésie" et que l'origine de cette prescription n'est pas pertinente, étant donné que la Nouvelle-Zélande conteste la mesure telle qu'elle est énoncée dans le Règlement n° 139/2014 du MOA.[1297] Pour ce qui est de la seconde déclaration, elle fait valoir que la réponse de l'Indonésie concernant la disponibilité d'une quantité suffisante de viande de bœuf nationale pour que les importateurs satisfassent à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est fondée sur des données non référencées et que, même si les chiffres avancés par l'Indonésie étaient corrects, si on les rapportait à la population indonésienne de plus de 255 millions de personnes, cela donnerait à peine plus d'un gramme de viande de bœuf par consommateur indonésien par jour.[1298] Pour la Nouvelle-Zélande, indépendamment de la question de savoir si une quantité suffisante de viande de bœuf nationale est disponible en Indonésie pour permettre aux importateurs de satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur, la mesure constitue tout de même une restriction quantitative car elle impose une condition limitative de l'importation en prescrivant aux importateurs de remplacer le produit importé par un produit de production nationale et impose des coûts additionnels aux importateurs.[1299]

7.402. La Nouvelle-Zélande soutient que cette prescription affecte le rapport de concurrence entre la viande de bœuf importée et la viande de bœuf nationale sur le marché indonésien de trois manières: i) elle impose aux importateurs d'acheter en priorité de la viande de bœuf nationale de préférence à de la viande de bœuf importée, ce qui signifie qu'un importateur est tenu de remplacer la viande de bœuf importée par de la viande de bœuf de production nationale et que, en son absence, la décision de l'acheteur d'importer de la viande de bœuf ou de l'obtenir auprès de sources nationales serait entièrement fondée sur des facteurs commerciaux, ii) la relative rareté de la viande de bœuf nationale et l'absence de chaînes d'approvisionnement complexes pour la viande de bœuf nationale en Indonésie font qu'il peut être difficile pour les importateurs d'obtenir une quantité suffisante de viande de bœuf pour satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur[1300], ce qui signifie que la capacité d'un importateur d'importer de la viande de bœuf est limitée par sa capacité d'obtenir ou non une quantité suffisante de viande de bœuf nationale et iii) le coût élevé de la viande de bœuf indonésienne fait que le coût du respect de cette prescription impose des coûts additionnels aux importateurs, ce qui décourage l'importation. Pour la Nouvelle-Zélande, ces coûts n'ont absolument aucun rapport avec une activité d'importation normale et n'existeraient pas en l'absence de cette mesure.[1301]

7.403. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel la mesure 15 "n'a été incluse dans le règlement pertinent qu'en mars 2015" et "n'a pas été appliquée"[1302], la Nouvelle-Zélande note que cette prescription figure dans le Règlement n° 139/2014 du MOA. Ce règlement est entré en vigueur en décembre 2014 et disposait que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur entrerait en vigueur le 1er mars 2015.[1303] La Nouvelle-Zélande soutient que la question de savoir si la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est *en fait* actuellement appliquée n'est pas pertinente, car les mesures qui ne sont pas appliquées ne sont pas à l'abri d'une contestation puisqu'il ressort clairement de la jurisprudence de l'OMC que des mesures

[1295] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 134 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 111 et 112).
[1296] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 135.
[1297] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 136 (faisant référence à l'article 5 du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-26).
[1298] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 138 (faisant référence à Indonésie, première déclaration liminaire, paragraphe 4).
[1299] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 139.
[1300] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 112 du Groupe spécial (faisant référence à "Ill-Advised Beef Self-Sufficiency Policies Have Depleted Indonesia Cattle Population by 30 Percent, Business Group Says" *Jakarta Globe*, pièce NZL-14).
[1301] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1302] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 140 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 111).
[1303] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 141 (faisant référence à l'article 41 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA (pièce JE-26).

obligatoires qui sont en vigueur mais qui ne sont pas appliquées peuvent tout de même être contestées comme étant incompatibles *en tant que telles* avec les obligations d'un Membre dans le cadre de l'OMC.[1304]

7.404. Au sujet de la réponse de l'Indonésie à une question du Groupe spécial sur le point de savoir si cette prescription était en vigueur, et quelle quantité elle imposait d'acheter, au moment de l'établissement du présent Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande relève que le règlement indonésien indique clairement que cette prescription a pris effet en droit le "1er mars 2015"[1305] et que la mesure était donc juridiquement en vigueur avant l'établissement du Groupe spécial.[1306] Elle relève également que, bien que "la prescription relative à l'achat de 3% de viande de bœuf sur le marché intérieur soit entrée en vigueur début juin 2015 pour la période d'importation de juillet à septembre 2015"[1307], les importateurs étaient tenus d'acheter de la viande de bœuf nationale durant la période de mars à mai 2015 pour que ces achats soient pris en compte aux fins du respect de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur dans les demandes de recommandations du MOA qu'ils présenteraient en juin.[1308]

7.405. Enfin, à l'argument de l'Indonésie selon lequel cette prescription n'a jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation, la Nouvelle-Zélande répond qu'il n'est pas pertinent que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur n'ait jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation. Quand bien même l'affirmation de l'Indonésie serait exacte, elle ne fait que démontrer que les importateurs sont conscients qu'ils doivent respecter la prescription relative aux achats sur le marché intérieur pour obtenir une recommandation et ajustent donc les quantités d'importations demandées, et leurs achats de viande de bœuf nationale, de manière à respecter cette prescription.[1309]

7.2.19.1.2 États-Unis

7.406. Les États-Unis allèguent que, au titre du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, l'Indonésie exige que les importateurs de viande de bœuf achètent de la viande de bœuf à des abattoirs locaux comme condition pour avoir le droit d'obtenir une autorisation d'importer, et que cette prescription est une restriction au sens de l'article XI:I incompatible avec cette disposition.[1310] De plus, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1311] Ils font valoir que les importateurs sont autorisés à importer de la viande de bœuf uniquement à la condition qu'ils "absorbent" (c'est-à-dire achètent) de la viande de bœuf locale à hauteur de 3% de la quantité qu'ils importent.[1312]

7.407. Les États-Unis disent que seuls les achats auprès de certains abattoirs désignés et seuls les achats de bovins mâles sont pris en compte aux fins de cette prescription[1313], et que, dans une demande de recommandation, un importateur doit fournir la preuve, vérifiée par l'organisme de la province ou la municipalité d'origine de la viande de bœuf indonésienne, qu'il a satisfait à cette prescription.[1314] Une demande de recommandation sans preuve qu'il a été satisfait à la

[1304] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 142 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 82).
[1305] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial (faisant référence à l'article 41 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-26).
[1306] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1307] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 106 du Groupe spécial, paragraphe 46).
[1308] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial (faisant référence à l'exposé du Ministère de l'agriculture sur l'absorption, pièce NZL-38, diapositive 5, indiquant: "Mars-mai: période d'absorption de la viande locale dont le volume absorbé sera requis pour la proposition en juin").
[1309] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1310] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 298.
[1311] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 443.
[1312] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300.
[1313] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300 (faisant référence à Wright, *GAIN Report ID1527: Beef and Horticultural Import License Update*, page 2, pièce USA-40).
[1314] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300 (faisant référence à l'article 24 1) l) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).

prescription relative aux achats sur le marché intérieur sera rejetée[1315], et un importateur qui ne respecte pas la prescription est susceptible, à titre de sanction, de voir son statut de RI, sa recommandation et son autorisation d'importation abrogés et de perdre le droit à une recommandation future.[1316] Pour les États-Unis, cette prescription constitue une limitation ou condition limitative des importations, ou a un effet limitatif sur les importations, de trois manières. Premièrement, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est conçue pour remplacer les importations par des produits nationaux.[1317] Deuxièmement, elle est une condition limitative des importations car elle lie la quantité admissible d'importations de viande de bœuf à l'offre de viande de bœuf locale qui est disponible à l'achat aux fins de la prescription.[1318] Troisièmement, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur accroît inutilement les coûts d'importation en obligeant les importateurs à acheter de la viande de bœuf locale sans but commercial. D'après les États-Unis, ces coûts peuvent être importants car la viande de bœuf locale est peu abondante, et seuls les bovins mâles provenant de certains abattoirs entrent en ligne de compte aux fins de la prescription.[1319]

7.408. Les États-Unis soutiennent que des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que des mesures imposant des limites de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Ils se réfèrent au Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* et font valoir que celui-ci a examiné une mesure semblable, qui comprenait une prescription imposant d'incorporer une teneur minimale en éléments locaux dans les marchandises produites en Argentine et a constaté qu'elle avait un effet limitatif direct sur les importations.[1320] Les États-Unis font également valoir que le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a formulé une constatation semblable au sujet d'une prescription relative à l'équilibrage des échanges, en vertu de laquelle les sociétés étaient tenues de faire en sorte que la valeur de leurs exportations soit au moins équivalente à celle de leurs importations. Selon les États-Unis, ce groupe spécial a constaté que, bien que la prescription n'établisse pas de limite explicite concernant la valeur des importations, elle n'en était pas moins une restriction.[1321]

7.409. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant les produits du bœuf n'est pas une "restriction quantitative" parce qu'il y a "une offre intérieure suffisante pour permettre de" satisfaire à la prescription[1322], les États-Unis soutiennent que l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve pour étayer cette assertion et qu'au contraire, tous les éléments de preuve pertinents versés au dossier confirment que la viande de bœuf est rare en Indonésie et que les prix sont élevés. Pour les États-Unis, en tout état de cause, même si les producteurs indonésiens pouvaient fournir en abondance de la viande de bœuf nationale que les importateurs pourraient acheter, cela n'éliminerait pas l'effet de restriction de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur, qui existe dans le règlement indonésien tel qu'il est libellé indépendamment des volumes de production ou des courants commerciaux effectifs.[1323]

7.410. En réponse à la déclaration de l'Indonésie selon laquelle cette prescription n'était pas en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial, le 20 mai 2015, les États-Unis soutiennent que l'article 5 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, exige que les importateurs important de la viande de bœuf ("viande de grands ruminants") "absorbent" (c'est-à-dire achètent) une certaine quantité de viande de bœuf provenant d'abattoirs locaux afin d'importer de la viande de bœuf en Indonésie, et que l'article 41 2) établit que "la disposition

[1315] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300 (faisant référence à l'article 26 du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[1316] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300 (faisant référence à l'article 39 b) et c) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[1317] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 301; réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1318] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 302; deuxième communication écrite, paragraphe 43; réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1319] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 303; deuxième communication écrite, paragraphe 44; réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1320] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 305 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.261).
[1321] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 307 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268).
[1322] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 45 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 112).
[1323] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 45.

concernant la prescription relative à l'absorption de viande de bœuf locale, énoncée à l'article 5, prendra effet le 1er mars 2015".[1324] En conséquence, les États-Unis soutiennent que le texte même du Règlement n° 139/2014 du MOA indique clairement que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est entrée en vigueur plus de deux mois avant l'établissement du Groupe spécial.[1325] Les États-Unis font valoir en outre que, bien que l'Indonésie n'ait peut-être pas déterminé la quantité de viande de bœuf nationale que les importateurs seraient tenus d'acheter avant la période d'importation de juillet à septembre 2015, cela ne veut pas dire que l'article 41 2) n'était pas en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial.[1326]

7.2.19.1.3 Indonésie

7.411. L'Indonésie allègue que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur a été adoptée à la suite d'une recommandation de l'association des importateurs et n'est donc pas une mesure qui constitue une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994. Elle allègue également que sa prescription relative aux achats sur le marché intérieur ne viole pas l'article XI:1 du GATT de 1994 car elle ne restreint ou limite aucunement la quantité de viande de bœuf pouvant être importée en Indonésie.[1327]

7.412. L'Indonésie explique que la prescription relative aux "achats sur le marché intérieur" remonte au Règlement n° 139/2014 du MOA, mais que, depuis la promulgation de ce règlement le 24 décembre 2014, le Ministère de l'agriculture considère que la mise en œuvre de cette prescription reste incertaine.[1328] Elle soutient qu'entre janvier 2013 et mars 2015, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf établie par l'article 5 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA n'a pas été appliquée et que, durant cette période et même jusqu'à la fin de l'année 2015, aucune demande de recommandation du MOA n'a été rejetée au motif que le requérant n'avait pas satisfait à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur.[1329] L'Indonésie fait valoir en outre que le seuil de la prescription relative aux 3% d'achats sur le marché intérieur a en fait été suggéré par l'association des importateurs et qu'il ne peut donc être constaté ni *de jure* ni *de facto* que la prescription relative aux "achats sur le marché intérieur" limite ou restreint les importations de viande de bœuf sur le territoire indonésien.[1330]

7.413. L'Indonésie affirme par ailleurs qu'il est bien établi qu'il y a une offre intérieure suffisante pour permettre de satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur et qu'il y a actuellement en Indonésie 31 abattoirs certifiés qui sont capables de produire environ 263 000 kg de viande de bœuf indonésienne par jour.[1331] À titre subsidiaire, l'Indonésie allègue que cette mesure est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 car elle fait partie intégrante du plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire de l'Indonésie[1332], et qu'elle est également justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994.[1333]

7.414. En réponse à une question du Groupe spécial sur le point de savoir si cette prescription était en vigueur, et quelle quantité elle imposait d'acheter, au moment de l'établissement du présent Groupe spécial, l'Indonésie soutient que, bien que le Règlement n° 139/2014 du MOA soit entré en vigueur le 24 décembre 2014, la prescription relative à l'achat de 3% de viande de bœuf sur le marché intérieur est entrée en vigueur début juin 2015 pour la période d'importation de juillet à septembre 2015, comme suite à une réunion entre des fonctionnaires du gouvernement indonésien et différentes associations du secteur de la viande tenue le 27 février 2015. L'Indonésie a par ailleurs précisé que, depuis l'adoption du Règlement n° 58/2015 du MOA, qui était entré en vigueur le 7 décembre 2015 en remplacement du Règlement n° 139/2014 du MOA, un importateur

[1324] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial (faisant référence à l'article 41 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28).
[1325] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1326] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1327] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 180.
[1328] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.
[1329] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 182.
[1330] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 183. Indonésie, réponse à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1331] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 185.
[1332] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 169.
[1333] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 187.

était obligé de se procurer 3% de sa viande de bœuf localement auprès d'un abattoir ayant un numéro vétérinaire API-U, et 1,5% de sa viande de bœuf en cas de numéro API-P.[1334]

7.2.19.2 Analyse du Groupe spécial

7.415. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1335], la mesure 15, qui exige que les importateurs achètent de la viande de bœuf locale comme condition pour avoir le droit d'importer des produits, constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation et est donc incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.416. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 15 constituait une restriction à l'importation[1336], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1337] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 15, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1338] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles dont "l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1339]

7.417. Nous observons également que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 15 par les coplaignants.[1340] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1341] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 15 faite plus haut dans la section 2.3.3.6, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.418. Comme pour les mesures précédentes[1342], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 15 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 15 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 15, dans son contexte pertinent.

7.419. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.6, la mesure 15 consiste dans la prescription imposant aux importateurs de viandes de grands ruminants d'absorber de la viande de bœuf locale.[1343] L'Indonésie met en œuvre cette mesure conformément aux articles 5 1), 24 1), 26 1) et 39 b) et c) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. Conformément à ces dispositions, lorsqu'ils demandent une recommandation, les importateurs doivent fournir une d'achats de viande de bœuf locale dûment vérifiée par l'organisme de la province ou la municipalité d'origine. En conséquence, les opérateurs commerciaux, les entreprises d'État ou les

[1334] Indonésie, réponse à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1335] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 190; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 298.
[1336] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 189; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 298.
[1337] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 443.
[1338] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1339] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1340] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1341] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1342] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[1343] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 59; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 129 et 130.

entreprises détenues par les gouvernements régionaux qui importent des viandes de grands ruminants doivent absorber la viande de bœuf locale pour demander une recommandation.

7.420. Nous observons que les coplaignants ont souligné les effets limitatifs sur l'importation qui découlent des principes de base de la mesure ainsi que son incidence sur les possibilités de concurrence des produits importés. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que, de par ses principes de base, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur était conçue pour restreindre le volume des importations de viande de bœuf en remplaçant les importations par des produits de production nationale, et entraînait ainsi une augmentation correspondante du volume de la viande de bœuf de production nationale.[1344] La Nouvelle-Zélande a également soutenu que les possibilités de concurrence étaient affectées de trois manières: i) les importateurs sont tenus d'acheter en priorité de la viande de bœuf nationale de préférence à de la viande de bœuf importée, ce qui signifie qu'un importateur est tenu de remplacer la viande de bœuf importée par de la viande de bœuf de production nationale et que, en l'absence de la prescription, les choix et les décisions d'achat des importateurs seraient entièrement fondés sur des facteurs commerciaux; ii) la relative rareté de la viande de bœuf nationale et l'absence de chaînes d'approvisionnement intérieures complexes font qu'il peut être difficile pour les importateurs d'obtenir une quantité suffisante de viande de bœuf pour satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur[1345]; la capacité d'un importateur d'importer de la viande de bœuf est donc limitée par sa capacité d'acheter ou non une quantité suffisante de viande de bœuf nationale; et iii) le coût élevé de la viande de bœuf indonésienne fait que le coût du respect de cette prescription impose des coûts additionnels aux importateurs, ce qui décourage l'importation. Pour la Nouvelle-Zélande, ces coûts n'ont absolument aucun rapport avec une activité d'importation normale et n'existeraient pas en l'absence de cette mesure.[1346]

7.421. Pour les États-Unis, la mesure 15 constitue une limitation ou condition limitative des importations, ou a un effet limitatif sur les importations, de trois manières: i) elle est conçue pour remplacer les importations par des produits nationaux[1347]; ii) elle est une condition limitative des importations car elle lie la quantité admissible d'importations de viande de bœuf à l'offre de viande de bœuf locale qui est disponible à l'achat aux fins de la prescription[1348]; et iii) elle accroît inutilement les coûts d'importation en obligeant les importateurs à acheter de la viande de bœuf locale sans but commercial. Les États-Unis ont expliqué que ces coûts pouvaient être importants parce que la viande de bœuf locale était peu abondante et que seuls les bovins mâles provenant de certains abattoirs entraient en ligne de compte aux fins de la prescription.[1349]

7.422. L'Indonésie a répondu que, depuis la promulgation du Règlement n° 139/2014 du MOA le 24 décembre 2014, le Ministère de l'agriculture considérait que la mise en œuvre de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur restait incertaine.[1350] Elle a ainsi expliqué qu'entre janvier 2013 et mars 2015, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf établie par l'article 5 1) du Règlement n° 139/2014 du MOA n'avait pas été appliquée et que, durant cette période et même jusqu'à la fin de 2015, aucune demande de recommandation du MOA n'avait été rejetée au motif que le requérant n'avait pas satisfait à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur.[1351] L'Indonésie a fait valoir en outre que, puisque le seuil de la prescription relative aux 3% d'achats sur le marché intérieur avait en fait été suggéré par l'association des importateurs, il ne pouvait être constaté ni *de jure* ni *de facto* qu'il limitait ou restreignait les importations de viande de bœuf en Indonésie.[1352] L'Indonésie a fait valoir par ailleurs qu'il était bien établi qu'il y avait une offre intérieure suffisante pour permettre de satisfaire à la prescription relative aux achats sur le marché intérieur et qu'il y avait

[1344] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 186.
[1345] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 112 du Groupe spécial (faisant référence à "Ill-Advised Beef Self-Sufficiency Policies Have Depleted Indonesia Cattle Population by 30 Percent, Business Group Says" *Jakarta Globe,* pièce NZL-14).
[1346] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 112 du Groupe spécial.
[1347] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 301.
[1348] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 302; deuxième communication écrite, paragraphe 43.
[1349] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 303; deuxième communication écrite, paragraphe 44.
[1350] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.
[1351] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 182.
[1352] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 183. Indonésie, réponse à la question n° 107 du Groupe spécial.

actuellement en Indonésie 31 abattoirs certifiés qui étaient capables de produire environ 263 000 kg de viande de bœuf indonésien par jour.[1353]

7.423. À la lumière des arguments de l'Indonésie, le Groupe spécial a cherché à savoir plus précisément si cette mesure était en vigueur au moment où il avait été établi.[1354] L'Indonésie a répondu que la mesure 15 n'était pas en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial car, bien que le Règlement n° 139/2014 du MOA soit entré en vigueur le 24 décembre 2014, la prescription relative à l'achat de 3% de viande de bœuf sur le marché intérieur était entrée en vigueur début juin 2015 pour la période d'importation de juillet à septembre 2015, comme suite à une réunion entre des fonctionnaires du gouvernement et différentes associations du secteur de la viande tenue le 27 février 2015.[1355]

7.424. Comme nous l'avons indiqué plus haut au paragraphe 7.419, la mesure contestée par les coplaignants est mise en œuvre au moyen du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié. L'article 41 2) de ce règlement établit que "la disposition concernant la prescription relative à l'absorption de viande de bœuf locale, énoncée à l'article 5, prendra effet le 1er mars 2015".[1356] Nous convenons donc avec les coplaignants que le texte même du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, indique clairement que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est entrée en vigueur plus de deux mois avant l'établissement du Groupe spécial.[1357] Par conséquent, nous rejetons l'argument de l'Indonésie selon lequel la mesure 15 n'était pas en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial.

7.425. Le Groupe spécial a également cherché à savoir plus précisément quelle quantité cette prescription imposait d'acheter au moment où il avait été établi.[1358] L'Indonésie a répondu que, depuis l'adoption du Règlement n° 58/2015 du MOA, qui était entré en vigueur le 7 décembre 2015 en remplacement du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, les importateurs étaient obligés de se procurer 3% de la viande de bœuf localement auprès d'un abattoir ayant un numéro vétérinaire API-U, et 1,5% de la viande de bœuf en cas de numéro API-P.[1359]

7.426. Poursuivant notre analyse, nous observons que la mesure 15 oblige les importateurs à acheter de la viande de bœuf nationale comme condition pour recevoir une recommandation du MOA et, par conséquent, comme condition pour importer de la viande de bœuf en Indonésie. Nous observons qu'en conséquence de cette prescription, les importateurs auraient généralement deux options: ils pourraient soit vendre la viande de bœuf locale achetée au cours de leur activité d'importation normale, soit trouver d'autres manières de l'utiliser, qui ne seraient nécessairement liées à leur activité. S'ils choisissent la première option, il en résultera qu'ils n'auront pas besoin d'importer la même quantité pour répondre à la demande, et ils remplaceront donc effectivement les produits importés par des produits nationaux. D'après nous, ce remplacement des importations a un effet limitatif direct sur l'importation. Si les importateurs décident de ne pas vendre la viande de bœuf locale, ils seront forcés de trouver d'autres manières de l'utiliser, ce qui générera des coûts additionnels et affectera leurs plans d'activités. Il est probable que ces coûts additionnels décourageront l'importation, créant ainsi un effet limitatif sur celle-ci. Par conséquent, nous convenons avec les coplaignants que l'effet de remplacement des importations inhérent à la mesure 15 a un effet limitatif contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.[1360]

7.427. Nous observons également que la mesure 15 est semblable à une prescription relative à la teneur en éléments locaux analysée dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, qui comprenait une prescription imposant d'incorporer une teneur minimale en éléments locaux dans les marchandises produites en Argentine. Le Groupe spécial a constaté que "[l]'accroissement

[1353] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 185.
[1354] Questions n° 52 et 107 du Groupe spécial.
[1355] Indonésie, réponse à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1356] Article 41 2) du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, pièce JE-28.
[1357] Nouvelle-Zélande, observations sur les réponses de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial; États-Unis, observations sur les réponses de l'Indonésie à la question n° 107 du Groupe spécial.
[1358] Question n° 107 du Groupe spécial.
[1359] Indonésie, réponse à la question n° 107 du Groupe spécial. Nous notons que le Règlement n° 58/2015 du MOA ne relève pas de notre mandat car il est entré en vigueur après l'établissement du Groupe spécial.
[1360] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 187; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 301.

requis de la teneur en éléments locaux, soit par des achats auprès de producteurs nationaux soit par le développement d'une production locale, [avait] un effet limitatif direct sur les importations, parce que la mesure [était] conçue pour forcer le remplacement des importations"[1361] et il a également relevé que les mesures de ce type "[pouvaient] occasionner des coûts qui [étaient] étrangers à l'activité commerciale de l'opérateur concerné". De même, la mesure 15 force également le remplacement des importations.

7.2.19.3 Conclusion

7.428. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 15 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.20 Question de savoir si la mesure 16 (Prix de référence de la viande de bœuf) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.20.1 Arguments des Parties

7.2.20.1.1 Nouvelle-Zélande

7.429. La Nouvelle-Zélande allègue que cette mesure a pour effet de limiter les importations en prohibant l'importation de bovins et produits d'origine bovine lorsque le prix de ces produits sur le marché intérieur tombe au-dessous d'un prix de référence spécifié, et constitue donc une prohibition ou restriction à l'importation en contravention à l'article XI:1. Elle allègue qu'au moyen du prix de référence de la viande de bœuf, l'Indonésie prohibe l'importation de bovins et produits d'origine bovine lorsque le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché indonésien tombe au-dessous d'un "prix de référence" spécifié (76 000 Rp par kilogramme).[1362] Pour la Nouvelle-Zélande, le prix de référence de la viande de bœuf fonctionne de façon semblable à un "prix minimal à l'importation", car ces deux mesures ont pour effet d'établir un prix minimal au-dessous duquel la viande de bœuf importée ne peut pas entrer sur le marché. La Nouvelle-Zélande estime que cela cadre avec l'utilisation de l'expression "prix minimal à l'importation" dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, dont l'Organe d'appel a dit qu'elle "désign[ait] généralement le prix le plus bas auquel les importations d'un produit donné [pouvaient] entrer sur le marché intérieur d'un Membre".[1363] D'après la Nouvelle-Zélande, les prix minimaux à l'importation et à l'exportation ont été jugés incompatibles avec l'article XI:1 du GATT par un certain nombre de groupes spéciaux du GATT et de l'OMC.[1364] La Nouvelle-Zélande fait valoir que le Groupe spécial *Chine – Matières premières* a confirmé le caractère restrictif "intrinsèque" d'un prix minimal à l'exportation.

7.430. La Nouvelle-Zélande estime en outre que le prix de référence de la viande de bœuf limite aussi les importations en engendrant une incertitude pour les importateurs étant donné qu'ils sont incapables de prévoir si, ou quand, l'importation de bovins et produits d'origine bovine sera prohibée du fait que le prix du marché de la viande de bœuf sera tombé au-dessous du prix de référence. Selon la Nouvelle-Zélande, cela affecte la capacité des importateurs de planifier leurs importations à l'avance et les expose constamment au risque que les importations soient totalement prohibées à cause de fluctuations des prix qu'ils ne contrôlent pas.[1365] Pour elle, des mesures telles que celle-ci qui "engendrent des incertitudes et ont une incidence sur les plans d'investissement" ont pour effet de limiter les importations et sont donc incompatibles avec l'article XI:1.[1366]

[1361] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.258.

[1362] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 191 (faisant référence à l'article 14 1) et 14 2) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18).

[1363] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 193 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 236).

[1364] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation,* paragraphes 4.9 et 4.14; et aux rapports des Groupes spéciaux *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 105; et *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.1081 et 7.1082).

[1365] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 195.

[1366] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 196 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée,* paragraphe 7.240).

7.431. En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel "[à] ce jour jamais une importation de morceaux secondaires de viande de bœuf n'a été restreinte ou limitée en raison du système de prix de référence en vigueur durant la période 2013-2015"[1367], la Nouvelle-Zélande soutient qu'il est exact qu'aucune importation n'a été directement *prohibée* en raison du prix de référence de la viande de bœuf pour les deux raisons suivantes[1368]: premièrement, le régime d'importation de l'Indonésie limite les importations au moyen d'un éventail d'autres mesures qui ont pour effet de limiter l'offre de viande de bœuf sur le marché indonésien et, ainsi, d'accroître les prix – ce qui maintient le prix de la viande de bœuf au-dessus du prix de référence[1369], et deuxièmement, parce que, depuis décembre 2014, les importations de morceaux secondaires de viande bovine ont été prohibées en vertu de la mesure 10 et, de ce fait, bien qu'il soit peut-être exact, strictement parlant, que les importations de viande de bœuf n'ont pas été prohibées *par le prix de référence*, la raison en est que les importations de ces produits sont visées par une prohibition en tout temps.[1370] En outre, la Nouvelle-Zélande ne souscrit pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les importations de morceaux secondaires de viande de bœuf n'ont pas été "restreintes ou limitées" en raison du prix de référence de la viande de bœuf car cette mesure engendre une incertitude pour les importateurs s'agissant de savoir si ou quand les importations seront autorisées.[1371] Cette incertitude est accentuée par le fait que le prix de référence peut être modifié "à tout moment" par l'équipe de surveillance des prix de la viande de bœuf. En conséquence, le prix de référence de la viande de bœuf limite les importations *en tout temps*, pas seulement lorsque le prix intérieur des morceaux secondaires est inférieur au prix de référence.[1372]

7.2.20.1.2 États-Unis

7.432. Les États-Unis font valoir qu'en vertu du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, l'Indonésie autorise l'importation de tous les bovins et produits du bœuf uniquement à la condition que le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché indonésien soit supérieur au "prix de référence" fixé par le Ministère du commerce et prohibe l'importation de tous les bovins et produits du bœuf lorsque le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché indonésien tombe au-dessous du prix de référence. Les États-Unis allèguent que cette prescription est une prohibition ou restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'elle est donc incompatible avec cette disposition.[1373] De plus, ils allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1374]

7.433. Les États-Unis affirment que le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que, si le prix du marché des morceaux secondaires de viande de bœuf tombe au-dessous d'un prix de référence fixé par le Ministère du commerce (76 000,00 Rp/kg, conformément au Règlement n° 46/2013 du MOT), toutes les importations des produits énumérés dans l'appendice I sont prohibées jusqu'à ce que le prix du marché atteigne de nouveau le prix de référence. Selon les États-Unis, cette prescription impose une limitation explicite sur les importations des produits énumérés dans l'appendice I.[1375] Pour eux, la prescription relative au prix de référence est semblable à une prescription en matière de prix minimaux à l'importation, que des groupes spéciaux antérieurs ont examinée dans le contexte de l'article XI:1. Les États-Unis affirment que le Groupe spécial *Chine – Matières premières* a reconnu l'"applicabilité de l'article XI:1 aux prescriptions en matière de prix minimaux"[1376], et qu'il a constaté qu'une prescription analogue en matière de prix minimaux à l'exportation était une "restriction" au titre de l'article XI:1.[1377] Ils font

[1367] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 156 (faisant référence à Indonésie, réponse additionnelle à la question n° 55 du Groupe spécial, paragraphe 37).
[1368] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 156.
[1369] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 157.
[1370] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 158.
[1371] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 159 (faisant référence à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 195 et 196).
[1372] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 159.
[1373] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 309; deuxième communication écrite, paragraphe 42.
[1374] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 462.
[1375] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 311.
[1376] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 312 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières,* paragraphe 7.1075, et au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).
[1377] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 312 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1081).

valoir que la prescription relative au prix de référence est même plus catégorique que les prix minimaux à l'importation ou à l'exportation dont des groupes spéciaux antérieurs ont constaté qu'ils étaient des "restrictions", car elle prohibe *toutes* importations une fois que le prix de référence a été atteint et prohibe les importations de *tous* les produits du bœuf, pas seulement des morceaux secondaires, si le prix de ces morceaux tombe au-dessous du prix de référence.[1378]

7.434. Les États-Unis soutiennent par ailleurs que le prix de référence a également un effet limitatif sur les importations à d'autres moments parce que la menace d'une restriction aussi large réduit les incitations à importer ces produits en général, étant donné que les importateurs peuvent s'abstenir de passer des marchés concernant ces produits au vu du risque que le prix tombe au-dessous du prix de référence.[1379] Les États-Unis allèguent en outre que la prescription relative au prix de référence tendrait à limiter l'importation en décourageant la concurrence par les prix car les importations de tous les produits sont prohibées si le prix du marché des morceaux secondaires tombe au niveau du prix de référence ou au-dessous et, en conséquence, les importateurs seraient découragés de se faire concurrence pour faire baisser les prix des importations.[1380]

7.2.20.1.3 Indonésie

7.435. L'Indonésie n'a pas présenté d'arguments substantiels concernant cette mesure, hormis un moyen de défense au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 et son invocation de l'article XI:2 c) ii) du même accord.[1381]

7.2.20.2 Analyse du Groupe spécial

7.436. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1382], la mesure 16, qui prévoit des prix de référence pour les produits du bœuf, a un effet limitatif sur l'importation contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994, en particulier parce que l'importation de produits du bœuf est prohibée lorsque le prix intérieur des morceaux secondaires de viande de bœuf tombe au-dessous du prix de référence.

7.437. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 16 constituait une restriction à l'importation[1383], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1384] La Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 16, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1385] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1386]

7.438. Nous notons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 16 par les coplaignants.[1387] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1388] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la

[1378] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 313.
[1379] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 314.
[1380] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 315.
[1381] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 167; deuxième communication écrite, paragraphe 199.
[1382] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 192; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 309; deuxième communication écrite, paragraphe 42.
[1383] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 192; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 309; deuxième communication écrite, paragraphe 42.
[1384] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 462.
[1385] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1386] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1387] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1388] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.

description de la mesure 16 faite plus haut dans la section 2.3.3.7, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.439. Comme pour les mesures précédentes[1389], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 16 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 16 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons que, pour effectuer cette analyse, le Groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 16, dans son contexte pertinent.

7.440. Nous observons que, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.3.7, la mesure 16 consiste dans la mise en œuvre d'un système de prix de référence applicable aux importations des animaux et produits d'origine animale visés à l'appendice I, et la suspension des importations qui s'ensuit lorsque le prix sur le marché intérieur des morceaux secondaires de viande de bœuf tombe au-dessous du prix de référence préétabli.[1390] Cette mesure est mise en œuvre au moyen de l'article 14 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié. Conformément à ces dispositions, dans le cas où le prix du marché des morceaux secondaires de viande de bœuf est inférieur au prix de référence établi, les importations d'animaux et de produits d'origine animale, mentionnés dans l'appendice I, sont suspendues. Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence. Le prix de référence est fixé à 76 000 Rp/kg.[1391]

7.441. Nous observons que, comme pour la mesure 7, il apparaît que la contestation de la mesure 16 par les coplaignants est double; ils considèrent, d'une part, que la conception, la structure et le fonctionnement de la mesure se traduisent par une interdiction pure et simple d'importer lorsque le système de prix de référence est déclenché[1392]; et, d'autre part, que ces mêmes conception, structure et fonctionnement se traduisent par des restrictions ayant un effet limitatif sur l'importation même lorsque le système de prix de référence n'a pas effectivement été déclenché.[1393]

7.442. S'agissant de l'idée que la mesure 16 impose une interdiction d'importer lorsque le système de prix de référence est déclenché, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que cette mesure avait pour effet de limiter les importations en prohibant l'importation de bovins et de produits d'origine bovine lorsque le prix de ces produits sur le marché intérieur tombait au-dessous d'un prix de référence spécifié, constituant ainsi une prohibition ou restriction à l'importation en contravention à l'article XI:1.[1394] Les États-Unis ont souscrit à cet argument.[1395]

7.443. En ce qui concerne les effets limitatifs sur l'importation même dans les cas où le système de prix de référence n'a pas été déclenché, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que le prix de référence limitait également les importations en engendrant une incertitude pour les importateurs: ces derniers sont incapables de prévoir si, ou quand, l'importation de bovins et de produits d'origine bovine sera prohibée du fait que le prix du marché de la viande de bœuf sera tombé au-dessous du prix de référence. Selon la Nouvelle-Zélande, cela affecte leur capacité de planifier leurs importations à l'avance et les expose constamment au risque que les importations soient totalement prohibées à cause de fluctuations des prix qu'ils ne contrôlent pas.[1396] Les États-Unis

[1389] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.

[1390] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 62; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 131.

[1391] Article 14 du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21. Ce niveau de prix est resté inchangé depuis son entrée en vigueur le 2 septembre 2013. Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.

[1392] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 191. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 311.

[1393] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 314.

[1394] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 191 et 192 (faisant référence à l'article 14 1) du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE–18).

[1395] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 309; deuxième communication écrite, paragraphe 42.

[1396] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 195 et 196.

sont convenus que tel était le cas parce que la menace d'une restriction aussi large réduisait les incitations à importer ces produits en général, étant donné que les importateurs pouvaient s'abstenir de passer des marchés concernant ces produits au vu du risque que le prix tombe au-dessous du prix de référence. Les États-Unis ont en outre fait valoir que cette mesure tendrait à limiter l'importation en décourageant la concurrence par les prix car, si les importations de tous les produits étaient prohibées lorsque le prix du marché des morceaux secondaires tombait au niveau du prix de référence ou au-dessous, les importateurs seraient découragés de se faire concurrence pour faire baisser les prix des importations.[1397]

7.444. S'agissant de l'interdiction d'importer alléguée, nous observons que, conformément à cette mesure, l'importation est "différée", ce qui signifie en pratique que les importations sont prohibées lorsque le prix du marché tombe au-dessous du prix de référence préétabli. Chaque fois que le système de prix de référence est activé, les importations sont temporairement suspendues ou interdites. Nous croyons comprendre que le fonctionnement du système de prix de référence est tel que les importations ne sont pas exactement "différées" au sens d'ajournées ou de mises en attente car, selon ce que nous comprenons au vu du libellé du Règlement, les volumes d'importations autorisés ne sont pas reportés sur la période de validité suivante. Les importations reprennent lorsque le prix sur le marché atteint de nouveau le prix de référence. Nous observons que l'interdiction s'étend à tous les animaux et produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, quel que soit leur prix. Par conséquent, l'interdiction est absolue, même lorsque le prix de certains des morceaux secondaires de viande de bœuf est supérieur au prix de référence.

7.445. Nous observons donc que le fonctionnement du système de prix de référence est assez simple: une fois que le prix intérieur des morceaux secondaires de viande de bœuf tombe au-dessous du prix de référence établi par le Ministère du commerce, les importations de tous les bovins et produits d'origine bovine sont suspendues. Ainsi, une fois le système de prix de référence déclenché, il y a interdiction absolue d'importer ces produits et il n'existe aucune procédure pour ajourner les importations des quantités déjà approuvées jusqu'à la période de validité suivante.

7.446. Nous pensons comme les coplaignants que le prix de référence de l'Indonésie est semblable à des mécanismes de prix minimaux à l'importation que des groupes spéciaux antérieurs et des groupes spéciaux du GATT, par exemple ceux qui étaient chargés des affaires *CEE – Prix minimaux à l'importation*, *Japon – Semi-conducteurs* et *Chine – Matières premières*, ont jugés incompatibles avec l'article XI:1 du GATT.[1398] Nous rappelons que le Groupe spécial *Chine – Matières premières* a confirmé le caractère restrictif "intrinsèque" d'un prix minimal à l'exportation.[1399] Nous partageons en outre l'avis des États-Unis selon lequel la mesure 16 est même plus catégorique que les prix minimaux à l'importation ou à l'exportation dont des groupes spéciaux antérieurs ont constaté qu'ils constituaient des "restrictions" parce qu'elle prohibe *toutes* importations une fois que le système de prix de référence a été déclenché, et prohibe les importations de *tous* les produits du bœuf, pas seulement des morceaux secondaires, si le prix de ces morceaux tombe au-dessous du prix de référence.[1400]

7.447. Nous concluons donc que la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 16 se traduisent par une prohibition à l'importation chaque fois que le système de prix de référence est déclenché et qu'elles sont donc incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.448. En ce qui concerne l'effet de restriction allégué de cette mesure dans des situations où le prix intérieur est supérieur au prix de référence, nous pensons comme les coplaignants que cette mesure a des effets limitatifs même lorsque le système de prix de référence n'a pas été effectivement déclenché, en engendrant une incertitude et en ayant une incidence sur les plans

[1397] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 315.

[1398] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 194 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation,* paragraphes 4.9 et 4.14, aux rapports des Groupes spéciaux *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphe 105; et *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.1081 et 7.1082). États-Unis, première communication écrite, paragraphe 312 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières,* paragraphe 7.1075, et au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Prix minimaux à l'importation*, paragraphe 4.9).

[1399] Rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1081.

[1400] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 313.

d'investissement. Les éléments de preuve fournis par l'Indonésie donnent à penser que, au cours de la période 2013-2015, le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché intérieur n'est jamais tombé au-dessous du prix de référence; toutefois, durant la même période, le prix intérieur de la viande de bœuf a légèrement augmenté.[1401] Une incertitude découle du manque de transparence du système de prix de référence: la méthode de calcul reste très peu claire puisque ses éléments constitutifs ne sont pas connus ou publiés par l'équipe de surveillance des prix de la viande de bœuf[1402]; et le moment de l'introduction d'un nouveau prix de référence reste imprécis car il peut être réévalué à tout moment.[1403] Même si les importateurs étaient capables de prévoir les fluctuations des prix pour tenter d'anticiper l'activation du système, les conditions d'importation sont figées pour trois mois et doivent être fixées pendant le créneau de présentation des demandes précédant immédiatement la période de validité aux fins de l'importation, selon le régime de licences d'importation de l'Indonésie.[1404]

7.449. La conception et la structure de la mesure 16 incitent en outre les importateurs à être prudents en ce qui concerne le volume de morceaux secondaires de viande de bœuf qu'ils incluent dans leurs demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation car, comme nous l'avons dit dans l'analyse que nous avons faite plus haut au paragraphe 7.218 s'agissant du prix de référence des piments et échalotes, une augmentation de l'offre de morceaux secondaires de viande de bœuf risquerait d'augmenter la probabilité que le système soit déclenché et que l'importation soit "différée". En ce sens, la simple possibilité que l'importation des animaux et produits d'origine animale énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, soit totalement interdite incite les importateurs à limiter le volume de morceaux secondaires de viande de bœuf qu'ils demandent à importer en Indonésie à tout moment et pas seulement lorsque le prix de référence est déclenché.

7.450. À cet égard, comme nous l'avons expliqué en ce qui concerne la mesure 7, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a confirmé l'approche adoptée par des groupes spéciaux antérieurs, y compris dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*[1405], selon laquelle l'"incertitude" engendrée par une mesure pouvait constituer une restriction au sens de l'article XI:1.[1406] À notre avis, comme nous l'avons conclu s'agissant de la mesure 7, il y a une incertitude inhérente au système de prix de référence des produits du bœuf.

7.2.20.3 Conclusion

7.451. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 16 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.21 Question de savoir si la mesure 17 (Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.21.1 Arguments des Parties

7.2.21.1.1 Nouvelle-Zélande

7.452. La Nouvelle-Zélande allègue que, bien que chaque composante du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale constitue une restriction à l'importation indépendante contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994, ces restrictions et prohibitions individuelles n'existent pas isolément, mais fonctionnent conjointement avec chaque autre élément pour former une mesure restrictive pour le commerce globale incompatible

[1401] Pièce IDN–33, présentée par l'Indonésie à l'appui de sa réponse à la question n° 56 du Groupe spécial.
[1402] Indonésie, réponse à la question n° 35 du Groupe spécial.
[1403] Article 14 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21. De plus, en réponse aux questions n° 35 et 87 du Groupe spécial, l'Indonésie confirme que le prix de référence actuel de la viande de bœuf est "en vigueur du 2 septembre 2013 au 28 janvier 2016" et que "le prix n'a pas été recalculé entre le 2 septembre 2013 et aujourd'hui".
[1404] États-Unis, observations sur les réponses de l'Indonésie à la question n° 87 du Groupe spécial.
[1405] Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240.
[1406] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260.

avec l'article XI:1.[1407] Elle affirme que, dans le cadre d'une décision confirmée par l'Organe d'appel, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a examiné l'existence et la teneur des mesures restrictives pour le commerce individuelles, ainsi que la manière dont elles fonctionnaient de façon combinée, et a ainsi déterminé l'existence et la teneur d'une mesure unique.[1408] La Nouvelle-Zélande allègue que les mesures considérées dans le présent différend sont semblables à celles examinées dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, étant donné que les composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie contribuent chacune à la réalisation de l'objectif de politique générale de l'Indonésie qui consiste à réduire les importations afin d'assurer l'"autosuffisance" pour divers produits alimentaires, en particulier la viande de bœuf. Selon la Nouvelle-Zélande, cet objectif est présent dans chaque composante individuelle du régime de licences d'importation de l'Indonésie et il serait donc artificiel de considérer chaque composante du régime de l'Indonésie comme indépendante et sans rapport avec les autres. La Nouvelle-Zélande fait valoir que, lorsqu'on considère le régime comme un ensemble collectif à la lumière de son objectif sous-jacent, l'étendue réelle de son caractère restrictif devient apparente.[1409]

7.453. La Nouvelle-Zélande fait valoir que le régime de licences d'importation de l'Indonésie, considéré dans son ensemble, a un effet limitatif sur les importations car il vise à les limiter au moyen de trois mécanismes essentiels, repris dans les mesures spécifiques précédemment identifiées par la Nouvelle-Zélande: i) prohibition à l'importation de certains produits du bœuf, ii) limitations concernant l'accès au marché pour les animaux et produits d'origine animale et iii) limitation de l'importation par la création d'une incertitude et l'imposition, dans la pratique, de seuils à l'importation.[1410] La Nouvelle-Zélande soutient que, par ces mécanismes, l'Indonésie porte atteinte à son obligation essentielle en matière d'accès aux marchés au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'en créant un environnement global hostile aux importations et aux importateurs, le régime de licences d'importation de l'Indonésie dissuade fortement les opérateurs commerciaux d'importer et d'investir pour développer des activités d'importation. La Nouvelle-Zélande fait valoir qu'en ce sens, le régime est plus restrictif lorsqu'il est considéré dans son ensemble que ne l'est la somme de ses parties.[1411]

7.454. Selon la Nouvelle-Zélande, les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie, considérées aussi bien comme des mesures individuelles que comme une mesure globale unique, constituent des prohibitions ou restrictions dont l'application est faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.[1412] La Nouvelle-Zélande affirme que l'application du régime de licences d'importation de l'Indonésie, et de chacune de ses composantes, est faite au moyen de demandes de recommandation du MOA, d'autorisation d'importation et de statut d'importateur, qui constituent des conditions régissant l'importation de certains produits, et que ces mesures relèvent du sens ordinaire du membre de phrase "*application … faite au moyen … de licences d'importation*".[1413] Pour la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas réfuté les éléments établis par les coplaignants qui montrent que chacune des mesures en cause dans le présent différend est une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et que chaque élément du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale fonctionne conjointement avec chaque autre élément pour former une mesure restrictive pour le commerce globale.[1414] De plus, la Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie n'a pas répondu à l'affirmation des coplaignants selon laquelle le fonctionnement combiné des composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale crée un régime encore plus restrictif que la somme de ses composantes individuelles.[1415]

[1407] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 198.
[1408] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 199 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.223 à 6.225.
[1409] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 200; deuxième communication écrite, paragraphe 171.
[1410] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 201.
[1411] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 202; deuxième communication écrite, paragraphe 172.
[1412] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1413] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 205.
[1414] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 171.
[1415] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 172.

7.455. À titre subsidiaire, la Nouvelle-Zélande affirme que, même si le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale, et ses composantes individuelles, ne sont pas considérés comme étant appliqués au moyen d'une "licence d'importation", il est clair qu'ils sont appliqués au moyen d'un "autre procédé" aux fins de l'article XI:1.[1416] Elle fait valoir que l'expression "tout autre procédé" figurant à l'article XI:1 désigne une "grande catégorie résiduelle"[1417], qui comprend les lois et règlements ainsi que toutes autres mesures qui interdisent ou restreignent les importations, indépendamment de leur forme ou statut juridique.[1418] La Nouvelle-Zélande allègue que le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a confirmé la large portée de l'expression "tout autre procédé", faisant observer que les "seules mesures qui [étaient] exclues du champ de l'article XI:1 du GATT de 1994 [étaient] celles qui pren[aient] la forme de droits de douane, taxes ou autres impositions".[1419]

7.2.21.1.2 États-Unis

7.456. Les États-Unis allèguent que l'Indonésie impose de nombreuses restrictions et prohibitions à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale au moyen de son régime de licences d'importation. Ils font valoir que, comme ils l'indiquent dans leurs arguments concernant les éléments distincts du système de licences d'importation de l'Indonésie, ils considèrent que chaque prescription qui fait partie de ce régime, lorsqu'elle est considérée individuellement, est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Les États-Unis font valoir en outre que, lorsque le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale est considéré dans son ensemble, avec ces prescriptions interdépendantes qui se chevauchent partiellement, ce régime constitue une restriction incompatible avec l'article XI:1.[1420]

7.457. Les États-Unis affirment que le régime de licences d'importation que l'Indonésie maintient au moyen du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, impose de nombreuses limitations et conditions limitatives de l'importation et a divers effets limitatifs sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale. Ils font valoir qu'en imposant de nombreuses prescriptions auxquelles les importateurs doivent satisfaire en tant que conditions de l'autorisation d'importer et de l'activité d'importation, le régime de licences d'importation est, par sa conception et sa structure, un instrument au moyen duquel l'Indonésie contrôle et limite l'importation d'animaux et de produits d'origine animale.[1421] Les États-Unis soutiennent qu'en raison de la manière dont les prescriptions du régime interagissent et se renforcent mutuellement, les limitations ou l'effet limitatif du régime dans son ensemble sur l'importation sont supérieurs à ceux de la somme de ses composantes individuelles, que le régime indonésien est donc une "restriction" au sens de l'article XI:1 et que l'Indonésie enfreint l'article XI:1 en l'instituant ou en le maintenant.[1422]

7.2.21.1.3 Indonésie

7.458. L'Indonésie allègue que, étant donné que les coplaignants n'ont pas établi que des composantes quelconques de son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale constituaient des restrictions à l'importation, il s'ensuit que son régime de licences d'importation dans son ensemble n'est pas une "restriction" au sens de l'article XI:1.

7.459. L'Indonésie avance en outre deux arguments pour expliquer pourquoi son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, dans son ensemble, n'est pas contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994: i) parce qu'il s'agit d'un régime de licences d'importation automatiques, et ii) parce qu'il ne s'agit pas d'une restriction quantitative.

[1416] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 206.
[1417] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 207 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17).
[1418] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 207 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Semi-conducteurs*, paragraphes 106 et 117).
[1419] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 207 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.435, et *Inde – Restrictions quantitatives,* paragraphe 5.142).
[1420] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 317; deuxième communication écrite, paragraphe 47.
[1421] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 318.
[1422] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 326; deuxième communication écrite, paragraphe 48.

7.460. S'agissant de son premier argument, l'Indonésie allègue que son régime de licences d'importation pour certains animaux et produits d'origine animale est automatique conformément à l'article 2 de l'Accord sur les licences d'importation.[1423] D'après elle, un régime de licences d'importation automatiques est expressément autorisé par l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation et est donc exclu du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.[1424] L'Indonésie soutient qu'elle a indiqué à plusieurs reprises que jamais aucune demande d'autorisation d'importation n'avait été rejetée pour certains animaux et produits d'origine animale dès lors que toutes les conditions légales énoncées dans le Règlement n° 46/2013 ou le Règlement n° 5/2016 du MOT avaient été remplies par les importateurs dans leurs demandes.[1425] Elle fait valoir que cela montre que les licences d'importation pour certains animaux et produits d'origine animale mises en œuvre au moyen de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation ont été accordées dans tous les cas conformément à l'article 2:1 de l'Accord sur les licences d'importation et que les coplaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant qu'une demande de RIPH/recommandation du MOA ou d'autorisation d'importation avait été rejetée alors que toutes les conditions légales étaient remplies.[1426]

7.461. L'Indonésie soutient en outre que son système de licences d'importation pour certains animaux et produits d'origine animale mis en œuvre au moyen de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation n'est pas administré de façon à exercer des effets de restriction sur les importations soumises à licence automatique conformément à l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation parce qu'il respecte les éléments de cette disposition.[1427] Selon elle, les coplaignants n'ont pas fait valoir que ses licences d'importation pour certains animaux et produits d'origine animale limitaient le droit d'une personne, entreprise ou institution de demander et d'obtenir une licence d'importation car toutes les personnes, entreprises ou institutions ont le droit, dans des conditions d'égalité, de demander et d'obtenir des licences d'importation.[1428] En ce qui concerne les délais relatifs aux demandes, l'Indonésie soutient que, conformément à l'article 11 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT, les autorisations d'importation doivent être accordées dans un délai de deux jours ouvrables et que, conformément à l'article 25 du Règlement n° 139/2014 du MOA, les recommandations du MOA doivent être accordées dans un délai de sept jours ouvrables.[1429]

7.462. En réponse à l'argument des coplaignants selon lequel son régime de licences d'importation pour certains animaux et produits d'origine animale n'est pas automatique parce que les demandes de licence ne peuvent pas être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises et selon lequel cette prescription relative aux créneaux de présentation des demandes a un effet restrictif sur les importations[1430], l'Indonésie soutient que cette interprétation étroite de l'article 2 2) a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation est erronée pour deux raisons.[1431] Premièrement, conformément au Règlement n° 46/2013 du MOT, le créneau de présentation des demandes d'autorisation d'importation s'ouvre un mois avant le début des périodes de validité et n'est valable que pour les produits énumérés dans l'annexe I. Il n'y a pas de créneau de présentation des demandes pour les produits énumérés dans l'appendice II.[1432] Deuxièmement, l'Indonésie conteste l'interprétation large données par les coplaignants de l'article 2 2) a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation, selon laquelle une demande de licence d'importation doit être acceptée n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement, ce laps de temps étant indéterminé.[1433] D'après elle, l'article 2 2) a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation doit être considéré conjointement avec l'article 1 6) dudit accord, qui reconnaît qu'un créneau de présentation des demandes aux fins des procédures de demande de licences d'importation est autorisé. L'Indonésie soutient qu'elle prévoit un créneau d'un mois pour la

[1423] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 44 et 66.
[1424] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.
[1425] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 47 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 63 et 176; déclaration liminaire à la première réunion de fond, paragraphe 18; réponses aux questions n° 8 et 52 du Groupe spécial).
[1426] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 50 et 51.
[1427] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 52.
[1428] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 53.
[1429] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 54.
[1430] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 55 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphes 386 et 387, et à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 423 à 426).
[1431] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 55.
[1432] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 68.
[1433] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 59.

présentation des demandes de recommandation du MOA pour les produits d'origine animale, et un créneau d'un mois pour la présentation des demandes d'autorisation d'importation. D'après elle, cela est déjà conforme à l'article 1 6) de l'Accord sur les licences d'importation.[1434]

7.463. S'agissant du second argument, l'Indonésie soutient que, même si son régime de licences d'importation pour les produits horticoles est considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ou de l'article XI:1 du GATT de 1994, la conception, les principes de base et la structure révélatrice de son régime dans son ensemble n'en font pas une "restriction quantitative".[1435] Elle fait valoir que ce ne sont pas toutes les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation qui seront incompatibles avec l'article XI, mais seulement celles qui sont limitatives, c'est-à-dire celles qui limitent l'importation de produits. Elle soutient qu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de cette limitation en quantifiant les effets de la mesure en cause, mais que, par contre, ces effets limitatifs peuvent être démontrés au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent.[1436] D'après l'Indonésie, un plaignant doit montrer, au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants, que la mesure en cause a un "effet limitatif sur l'importation", et ce n'est pas juste parce que l'article XI:1 n'exige pas une quantification précise des effets sur le commerce d'une mesure contestée qu'un plaignant est dispensé de démontrer que la mesure a un certain effet sur le commerce.[1437] Selon l'Indonésie, les coplaignants n'ont pas présenté de données suffisantes concernant les importations antérieures et postérieures à la mise en œuvre pour étayer leur affirmation selon laquelle son régime de licences d'importation pour les produits horticoles "dans son ensemble" a pour effet de restreindre la quantité des importations. Elle affirme qu'il n'y a aucune raison de croire qu'il y a un lien de causalité entre le ralentissement des importations en milieu d'année, exposé par la Nouvelle-Zélande[1438], et les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité pour ses licences d'importation. L'Indonésie fait valoir qu'au contraire, elle a montré que la part de marché des plaignants avait augmenté pour certains produits horticoles, tant frais que transformés.[1439]

7.464. À titre subsidiaire, l'Indonésie allègue que son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble relève des exceptions générales énoncées aux alinéas a), b) et d) de l'article XX du GATT de 1994.[1440]

7.2.21.2 Analyse du Groupe spécial

7.465. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1441], la mesure 17, c'est-à-dire le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble, est une restriction incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, le Groupe spécial doit déterminer si la mesure 17 a un effet limitatif sur l'importation en raison du fonctionnement combiné des différentes prescriptions qui composent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale.

7.466. Nous commençons par observer que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 17 constituait une restriction à l'importation[1442], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1443] La

[1434] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 64 et 65.
[1435] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 68.
[1436] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 70 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[1437] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.
[1438] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 73 (faisant référence à Nouvelle-Zélande, première communication écrite, annexe 5).
[1439] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 74 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 178).
[1440] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 170.
[1441] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 198. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 317; deuxième communication écrite, paragraphe 47.
[1442] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 198; deuxième communication écrite, paragraphe 171. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 317; deuxième communication écrite, paragraphe 47.
[1443] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 208; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 467.

Nouvelle-Zélande a fait valoir que les composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles, qui incluaient la mesure 17, constituaient des prohibitions ou restrictions dont l'application était faite au moyen d'une "licence d'importation" ou, à titre subsidiaire, d'un "autre procédé".[1444] Les États-Unis ont soutenu que l'article XI:1 s'appliquait à *toute* "restriction", y compris celles "dont l'application [était] faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation *ou de tout autre procédé*".[1445]

7.467. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 17 par les coplaignants.[1446] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1447] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1 selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 17 faite plus haut dans la section 2.3.3.8, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.468. Comme pour les mesures précédentes[1448], nous allons examiner si les coplaignants ont démontré que la mesure 17 prohibait ou restreignait le commerce, plutôt que d'examiner le moyen par lequel l'application d'une telle prohibition ou restriction serait faite. Ce faisant, nous déterminerons si les coplaignants ont démontré que la mesure 17 avait un effet limitatif sur l'importation. Nous considérons en outre que les coplaignants contestent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble au motif qu'il est distinct des mesures 10 à 16, dans la mesure où il a trait à l'effet et au fonctionnement combinés de ces mesures aux fins de la réalisation de certains objectifs de politique générale.[1449]

7.469. À cet égard, la Nouvelle-Zélande a allégué que, bien que chaque composante du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale constitue une restriction à l'importation indépendante contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994, ces restrictions et prohibitions individuelles n'existaient pas isolément, mais fonctionnaient conjointement les unes avec les autres pour former une mesure restrictive pour le commerce globale incompatible avec l'article XI:1.[1450] Elle a affirmé que, dans le cadre d'une décision confirmée par l'Organe d'appel, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* avait examiné l'existence et la teneur des mesures restrictives pour le commerce individuelles, ainsi que la manière dont elles fonctionnaient de façon combinée, et avait ainsi déterminé l'existence et la teneur d'une mesure unique.[1451] La Nouvelle-Zélande a allégué que les mesures considérées dans le présent différend étaient semblables à celles examinées dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, étant donné que les composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie contribuaient chacune à la réalisation de l'objectif de politique générale de l'Indonésie qui consistait à réduire les importations afin d'assurer l'"autosuffisance" pour divers produits alimentaires, en particulier la viande de bœuf. Selon la Nouvelle-Zélande, cet objectif était présent dans chaque composante individuelle du régime de licences d'importation de l'Indonésie et il serait donc artificiel de considérer chaque composante du régime de l'Indonésie comme indépendante et sans rapport avec les autres. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que c'était lorsqu'on considérait le régime comme

[1444] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 203.
[1445] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142.
[1446] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1447] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.
[1448] *Voir*, par exemple, plus haut le paragraphe 7.76.
[1449] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 200; deuxième communication écrite, paragraphe 171. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 325; Indonésie, réponse à la question n° 82 du Groupe spécial, paragraphe 5.
[1450] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 198.
[1451] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 199 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.223 à 6.225).

un ensemble collectif à la lumière de son objectif sous-jacent que l'étendue réelle de son caractère restrictif devenait apparente.[1452]

7.470. Les États-Unis étaient du même avis et ont expliqué que les diverses prescriptions à l'importation maintenues au moyen du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, imposaient de nombreuses limitations et conditions limitatives de l'importation et avaient divers effets limitatifs sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale.[1453] Ils ont soutenu qu'en raison de la manière dont les prescriptions du régime interagissaient et se renforçaient mutuellement, les limitations ou l'effet limitatif du régime dans son ensemble sur l'importation étaient supérieurs à ceux de la somme de ses composantes individuelles.[1454]

7.471. L'Indonésie a avancé deux séries d'arguments pour expliquer pourquoi son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale, dans son ensemble, n'était pas contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994: i) parce qu'il s'agissait d'un régime de licences d'importation automatiques, et ii) parce qu'il ne s'agissait pas d'une restriction quantitative. Pour ce qui est du premier argument, nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1 selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne se sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Pour ce qui est du second argument, l'Indonésie a soutenu que, même si son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale était considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ou de l'article XI:1 du GATT de 1994, la conception, les principes de base et la structure révélatrice de son régime dans son ensemble n'en faisaient pas une "restriction quantitative".[1455] D'après elle, un plaignant doit montrer, au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants, que la mesure en cause a un "effet limitatif sur l'importation", et ce n'est pas juste parce que l'article XI:1 n'exige pas une quantification précise des effets sur le commerce d'une mesure contestée qu'un plaignant est dispensé de démontrer que la mesure a un certain effet sur le commerce.[1456] Selon l'Indonésie, les coplaignants n'ont pas présenté de données suffisantes concernant les importations antérieures et postérieures à la mise en œuvre pour étayer leur affirmation selon laquelle son régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale "dans son ensemble" a pour effet de restreindre la quantité des importations.

7.472. Nous observons donc qu'un élément essentiel de l'affirmation des coplaignants selon laquelle la mesure 17 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 est leur argument concernant la manière dont les différentes prescriptions fonctionnent de façon combinée[1457] et la manière dont l'effet de restriction de chacune des composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale est intensifié lorsqu'elles sont combinées.[1458] À leur avis, les mesures 10 à 16 sont cumulativement plus restrictives que ne l'est la somme de toutes les prescriptions individuelles en raison de la manière dont les prescriptions interagissent les unes avec les autres.[1459]

7.473. Comme c'était le cas lorsque nous avons analysé la mesure 9, nous estimons que la contestation par les coplaignants du système de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble est plus facilement compréhensible du point de vue d'un importateur souhaitant importer des animaux et produits d'origine animale en Indonésie. Comme il est expliqué plus haut dans la section 2.2.2.2 et illustré à l'annexe E-2, cet importateur doit en passer par un certain nombre de prescriptions et procédures avant de pouvoir

[1452] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 200; deuxième communication écrite, paragraphes 171 et 172.
[1453] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 318.
[1454] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 326; deuxième communication écrite, paragraphe 48.
[1455] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 68.
[1456] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.
[1457] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 200; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 317.
[1458] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 198 à 202; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial.
[1459] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 202; deuxième communication écrite, paragraphe 172. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 326; deuxième communication écrite, paragraphe 48; réponse à la question n° 82 du Groupe spécial, paragraphes 15 et 16.

effectivement obtenir l'ensemble des autorisations et documents nécessaires pour importer des produits en Indonésie. Parmi ces prescriptions et procédures, l'importateur devra respecter celles qui sont englobées dans les mesures 10 à 16. La conception, les principes de base et la structure révélatrice du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble sont tels qu'il ne suffit pas que l'importateur respecte l'une des prescriptions; il devra les respecter toutes pour pouvoir importer en Indonésie. Nous convenons donc avec les coplaignants que les diverses prescriptions et procédures constituant le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale sont intrinsèquement liées et imbriquées.

7.474. Comme nous l'avons constaté précédemment, les mesures 10 à 16 imposent plusieurs restrictions et prohibitions à l'importation qui non seulement limitent la quantité d'animaux et de produits d'origine animale qui peut être importée en Indonésie, imposant parfois une interdiction absolue, mais aussi ont une incidence sur les possibilités de concurrence des produits importés, augmentent les coûts liés à l'importation, ont une incidence sur les plans d'investissement des importateurs, engendrent de l'incertitude dans l'activité d'importation et créent pour les importateurs des incitations à limiter les quantités qu'ils importent effectivement. Bien que chacune de ces mesures soit en elle-même une prohibition ou restriction au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, nous observons que les effets de restriction de chaque mesure sont aggravés dès lors qu'elles sont considérées comme faisant partie d'un système car elles sont corrélées et n'agissent pas isolément.

7.475. Par exemple, comme il est expliqué plus haut aux paragraphes 7.348 et 7.372, l'interaction des mesures 12 (Conditions périodiques et fixes) et 13 (Prescription de réalisation à 80%) intensifie les effets limitatifs de chaque mesure. Par exemple, l'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est "exacerbé" lorsqu'elle est combinée avec la mesure 12 parce qu'un certain nombre de conditions d'importation sont figées avant le début d'un trimestre et que la nécessité de respecter ces conditions limite la flexibilité dont disposent les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80% et les incite donc encore à réduire les quantités qu'ils sollicitent dans leurs demandes d'autorisation d'importation.[1460] De plus, comme il est expliqué plus haut au paragraphe 7.372, les mesures 13 et 16 (Prix de référence de la viande de bœuf) renforcent mutuellement leurs effets limitatifs parce que les importateurs peuvent devoir importer de grandes quantités de produits du bœuf sur de courtes périodes pour respecter la prescription de réalisation à 80%, mais que cela peut déclencher l'activation du prix de référence car il y aura sur le marché une augmentation de l'offre qui pourra faire chuter les prix.

7.476. Cet effet limitatif amplifié ou intensifié par l'interaction intrinsèque des mesures 10 à 16 doit être pris en considération par les importateurs lorsqu'ils prennent des décisions en rapport avec l'importation. Cela aboutit logiquement à des situations où, en raison du fonctionnement de ces prescriptions, par exemple la prohibition à l'importation des produits non énumérés (mesure 10) ou l'activation du système de prix de référence (mesure 16), les importateurs peuvent se voir interdire l'importation de certains produits ou être soumis à d'importantes limitations concernant les quantités ou les coûts liés à l'importation. Nous pouvons raisonnablement comprendre que, à la fin du processus d'importation, et après que l'importateur a essayé de respecter les nombreuses prescriptions restrictives pour le commerce imposées par l'Indonésie au moyen des mesures 10 à 16, sa capacité d'importer puisse être gravement compromise, voire entravée, et que l'importateur lui-même puisse être fortement découragé d'entreprendre une activité quelconque en Indonésie. En ce sens, nous pensons comme la Nouvelle-Zélande que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale se caractérise par un environnement global défavorable aux importations et aux importateurs, car il impose de puissants facteurs dissuadant les opérateurs commerciaux d'importer et a une incidence sur les plans d'investissement des importateurs.[1461] Les arguments de l'Indonésie au titre de l'Accord sur les licences d'importation ou ceux selon

[1460] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 170.

[1461] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 202 (faisant référence à la déclaration de l'Association de l'industrie de la viande, page 8, pièce NZL-12); deuxième communication écrite, paragraphe 172 (faisant référence à Union européenne, première déclaration liminaire, paragraphes 4 et 5; et à Australie, communication écrite en tant que tierce partie, paragraphe 60).

lesquels des éléments de preuve concernant des effets sur le commerce doivent être fournis par les coplaignants[1462] ne change pas la conclusion qui précède.

7.477. Il nous semble donc que, comme le prouvent la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure 17, l'effet limitatif de chacune des composantes contestées de cette mesure est aggravé ou intensifié en raison de leur interaction intrinsèque dans le cadre du régime de licences d'importation de l'Indonésie dans son ensemble.

7.2.21.3 Conclusion

7.478. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 17 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 car, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.2.22 Question de savoir si la mesure 18 (Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure) est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

7.2.22.1 Arguments des Parties

7.2.22.1.1 Nouvelle-Zélande

7.479. La Nouvelle-Zélande allègue que les conditions relatives à l'insuffisance au niveau national sont des prohibitions ou restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions dont "l'application [est] faite au moyen … de tout autre procédé" qui entrent dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Elle fait valoir que le Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)* a considéré que des lois adoptées par le corps législatif pouvaient constituer d'"autre[s] procédé[s]" aux fins de l'article XI:1.[1463] Elle affirme que les dispositions législatives de l'Indonésie restreignent les importations d'animaux, de produits d'origine animale et de produits horticoles lorsque la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure.[1464] La Nouvelle-Zélande fait valoir que la condition de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national est énoncée dans la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles et que ces lois, tant séparément que collectivement, restreignent les importations de certains animaux, produits d'origine animale et produits horticoles d'une manière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 car i) elles prohibent et restreignent les importations, en tant que telles et indépendamment des régimes de licences; et ii) elles prohibent et restreignent les importations au moyen de régimes de licences d'importation qui sont incompatibles avec l'article XI:1 en tant que restrictions distinctes et dans leur ensemble.[1465]

7.480. La Nouvelle-Zélande fait valoir que la condition relative à l'insuffisance au niveau national prohibe et restreint les importations, en tant que telle et indépendamment des régimes de licences, car i) dans des situations où la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure, la condition relative à l'insuffisance au niveau national prohibe les importations de certains produits; et ii) la condition relative à l'insuffisance au niveau national limite l'accès au marché des produits importés en engendrant une incertitude pour les importateurs.[1466] La Nouvelle-Zélande affirme en outre que la condition de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national limite explicitement les importations d'animaux, de produits d'origine animale et de produits horticoles aux situations où la production nationale est jugée insuffisante pour répondre à la demande intérieure.[1467]

[1462] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 71.
[1463] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 296 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.451).
[1464] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 285 (faisant référence à l'article 36B de la Loi modifiant la Loi sur les animaux (pièce JE-5); aux articles 14 et 36 de la Loi sur les produits alimentaires (pièce JE-2); aux articles 33 et 88 de la Loi sur l'horticulture (pièce JE-1); et à l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles (pièce JE-3)).
[1465] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 286.
[1466] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 287.
[1467] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 288.

7.481. Pour la Nouvelle-Zélande, cette condition relative à l'insuffisance au niveau national limite les possibilités de concurrence des produits importés car ceux-ci se voient accorder l'accès au marché uniquement à la condition que l'offre intérieure soit jugée, et dans la mesure où elle est jugée, insuffisante pour satisfaire les besoins de l'Indonésie.[1468] La Nouvelle-Zélande fait valoir en outre qu'il est bien établi que l'effet limitatif d'une mesure peut être démontré au moyen de sa "conception, [de ses] principes de base et de [sa] structure révélatrice"[1469] et qu'en l'espèce, les dispositions législatives fondées sur le caractère suffisant de la production nationale sont structurées de manière à prohiber ou restreindre les importations de certains produits et ont pour but de protéger la production nationale en autorisant les importations uniquement dans des situations où la production nationale est jugée insuffisante.[1470] S'agissant des incertitudes engendrées par la condition relative à l'insuffisance au niveau national, la Nouvelle-Zélande fait valoir que des groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ont également constaté qu'un effet limitatif sur les importations contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 pouvait se produire du fait de l'"incertitude" que les mesures en cause engendraient pour les importateurs.[1471] Elle fait valoir que les conditions relatives à l'insuffisance au niveau national ont ces effets limitatifs parce que les mesures manquent de transparence et de prévisibilité et que les importateurs ne peuvent pas prévoir quand l'importation de certains produits sera prohibée au motif que la production nationale sera jugée suffisante par le gouvernement.[1472]

7.482. Selon la Nouvelle-Zélande, les conditions relatives à l'insuffisance au niveau national énoncées dans la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles servent de base à des mesures plus spécifiques qui ont pour effet de restreindre les importations, y compris le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale et les produits horticoles.[1473] Selon la Nouvelle-Zélande, les conditions relatives à l'insuffisance au niveau national énoncées dans ces lois prohibent et restreignent donc les importations, telles qu'elles sont appliquées au moyen des régimes de licences d'importation, étant donné que ces régimes sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT à la fois en tant qu'éléments distincts et dans leur ensemble.[1474] La Nouvelle-Zélande fait valoir que les régimes de licences d'importation pertinents sont spécifiquement conçus pour limiter les importations afin d'encourager la production nationale dans le but d'assurer l'autosuffisance nationale en ce qui concerne la production de certains produits agricoles. La Nouvelle-Zélande estime que, tout comme les prescriptions spécifiques du régime d'importation ont un effet limitatif sur les importations, les dispositions législatives fondées sur le caractère suffisant de la production nationale qui déterminent et rendent applicables les régimes de licences d'importation ont un effet limitatif sur les importations.[1475]

7.483. En réponse aux arguments de l'Indonésie selon lesquels les prescriptions relative au caractère suffisant ne sont que l'énoncé général de l'engagement de l'Indonésie en faveur de la sécurité alimentaire et "ne sont pas des "mesures" ayant une quelconque incidence sur les importations"[1476], la Nouvelle-Zélande soutient que les dispositions des lois indonésiennes qui restreignent l'importation sur la base de cette prescription sont bien plus que des "énoncés généraux de l'engagement de l'Indonésie en faveur de la sécurité alimentaire", puisqu'elles créent des obligations impératives ayant force exécutoire qui prohibent directement certains produits dans certaines situations et restreignent les importations en engendrant une incertitude pour les importateurs s'agissant de savoir quand les importations seront autorisées.[1477] La Nouvelle-Zélande soutient également qu'au-delà des exemples qu'elle a fournis pour montrer comment cette prescription avait été invoquée dans la pratique, il ressort aussi clairement de la

[1468] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 288.
[1469] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 289 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[1470] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 289.
[1471] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 290 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *Japon – Cuir (États-Unis II)*, paragraphe 55; et aux rapports des Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240, *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474); deuxième communication écrite, paragraphe 294.
[1472] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 290.
[1473] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 292.
[1474] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 293.
[1475] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 295 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217).
[1476] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 289 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161).
[1477] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 290.

jurisprudence de l'OMC que des mesures peuvent être contestées en tant que telles, indépendamment de leur application dans un cas particulier. Elle trouve des éléments à l'appui dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, selon lequel les contestations "en tant que tel" d'"actes établissant des règles ou des normes censées être appliquées de manière générale et prospective" sont autorisées afin de "protéger non seulement les échanges existants mais aussi la sécurité et la prévisibilité nécessaires pour la réalisation des échanges futurs".[1478]

7.2.22.1.2 États-Unis

7.484. Les États-Unis allèguent que l'Indonésie autorise les importations de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale uniquement lorsque, et dans la mesure où, l'offre intérieure de ces produits est jugée insuffisante pour répondre aux besoins essentiels des Indonésiens et que la subordination des importations à cette condition est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 car il s'agit d'une "restriction" à l'importation.[1479] De plus, les États-Unis allèguent que cette prescription n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1480]

7.485. Les États-Unis font valoir que la prescription de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national impose explicitement une condition limitative des importations en subordonnant toute les importations de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale à l'insuffisance de produits nationaux pour répondre aux besoins des consommateurs indonésiens, limitant ainsi fortement les possibilités d'importation.[1481] Les États-Unis font valoir que la condition de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national est énoncée dans quatre lois: la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les exploitants agricoles, la Loi sur les animaux et la Loi sur les produits alimentaires. Ils affirment qu'individuellement et collectivement, ces lois prévoient que l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale est autorisée uniquement si le gouvernement juge que la production nationale de ces produits n'est pas suffisante pour satisfaire les besoins des consommateurs indonésiens.[1482] Les États-Unis disent considérer que, telle qu'elle est appliquée au moyen des régimes de licences d'importation, la condition relative à l'insuffisance au niveau national énoncée dans la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les exploitants agricoles, la Loi sur les animaux et la Loi sur les produits alimentaires est incompatible avec l'article XI:1. Toutefois, ils considèrent aussi que la condition relative au caractère suffisant au niveau national, considérée seule, constitue une restriction au sens de l'article XI:1.[1483] Ils affirment également que le manque de transparence et de prévisibilité dans la mise en œuvre de la prescription relative à l'insuffisance au niveau national elle-même a un effet limitatif sur les importations car le gouvernement n'annonce pas comment ou quand le caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire les besoins des consommateurs indonésiens sera déterminé, ni comment le degré de la pénurie, le cas échéant, sera calculé.[1484] Les États-Unis soutiennent que, contrairement à ce que fait valoir l'Indonésie[1485], les coplaignants ont présenté des éléments de preuve démontrant l'effet limitatif sur les importations de la prescription relative au caractère suffisant au niveau national.[1486]

7.486. Les États-Unis soutiennent que des groupes spéciaux antérieurs ont confirmé que des mesures qui limitaient l'accès aux marchés et les possibilités de concurrence des produits importés étaient des "restrictions" au titre de l'article XI:1. Ils font référence au Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* et font valoir qu'il a constaté que "[l]a prescription relative à la réduction

[1478] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 293 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 82).
[1479] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 365; deuxième communication écrite, paragraphe 51.
[1480] États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 514.
[1481] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 366.
[1482] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 368 (faisant référence à l'article 33 1) et 2) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1, à l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles, pièce JE-3, à la Loi sur les animaux, pièce JE-4, et à l'article 36 de la Loi sur les produits alimentaires, pièce JE-2).
[1483] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 369.
[1484] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 372.
[1485] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 52 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161).
[1486] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 52.

des importations suppos[ait] en soi une limitation des importations"[1487], et a fait observer que les sociétés ne savaient pas quand une restriction serait imposée et que l'"incertitude" suscitée par la mesure de l'Argentine était "un autre élément important de la limitation des importations".[1488]

7.2.22.1.3 Indonésie

7.487. L'Indonésie allègue que cette mesure n'a aucune incidence sur les importations et que les coplaignants n'ont présenté aucune preuve indiquant que cette mesure avait une quelconque incidence défavorable sur les courants commerciaux. Elle fait valoir en outre que les textes cités par les coplaignants ne sont que des énoncés généraux de son engagement en faveur de la sécurité alimentaire.[1489] En conséquence, l'Indonésie fait valoir que cette mesure n'est pas une restriction à l'importation au sens de l'article XI:1.[1490]

7.2.22.2 Analyse du Groupe spécial

7.488. Le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allèguent les coplaignants[1491], la mesure 18, qui impose une prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale dépend du caractère suffisant de l'offre intérieure pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure, est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. En particulier, le Groupe spécial doit déterminer si la mesure 18, en tant que telle et telle qu'elle est appliquée au moyen des régimes de licences d'importation de l'Indonésie, constitue une restriction au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.489. Nous commençons par noter que les coplaignants ont fait valoir que la mesure 18 constituait une restriction à l'importation[1492], qu'elle n'était pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et qu'elle entrait donc dans le champ d'application de l'article XI:1.[1493] Nous notons que la Nouvelle-Zélande a considéré que la mesure 18 constituait un "autre procédé" aux fins de l'article XI:1.[1494]

7.490. Nous observons que l'Indonésie n'a pas contesté la qualification de la mesure 18 par les coplaignants.[1495] En revanche, elle a répondu que ses mesures n'entraient pas dans le champ d'application de l'article XI:1 parce qu'elles étaient des régimes de licences d'importation automatiques.[1496] Nous rappelons la conclusion que nous avons formulée plus haut dans la section 7.2.3.2.1, selon laquelle les procédures de licences d'importation automatiques ne sont pas en soi hors du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994. Compte tenu de la description de la mesure 18 faite plus haut dans la section 2.3.4, nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel cette mesure n'est pas un droit de douane, une taxe ou une autre imposition et n'est donc pas exclue explicitement du champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.491. Nous observons que, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.4, la mesure 18 consiste dans la prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale dépend de la détermination par l'Indonésie du caractère suffisant de

[1487] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 373 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.257).
[1488] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 368 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260).
[1489] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161 (faisant référence à l'article 36 de la Loi n° 18/2009, pièce IDN-13).
[1490] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161.
[1491] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 15, 16 et 67; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 13, 82 et 83.
[1492] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 286; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 13, 82 et 83.
[1493] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 296; États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 514.
[1494] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 296 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.451).
[1495] Indonésie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial.
[1496] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 165.

l'offre intérieure pour satisfaire la demande intérieure.[1497] Cette mesure est mise en œuvre au moyen de l'article 36B de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, de l'article 88 de la Loi sur l'horticulture, des articles 14 et 36 de la Loi sur les produits alimentaires et de l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles. Conformément à ces dispositions, l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale est subordonnée au caractère suffisant de l'offre intérieure pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires.

7.492. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans la section 2.2.1, le cadre juridique indonésien régissant l'importation des produits horticoles et des animaux et produits d'origine animale se compose: i) des instruments législatifs généraux englobés dans la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles et ii) des règlements spécifiquement publiés par le Ministère du commerce et le Ministère de l'agriculture qui régissent les deux régimes de licences d'importation en cause. À cet égard, nous relevons que la contestation par les coplaignants de la mesure 18 est double: ils allèguent que la prescription relative au caractère suffisant, telle qu'elle est énoncée dans la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles, tant séparément que collectivement, restreint les importations de certains produits horticoles, animaux et produits d'origine animale i) en tant que telle et indépendamment des régimes de licences d'importation, et ii) telle qu'elle est appliquée au moyen des régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale.[1498]

7.493. En ce qui concerne l'effet limitatif de la mesure 18 en tant que telle, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la prescription relative à l'insuffisance au niveau national prohibait et restreignait les importations, en tant que telle et indépendamment des régimes de licences, car i) dans des situations où la production nationale était jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure, la mesure 18 prohibait les importations de certains produits; et ii) la mesure 18 limitait l'accès au marché des produits importés en engendrant une incertitude pour les importateurs[1499], car ils se voyaient accorder l'accès au marché uniquement à la condition que l'offre intérieure soit jugée , et dans la mesure où elle était jugée, insuffisante pour satisfaire les besoins de l'Indonésie.[1500] Les États-Unis ont également estimé que la mesure 18, considérée seule, constituait une restriction au sens de l'article XI:1.[1501]

7.494. En observant le libellé des divers instruments législatifs englobant la mesure 18, nous notons que la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles disposent explicitement que les importations sont subordonnées à la disponibilité d'une offre intérieure suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Sur le plan général, nous relevons que l'article 36 de la Loi sur les produits alimentaires établit que des produits alimentaires "ne peuvent être importés que si la production nationale de ces produits est insuffisante et/ou qu'ils ne peuvent pas être produits dans le pays".[1502] De même, l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles établit une prohibition à l'importation de produits agricoles "lorsque les produits agricoles nationaux disponibles sont suffisants pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires".[1503] Telles qu'elles sont libellées, tant la Loi sur les produits alimentaires que la Loi sur les exploitants agricoles disposent clairement que l'importation de produits alimentaires et de produits agricoles doit être restreinte lorsque la production nationale est suffisante pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure ou des réserves publiques.

7.495. Au niveau spécifique des lois concernant les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale, le principe du caractère suffisant est également présent. Par exemple, l'article 36B 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux dispose que l'"importation d'animaux sur

[1497] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 à 8; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 15, 16 et 67; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 13, 82 et 83.
[1498] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 286. États-Unis, première communication écrite, paragraphes 368 et 369.
[1499] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 287.
[1500] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 288.
[1501] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 369.
[1502] Pièce JE-2.
[1503] Pièce JE-3.

pied et de produits d'origine animale de l'étranger sur le territoire de la République d'Indonésie peut avoir lieu *si la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population*" (pas d'italique dans l'original). De même, l'article 88 de la Loi sur l'horticulture dispose que les importations de produits horticoles doivent respecter plusieurs critères, y compris la disponibilité de produits horticoles nationaux et les objectifs de production et de consommation fixés pour les produits horticoles.[1504]

7.496. Nous convenons donc avec les coplaignants qu'en subordonnant l'importation de produits alimentaires et agricoles à une détermination du caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure, les instruments législatifs susmentionnés englobant la mesure 18, en tant que tels, constituent une restriction à l'importation et sont par conséquent incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.497. Nous notons que les coplaignants ont en outre fait valoir que la mesure 18 avait une incidence sur les possibilités de concurrence des produits importés. La Nouvelle-Zélande a ainsi estimé que la mesure 18 limitait les possibilités de concurrence des produits importés car ceux-ci se voyaient accorder l'accès au marché uniquement à la condition que l'offre intérieure soit jugée, et dans la mesure où elle était jugée, insuffisante pour satisfaire les besoins de l'Indonésie.[1505] Pour elle, les conditions relatives à l'insuffisance au niveau national ont ces effets limitatifs parce que les mesures manquent de transparence et de prévisibilité et que les importateurs ne peuvent pas prévoir quand l'importation de certains produits sera prohibée au motif que la production nationale sera jugée suffisante par le gouvernement.[1506] De même, les États-Unis ont fait valoir que le manque de transparence et de prévisibilité dans la mise en œuvre de la prescription relative à l'insuffisance au niveau national elle-même avait un effet limitatif sur les importations car le gouvernement n'annonçait pas comment ou quand le caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire les besoins des consommateurs indonésiens serait déterminé, ni comment le degré de la pénurie, le cas échéant, serait calculé.[1507]

7.498. Comme nous l'avons constaté plus haut, les dispositions législatives qui composent la mesure 18 énoncent une condition générale visant les importations, selon laquelle celles-ci sont restreintes en fonction du caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.492, notre conception des régimes de licences d'importation de l'Indonésie est que ces instruments législatifs généraux constituent le fondement juridique des règlements d'application publiés par le Ministère du commerce et le Ministère de l'agriculture qui régissent l'importation des produits horticoles et des animaux et produits d'origine animale. Dans cette perspective, nous prenons note de l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les textes cités par les coplaignants ne sont que des énoncés généraux de son engagement en faveur de la sécurité alimentaire[1508] et convenons qu'ils consacrent effectivement certains des principes reflétant les objectifs de politique générale poursuivis par l'Indonésie. Néanmoins, nous ne souscrivons pas à la déclaration de l'Indonésie selon laquelle, pour cette raison, la mesure 18 ne peut pas être incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Comme la Nouvelle-Zélande l'a fait valoir[1509], la Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles, qui restreignent explicitement l'importation et sous-tendent les régimes de licences d'importation de l'Indonésie, créent des obligations impératives ayant force exécutoire qui prohibent directement certains produits dans certaines situations.

7.499. Par ailleurs, nous convenons également avec les coplaignants que le libellé impératif employé dans ces instruments peut aussi avoir pour effet de limiter l'importation car il peut engendrer une incertitude pour les importateurs s'agissant de savoir quand les importations seront autorisées ou interdites. De plus, il en est ainsi même en l'absence des règlements d'application qui régissent les régimes de licences d'importation de l'Indonésie. En effet, le manque de transparence et de prévisibilité qui découle du libellé des instruments législatifs englobant la mesure 18 fait que les importateurs ne peuvent pas anticiper le moment où l'importation de

[1504] Pièce JE-1.
[1505] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 288.
[1506] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 290.
[1507] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 372.
[1508] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161 (faisant référence à l'article 36 de la Loi n° 18/2009, pièce IDN-13).
[1509] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 290.

certains produits sera prohibée au motif que la production nationale sera jugée, ou ne sera pas jugée, suffisante par le gouvernement.[1510]

7.500. Le Groupe spécial souhaite préciser que les Membres sont libres de poursuivre les objectifs de développement alimentaire et agricole qu'ils jugent appropriés, à condition qu'ils ne soient pas réalisés au moyen de mesures incompatibles avec les règles de l'OMC. Néanmoins, on ne devrait pas rendre la production nationale suffisante pour satisfaire la demande intérieure en restreignant l'importation. À notre avis, la prohibition à l'importation pure et simple prévue, par exemple, à l'article 36 de la Loi sur les produits alimentaires, à l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles ou à l'article 36B de la Loi modifiant la Loi sur les animaux, qui vise à favoriser la réalisation des objectifs en matière d'autosuffisance, n'est pas conforme aux obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC et compromet les principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent le système commercial multilatéral .

7.2.22.3 Conclusion

7.501. Pour les raisons exposées plus haut, nous constatons que la mesure 18 est incompatible *en tant que telle* avec l'article XI:1 du GATT de 1994 car, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. Ayant conclu que la mesure 18 était incompatible *en tant que telle* avec l'article XI:1 du GATT de 1994, nous estimons que nous n'avons pas besoin de poursuivre notre analyse et de nous prononcer sur la question de savoir si la mesure 18 est également incompatible *telle qu'appliquée* avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.3 Moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994

7.3.1 Remarques préliminaires

7.502. L'Indonésie a invoqué plusieurs moyens de défense au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994 en réponse aux allégations formulées au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture[1511], de l'article XI du GATT de 1994[1512] et de l'article III du GATT de 1994.[1513] Dans la présente section de notre rapport, nous examinons les moyens de défense qu'elle a invoqués au titre de l'article XX s'agissant de nos constatations d'incompatibilité des 18 mesures en cause avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.503. Nous observons que, lorsqu'elle a fait valoir la justification provisoire au regard des alinéas a), b) ou d) de l'article XX du GATT de 1994, l'Indonésie a choisi de présenter certains arguments généraux concernant ses régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble, mais que l'essentiel de son argumentation était axée sur les mesures individuelles en cause. L'Indonésie a choisi une approche différente pour défendre ses mesures au regard du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. Pour cet aspect de sa défense, elle a présenté une argumentation relative à son régime de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble, avec peu de références aux mesures individuelles en cause en l'espèce. En toute logique, lorsqu'ils ont répondu aux arguments de l'Indonésie, les coplaignants ont suivi la même approche qu'elle.

7.504. Dans ces circonstances, le Groupe spécial a décidé de suivre aussi l'approche de l'Indonésie pour examiner ses moyens de défense. Par conséquent, nous examinerons les moyens de défense au titre des alinéas pertinents de l'article XX du GATT de 1994 mesure par mesure, tout en examinant si les mesures contestées pertinentes ont été appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, compte tenu du régime de licences d'importation indonésien pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble.

[1510] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 290.
[1511] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 61 et 62.
[1512] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 121 et 133.
[1513] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 186 à 188; deuxième communication écrite, paragraphe 89.

7.505. Avant de passer à l'examen des moyens de défense de l'Indonésie, nous répondons aux objections formulées par les coplaignants s'agissant de la recevabilité de certains de ces moyens de défense, en raison de la date de leur introduction et de l'absence alléguée d'argumentation les étayant.[1514] Nous déciderons ensuite de l'ordre de notre analyse des différents moyens de défense au titre de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.2 Recevabilité des moyens de défense de l'Indonésie eu égard à l'introduction tardive et à l'absence d'argumentation

7.506. Les coplaignants ont soutenu que l'Indonésie avait introduit *sept nouveaux* moyens de défense au titre de l'article XX dans sa réponse à une question posée par le Groupe spécial après la deuxième réunion de fond. Ils ont demandé au Groupe spécial de rejeter ces moyens de défense en raison de leur introduction tardive et de l'absence d'argumentation les étayant.[1515]

7.507. En raison de certaines différences apparentes entre les moyens de défense au titre de l'article XX inclus dans la première et la deuxième communications écrites de l'Indonésie, le Groupe spécial avait cherché à clarifier la portée des moyens de défense de l'Indonésie concernant chacune des 18 mesures en cause.[1516] La réponse donnée par l'Indonésie au sujet de ses moyens de défense relatifs aux allégations formulées par les coplaignants au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 était la suivante:

MESURE N°	DÉSIGNATION	MOYEN DE DÉFENSE AU TITRE DE L'ARTICLE XX – alinéa :		
		a)	b)	d)
1	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités		X	X
2	Conditions d'importation périodiques et fixes		X	X
3	Prescription de réalisation à 80%		X	X
4	Prescription relative à la période de récolte		X	X
5	Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage	X	X	X
6	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles	X	X	X
7	Prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation		X	
8	Prescription relative au délai de 6 mois après récolte		X	
9	Régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles *dans son ensemble*.	X	X	X
10	Prohibition de l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf, sauf dans les situations d'urgence		X	X
11	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités		X	X
12	Conditions d'importation périodiques et fixes		X	X
13	Prescription de réalisation à 80%		X	X
14	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés	X	X	X
15	Prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf	X	X	
16	Prix de référence de la viande de bœuf		X	
17	Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale *dans son ensemble*	X	X	X
18	Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure		X	

[1514] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1515] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1516] La question n° 115 est libellée comme suit:

> Nous observons que, aux paragraphes 148 et 149 de sa première communication écrite, l'Indonésie dit que la mesure 5 est justifiée au regard de l'article XX b) et XX d) du GATT de 1994. Cependant, au paragraphe 178 de sa deuxième communication écrite, elle dit que la mesure 5 est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT pour ce qui est de la prescription relative à la capacité maximale et de l'article XX a) pour ce qui est de la prescription relative à la possession d'installations de stockage. Il apparaît que c'est aussi le cas pour d'autres mesures. Afin de clarifier la portée du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994, veuillez compléter le tableau ci-après en indiquant quel(s) alinéa(s) de l'article XX du GATT de 1994 l'Indonésie invoque pour chaque mesure individuelle.

7.508. Comme il a déjà été indiqué, les coplaignants ont dit que l'énumération ci-dessus incluait *sept nouveaux* moyens de défense au titre de l'article XX par comparaison avec ceux qui figuraient dans les communications écrites de l'Indonésie, à savoir: article XX b) (pour les mesures 1, 2, 11, 12) et article XX d) (pour les mesures 4, 10, 14).[1517] Faisant référence aux principes de la bonne foi et de la régularité de la procédure, la Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'elle n'avait pas eu de véritable possibilité de répondre à ces nouveaux moyens de défense, à la fois faute de "précisions" et en raison du "stade extrêmement tardif de la procédure" auquel ces moyens de défense avaient été introduits, c'est-à-dire en réponse à une question posée par le Groupe spécial après la deuxième réunion de fond.[1518] Les États-Unis ont aussi fait observer que l'Indonésie avait invoqué dans sa réponse plusieurs moyens de défense au titre de l'article XX entièrement nouveaux et qu'en tout état de cause, ces moyens de défense consistaient en tout et pour tout en une "simple référence à l'alinéa pertinent de l'article XX dans le tableau présenté" en réponse à la question du Groupe spécial ou, au plus, en "un ou deux mots ambigus" dans une communication antérieure.[1519]

7.509. Nous avons examiné attentivement les différentes communications présentées par l'Indonésie et les avons comparées au tableau ci-dessus. Le résultat de notre examen coïncide avec le diagnostic établi par les coplaignants: dans ce tableau, l'Indonésie introduit pour la première fois de nouveaux moyens de défense au titre de l'article XX b) concernant les mesures 1 et 11: (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) et les mesures 2 et 12 (conditions d'importation périodiques et fixes). Il en est de même pour les moyens de défense au titre de l'article XX d) concernant les mesures 4 (prescription relative à la période de récolte), 10 (prohibition de l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf, sauf dans les situations d'urgence) et 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés). Nous remarquons également que, à part compléter le tableau fourni par le Groupe spécial, l'Indonésie n'a présenté aucun argument ni élément de preuve à l'appui des nouveaux moyens de défense invoqués dans le tableau.

7.510. Comme l'indique la Nouvelle-Zélande, l'Organe d'appel a souligné ce qui suit dans l'affaire *États-Unis-Jeux*: "[L]es principes de la bonne foi et de la régularité de la procédure obligent la partie défenderesse à préparer sa défense rapidement et clairement. Cela permettra à la partie plaignante de comprendre qu'un moyen de défense particulier a été invoqué, "[prendre] sa dimension et [avoir] une possibilité adéquate de l'examiner et d'y répondre"".[1520] Pour l'Organe d'appel, "[l]a question de savoir si un moyen de défense a été invoqué à un stade suffisamment précoce de la procédure de groupe spécial pour permettre à la partie adverse d'être avisée d'une manière adéquate dépend des circonstances particulières d'un différend donné".[1521] En l'espèce, l'Indonésie a effectivement introduit pour la première fois plusieurs nouveaux moyens de défense à un stade tardif de la procédure, c'est-à-dire en réponse à une question posée par le Groupe spécial après la deuxième réunion de fond. D'après le calendrier du Groupe spécial, la seule possibilité pour les coplaignants de répondre aux nouveaux moyens de défense était dans le cadre de leurs observations sur les réponses de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial. Ces observations devaient être présentées dans un délai d'une semaine à compter de la réception des réponses de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion de fond. Même si les coplaignants ont bien formulé des observations, nous ne considérons pas qu'ils ont eu une possibilité adéquate d'examiner les divers nouveaux moyens de défense présentés et d'y répondre. Nous rappelons que, suivant le calendrier du Groupe spécial, l'Indonésie avait sept semaines pour présenter sa première communication écrite après réception des premières communications écrites des coplaignants, et que les deux parties disposaient de quatre semaines pour présenter des communications à titre de réfutation après la première réunion de fond avec les parties. À la lumière de ce qui précède, nous considérons qu'une semaine est un délai trop court pour préparer des réponses réfléchies aux nouveaux moyens de défense, en particulier compte tenu du nombre de mesures et moyens de défense concernés, à savoir un moyen de défense invoqué pour quatre mesures, et un autre invoqué pour trois mesures. Par conséquent,

[1517] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1518] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 272).

[1519] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1520] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 272 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 164).

[1521] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 272.

nous estimons que la régularité de la procédure ne serait pas assurée si nous examinions ces moyens de défense dans notre analyse.

7.511. En tout état de cause, même si nous ne nous abstenions pas d'examiner ces moyens de défense dans le cadre de notre analyse, le résultat en pratique ne serait pas différent. Nous rappelons que, comme l'a expliqué l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* et *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1522] En l'espèce, l'Indonésie n'a fourni aucun argument ni élément de preuve à l'appui des sept nouveaux moyens de défense. Nous estimons qu'elle n'a pas établi que les conditions prescrites par ces moyens de défense étaient remplies, et par conséquent qu'elle ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait.

7.512. Par conséquent, nous rejetons les moyens de défense invoqués par l'Indonésie au titre de l'article XX b) concernant les mesures 1, 2, 11 et 12, et au titre de l'article XX d) concernant les mesures 4, 10 et 14, parce que les examiner dans le cadre de notre analyse serait incompatible avec les prescriptions relatives à la régularité de la procédure.

7.3.3 Recevabilité des moyens de défense non étayés de l'Indonésie

7.513. Outre leurs objections relatives aux sept nouveaux moyens de défense, les coplaignants ont aussi fait valoir que, de façon générale, l'argumentation de l'Indonésie concernant tous ses moyens de défense ne satisfaisait pas au critère de l'article XX du GATT de 1994 parce qu'elle n'était "manifestement pas développée"[1523] ou pas étayée.[1524] Pour ce qui est des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) concernant les mesures 3 et 13 (prescription de réalisation à 80%) et au titre de l'article XX a) concernant la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf), les coplaignants ont dénoncé l'absence d'argumentation les étayant.

7.514. S'agissant des mesures 3 et 13, nous observons que l'Indonésie n'a pas explicitement invoqué l'article XX b) du GATT de 1994 comme moyen de défense.[1525] Au lieu de cela, elle a indiqué dans sa réponse aux questions posées par le Groupe spécial après la première réunion de fond qu'elle invoquait l'article XX d) comme moyen de défense, et que les prescriptions de réalisation étaient aussi "nécessaires pour la protection de la santé des personnes".[1526] Cette déclaration n'était accompagnée d'aucune argumentation ni tentative d'établir les conditions prescrites par l'article XX b) du GATT de 1994. L'Indonésie n'a pas non plus présenté le moindre élément de preuve à l'appui de cette affirmation. En fait, la seule mention de l'article XX b) en rapport avec ces deux mesures apparaît dans le tableau des moyens de défense fourni par l'Indonésie en réponse à la question posée par le Groupe spécial après la deuxième réunion de fond.[1527] Comme cela est indiqué plus haut dans la section 7.3.2, le tableau n'était pas accompagné d'arguments et/ou d'éléments de preuve. Comme l'ont fait observer les coplaignants, le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) était simplement constitué d'une référence à la protection de la santé des personnes et de la mention de cet alinéa dans un tableau.

7.515. À titre préliminaire, nous sommes peu enclins à autoriser l'Indonésie à chercher à s'appuyer sur l'article XX b) du GATT de 1994 pour justifier les mesures 3 et 13. À notre avis, un défendeur doit faire valoir ses moyens de défense en temps opportun et de façon claire, afin que le plaignant puisse savoir de quels moyens de défense il s'agit et être en mesure d'élaborer sa réponse. Nous considérons aussi que, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de

[1522] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179.
[1523] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 286 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 179).
[1524] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.
[1525] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 217 à 240 et 244; réponse à la question anticipée n° 16 du Groupe spécial, paragraphe 12 (produits horticoles); première communication écrite, paragraphes 145 et 163; deuxième communication écrite, paragraphes 207 et 244 (produits du bœuf).
[1526] Indonésie, réponse aux questions n° 50 et 71 du Groupe spécial.
[1527] Indonésie, réponse à la question n° 115 du Groupe spécial.

défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1528] Nous ne considérons pas que l'Indonésie l'a fait en ce qui concerne ses moyens de défense au titre de l'article XX b) pour les mesures 3 et 13. Par conséquent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi de moyen de défense *prima facie* et, partant, n'a pas établi que les mesures 3 et 13 étaient justifiées au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.516. Le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a) du GATT de 1994 concernant la mesure 15 est, de même, vicié. Comme le font observer les États-Unis[1529], le moyen de défense de l'Indonésie concernant cette mesure au titre de l'article XX a) du GATT de 1994 consiste en tout et pour tout en deux "simples" références à cet alinéa. L'Indonésie a fait référence à l'article XX a) dans sa deuxième communication écrite pour essayer de justifier la prescription relative aux achats sur le marché intérieur. Cette déclaration n'était complétée par aucune argumentation ni tentative d'établir les conditions prescrites par l'article XX a); aucun élément de preuve n'était non plus présenté à l'appui de l'affirmation de l'Indonésie. La deuxième fois que l'Indonésie a mentionné l'article XX a) en rapport avec la mesure 15, c'était dans le tableau des moyens de défense fourni par l'Indonésie qui est reproduit plus haut dans la section 7.3.2 et qui, comme cela a été indiqué, était dépourvu de tout argument et/ou élément de preuve à l'appui. Comme nous l'avons dit au sujet du prétendu moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) concernant les mesures 3 et 13, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1530] Nous ne considérons pas que l'Indonésie l'a fait en ce qui concerne son moyen de défense au titre de l'article XX a) pour la mesure 15. Par conséquent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi de moyen de défense *prima facie* et, partant, n'a pas établi que la mesure 15 était justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994.

7.517. S'agissant de tous les autres moyens de défense, nous ne sommes en général pas d'accord avec les coplaignants pour dire qu'ils ne sont "manifestement pas développés"[1531] ou pas étayés[1532], à l'exception de la prétendue justification par l'Indonésie de la mesure 18 (caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure) au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. À notre avis, l'Indonésie n'a pas étayé son moyen de défense au titre de l'article XX b) concernant la mesure 18. Dans sa première communication écrite[1533], elle a fait référence à l'article XX b) pour défendre la mesure 18. Sa déclaration n'était complétée par aucune argumentation ni tentative d'établir les conditions prescrites par l'article XX b), pas plus que par des éléments de preuve à l'appui de son affirmation. La deuxième fois que l'Indonésie a mentionné l'article XX b) en rapport avec la mesure 18, c'était dans le tableau des moyens de défense reproduit dans la section 1.1.2.[1534] Comme nous l'avons indiqué plus haut, le tableau n'était pas accompagné d'arguments et/ou d'éléments de preuve à l'appui. Nous rappelons une fois encore que, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1535] Nous ne considérons pas que l'Indonésie l'a fait en ce qui concerne son moyen de défense au titre de l'article XX b) pour la mesure 18. Par conséquent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi de moyen de défense *prima facie* et, partant, n'a pas établi que la mesure 18 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.518. À la lumière de ce qui précède, nous allons examiner les moyens de défense restants invoqués par l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994.

[1528] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179.

[1529] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1530] Voir les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179.

[1531] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 286, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179.

[1532] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1533] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161.

[1534] Indonésie, réponse à la question n° 115 du Groupe spécial.

[1535] Voir les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179.

7.3.4 Ordre d'analyse des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994

7.519. À la lumière de ce qui précède, le récapitulatif des moyens de défense invoqués par l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994 s'agissant des allégations au titre de l'article XI:1 que nous n'avons pas rejetés est la suivante:

MESURE N°	DÉSIGNATION	MOYEN DE DÉFENSE AU TITRE DE L'ARTICLE XX – alinéa :		
		a)	b)	d)
1	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités			X
2	Conditions d'importation périodiques et fixes			X
3	Prescription de réalisation à 80%			X
4	Prescription relative à la période de récolte		X	
5	Prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage	X	X	X
6	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles	X	X	X
7	Prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation		X	
8	Prescription relative au délai de 6 mois après récolte		X	
9	Régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles *dans son ensemble*.	X	X	X
10	Prohibition de l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf, sauf dans les situations d'urgence		X	
11	Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités			X
12	Conditions d'importation périodiques et fixes			X
13	Prescription de réalisation à 80%			X
14	Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés	X	X	
15	Prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf		X	
16	Prix de référence de la viande de bœuf		X	
17	Régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale *dans son ensemble*	X	X	X
18	Caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure			

7.520. Nous examinerons les moyens de défense invoqués par l'Indonésie suivant l'ordre de nos constatations d'incompatibilité avec l'article XI:1 du GATT de 1994, en commençant par la mesure 1.

7.3.5 Question de savoir si la mesure 1 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

7.3.5.1 Arguments des parties

7.3.5.1.1 Question de savoir si la mesure 1 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.5.1.1.1 Indonésie

7.521. L'Indonésie soutient que les Membres peuvent déroger aux obligations de fond du GATT de 1994 afin de poursuivre certains objectifs de politique publique légitimes, dont l'application des mesures douanières.[1536] Elle fait en outre valoir que le Groupe spécial devrait examiner ses arguments, et l'application de son régime de licences d'importation, en l'espèce en tenant compte de son statut de pays en développement[1537] et des circonstances particulières dans lesquelles le régime de licences d'importation contribue à l'application des mesures douanières, y compris les

[1536] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 127 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphes 176 et 177).

[1537] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 127.

ressources limitées (c'est-à-dire les agents des douanes et les agents de quarantaine qui exercent un contrôle continu sur de nombreux points d'entrée) et les conditions géographiques.[1538]

7.522. L'Indonésie croit comprendre que l'expression "lois et règlements" figurant à l'alinéa d) englobe les règles adoptées par les instances publiques législatives ou exécutives d'un Membre de l'OMC[1539], en particulier parce que cette expression désigne les règles qui font partie du système juridique intérieur.[1540] Compte tenu de cela, l'Indonésie soutient que son régime de licences d'importation est conçu pour assurer le respect de ces lois et règlements.[1541] Elle observe que sa Loi douanière définit le terme "douane" comme désignant "tout ce qui se rapporte à la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant de la zone douanière et au recouvrement des droits d'importation et des droits d'exportation"[1542]; et que les considérants de la Loi douanière disposent en outre que la mise en œuvre de la Loi vise à garantir une plus grande certitude juridique, à favoriser la fluidité des flux de marchandises et à améliorer l'efficacité de la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant des zones douanières indonésiennes.[1543] C'est pourquoi l'Indonésie affirme que les mesures contestées ne sont pas des règlements indépendants: elles font expressément partie de son régime douanier plus vaste et ont été mises en œuvre pour améliorer l'efficacité des contrôles douaniers.[1544]

7.523. L'Indonésie affirme que l'application des mesures douanières en elle-même n'est pas incompatible avec les règles de l'OMC et qu'il est bien établi qu'il doit être présumé que la législation d'un Membre défendeur est compatible avec les règles du GATT/de l'OMC.[1545] Comme les plaignants n'ont pas contesté ses lois et règlements douaniers d'une manière générale, n'ayant formulé que des allégations concernant certains aspects spécifiques de ces lois qui se rapportent aux produits horticoles et aux produits d'origine animale, l'Indonésie en conclut que ses lois et procédures douanières, y compris celles qui visent à assurer l'application des mesures douanières,

---

[1538] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 133. L'Indonésie affirme qu'elle compte des centaines de points d'entrée et a équipé 87 ports internationaux, 248 ports fluviaux et maritimes locaux, et 29 aéroports pour qu'ils servent de points d'entrée; Indonésie, réponses à la question n° 45 du Groupe spécial.

[1539] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 129 à 135 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 69).

[1540] Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 69.

[1541] Indonésie, réponse à la question n° 71 du Groupe spécial; déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 34 et 35, faisant référence à la Loi douanière n° 10/1995, qui a par la suite été modifiée par la Loi n° 17/2006 (la "Loi douanière", pièce IDN-66), ainsi qu'au Règlement n° 139/2007 du Ministère des finances sur la vérification douanière des produits importés et sa modification, au Règlement n° 113/2013 du MOA sur la quarantaine zoosanitaire pour la viande de bœuf, et à d'autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ces lois et règlements sont explicitement identifiés par le renvoi de l'Indonésie à sa réponse à la question n° 20 du Groupe spécial. À cet égard, l'Indonésie dit ce qui suit: "Veuillez également noter que le Règlement n° 71/2015 du MOT fait référence à d'autres lois et règlements sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires tels que les suivants:

a. Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux

b. Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires

c. Règlement gouvernemental n° 14/2002 sur la phytoquarantaine

d. Règlement gouvernemental n° 28/2004 sur la sécurité sanitaire, la qualité et les aspects nutritionnels des produits alimentaires

e. Règlement n° 88/2011 du MOA sur le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires frais d'origine végétale importés et exportés

f. Règlement n° 48/2015 du MOT sur les dispositions générales applicables au secteur de l'importation

g. Règlement n° 24/2010 du MOT sur l'inclusion d'un logo de qualité alimentaire et d'un code de recyclage sur les emballages alimentaires en matière plastique

h. Règlement n° 42/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'entrée des fruits et légumes frais sur le territoire de la République d'Indonésie

i. Règlement n° 46/2014 du MOT sur les dispositions générales en matière de vérification ou de surveillance technique dans le secteur du commerce

j. Règlement n° 43/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'importation de légumes à bulbe frais sur le territoire de la République d'Indonésie."

[1542] Article 1 1) de la Loi n° 17/2006, pièce IDN-66.

[1543] Indonésie, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 36, faisant référence au considérant a) de la Loi n° 17/2006, pièce IDN-66.

[1544] Indonésie, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37.

[1545] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 136 et 137; rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.527; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157; rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 111; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 138.

sont présumées compatibles avec ses obligations dans le cadre de l'OMC.[1546] Par ailleurs, elle fait valoir que pour s'acquitter de la charge de la preuve lui incombant, elle n'est pas tenue de démontrer que chacune et la totalité des dispositions ainsi que les règlements d'application sont compatibles avec les règles de l'OMC.[1547] Par conséquent, l'Indonésie considère que ses lois et règlements sur l'application des mesures douanières sont compatibles avec les dispositions du GATT de 1994.[1548]

7.524. L'Indonésie fait valoir que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont une composante nécessaire de son régime douanier. Elle soutient qu'en tant que pays en développement, elle dispose de ressources limitées à affecter au traitement des demandes de licences d'importation. Ces prescriptions contribuent à la capacité de l'Indonésie de répartir les ressources efficacement entre ses nombreux points d'entrée en prévoyant la notification préalable en temps opportun des volumes d'importations attendus. L'Indonésie dit en outre qu'elle ne peut pas gérer efficacement des volumes d'importations indéterminés en continu.[1549] Selon elle, un équilibre a été soigneusement établi entre la charge administrative imposée aux importateurs par les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité et la réelle capacité de l'Indonésie d'administrer et d'appliquer son régime de licences d'importation.[1550]

7.525. L'Indonésie affirme que des mesures qui sont "nécessaires" s'entendent de mesures qui ne se limitent pas à celles qui sont "indispensables", "d'une nécessité absolue" ou "inévitables".[1551]Compte tenu de cela, elle soutient que son régime de licences d'importation contribue effectivement à la surveillance des flux commerciaux par les douanes: il fournit aux fonctionnaires des douanes les renseignements dont ils ont besoin pour, entre autres choses, surveiller les entrées de marchandises; affecter le nombre d'agents en fonction des volumes d'importations prévus; juguler la fraude fiscale, la contrebande et la falsification des données sur les importations[1552]; et déterminer plus facilement et de façon plus fiable l'origine et la qualité des produits grâce à des prescriptions additionnelles en matière d'étiquetage, y compris pour les marques, les produits halal et la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1553] L'Indonésie affirme donc que l'établissement et le maintien de son système de surveillance du commerce par la mise en œuvre d'un régime de licences d'importation sont nécessaires. Elle observe également que l'importance relative des intérêts communs ou valeurs communes qui peuvent entrer dans le champ de l'article XX ne correspond à aucun ordre hiérarchique ou ordre de priorité et qu'une évaluation de leur importance doit tenir compte des éléments de preuve présentés ainsi que des circonstances existantes auxquelles est confronté le défendeur.[1554]

7.526. Donnant des précisions sur l'élément de nécessité pour ce qui est des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité, l'Indonésie soutient que son régime de licences d'importation sert le but largement partagé de l'obtention de données à des fins statistiques. Compte tenu de cela, elle affirme que cette mesure a été incorporée dans le régime pour permettre d'améliorer l'exactitude des statistiques sur les produits périssables. Selon elle, les données seraient plus exactes si elles étaient recueillies à une date plus proche de celle de l'importation.[1555]

[1546] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 136.
[1547] L'Indonésie fait référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.529.
[1548] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 136.
[1549] Indonésie, réponse à la question n° 14 du Groupe spécial.
[1550] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 136; deuxième communication écrite, paragraphe 207.
[1551] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 138 à 145. À l'appui de ce point de vue, l'Indonésie fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 161.
[1552] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 138 et 142. Concernant le dernier exemple, l'Indonésie s'appuie sur le rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.553 à 7.562.
[1553] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 144.
[1554] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 143. À l'appui de ce point de vue, l'Indonésie fait référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.563.
[1555] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

7.3.5.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.527. La Nouvelle-Zélande soutient que les arguments de l'Indonésie ne satisfont pas au critère de l'article XX d) du GATT de 1994.[1556] Elle affirme que l'absence persistante de spécificité du moyen de défense au titre de l'article XX d) invoqué par l'Indonésie dans sa deuxième communication écrite fait qu'il est difficile pour les coplaignants d'y répondre.[1557] Selon la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie ne peut pas simplement "considérer" que ses lois et règlements ayant trait à l'application des mesures douanières sont compatibles avec les dispositions du GATT de 1994.[1558] C'est pourquoi, un Membre invoquant l'article XX d) a la charge de démontrer qu'il est satisfait à ses prescriptions, y compris que les "lois et règlements" invoqués ne sont "pas incompatibles" avec le GATT de 1994[1559], et d'identifier avec précision les "lois et règlements" mentionnés à l'appui de ce moyen de défense.[1560] En particulier, la Nouvelle-Zélande affirme que le fait de nommer simplement trois instruments douaniers généraux et dix autres règlements sans spécifier quels aspects de ces instruments juridiques sont pertinents pour l'analyse du Groupe spécial ne permet pas à l'Indonésie de s'acquitter de la charge de la preuve lui incombant en ce qui concerne les éléments de l'article XX d).[1561] À cet égard, elle fait valoir que les instruments juridiques et les dispositions spécifiques qui sont pertinentes pour les lois ayant trait aux questions douanières, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires énumérées par l'Indonésie pour justifier ses mesures n'ont pas été identifiés ni fournis sous forme de pièces au Groupe spécial et aux parties.[1562] Par conséquent, le fait que certains des règlements indonésiens sur l'agriculture et le commerce font référence à la Loi douanière[1563] est insuffisant pour démontrer que chaque mesure restrictive pour le commerce spécifique qui a été soumise au Groupe spécial est conçue pour assurer le respect de la Loi douanière, et *a fortiori* pour démontrer que les mesures sont nécessaires pour réaliser cet objectif.[1564] La Nouvelle-Zélande juge problématique que l'Indonésie ne verse pas ces lois au dossier en tant que pièces.[1565]

7.528. La Nouvelle-Zélande soutient que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX d), l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi les mesures étaient "nécessaires pour assurer le respect" de ces lois ou règlements. Elle considère qu'"il est difficile de présenter des arguments détaillés pour démontrer la "nécessité" d'une mesure au titre de l'article XX d) en l'absence d'une indication claire des lois ou règlements pour le respect desquels cette mesure est censée être nécessaire".[1566] Il est donc difficile de voir comment les créneaux de présentation des documents et les périodes de validité permettraient à l'Indonésie d'affecter des ressources à l'application des mesures douanières, en particulier du fait qu'il apparaît que les deux régimes sont des régimes complètement indépendants appliqués par des entités distinctes. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande est d'avis que ce régime donnera seulement une indication des volumes d'échanges sur l'ensemble de la période de six mois, sans plus de précisions quant aux volumes de chaque expédition prévue. Selon la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie aurait dû montrer quelle était la contribution des mesures à l'objectif d'application des mesures douanières et en quoi elles étaient nécessaires pour assurer le

[1556] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 184.
[1557] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 41 et 42 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 130); deuxième communication écrite, paragraphe 52.
[1558] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 137).
[1559] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157).
[1560] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47.
[1561] La Nouvelle-Zélande fait référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18; à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 130; réponses additionnelles aux questions n° 20, paragraphe 12, et 71, paragraphe 46, du Groupe spécial. Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 185.
[1562] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 42 (faisant référence à la liste des lois ayant trait aux questions douanières, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires mentionnées dans les réponses additionnelles de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, paragraphe 46).
[1563] Loi douanière n° 10/1995, telle que modifiée par la Loi n° 17/2006; Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 134; pièces IDN-65 et IDN-66.
[1564] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 43.
[1565] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 185 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516 à 7.525).
[1566] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 188 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes*, note de bas de page 272).

respect de ces lois, par rapport à leur caractère restrictif pour le commerce.[1567] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle son régime de licences d'importation "servirait effectivement à "assurer le respect" de l'application des mesures douanières"[1568] est vague et peu claire: elle n'explique pas quel élément de l'application des mesures douanières est visé, compte tenu en particulier de la vaste portée de la Loi douanière[1569] et de la large définition du terme "douane" donnée par l'Indonésie.[1570] Du point de vue de la Nouvelle-Zélande[1571], les mesures en cause sont sans rapport avec le recouvrement des droits d'importation et d'exportation et il n'apparaît pas qu'elles ont été adoptées pour servir le "but de l'obtention de données à des fins statistiques"[1572] ou du "contrôle légitime" des flux de marchandises.[1573] La Nouvelle-Zélande fait valoir que même si les mesures visaient à atteindre ces objectifs, il existe des mécanismes moins restrictifs pour le commerce au moyen desquels des données sur les importations pourraient être collectées à des fins statistiques, dont bon nombre existent déjà indépendamment.[1574]

7.529. La Nouvelle-Zélande affirme en outre que l'Indonésie n'a pas démontré que l'application des mesures douanières était l'objectif visé par ses créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les RIPH et les autorisations d'importation; n'a pas identifié les dispositions de ses lois et règlements ayant trait à l'application des mesures douanières, non incompatibles avec le GATT de 1994, pour assurer le respect desquelles la mesure est conçue; et n'a pas démontré que ces lois ne sont "pas incompatibles avec les dispositions du [GATT de 1994]", comme l'exige l'article XX d) du GATT de 1994. Selon la Nouvelle-Zélande, la jurisprudence de l'OMC confirme qu'un groupe spécial n'est pas lié par l'assertion de l'Indonésie concernant l'objectif de ses mesures, mais devrait plutôt considérer tous les éléments de preuve pertinents, y compris le texte, la structure et l'historique législatif de la mesure en cause.[1575] En ce sens, de simples assertions concernant le but d'une mesure contestée ne sont pas suffisantes pour établir qu'une mesure est conçue pour servir un objectif protégé par l'article XX du GATT de 1994. En l'occurrence, la Nouvelle-Zélande est d'avis qu'il n'y a rien dans les sources auxquelles l'Indonésie fait référence qui donne à penser qu'il existe un lien entre la mesure et l'application des mesures douanières. Elle cite les propres notifications de l'Indonésie au Comité des licences d'importation de l'OMC comme preuve que l'Indonésie n'a pas indiqué que l'"application des mesures douanières" était l'un des objectifs du régime.[1576]

7.530. La Nouvelle-Zélande relève que, dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie allègue pour la première fois que ses mesures sont "prescrites parce que les produits en cause sont des produits qui s'altèrent facilement. Par conséquent, les données seraient plus exactes si leur date était plus proche de celle de l'importation".[1577] La Nouvelle-Zélande soutient, toutefois, que les mesures en cause obligent les importateurs à fournir des renseignements jusqu'à six mois avant l'importation.[1578] Elle laisse entendre que la suppression des créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités améliorerait effectivement l'exactitude des données parce que les renseignements seraient obtenus à une date plus proche de celle de l'importation. Elle observe aussi que, pour la première fois dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie reconnaît que ses créneaux de présentation des demandes limités s'appliquent uniquement à certains produits d'origine animale (à savoir les viandes, abats et carcasses de bovins) et à

[1567] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47.
[1568] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 135.
[1569] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 56.
[1570] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 43 et 44 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 131, qui fait référence à l'article 1 1) de la Loi douanière n° 17/2006 (pièce IDN-66), visant "tout ce qui se rapporte à la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant de la zone douanière et au recouvrement des droits d'importation et des droits d'exportation").
[1571] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 45.
[1572] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.
[1573] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 132.
[1574] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 46; deuxième communication écrite, paragraphe 105.
[1575] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 186 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).
[1576] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 186 (faisant référence au document G/LIC/N/2/IDN/14, pièce US-54, qui n'indique aucun objectif administratif pour le Règlement n° 16/2013 du MOT).
[1577] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.
[1578] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 62.

certains produits horticoles frais.[1579] Selon la Nouvelle-Zélande, l'application non cohérente de cette mesure par l'Indonésie montre que son véritable objectif n'est pas d'éviter l'altération des produits alimentaires ou de recueillir des données.[1580]

7.531. La Nouvelle-Zélande répète que le fondement et la raison d'être des restrictions par voie de licences d'importation visant les produits horticoles figurent dans les dispositions législatives fondées sur le caractère suffisant de la production nationale. Selon la Nouvelle-Zélande, les restrictions par voie de licences d'importation en question ont été promulguées au regard de ces lois et leur but est donc contraire à celui allégué par l'Indonésie.[1581]

7.532. Par conséquent, évaluant l'absence de contribution à l'objectif déclaré par rapport au caractère fortement restrictif pour le commerce de la mesure[1582], la Nouvelle-Zélande affirme que l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge lui incombant d'établir que la mesure en cause était "nécessaire" pour assurer le respect, et de démontrer l'existence d'"une véritable relation entre l'objectif poursuivi et la mesure en cause pour ce qui est de la fin et des moyens".[1583] Par conséquent, la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce. Elle propose toutefois deux solutions de rechange raisonnablement disponibles et moins restrictives pour le commerce: i) supprimer le régime de licences d'importation pour les produits horticoles: elle relève qu'un grand nombre de produits horticoles ne sont pas soumis à des licences d'importation et que l'Indonésie n'a avancé aucune raison expliquant pourquoi cette approche ne pourrait pas s'appliquer à tous les produits horticoles importés[1584]; ii) appliquer un régime de licences d'importation réellement automatiques, dans le cadre duquel les demandes pourraient être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises.[1585]

7.3.5.1.1.3 États-Unis

7.533. Selon les États-Unis, l'Indonésie n'a pas satisfait aux éléments du critère visé à l'alinéa d) de l'article XX.[1586] Les États-Unis relèvent qu'afin d'analyser si la mesure contestée est conçue pour assurer le respect d'une loi ou d'un règlement compatible avec les règles de l'OMC, après la première audition du Groupe spécial[1587], l'Indonésie a présenté une liste non exhaustive de 13 instruments juridiques portant sur de nombreux sujets distincts, y compris les questions douanières en général, la quarantaine à l'importation, l'étiquetage, la sécurité sanitaire des produits alimentaires, le recyclage, et la vérification ou la surveillance technique dans le secteur du commerce.[1588] D'après les États-Unis, hormis la Loi douanière, l'Indonésie n'a pas versé au dossier le texte des 12 autres instruments juridiques. Selon eux, la simple énumération d'instruments juridiques et des références succinctes à des dispositions générales ne constituent pas une identification de la loi ou du règlement pertinent que les mesures en cause visent à faire appliquer.[1589] Les États-Unis sont d'avis que ni des groupes spéciaux ni l'Organe d'appel n'ont

[1579] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 57 et 58.
[1580] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 63.
[1581] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 187 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 70 et 71).
[1582] Tel qu'indiqué dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 214 à 217.
[1583] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 190 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180, qui fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 145 à 157).
[1584] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 191 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphe 73, qui fait référence à la pièce jointe II du *Règlement n° 86/2013 du MOA* (pièce JE-15) et à l'appendice I du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8)).
[1585] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 192.
[1586] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 123 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Viande de bœuf*, paragraphe 157); déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 54 à 66.
[1587] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 125 à 129 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 136, 140, 142 à 145, 149, 160 et 163).
[1588] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 126 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 130; réponses aux questions n° 20 et 71 du Groupe spécial); déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 56.
[1589] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 56 à 58 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179, note de bas de page 271; et au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516, 7.517 et 7.521, dans lequel

constaté qu'une loi ou un règlement compatible avec les règles de l'OMC était identifié sur la seule base du type de références générales faites par l'Indonésie.[1590] Ils considèrent donc que l'Indonésie n'a aucunement expliqué en quoi ses régimes et mesures en matière de licences d'importation contribuaient à assurer le respect d'une quelconque prescription d'une loi ou d'un règlement concernant les questions douanières ou la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1591] Il ne suffit pas d'affirmer simplement que les régimes de licences d'importation "contribuaient effectivement à la surveillance des flux de marchandises par les douanes indonésiennes".[1592]

7.534. Pour les États-Unis, le seul élément de preuve présenté est la Loi douanière[1593], à laquelle il est fait référence dans trois règlements sur les licences d'importation adoptés après l'établissement du Groupe spécial.[1594] Rappelant que des groupes spéciaux antérieurs ont examiné des éléments de preuve se rapportant à l'adoption et au fonctionnement d'une mesure contestée, les États-Unis estiment que l'Indonésie n'a fourni presque aucun élément de preuve montrant que les mesures contestées avaient été prises "pour assurer le respect" de la Loi douanière.[1595] L'Indonésie n'explique pas en quoi ces mesures établiraient que les régimes de licences d'importation existant à la date d'établissement du Groupe spécial ont été établis pour assurer le respect de la Loi douanière.[1596] De même, au nombre des instruments cités par l'Indonésie, le Règlement n° 58/2015 du MOA ne comprend en fait même pas cette simple référence parmi les 20 lois qu'il "mentionne" et ne contient pas du tout le terme "douane".[1597] Aucune autre loi n'a été versée au dossier, et l'Indonésie n'a pas précisé quels aspects de ses lois étaient pertinents pour l'analyse du Groupe spécial ni en quoi les mesures contestées étaient nécessaires pour assurer le respect de ces lois.[1598]

7.535. Puisque l'Indonésie ne mentionne rien d'autre dans le texte de l'un quelconque des instruments qui donnerait à penser qu'il existe un lien avec l'application des mesures douanières[1599], les États-Unis observent que des groupes spéciaux antérieurs ont confirmé que des références générales à l'"application des mesures douanières", à des "lois sanitaires" et à des textes législatifs tout entiers ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article XX d).[1600] Faisant

il a été constaté qu'il ne suffisait pas de faire des références générales à des textes législatifs complexes tout entiers pour identifier "une loi ou un règlement" aux fins de l'article XX d)).

[1590] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 60 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Textiles et vêtements*, paragraphes 7.505 à 7.508; au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179, note de bas de page 271; et aux rapports des groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.523; *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)*, paragraphes 7.175 à 7.179; *République dominicaine – Cigarettes*, paragraphe 7.210; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 6.550; *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.221; *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.292; *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 655).

[1591] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 65.

[1592] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 65 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 142).

[1593] Pièces IDN-65 et IDN-66.

[1594] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 62 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 134).

[1595] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 61 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 657 et 658; *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.539 à 7.542; *Chine – Pièces automobiles*, paragraphes 7.299, 7.310, 7.312, 7.306 à 7.308, et 7.345).

[1596] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 62 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphes 188 et 189. Les États-Unis indiquent que ces instruments ont été adoptés après l'établissement du Groupe spécial et ne font donc pas partie des mesures qui relèvent du mandat du Groupe spécial. Ils ne seraient donc pertinents que dans la mesure où ils influeraient sur la situation juridique qui existait à la date d'établissement du Groupe spécial.

[1597] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 63 et 64 (faisant référence à la pièce IDN-40).

[1598] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 127 et 128 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 69, dans lequel il a été constaté que l'expression "lois et règlements" utilisée à l'article XX d) "dési[gnait] les règles qui [faisaient] partie du système juridique intérieur d'un Membre de l'OMC"; et au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179).

[1599] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 63.

[1600] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 129 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516, 7.517 et 7.521, dans lequel il a été constaté que les références générales faites par la Colombie à des "lois et règlements qui [avaient] trait à l'application des mesures douanières" étaient insuffisantes pour remplir la première condition de l'article XX d); et dans

valoir que l'expression "assurer le respect" éclaire aussi l'interprétation des termes "lois et règlements", qui doivent s'entendre de "règles" dont le respect peut être "assur[é]", les États-Unis soutiennent que les deux dispositions de la Loi douanière (à savoir la définition du terme "douane" et une déclaration figurant dans le préambule) qui sont spécifiquement identifiées par l'Indonésie n'énoncent aucune règle ni obligation dont le respect peut être assuré.[1601] Ils affirment qu'il ne suffit pas qu'une mesure contestée puisse simplement assurer le respect des objectifs de lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC. Le membre de phrase "assurer le respect" "signifie "faire respecter les obligations découlant des lois et règlements" et non "assurer la réalisation des objectifs des lois et règlements"".[1602] C'est pourquoi les États-Unis estiment qu'une définition ou un préambule qui ne contient pas une obligation pertinente n'est pas suffisant, parce qu'il n'est pas une "règle" dont le respect peut être assuré.[1603] De même, la présentation du texte entier de la Loi douanière ne suffit pas pour qu'il soit satisfait à l'élément de l'identification étant donné la diversité des sujets qui y sont traités.[1604]

7.536. Les États-Unis observent que l'absence de lien avec l'application des mesures douanières est confirmée de diverses autres manières. Premièrement, aucun des règlements établissant les diverses restrictions ne mentionne l'application des mesures douanières comme l'un de ses objectifs.[1605] Deuxièmement, les régimes de licences d'importation sont administrés par les ministères du commerce et de l'agriculture et sont distincts du régime douanier de l'Indonésie, lequel est administré par le Ministère des finances. Les États-Unis relèvent que le règlement pertinent dispose explicitement que la vérification avant expédition des produits horticoles "n'amoindrit pas le pouvoir de la Direction générale des douanes et accises du Ministère des finances de mener des inspections douanières".[1606] Troisièmement, lorsqu'elle a notifié ses règlements sur l'importation des produits horticoles et des animaux et produits d'origine animale au Comité des licences d'importation de l'OMC, l'Indonésie n'a pas indiqué que l'application des

---

lequel ce n'est qu'après que la Colombie a cité les dispositions juridiques pertinentes et en a présenté le texte comme élément de preuve que le Groupe spécial a considéré qu'elle avait adéquatement identifié les lois et règlements pertinents; au rapport du Groupe spécial *Colombie – Textiles*, paragraphes 7.505 et 7.507, dans lequel la Colombie a fait référence, de manière générale, aux "règles contre le blanchiment d'actifs" et a désigné deux articles de son Code pénal comme étant des "lois et règlements" visés à l'article XX d), et dans lequel le Groupe spécial a constaté que la Colombie n'avait pas suffisamment identifié l'un des articles et a expliqué que "la Colombie n'en [avait] reproduit le texte dans aucune de ses communications ou déclarations, et n'[avait] pas non plus présenté de pièce le contenant. Autrement dit, le contenu de l'article … ne figu[rait] pas dans le dossier". Les États-Unis notent que ces constatations font l'objet d'un appel et n'ont pas été adoptées.

[1601] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 56 et 59 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphes 69 et 72).

[1602] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 59 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *CEE – Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants*, paragraphe 5.17; aux rapports des Groupes spéciaux *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 658; *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 5.17; *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.248; *CE – Marques et indications géographiques*, paragraphe 7.447; *Canada – Périodiques*, paragraphe 5.9; *Colombie – Textiles et vêtements*, paragraphe 7.482).

[1603] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 59.

[1604] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 57 et 58. Selon les États-Unis, la Loi douanière contient de nombreuses obligations et traite de sujets aussi diversifiés que les déclarations d'exportation (article 10), le transport des marchandises en Indonésie (article 11), les droits de douane et droits d'importation (articles 12 à 17), les droits antidumping et compensateurs (articles 18 à 23), le stockage des produits sous contrôle douanier (articles 42 à 48), les atteintes aux DPI (articles 54 à 64) et la procédure de recours douanier (articles 93 à 101).

[1605] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 132 (faisant référence au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, page 1 (pièce JE-10) (disposant que son objectif est "de protéger les consommateurs, de créer des conditions de certitude et de transparence pour les entreprises, et de simplifier le processus de délivrance des licences et l'administration des importations"); au Règlement n° 86/2013 du MOA, page 1 (pièce JE-15) (disposant que son objectif est "de simplifier le processus d'importation … et d'apporter de la certitude pour ce qui est du traitement des recommandations relatives à l'importation"); au Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, page 1 (pièce JE-21) (disposant que son objectif est "d'améliorer la protection des consommateurs, de préserver les ressources naturelles, d'apporter certitude et transparence aux entreprises, et de simplifier le processus de délivrance des licences et l'administration des importations"); au Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, page 1 (pièce JE-28) (disposant que son objectif est "d'optimiser les services à l'importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés").

[1606] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 130 à 134 (faisant référence à l'article 23 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).

mesures douanières était un but de l'un ou l'autre des régimes.[1607] C'est pourquoi, bien qu'elle affirme que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ont trait à l'application des mesures douanières, l'Indonésie ne mentionne aucun élément de preuve indiquant que cela est, en fait, le cas.[1608] De simples assertions concernant le but de la mesure contestée sont insuffisantes pour établir qu'une mesure est maintenue au titre d'un alinéa de l'article XX.[1609] Enfin, l'Indonésie n'a pas fait d'assertions concernant la compatibilité des lois et règlements pertinents avec les règles de l'OMC.[1610] Compte tenu de cela, les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial devrait plutôt examiner le texte, la structure et l'historique de la mesure contestée afin de déterminer si l'objectif déclaré est, en fait, l'objectif de la mesure.[1611] Selon eux, il ressort clairement du texte, de la structure et de l'historique des règlements relatifs aux licences d'importation et de la législation-cadre en vertu desquels les deux régimes de licences d'importation ont été établis que leur but effectif est de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence des importations[1612]: i) la Loi sur l'horticulture dispose que le gouvernement indonésien doit maintenir l'équilibre de l'offre et de la demande de produits horticoles en "contrôlant l'importation et l'exportation" de produits horticoles et doit "donner la priorité à la vente de produits horticoles locaux"[1613]; ii) la Loi sur les animaux dispose que l'importation d'animaux et de produits d'origine animale ne devrait avoir lieu que "si la production et l'offre locales d'animaux ou de bovins et de produits d'origine animale ne suffit pas à satisfaire les besoins de consommation de la société"[1614]; iii) les règlements relatifs aux licences d'importation ont été promulgués en vertu de ces lois[1615], et des responsables indonésiens ont confirmé que les régimes avaient pour but de restreindre les importations de produits alimentaires afin d'assurer l'autosuffisance en matière de production alimentaire.[1616]

7.537. Les États-Unis font valoir que même si le Groupe spécial constatait que l'une quelconque des mesures contestées était conçue pour assurer le respect d'une loi ou d'un règlement donné compatible avec les règles de l'OMC, il faudrait que l'Indonésie montre que la mesure était "nécessaire" à la réalisation de cet objectif.[1617] Ils font valoir qu'on ne sait pas très bien si les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité apporteraient une quelconque contribution à la capacité de l'Indonésie de répartir ses ressources douanières entre ses points d'entrée. Selon le propre argument de l'Indonésie, les importateurs ne confinent pas, dans la pratique, leurs importations aux points d'entrée spécifiés dans leurs autorisations d'importation.[1618] Par conséquent, en raison du fonctionnement des créneaux de présentation des demandes et périodes de validité, les fonctionnaires indonésiens ne connaîtraient qu'au début de la période les importations maximales autorisées pour cette période et les points par lesquels ces importations pourraient éventuellement entrer. Les États-Unis soutiennent qu'au vu de ces

[1607] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 132; G/LIC/N/2/IDN/14, pièce USA-54 (ne spécifiant aucun objectif administratif pour le Règlement n° 16/2013 du MOT); et G/LIC/N/2/IDN/19, pièce USA-55 (spécifiant que l'objectif administratif du Règlement n° 46/2013 du MOT était "de promouvoir un commerce florissant, d'établir un environnement propice aux activités des entreprises et de favoriser la gestion ordonnée des importations").

[1608] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 131 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 136, 140, 142 à 145, 149 et 163).

[1609] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 131, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144 (disant que les groupes spéciaux "[devraient] tenir compte de l'énoncé par le Membre de l'objectif ou des objectifs qu'il poursuit au moyen de sa mesure, mais [qu']il[s] n'[étaient] pas lié[s] par les qualifications de cet (ces) objectif(s) données par le Membre").

[1610] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 129.

[1611] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 131 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).

[1612] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 133.

[1613] Articles 90 et 92 1) de la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1.

[1614] Article 36 4) de la Loi sur les animaux (pièce JE-4).

[1615] Considérant 4 du préambule du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15, et considérant 5 du préambule du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT (faisant référence à la Loi sur l'horticulture); considérants b) et 5 du préambule du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-28, et considérant 9 du préambule du Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21 (faisant référence à la Loi sur les animaux).

[1616] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 133 (faisant référence aux paragraphes 16, 84 et 85 de leur première communication écrite et aux pièces USA-7, USA-11, USA-13 et USA-14).

[1617] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 135.

[1618] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 137 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 139).

renseignements, on ne sait pas très bien comment les ressources pourraient être réparties entre les points d'entrée. À leur avis, un moyen moins restrictif pour le commerce de réaliser l'objectif consistant à ce que les volumes d'importations attendus soient préalablement notifiés en temps opportun serait un régime de licences d'importation véritablement automatiques dans le cadre duquel les importateurs pourraient présenter des demandes n'importe quel jour avant le dédouanement des marchandises et obtenir l'autorisation d'importer des marchandises du type et selon les quantités demandés par le point d'entrée spécifié. Selon les États-Unis, un tel régime pourrait être administré de la même manière que le régime actuel, serait "raisonnablement disponible"[1619] pour l'Indonésie, permettrait une notification plus exacte et en temps plus opportun des produits que les importateurs prévoient de faire entrer et aiderait donc mieux l'Indonésie à répartir ses ressources.

7.538. Les États-Unis ne voient pas en quoi l'argument de l'Indonésie, à savoir qu'elle dispose de ressources limitées à consacrer au traitement des demandes de licences d'importation, a trait à l'application des mesures douanières.[1620] Ils relèvent que les demandes de licences d'importation sont traitées par le Ministère de l'agriculture et le Ministère du commerce, et non par la Direction générale des douanes et accises du Ministère des finances.[1621] Ainsi, même si les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité permettent d'économiser les ressources affectées aux fonctionnaires traitant les demandes de licences d'importation (et l'Indonésie n'a pas expliqué comment ils le feraient), cela n'apporterait aucune contribution à l'application des mesures douanières. En outre, les États-Unis font valoir que les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité sont très restrictives pour le commerce, interrompant effectivement l'accès des produits des États-Unis au marché indonésien pendant plusieurs semaines par période d'importation et pendant plusieurs mois par an. Selon les États-Unis, il faudrait qu'une mesure apporte une contribution notable à son objectif visé pour justifier un caractère restrictif pour le commerce de ce niveau.[1622] Ainsi, les États-Unis soutiennent que, même si l'on ne tient pas compte du fait que l'Indonésie n'identifie pas de loi ou règlement pertinent ni ne démontre que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ont trait d'une quelconque manière à l'application des mesures douanières, les prescriptions relatives à ces créneaux et périodes ne pourraient pas être justifiées au motif qu'elles satisfont au critère "nécessaire" pour ce qui est de cet objectif.[1623]

7.3.5.1.2 Question de savoir si la mesure 1 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.3.5.1.2.1 Indonésie

7.539. L'Indonésie affirme que ses mesures sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. À cet égard, elle fait valoir que le texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 s'applique expressément à la manière dont une mesure particulière est appliquée[1624]; et qu'il rend compte de la nécessité de maintenir un équilibre entre le droit d'un Membre d'invoquer une exception spécifiée à l'article XX et les droits fondamentaux que les autres Membres tiennent du GATT de 1994.[1625] Compte tenu de cela, elle affirme premièrement que son régime de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale respecte les prescriptions du texte introductif de l'article XX parce qu'il n'est pas appliqué de façon à constituer une discrimination arbitraire ou injustifiable ou à équivaloir à une restriction déguisée au commerce international.[1626] Rappelant les points de repère utilisés pour évaluer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes

[1619] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 138, faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques* rechapés, paragraphe 156; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 308.
[1620] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 139.
[1621] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 37 à 44, et 100 à 103.
[1622] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 140.
[1623] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 141.
[1624] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 146 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).
[1625] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 146 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 156).
[1626] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 146 à 148 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.299).

conditions existent[1627], l'Indonésie fait valoir qu'en ce qui concerne[1628] l'alinéa a), il n'existe pas de discrimination entre les produits importés et les produits nationaux parce que, conformément à la Loi n° 33/2014, les produits nationaux doivent aussi être étiquetés halal.[1629] En ce qui concerne l'alinéa b), l'Indonésie fait valoir que les distinctions existant entre les produits importés et les produits nationaux ne sont en aucune façon plus astreignantes qu'il n'est nécessaire. À cet égard, elle indique que le règlement sur la quarantaine des produits d'origine animale et végétale s'applique à toutes les importations et exportations, ainsi qu'au transport intérieur.[1630] S'agissant de l'alinéa d), elle affirme qu'il n'existe aucune discrimination entre les pays d'importation parce que le régime de licences d'importation est appliqué d'une manière invariable à tous les pays d'importation. À son avis, il s'ensuivrait logiquement que l'application des mesures douanières, de par sa définition, ferait référence à l'importation et à l'exportation de marchandises.[1631]

7.540. Lorsqu'elle fait valoir que l'application de son régime de licences d'importation n'entraîne pas de discrimination, l'Indonésie considère qu'il n'est pas nécessaire de déterminer en outre si la discrimination est injustifiable ou arbitraire, ou si elle a lieu entre des pays où des conditions similaires existent.[1632] Si le Groupe spécial constatait qu'il en est autrement, elle estime alors que la discrimination entraînée ne serait ni arbitraire ni injustifiable parce que le texte introductif de l'article XX ne prohibe pas la discrimination en soi, mais plutôt la discrimination arbitraire ou injustifiable.[1633] L'Indonésie soutient en outre que, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire *États-Unis – Crevettes*, les renseignements concernant son régime de licences d'importation, les procédures de présentation des demandes, ainsi que la justification sous-tendant l'octroi des licences d'importation, sont facilement accessibles à tous.[1634] Pour cette raison, le Groupe spécial devrait constater que ses mesures ne constituent pas une "discrimination arbitraire". Par ailleurs, l'Indonésie soutient qu'elle ne devrait pas avoir l'obligation d'engager des négociations avec les plaignants au sujet d'une législation intérieure pour laquelle elle jouit d'une entière autonomie.[1635]

7.541. Pour évaluer si des mesures constituent une *restriction déguisée au commerce international*, l'Indonésie soutient qu'il faut mettre l'accent sur le mot "déguisée" plutôt que sur le mot "restriction", étant donné que seules les mesures restrictives pour le commerce doivent être examinées au regard du texte introductif.[1636] Rappelant une directive juridique spécifique[1637], elle affirme que la prohibition d'une "restriction déguisée" a pour but non seulement d'assurer la transparence, mais également de compléter la prohibition d'une "discrimination injustifiable" entre les parties contractantes au GATT. Elle fait valoir qu'il n'y a rien dans son régime de licences d'importation (pour les produits horticoles et les produits d'origine animale) qui puisse être considéré comme une restriction "déguisée" au commerce. Elle répète que les raisons pour lesquelles des demandes sont rejetées, ainsi que toutes les prescriptions juridiques et administratives, sont dûment rendues publiques avant leur application[1638], sur le site Web et dans

[1627] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150; au rapport du Groupe spécial *CE – Préférences tarifaires*, paragraphes 7.225 à 7.235; et au rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 7.226 à 7.251). L'Indonésie affirme que les points de repère sont les suivants: i) l'application de la mesure en cause doit entraîner une discrimination; ii) cette discrimination doit être de nature arbitraire ou injustifiable; et iii) cette discrimination doit se produire entre les pays où les mêmes conditions existent.

[1628] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

[1629] L'Indonésie cite l'article 4 de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal, qui dispose que "les produits qui entrent, circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie doivent être certifiés halal", pièce IDN-47.

[1630] L'Indonésie cite le considérant d) de la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux, pièce IDN-67.

[1631] L'Indonésie fait référence à l'article 1 1) de la Loi douanière n° 17/2006, pièce IDN-66.

[1632] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 151.

[1633] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 152 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26).

[1634] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154 (faisant référence aux dires de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Crevettes*).

[1635] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154.

[1636] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 155; rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.236; pièce IDN-68, page 27.

[1637] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 155. Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques*, page 33, laissant entendre que bien que l'objectif d'une mesure puisse ne pas être facile à identifier, l'application de cette mesure à des fins de protection peut néanmoins être déterminée, le plus souvent, d'après sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice.

[1638] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 156 et 157, faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Taxes sur les automobiles*, paragraphe 56, dans lequel le Groupe

ses lois intérieures, respectivement. Par ailleurs, elle soutient que la mesure a été appliquée de bonne foi, et de manière transparente, à tous les partenaires commerciaux.

7.542. En ce qui concerne les éléments individuels de son régime de licences d'importation, et citant une décision spécifique de l'Organe d'appel[1639], l'Indonésie affirme que les mesures qui constituent son régime de licences d'importation n'entraînent pas de discrimination, parce que les mêmes prescriptions juridiques, techniques et administratives sont appliquées à tous les partenaires commerciaux. Elle est d'avis que les mesures d'application des mesures douanières ne s'appliquent bien évidemment pas aux produits nationaux car il s'agit de mesures à la frontière. Cependant, elle précise que pour ce qui concerne la garantie halal et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, elle applique ces prescriptions sur une base non discriminatoire. S'agissant de savoir si une mesure constitue une restriction déguisée au commerce international, l'Indonésie affirme que la question consiste à déterminer si un Membre applique ses règlements de manière transparente.[1640] À cet égard, elle fait valoir qu'en l'espèce, ses mesures sont tout à fait transparentes parce que chaque prescription et chaque réponse aux demandes de licences d'importation sont rendues publiques. Elle estime avoir établi que son régime de licences d'importation n'entraîne pas de discrimination arbitraire ou injustifiable ni ne constitue une restriction déguisée au commerce international. L'Indonésie affirme donc qu'elle a satisfait aux éléments cumulatifs du texte introductif de l'article XX et que son régime de licences d'importation peut être justifié au regard de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994.[1641]

7.3.5.1.2.2 Nouvelle-Zélande

7.543. La Nouvelle-Zélande observe que, dans la première communication écrite de l'Indonésie, le *texte introductif* était à peine mentionné.[1642] Ainsi, l'Indonésie non seulement n'a pas établi que ses mesures étaient nécessaires pour assurer la protection ou le respect des objectifs visés aux alinéas a), b) et d) de l'article XX, mais elle ne s'est pas non plus acquittée de la charge lui incombant de démontrer que ses mesures satisfaisaient aux prescriptions du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994.[1643] Étant donné que la fonction du texte introductif est de prévenir l'abus ou la mauvaise utilisation du droit qu'a un Membre d'invoquer les exceptions figurant aux alinéas de l'article XX, la Nouvelle-Zélande soutient que la partie invoquant ledit article a la charge de montrer qu'une mesure est appliquée d'une manière compatible avec le texte introductif.[1644] L'Indonésie devrait donc démontrer que toute mesure justifiée au regard d'un alinéa de l'article XX n'est pas une restriction déguisée au commerce; que la mesure n'établit pas de discrimination "entre les pays où les mêmes conditions existent", y compris entre l'Indonésie et d'autres Membres; et que cette discrimination n'est pas "arbitraire ou injustifiable".[1645] La Nouvelle-Zélande rappelle que le critère servant à examiner si une mesure est appliquée d'une manière compatible avec le texte introductif appelle une détermination objective fondée, le plus souvent, sur "la

spécial a été d'avis que, puisque la mesure avait été dûment rendue publique et n'avait pas été appliquée avant sa publication, elle ne pouvait pas être considérée comme "déguisée". L'Indonésie souligne qu'elle a publiquement annoncé sa mesure en promulguant les règlements du MOT et du MOA, et que le Règlement n° 58/2015 du MOA a été notifié au Comité SPS (document G/SPS/N/IDN/105), pièce IDN-69.

[1639] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 248 et 249, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150, dans lequel il est dit que "[s]elon le libellé précis de ce texte, une mesure ne doit pas être appliquée de façon à constituer soit un moyen de "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent", soit une "restriction déguisée au commerce international"".

[1640] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 250, faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Taxes sur les automobiles*, paragraphe 56.

[1641] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 251; déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 38.

[1642] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 300, dans laquelle la Nouvelle-Zélande observe que la seule référence au texte introductif figure au paragraphe 124 de la première communication écrite de l'Indonésie. Dans l'affaire *Thaïlande – Cigarettes*, l'Organe d'appel a relevé le fait que la Thaïlande n'avait fait référence au texte introductif qu'une seule fois, et en a conclu que "[c]ela ne [pouvait] suffire à établir que les prescriptions administratives additionnelles satis[faisaient] aux prescriptions du texte introductif de l'article XX" (paragraphe 179).

[1643] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 309.

[1644] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 301, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.297.

[1645] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 301 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28, dans lequel l'Organe d'appel a été d'avis que les concepts de "restriction déguisée au commerce international" et de "discrimination arbitraire ou injustifiable" étaient des concepts liés, "chacun[] influ[ant] sur le sens de[] [l']autre[]").

conception, les principes de base et la structure révélatrice d'une mesure"[1646]; et que la charge de démontrer qu'une mesure provisoirement justifiée au regard de l'une des exceptions prévues à l'article XX ne constitue pas un abus d'une telle exception au regard du texte introductif est une "tâche plus lourde que celle qui consist[e] à montrer qu'une exception … est applicable à la mesure en cause".[1647]

7.544. La Nouvelle-Zélande affirme que le texte, la structure et l'historique des règlements relatifs aux licences d'importation et de la législation-cadre en vertu desquels les régimes de licences d'importation de l'Indonésie ont été établis montrent que le but effectif des mesures contestées est de restreindre les importations de produits agricoles lorsque la production nationale est jugée suffisante, dans le cadre de la politique menée par l'Indonésie pour assurer l'autosuffisance alimentaire.[1648] Ainsi, selon la Nouvelle-Zélande, les régimes de licences d'importation en cause sont mis en œuvre au moyen de règlements adoptés au titre de ces lois générales[1649], qui donnent effet, au moyen des mesures contestées, aux objectifs d'autorestriction du commerce.

7.545. Examinant si les mesures contestées sont appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international, la Nouvelle-Zélande affirme que l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve lui incombant.[1650] En revanche, la Nouvelle-Zélande a déterminé que le véritable but de chacune des mesures indonésiennes s'inscrivait dans un régime conçu pour restreindre les importations de produits agricoles dans les cas où la production nationale est jugée suffisante pour satisfaire la demande intérieure.[1651] Elle soutient aussi que les mesures de l'Indonésie constituent des restrictions "déguisées" en ce sens que l'Indonésie a invoqué l'article XX pour les justifier; et que les mesures "prennent l'apparence" de mesures répondant dans leur forme aux conditions prescrites dans une exception énumérée à l'article XX.[1652] La Nouvelle-Zélande considère qu'elle a démontré, dans ses réponses mesure par mesure, que dans chaque cas, l'Indonésie n'avait pas établi *prima facie* que l'article XX s'appliquait.

7.546. S'agissant de la discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, la Nouvelle-Zélande soutient que les critères juridiques pertinents sont les suivants[1653]: i) l'application de la mesure doit entraîner une discrimination; ii) la discrimination doit être de nature arbitraire ou injustifiable; et iii) la discrimination doit se produire entre les pays où les mêmes conditions existent. Elle affirme que l'Indonésie a la charge de prouver que l'article XX fournit une justification pour chacune de ses mesures, en démontrant qu'aucun de ces éléments ne s'applique. Selon la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie ne l'a pas fait et elle n'a pas non plus démontré que l'une quelconque des mesures contestées s'appliquait aux produits nationaux ni expliqué quel était le fondement de la discrimination entre les produits nationaux et locaux. Par exemple, l'Indonésie n'a pas expliqué pour quelle raison elle restreignait l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés seulement. S'agissant du troisième élément, la Nouvelle-Zélande observe que l'Indonésie fait souvent référence à son climat équatorial. Selon la Nouvelle-Zélande, cela ne justifie pas, par exemple, la mesure relative à la période de récolte en

[1646] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 302 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.302).

[1647] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 302 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).

[1648] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 303 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 2, 15 à 18, et 67 à 71).

[1649] Par exemple, la Nouvelle-Zélande cite l'article 36 B 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux (pièce JE-5), qui dispose que l'importation d'animaux et de produits d'origine animale ne devrait avoir lieu que "si la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population"; les articles 14 et 36 de la Loi sur les produits alimentaires (pièce JE-2), qui dispose que les importations de produits alimentaires ne sont autorisées que dans la mesure où il y a une quelconque pénurie au niveau national; l'article 30 1) de la Loi sur les exploitants agricoles (pièce JE-3), qui prohibe l'importation de produits agricoles lorsque les produits agricoles nationaux disponibles sont suffisants pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires.

[1650] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 304 à 306.

[1651] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 305, et note de bas de page 428, dans laquelle la Nouvelle-Zélande renvoie aux sections de sa première communication écrite qui se rapportent à chaque mesure contestée.

[1652] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 306 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28).

[1653] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 307 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150).

Indonésie, car les mêmes conditions climatiques existent tant pour les produits nationaux que pour les produits importés dès lors que ces derniers sont en Indonésie.[1654]

7.547. La Nouvelle-Zélande considère que, dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie ne justifie pas provisoirement ses régimes de licences d'importation dans leur ensemble au regard des alinéas de l'article XX, de sorte que le stade du texte introductif n'est même pas atteint.[1655] En tout état de cause, la Nouvelle-Zélande allègue que l'Indonésie ne montre pas non plus que ses mesures sont appliquées d'une manière compatible avec le texte introductif.[1656]

7.548. Relevant que l'Indonésie affirme, sur la base du premier élément du texte introductif, que son régime de licences d'importation n'est pas appliqué de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent[1657], la Nouvelle-Zélande fait valoir que cette affirmation devrait être rejetée parce que l'Organe d'appel a confirmé que l'un des facteurs les plus importants pour cette évaluation était la question de savoir si la discrimination pouvait être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure avait été provisoirement justifiée au titre des alinéas de l'article XX du GATT de 1994, ou si elle était rationnellement liée à cet objectif.[1658] La Nouvelle-Zélande soutient qu'elle a démontré que l'Indonésie n'avait pas montré que l'une quelconque de ses mesures pouvait être conciliée avec les objectifs de politique générale énoncés à l'article XX ou était rationnellement liée à ces objectifs.[1659]

7.549. S'agissant du deuxième élément du *texte introductif*, la Nouvelle-Zélande conteste l'argument de l'Indonésie selon lequel, parce que ses mesures sont "chaque fois publiquement annoncées par l'application d'un règlement du MOT ou du MOA", elles ne constituent pas des restrictions déguisées au commerce.[1660] Elle rappelle qu'une "restriction ou une discrimination *cachée* ou *non annoncée* dans le commerce international n'épuise *pas* le sens de l'expression "restriction déguisée"" figurant dans le texte introductif.[1661] À cet égard, la Nouvelle-Zélande prône une interprétation plus large de l'expression "restriction déguisée" qui, selon elle, est compatible avec le but consistant à "éviter l'abus ou l'utilisation illégitime des exceptions aux règles de fond prévues à l'article XX".[1662] Par conséquent, elle affirme avoir démontré que les mesures de l'Indonésie sont des "restrictions déguisées".[1663]

7.3.5.1.2.3 États-Unis

7.550. Les États-Unis affirment qu'en tant que partie invoquant une exception prévue à l'article XX, l'Indonésie a la charge de démontrer qu'elle a satisfait aux prescriptions du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994. Cela signifie que l'Indonésie doit démontrer que les mesures en cause ne sont pas i) appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, ii) soit une restriction déguisée au commerce international.[1664] Les États-Unis relèvent aussi que l'Indonésie n'a aucunement tenté de s'acquitter de la charge lui incombant au titre du texte introductif dans sa première communication écrite, et que les arguments limités qu'elle a avancés dans sa deuxième communication sont insuffisants pour étayer son allégation.[1665] Rappelant les critères juridiques

[1654] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 308.
[1655] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48.
[1656] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48; deuxième communication écrite, paragraphe 300.
[1657] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 148.
[1658] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 49 et 50 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306).
[1659] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 50; deuxième communication écrite, paragraphes 307 à 309.
[1660] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 157 et 250.
[1661] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 51 et 52 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28 (dans lequel l'Organe d'appel a confirmé ce qui suit: "[L]a "restriction déguisée", quels que soient les autres éléments qu'elle comprend, peut être interprétée correctement comme englobant les restrictions qui … prennent l'apparence d'une mesure répondant dans sa forme aux conditions prescrites dans l'une des exceptions énumérées à l'article XX")).
[1662] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28.
[1663] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 51 et 52; deuxième communication écrite, paragraphes 300 à 306.
[1664] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 231.
[1665] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 67.

pour l'évaluation des éléments de la *discrimination arbitraire ou injustifiable*[1666] et de la *restriction déguisée au commerce international*[1667], les États-Unis font valoir que, dans le présent différend, l'Indonésie n'a pas encore fourni d'explication ou d'élément de preuve concernant le point de savoir si les mesures en cause satisfont aux prescriptions du texte introductif. Par conséquent, selon eux, aucune des allégations de l'Indonésie n'établit l'existence des éléments requis d'un moyen de défense au titre de l'article XX.[1668]

7.551. Les États-Unis estiment que, dans la mesure où l'Indonésie présente par la suite des arguments ou éléments de preuve concernant le texte introductif, il reste difficile de voir comment elle peut s'acquitter de la charge lui incombant, compte tenu des données de faits versées au dossier. Ils font valoir que les mesures en cause établissent une discrimination arbitraire ou injustifiable à l'égard des importations parce qu'elles imposent des restrictions importantes au commerce et n'ont guère ou pas de relation avec les objectifs de politique générale par rapport auxquels l'Indonésie cherche à les justifier au titre des alinéas de l'article XX.[1669]

7.552. S'agissant de l'exception relative à la moralité publique visée à l'article XX a), les États-Unis font valoir que les restrictions à l'utilisation finale et à l'utilisation, à la vente et au transfert, qui prohibent ou restreignent l'accès des produits importés aux détaillants et consommateurs, entraînent une discrimination arbitraire et injustifiable. Ces restrictions ne servent qu'à imposer des charges à l'importation qui n'existent pas pour les produits nationaux.[1670] En fait, les produits horticoles nationaux ne doivent pas forcément être vendus par l'intermédiaire de distributeurs et les produits d'origine animale nationaux ne sont pas exclus des marchés traditionnels et autres. Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les produits nationaux doivent aussi être étiquetés halal[1671], les États-Unis précisent que le respect des prescriptions relatives à l'étiquetage halal ou d'autres prescriptions n'est pas en cause dans le présent différend: les mesures contestées sont les restrictions à la vente, à l'utilisation et au transfert des produits horticoles importés, la prohibition de la vente de viande de bœuf et d'autres produits d'origine animale importés sur les marchés traditionnels ou modernes; et la limitation des quantités totales de produits horticoles importés fondée sur la capacité de stockage que possède l'importateur.[1672] L'Indonésie n'a avancé aucun argument au titre du texte introductif concernant le caractère arbitraire et injustifiable de ces restrictions.

7.553. S'agissant de la protection de la santé des personnes visée à l'article XX b), les États-Unis affirment que les restrictions fondées sur la période de récolte dans le pays, sur la capacité de stockage des importateurs, sur l'utilisation, la vente et le transfert des produits importés, ainsi que la prescription relative au délai de six mois après récolte, et les prescriptions relatives aux prix de référence et aux achats sur le marché intérieur constituent une discrimination arbitraire et injustifiable. Chacune de ces restrictions n'a guère de relation, si tant est qu'elle en a une, avec

[1666] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 232 à 234, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306, dans lequel l'Organe d'appel a constaté que "l'un des facteurs les plus importants … [était] la question de savoir si la discrimination [pouvait] être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure [avait] été provisoirement justifiée au titre des alinéas de l'article XX, ou si elle [était] rationnellement liée à cet objectif"; et au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 1791 (disant ce qui suit: "En tout et pour tout, cette référence correspondait à l'argument de la Thaïlande selon lequel, "[é]tant donné que ces mesures [étaient] appliquées à tous les produits, importés ou nationaux, soumis à la TVA, elles n'[étaient] pas appliquées de façon à constituer soit une discrimination arbitraire ou injustifiable soit une restriction déguisée au commerce international". Cela ne peut suffire à établir que les prescriptions administratives additionnelles satisfont aux prescriptions du texte introductif de l'article XX").

[1667] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 233 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28, dans lequel l'Organe d'appel a constaté que ce membre de phrase "[pouvait] être interprétée correctement comme englobant les restrictions qui équival[aient] à une discrimination arbitraire ou injustifiable dans le commerce international et pren[aient] l'apparence d'une mesure répondant dans sa forme aux conditions prescrites dans l'une des exceptions énumérées à l'article XX"; au rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.236, dans lequel le Groupe spécial a constaté que "déguiser" signifiait "tromper" et "dénaturer", et a considéré qu'une restriction "qui, dans la forme, répond[ait] aux exigences de l'article XX[], de[venait] donc abusive si ce respect n'[était] en fait qu'un déguisement et que des buts de restriction aux échanges [étaient] poursuivis sous le couvert de la mesure").

[1668] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 234.

[1669] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 235.

[1670] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 236.

[1671] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 68 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150).

[1672] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 68.

l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Comme les restrictions ne sont pas rationnellement liées à l'objectif, elles se traduisent par des coûts et limitations pesants à l'importation des produits horticoles et produits d'origine animale.[1673] Répliquant à l'Indonésie qui affirme que "[l]es distinctions qui existent entre les produits importés et les produits nationaux ne sont en aucune façon plus astreignantes qu'il n'est nécessaire", et cite à titre d'exemple une disposition de sa loi sur la quarantaine[1674], les États-Unis affirment que l'Indonésie ne fournit pas d'élément de preuve ou d'explication indiquant quelles distinctions existent entre les produits importés et les produits nationaux en vertu de cette loi ou d'autres, ou comment ces distinctions s'appliquent aux mesures qu'elle cherche à justifier au regard de l'article XX b).[1675] Par ailleurs, on ne sait toujours pas très bien dans quel but l'Indonésie cite la loi sur la quarantaine car aucune des mesures en cause n'a trait à la quarantaine des importations.[1676]

7.554. Au sujet de l'article XX d), les États-Unis soutiennent que l'Indonésie n'a pas montré qu'il y avait un lien rationnel entre les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité, les conditions fixes des licences, les prescriptions de réalisation, les prescriptions relatives à la capacité de stockage, et les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert, d'une part, et l'objectif déclaré consistant à assurer le respect des lois douanières, d'autre part. Comme ces restrictions ne se rapportent pas à l'objectif consistant à assurer le respect des lois douanières de l'Indonésie, elles n'existent que pour restreindre les importations et protéger la branche de production nationale et, par conséquent, elles entraînent une discrimination arbitraire et injustifiable.[1677]

7.555. Passant à l'argument de l'Indonésie selon lequel aucune discrimination ne découle de l'une quelconque de ses mesures parce que ses régimes de licences d'importation s'appliquent de la même manière à tous les pays d'importation, les États-Unis estiment qu'il ne traite pas le fait que les régimes de l'Indonésie entraînent effectivement une discrimination à l'égard des produits importés par rapport aux produits nationaux.[1678] En tout état de cause, les États-Unis observent que l'Indonésie n'a pas fourni la totalité des lois et règlements pertinents concernant les questions douanières ou la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui se rapportent à ses moyens de défense au titre de l'article XX d), ni précisé quels aspects de ces lois étaient pertinents aux fins de l'analyse au regard du texte introductif.[1679] Par conséquent, les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial (et les coplaignants) ne dispose d'aucune base sur laquelle évaluer l'affirmation de l'Indonésie.

7.556. Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la discrimination, si elle existe, n'est pas arbitraire parce que les prescriptions en matière de licences d'importation et les justifications des décideurs indonésiens concernant les certifications sont "accessibles à tous les requérants"[1680], les États-Unis rappellent que pour l'évaluation de l'élément du texte introductif relatif à la discrimination arbitraire ou injustifiable, l'un des facteurs les plus importants est la question de savoir si la discrimination peut être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure a été provisoirement justifiée au titre de l'un des alinéas de l'article XX, ou si elle est rationnellement liée à cet objectif.[1681] Les États-Unis pensent que les arguments de l'Indonésie n'expliquent pas en quoi la discrimination découlant des mesures qu'elle cherche à justifier au regard de l'article XX est rationnellement liée aux actions de protéger le halal, de garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et d'assurer le respect des mesures douanières. L'Indonésie n'a donc pas montré que ses mesures ne constituaient pas une discrimination arbitraire et injustifiable.[1682]

7.557. Enfin, pour ce qui est de l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle aucune de ses mesures ne constitue une restriction déguisée au commerce international parce qu'elle rend publics les lois

[1673] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 237.
[1674] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.
[1675] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 69.
[1676] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 69.
[1677] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 238.
[1678] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 70.
[1679] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 70.
[1680] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154.
[1681] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 71 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306).
[1682] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 71.

et règlements pertinents en matière de licences d'importation ainsi que les raisons du rejet d'une demande[1683], et rappelant des constatations antérieures de l'Organe d'appel[1684], les États-Unis considèrent que la simple assertion de l'Indonésie selon laquelle "il n'y a pas de manque de transparence" ne permet pas de satisfaire à cet élément. Les États-Unis indiquent que les politiques publiques officielles, le texte des mesures et des déclarations de responsables gouvernementaux confirment que le véritable objectif des restrictions à l'importation de l'Indonésie est la protection de ses propres producteurs nationaux, et que les justifications avancées *a posteriori* par l'Indonésie ne peuvent pas occulter ce fait.[1685]

7.558. En conséquence, pour les raisons exposées plus haut, les États-Unis sont d'avis que les mesures contestées constituent des restrictions déguisées au commerce.[1686] Des éléments de preuve provenant de politiques publiques officielles, du texte des mesures et de déclarations de responsables gouvernementaux confirment que le véritable objectif des mesures indonésiennes est la protection des producteurs nationaux. Les États-Unis rappellent leur description de la politique d'"autosuffisance" menée par l'Indonésie en ce qui concerne les produits alimentaires, qui vise à réduire progressivement et finalement stopper l'importation de tous les produits agricoles.[1687] Ils estiment que l'élément de preuve le plus révélateur des objectifs restrictifs pour le commerce de l'Indonésie est une communication intraministérielle concernant l'imposition de restrictions saisonnières pour les produits horticoles.[1688] Ils pensent qu'il est difficile de voir comment l'Indonésie pourrait s'acquitter de la charge lui incombant de montrer que les mesures ne constituent pas une discrimination arbitraire ou injustifiable ni des restrictions déguisées au commerce, étant donné la quantité considérable d'éléments de preuve versés au dossier qui indiquent le contraire.[1689]

7.3.5.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.5.2.1 Introduction

7.559. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 1 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.5.2.2 Disposition juridique pertinente

7.560. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

[1683] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 156, et 250.

[1684] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 72 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28, dans lequel l'Organe d'appel a dit qu'"[i]l [était] … clair qu'une restriction ou une discrimination cachée ou non annoncée dans le commerce international n'épuis[ait] pas le sens de l'expression "restriction déguisée""; les États-Unis sont d'avis qu'en revanche, cet élément peut être interprété comme englobant des restrictions qui prennent "l'apparence d'une mesure répondant dans sa forme aux conditions prescrites dans l'une des exceptions énumérées à l'article XX").

[1685] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 72 (faisant référence à leur deuxième communication écrite, paragraphes 239 et 240).

[1686] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 239.

[1687] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 239 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 10, 13 à 16, 82 et 83 (les États-Unis soutiennent que l'objectif d'"autosuffisance" est à la base des mesures en cause, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les animaux, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles contenant toutes des dispositions imposant de n'autoriser l'importation que si la production ou l'offre locales sont insuffisantes pour répondre à la demande); et paragraphes 16 et 85 (les États-Unis mentionnent des déclarations de responsables du gouvernement indonésien, tant des ministres que des fonctionnaires, qui ont fait état de l'objectif du gouvernement consistant à réduire les importations de viande de bœuf, de produits horticoles et d'autres produits alimentaires)).

[1688] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 240 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 62 et 63; et à la pièce US-25 (dans cette lettre, des responsables gouvernementaux chargés de l'administration de ces restrictions expliquent ouvertement comment et pourquoi ils restreignent l'importation de produits. Spécifiquement, le Directeur de l'horticulture du Ministère de l'agriculture explique qu'il impose ces restrictions afin de veiller à ce que les produits horticoles importés ne fassent pas concurrence aux produits locaux pendant leur saison de récolte)).

[1689] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 241.

Article XX

Exceptions générales

> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures
>
> *a*) …
>
> …
>
> d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur; …

7.561. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section 7.3.5.2.2, l'évaluation d'une allégation concernant une justification au regard de l'article XX suppose une analyse en deux volets au cours de laquelle une mesure doit i) être provisoirement justifiée au regard d'un des alinéas de l'article XX, en l'espèce l'alinéa d), et ensuite ii) analysée au regard du *texte introductif* de l'article XX.[1690] Ainsi, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1691] Par conséquent, il incombe à l'Indonésie de démontrer que la mesure pertinente est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) et que la mesure est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX.

7.562. En ce qui concerne le premier volet du critère, dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a expliqué que, pour qu'un défendeur justifie provisoirement une mesure au regard de l'article XX d) du GATT de 1994, les deux éléments suivants devaient être réunis: i) la mesure devait avoir "pour objet" d'assurer le respect de lois ou de règlements qui n'étaient pas eux-mêmes incompatibles avec l'une ou l'autre des dispositions du GATT de 1994; et ii) la mesure devait être "nécessaire" pour assurer ce respect.[1692] Dans l'affaire *Argentine – Services financiers*, l'Organe d'appel, dans le contexte d'une exception similaire énoncée à l'article XIV c) de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), a constaté qu'en ce qui concerne le premier élément, le membre de phrase "pour assurer le respect" circonscri[vait] le champ de l'article XIV c) de l'AGCS car il se rappor[tait] à la fonction des mesures qu'un Membre [pouvait] chercher à justifier au regard de cette disposition. Ce membre de phrase implique la nécessité d'examiner tout d'abord la relation entre la mesure incompatible et les lois ou règlements pertinents, et, à cette fin, prescrit que les groupes spéciaux examinent attentivement la conception des mesures qu'il s'agit de justifier. Selon l'Organe d'appel, il peut être dit qu'une mesure "assure le respect" de lois ou règlements lorsque sa conception montre qu'elle assure le respect de règles, obligations ou prescriptions spécifiques prévues par ces lois ou règlements, même s'il ne peut pas être garanti que la mesure réalisera ce résultat avec une certitude absolue.[1693] Puisqu'il incombe au défendeur d'identifier des règles, obligations ou prescriptions spécifiques contenues dans les lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC, plus un défendeur est en mesure de le faire avec précision, plus il sera probable qu'il pourra

[1690] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24; *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 119 et 120; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 292).

[1691] Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 179.

[1692] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157.

[1693] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. (notes de bas de page omises)

clarifier comment et en quoi la mesure incompatible assure le respect de ces lois ou règlements. Toutefois, dans les cas où l'évaluation de la conception de la mesure, y compris sa teneur et son fonctionnement prévu, montre que la mesure n'est pas apte à assurer le respect des règles, obligations ou prescriptions spécifiques prévues par la loi ou le règlement pertinent, telles qu'elles sont identifiées par le défendeur, il n'y a pas de relation qui satisfait aux prescriptions de cette étape.[1694] Il ne serait peut-être pas requis de poursuivre l'analyse pour ce qui est de savoir si cette mesure est "nécessaire" pour assurer ce respect. L'Organe d'appel est d'avis qu'il en est ainsi parce qu'il n'y a aucune justification au regard de l'article XIV c) pour une mesure qui n'est pas conçue pour "assurer le respect" des lois ou règlements d'un Membre. Il insiste en outre sur le fait qu'un groupe spécial ne doit pas, cependant, structurer son analyse du premier élément de telle manière qu'il est amené à tronquer cette analyse prématurément, empêchant ainsi l'examen d'aspects cruciaux du moyen de défense du défendeur se rapportant à l'analyse de la "nécessité".[1695]

7.563. En ce qui concerne le deuxième élément, dans l'affaire *Argentine – Services financiers*, l'Organe d'appel a aussi expliqué qu'il impliquait une analyse globale plus approfondie de la relation entre la mesure incompatible et les lois ou règlements pertinents. En particulier, il implique qu'il faut évaluer si, au vu de tous les facteurs pertinents dans l'analyse de la "nécessité", cette relation est suffisamment directe pour que la mesure puisse être jugée "nécessaire" pour assurer le respect de ces lois ou règlements.[1696] À cet égard, le "critère de la nécessité" suppose de "soupeser et mettre en balance" une série de facteurs, y compris l'importance de l'objectif, la contribution de la mesure à cet objectif et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure.[1697] L'exercice de soupesage et de mise en balance peut être interprété comme "une opération holistique qui consiste à réunir toutes les variables de l'équation et à les évaluer les unes en relation avec les autres après les avoir examinées individuellement, afin d'arriver à un jugement global".[1698] L'Organe d'appel a par ailleurs expliqué que, dans la plupart des cas, il faudrait ensuite procéder à une comparaison entre la mesure contestée et les solutions de rechange possibles.[1699]

7.564. S'agissant des facteurs spécifiques de l'analyse de la "nécessité", l'Organe d'appel a indiqué que cette analyse impliquait "une évaluation de l'"importance relative" des intérêts ou valeurs promus par la mesure contestée".[1700] Plus les intérêts ou valeurs qui sont exprimés dans l'objectif de la mesure sont vitaux ou importants, plus il serait facile d'admettre la "nécessité" d'une mesure.[1701] Dans l'affaire *Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a expliqué qu'un facteur à considérer également dans le soupesage et la mise en balance des facteurs pertinents lorsqu'il s'agissait d'évaluer si une mesure était "nécessaire" au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 était la "mesure suivant laquelle elle favori[sait] la réalisation de l'objectif poursuivi: garantir le respect de la loi ou du règlement en question".[1702] Pour évaluer ce facteur, "le devoir d'un groupe spécial est d'évaluer, qualitativement ou quantitativement, l'étendue de la contribution de la mesure au but poursuivi, et non de simplement déterminer si la

[1694] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.126.

[1695] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. (notes de bas de page omises)

[1696] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.204. (notes de bas de page omises)

[1697] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 164; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 306; et *Brésil – Pneumatiques* rechapés, paragraphe 182).

[1698] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques* rechapés, paragraphe 182. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.75. L'Organe d'appel explique qu'il n'est pas possible de répondre à la question de savoir si un degré particulier de contribution est suffisant pour qu'une mesure soit considérée comme "nécessaire" séparément d'une évaluation du degré du caractère restrictif pour le commerce de la mesure et de l'importance relative de la valeur ou de l'intérêt en jeu. Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.77.

[1699] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 307; et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 166). *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.70.

[1700] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 306 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 162; et *CE – Amiante*, paragraphe 172). *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.71.

[1701] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 162. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.71.

[1702] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163.

mesure apporte ou non une contribution".[1703] Il en est ainsi parce que "[p]lus cet apport est grand, plus il sera facile de considérer que la mesure peut être "nécessaire"".[1704] L'Organe d'appel a été d'avis qu'il n'y avait pas "de critère généralement applicable exigeant l'utilisation d'un niveau minimal de contribution prédéterminé pour analyser la nécessité d'une mesure au titre de l'article XX du GATT de 1994".[1705] Puisque la contribution d'une mesure est seulement un élément de la détermination de la nécessité au titre de l'article XX, l'évaluation de la question de savoir si une mesure est "nécessaire" ne peut pas être déterminée par le seul degré de contribution, mais dépendra de la manière dont les autres facteurs du critère de la "nécessité" éclairent l'analyse.[1706] Un autre facteur pertinent qu'il nous faut prendre en compte pour effectuer une analyse de la "nécessité" est le caractère restrictif de la mesure pour le commerce international. Pour évaluer ce facteur, nous "[devons nous] efforcer d'évaluer le degré du caractère restrictif pour le commerce d'une mesure, et non simplement déterminer si la mesure implique ou non une certaine restriction au commerce".[1707] Dans la plupart des cas, un groupe spécial doit aussi comparer la mesure contestée et les mesures de rechange possibles qui assurent le même niveau de protection tout en étant moins restrictives pour le commerce.[1708] L'Organe d'appel a expliqué qu'il pouvait être constaté qu'une mesure de rechange n'était pas "raisonnablement disponible" lorsqu'"elle [était] de nature purement théorique, par exemple, lorsque le Membre défendeur n'[était] pas capable de l'adopter ou lorsque la mesure impos[ait] une charge indue à ce Membre, par exemple des coûts prohibitifs ou des difficultés techniques substantielles".[1709] La partie plaignante assume la charge d'identifier toutes mesures de rechange que la partie défenderesse aurait, à son avis, dû prendre.[1710]

7.565. S'agissant du deuxième volet du critère, le *texte introductif* exige que la mesure ne soit pas appliquée de façon à constituer soit un moyen de "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent", soit "une restriction déguisée au commerce international". L'Organe d'appel a dit que la fonction du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994 "[était] de prévenir l'abus ou la mauvaise utilisation du droit qu'[avait] un Membre d'invoquer les exceptions figurant aux alinéas de cet article".[1711] Selon lui, le *texte introductif* "impose des disciplines additionnelles pour les mesures dont il a été constaté qu'elles violaient une obligation énoncée dans le GATT de 1994, mais qui ont aussi été jugées provisoirement justifiées au regard de l'une des exceptions énoncées aux alinéas de l'article XX".[1712] Le *texte introductif* fait cela en exigeant que les mesures ne soient pas "appliquées de façon à constituer soit un moyen de

[1703] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.234. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.72.

[1704] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163.

[1705] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.213.

[1706] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.215.

[1707] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.234. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.73. Comme pour l'évaluation de la contribution d'une mesure à son objectif, l'examen du caractère restrictif d'une mesure peut être fait qualitativement ou quantitativement. Dans cette même veine, l'Organe d'appel a indiqué qu'"[u]ne mesure qui [avait] une incidence relativement faible sur les produits importés pourr[ait] plus facilement être considérée comme "nécessaire" qu'une mesure qui [avait] des effets restrictifs profonds ou plus larges". Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.73.

[1708] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169. Dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, l'Organe d'appel a rappelé que, dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique),* il avait identifié dans le contexte de l'article 2.2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) les circonstances dans lesquelles une comparaison avec des mesures de rechange possibles pouvait ne pas être requise, par exemple, lorsque la mesure contestée n'était pas restrictive pour le commerce ou lorsqu'elle n'apportait aucune contribution à l'objectif. (Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, note de bas de page 1181 relative au paragraphe 5.169 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Thon II* (Mexique), note de bas de page 647 relative au paragraphe 322)).

[1709] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 308. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.74.

[1710] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphes 309 à 311). L'Organe d'appel a noté que "l'utilité de l'examen de l'interaction entre les différents facteurs de l'analyse de la nécessité, et [de] l'établissement d'une comparaison avec des mesures alternatives potentielles, résid[ait] dans le fait que cela donn[ait] un moyen de vérifier ces facteurs dans le cadre d'un exercice holistique de soupesage et de mise en balance". Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.215. (note de bas de page omise) *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.75.

[1711] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.296 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).

[1712] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.296.

discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international".[1713] Il incombe à la partie qui invoque l'exception de démontrer qu'une mesure provisoirement justifiée au regard de l'une des exceptions énoncées à l'article XX ne constitue pas un abus de cette exception au regard du texte introductif.[1714] C'est "une tâche plus lourde que celle qui consist[e] à montrer qu'une exception … est applicable à la mesure en cause".[1715] L'Organe d'appel a expliqué que le *texte introductif* de l'article XIV de l'AGCS, dont le libellé est semblable à celui de l'article XX, faisait référence "[à] l'*application* d'une mesure dont le Groupe spécial a[vait] déjà constaté qu'elle était incompatible avec l'une des obligations prévues par l'AGCS, mais relevant de l'un des paragraphes de l'article XIV".[1716] L'Organe d'appel a précisé que, même si cela laisse entendre que l'examen était axé sur la façon dont la mesure était *appliquée*, il notait que la question de savoir si une mesure était *appliquée* d'une façon particulière "[pouvait] ... être déterminée, le plus souvent, d'après sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice".[1717] Il est donc pertinent de prendre en compte la conception, les principes de base et la structure révélatrice d'une mesure afin d'établir si la mesure, dans son application effective ou attendue, constitue un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent. Cela implique de tenir compte des "prescriptions de fond aussi bien que de procédure" de la mesure en cause.[1718]

7.566. Nous rappelons que le *texte introductif* dispose que les mesures ne doivent pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international". Les deux premières situations (à savoir, la discrimination arbitraire ou la discrimination injustifiable) ont souvent été traitées conjointement.[1719] L'existence de l'une de ces situations est suffisante pour permettre de conclure qu'une mesure ne peut pas être justifiée au regard de l'article XX du GATT de 1994.[1720] L'Organe d'appel a indiqué que pour qu'une mesure s'applique de façon à constituer une "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions exis[taient]", il fallait trois éléments: i) l'application de la mesure devait entraîner une discrimination; ii) la discrimination devait être de nature arbitraire ou injustifiable; et iii) cette discrimination devait se produire entre les pays où les mêmes conditions existaient.[1721] Comme l'Organe d'appel l'a indiqué, "[l]'évaluation de ces facteurs … faisait partie d'une analyse axée sur la cause, ou la raison d'être, de la discrimination".[1722] L'Organe d'appel a expliqué que l'analyse de la question de savoir si la discrimination était arbitraire ou injustifiable au sens du texte introductif "devrait être axée sur la cause de la discrimination, ou la raison d'être avancée pour expliquer son existence".[1723] Par ailleurs, selon lui, l'un des facteurs les plus importants pour l'évaluation d'une discrimination arbitraire ou injustifiable est la question de savoir si la discrimination peut être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure a été provisoirement justifiée au titre de l'un des alinéas de l'article XX, ou si elle est rationnellement liée à cet objectif.[1724] Pour l'Organe d'appel, lorsqu'il s'agit de déterminer quelles

[1713] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169.
[1714] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.297 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).
[1715] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.297 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).
[1716] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 339 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*) (italique dans l'original). Nous rappelons que le texte introductif de l'article XIV de l'AGCS est rédigé en des termes pratiquement identiques à ceux du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994. Par conséquent, la jurisprudence développée dans le cadre de l'article XX du GATT de 1994 est pertinente pour notre analyse.
[1717] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.302 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 33).
[1718] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.302 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Crevettes*, paragraphe 160).
[1719] Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, *États-Unis – Crevettes (article 21:5 – Malaisie)*, *États-Unis – Jeux* et *Brésil – Pneumatiques rechapés*; et les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Jeux*, *CE – Préférences tarifaires*, *CE – Amiante* et *Brésil – Pneumatiques rechapés*.
[1720] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 184.
[1721] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150.
[1722] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 225. (note de bas de page omise)
[1723] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 226 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*; *États-Unis – Crevettes*; et *États-Unis – Crevettes (article 21:5 – Malaisie)*).
[1724] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 165; et *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 227, 228 et 232; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306.

"conditions" existant dans différents pays sont pertinentes dans le contexte du *texte introductif*, les alinéas de l'article XX, et en particulier l'alinéa au regard duquel une mesure a été provisoirement justifiée, fournissent un contexte pertinent en ce sens que les "conditions" concernant l'objectif de politique générale particulier visé à l'alinéa applicable sont pertinentes pour l'analyse au titre du texte introductif.[1725] Selon la nature particulière de la mesure et les circonstances spécifiques de l'affaire, les dispositions du GATT de 1994 avec lesquelles une mesure a été jugée incompatible peuvent aussi fournir des indications utiles sur le point de savoir quelles "conditions" existant dans différents pays sont pertinentes dans le contexte du texte introductif. En particulier, le type ou la cause de la violation dont l'existence a été constatée peuvent éclairer la détermination des pays qui devraient être comparés eu égard aux conditions qui existent dans ces pays.[1726]

7.567. Dans l'affaire *États-Unis – Essence*, l'Organe d'appel a été d'avis que les concepts de "discrimination arbitraire ou injustifiable" et de "restriction déguisée au commerce international" étaient des concepts connexes, chacun "influ[ant] sur le sens de [l']autre".[1727] Pour l'Organe d'appel, il est clair que la "restriction déguisée" comprend la discrimination déguisée dans le commerce international et qu'une restriction ou une discrimination cachée ou non annoncée dans le commerce international n'épuise pas le sens de l'expression "restriction déguisée". Il a précisé en outre que les types de considérations pertinentes pour se prononcer sur la question de savoir si l'application d'une mesure particulière équivalait à une "discrimination arbitraire ou injustifiable" pouvaient aussi être prises en compte pour permettre de déterminer la présence d'une "restriction déguisée" au commerce international. "L'élément fondamental se trouve dans le but et l'objet, qui sont d'éviter l'abus ou l'utilisation illégitime des exceptions aux règles de fond prévues à l'article XX".[1728]

7.568. Pour effectuer notre analyse, nous ne perdons pas de vue que l'article XX du GATT de 1994 s'applique aux "mesures" qui doivent être analysées au regard des alinéas et du *texte introductif*, et non à une quelconque incompatibilité avec le GATT de 1994 qui pourrait découler de ces mesures. À cet égard, les aspects d'une mesure devant être justifiés au regard des alinéas de l'article XX sont ceux qui donnent lieu à la constatation d'incompatibilité au titre du GATT de 1994.[1729] Notre analyse de la mesure 1 au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 sera donc axée sur les aspects des mesures qui ont donné lieu aux constatations d'incompatibilité avec l'article XI:1 du GATT de 1994, en particulier ceux qui concerne la conception et le fonctionnement des mesures.

7.569. Nous allons donc examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 1 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans la section 7.3.1, l'Indonésie n'a présenté des arguments mesure par mesure qu'en ce qui concerne le premier volet de l'analyse pour chacun des alinéas pertinents de l'article XX. En ce qui concerne le deuxième volet, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX, elle a avancé des arguments pour son régime de licences d'importation dans son ensemble, ne faisant ainsi pas de distinctions entre les mesures ou les moyens de défense. Dans ces circonstances, nous sommes forcés de suivre la même approche dans notre analyse.

7.3.5.2.3 Question de savoir si la mesure 1 (Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994

7.570. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 1 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994. Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 1 était conçue pour assurer le respect de ses lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire pour assurer ce respect.

[1725] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.300.

[1726] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26; et les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis - Crevettes*, paragraphe 150; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.300.

[1727] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28.

[1728] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Essence*, page 28.

[1729] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.185 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 14); *voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.169.

7.571. Nous commençons par le premier élément de ce volet. Nous rappelons que cela nécessite un examen initial de la relation entre la mesure 1 et les lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC identifiés par l'Indonésie dont le respect doit être assuré. À cette fin, nous examinerons minutieusement la conception de la mesure 1, y compris sa teneur et son fonctionnement prévu. Nous rappelons qu'il peut être dit qu'une mesure "assure le respect" de lois ou règlements lorsque sa conception montre qu'elle assure le respect de règles, obligations ou prescriptions spécifiques prévues par ces lois ou règlements, même s'il ne peut pas être garanti que la mesure réalisera ce résultat avec une certitude absolue.[1730]

7.572. Une étape essentielle de cette analyse consiste à établir si et, dans l'affirmative, comment précisément l'Indonésie a identifié les lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC. Nous rappelons que le recours à l'article XX d) nécessite l'identification de règles, obligations ou prescriptions "spécifiques" figurant dans des lois ou règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec les règles de l'OMC[1731] et qu'il incombe à l'Indonésie de le faire. À cet égard, plus l'Indonésie est en mesure d'identifier avec précision des règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans les lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC, plus il sera probable que nous pourrons clarifier comment et en quoi la mesure 1 assure le respect de ces lois ou règlements.

7.573. En ce qui concerne l'identification des lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC, dans sa réponse à une question posée par le Groupe spécial après la première réunion de fond, l'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> Les lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC pour assurer le respect desquels la prescription de réalisation est conçue comprennent la Loi douanière n° 10/1995 et sa modification, le Règlement n° 139/2007 du Ministère des finances sur la vérification douanière des produits importés et sa modification, le Règlement n° 113/2013 du MOA sur la quarantaine zoosanitaire pour la viande de bœuf et d'autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires mentionnés plus haut dans notre réponse au paragraphe 12. Le respect de ces lois et règlements constitue aussi la justification de plusieurs autres mesures contestées par les plaignants, y compris les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité, les conditions des licences d'importation et les prescriptions relatives à la capacité de stockage.[1732]

7.574. Au paragraphe 12 de ses réponses aux questions mentionné ci-dessus, l'Indonésie a fourni la liste suivante de dix instruments juridiques portant sur des questions telles que la quarantaine, l'étiquetage, la sécurité sanitaire, la qualité et les aspects nutritionnels des produits alimentaires, le recyclage des emballages, etc.:

> Veuillez également noter que le Règlement n° 71/2015 du MOT fait référence à d'autres lois et règlements sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, tels que les suivants:
>
> a. Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux
>
> b. Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires
>
> c. Règlement gouvernemental n° 14/2002 sur la phytoquarantaine

[1730] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. (notes de bas de page omises)

[1731] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.126.

[1732] Indonésie, réponse additionnelle à la question n° 71 du Groupe spécial. (notes de bas de page omises)

> d. Règlement gouvernemental n° 28/2004 sur la sécurité sanitaire, la qualité et les aspects nutritionnels des produits alimentaires
>
> e. Règlement n° 88/2011 du MOA sur le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires frais d'origine végétale importés et exportés
>
> f. Règlement n° 48/2015 du MOT sur les dispositions générales applicables au secteur de l'importation
>
> g. Règlement n° 24/2010 du MOT sur l'inclusion d'un logo de qualité alimentaire et d'un code de recyclage sur les emballages alimentaires en matière plastique
>
> h. Règlement n° 42/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'entrée des fruits et légumes frais sur le territoire de la République d'Indonésie
>
> i. Règlement n° 46/2014 du MOT sur les dispositions générales en matière de vérification ou de surveillance technique dans le secteur du commerce
>
> j. Règlement n° 43/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'importation de légumes à bulbe frais sur le territoire de la République d'Indonésie.[1733]

7.575. Par la suite, dans sa deuxième communication écrite[1734], l'Indonésie fait référence à ces mêmes instruments juridiques susmentionnés et ajoute cette fois, dans une note de bas de page[1735], un nouveau règlement, le Règlement n° 113/2013 du MOA sur la quarantaine zoosanitaire pour la viande de bœuf, de la manière suivante:

> L'Indonésie fait valoir que son régime de licences d'importation est *conçue pour* assurer le respect de ces lois et règlements, à savoir la Loi douanière n° 10/1995, qui a par la suite été modifiée par la Loi n° 17/2006 (la "Loi douanière")[1736], le Règlement n° 139/2007 du Ministère des finances sur la vérification douanière des produits importés et sa modification, ainsi que d'autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1737]

[1733] Indonésie, réponse additionnelle à la question n° 20 du Groupe spécial.
[1734] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 130.
[1735] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 130, note de bas de page 175.
[1736] (note de bas de page de l'original) *Voir* la pièce IDN-65 et la pièce IDN-66 pour la traduction en anglais de la Loi douanière de l'Indonésie.
[1737] (note de bas de page de l'original) Comme il est indiqué dans la réponse additionnelle à la première série de questions du Groupe spécial que l'Indonésie a présentée le 25 février 2016, les autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires comprennent les suivants:
a. Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux;
b. Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires;
c. Règlement gouvernemental n° 14/2002 sur la phytoquarantaine;
d. Règlement gouvernemental n° 28/2004 sur la sécurité sanitaire, la qualité et les aspects nutritionnels des produits alimentaires;
e. Règlement n° 88/2011 du MOA sur le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires frais d'origine végétale importés et exportés;
f. Règlement n° 48/2015 du MOT sur les dispositions générales applicables au secteur de l'importation;
g. Règlement n° 24/2010 du MOT sur l'inclusion d'un logo de qualité alimentaire et d'un code de recyclage sur les emballages alimentaires en matière plastique;
h. Règlement n° 42/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'entrée des fruits et légumes frais sur le territoire de la République d'Indonésie;
i. Règlement n° 46/2014 du MOT sur les dispositions générales en matière de vérification ou de surveillance technique dans le secteur du commerce;

7.576. Dans sa déclaration orale à la deuxième réunion de fond[1738], l'Indonésie a en outre indiqué ce qui suit:

> … Le régime de licences d'importation de l'Indonésie est conçu pour assurer le respect de ces lois et règlements, à savoir la Loi douanière n° 10/1995, qui a par la suite été modifiée par la Loi n° 17/2006 (la "Loi douanière"), et le Règlement n° 139/2007 du Ministère des finances sur la vérification douanière des produits importés et sa modification, ainsi que d'autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
>
> Conformément à la Loi douanière de l'Indonésie, le terme "douane" s'entend de "tout ce qui se rapporte à la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant de la zone douanière et au recouvrement des droits d'importation et des droits d'exportation".[1739] Par ailleurs, les considérants de la Loi douanière disposent que la mise en œuvre de la Loi vise à garantir une plus grande certitude juridique, à favoriser la fluidité des flux de marchandises et à améliorer l'efficacité de la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant des zones douanières indonésiennes.[1740]

7.577. L'exposé fait plus haut aux paragraphes 7.573 à 7.576 représente la totalité des lois et règlements que l'Indonésie a mentionnés pour satisfaire au critère d'identification de l'alinéa d). Nous rappelons que le concept de "lois et règlements" a été examiné par l'Organe d'appel dans l'affaire *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, qui a conclu que cette expression "couvr[ait] les règles qui [faisaient] partie du système juridique intérieur d'un Membre de l'OMC".[1741] Nous convenons avec l'Indonésie que tous les instruments qu'elle a mentionnés font partie de son système juridique intérieur. Nous observons que, mis à part une référence incidente à la mesure 1, l'Indonésie fait référence aux lois et règlements susmentionnés de manière générale en ce qui concerne toutes les mesures contestées. Notamment, le Règlement n° 71/2015 du MOT qui, selon l'Indonésie (*voir* plus haut le paragraphe 7.574), est l'instrument qui fait référence à la liste des dix règlements sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, n'est pas une mesure en cause dans le présent différend. En effet, le Règlement n° 71/2015 du MOT a été adopté après l'établissement du présent Groupe spécial et n'entre donc pas dans notre mandat.

7.578. L'Indonésie a fait valoir que l'application des mesures douanières en elle-même n'était pas incompatible avec les règles de l'OMC et qu'il était bien établi qu'il devait être présumé que la législation d'un Membre défendeur était compatible avec les règles de l'OMC.[1742] Selon l'Indonésie, comme les plaignants n'ont pas contesté ses lois et règlements douaniers d'une manière générale, n'ayant formulé que des allégations concernant certains aspects spécifiques de ces lois qui se rapportent aux produits horticoles et aux produits d'origine animale, elle en a conclu que ses lois et procédures douanières, y compris celles qui visaient à assurer l'application des mesures douanières, étaient présumées compatibles avec ses obligations dans le cadre de l'OMC.[1743] Nous relevons qu'aucune des mesures en cause, y compris la mesure 1, n'est une disposition des lois douanières de l'Indonésie ou des autres règlements mentionnés par l'Indonésie. Nous relevons aussi qu'il ne nous a été présenté aucun élément de preuve qui contredirait la déclaration de l'Indonésie concernant la compatibilité des lois et règlements énumérés avec les règles de l'OMC. À cet égard, nous rappelons que l'Organe d'appel a souligné que la législation d'un Membre défendeur serait considérée comme étant compatible avec les règles de l'OMC jusqu'à preuve

---

j. Règlement n° 43/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'importation de légumes à bulbe frais sur le territoire de la République d'Indonésie.
h. Règlement n° 113/2013 du MOA sur la quarantaine zoosanitaire pour la viande de bœuf.

[1738] Indonésie, deuxième déclaration orale, paragraphes 35 et 36.

[1739] (note de bas de page de l'original) Article 1 1) de la Loi n° 17/2006, voir la pièce IDN-66.

[1740] (note de bas de page de l'original) Considérant a) de la Loi n° 17/2006, voir la pièce IDN-66.

[1741] L'Organe d'appel a ajouté que les "lois et règlements" comprenaient également "les règles découlant des accords internationaux qui [avaient] été incorporés dans le système juridique intérieur d'un Membre de l'OMC ou qui [avaient] un effet direct selon le système juridique de ce Membre". Voir le rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 79.

[1742] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 136 et 137 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.527; aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157; *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 111; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 138).

[1743] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 136.

évidente du contraire.[1744] Nous admettons donc l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les lois et règlements énumérés ne sont pas incompatibles avec les règles de l'OMC aux fins de notre analyse au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.579. Nous notons que les coplaignants[1745] ont fait valoir que l'Indonésie n'avait pas dûment identifié les lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de l'article XX d). Leur principale affirmation est que l'Indonésie a énuméré les lois et règlements susmentionnés et y a fait référence de manière générale sans identifier les dispositions pertinentes et n'a pas fourni le texte de la majorité de ces lois et règlements.

7.580. Nous observons que, comme les coplaignants l'ont fait remarquer[1746], parmi les instruments juridiques énumérés par l'Indonésie, *seuls* les instruments suivants ont été versés à notre dossier:

a. Loi douanière de l'Indonésie (pièce IDN-65 et pièce IDN-66);

b. Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux (pièce IDN-67);

c. Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires (pièce USA-104);

d. Règlement n° 42/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'entrée des fruits et légumes frais sur le territoire de la République d'Indonésie (pièce IDN-89);

e. Règlement n° 46/2014 du MOT sur les dispositions générales en matière de vérification ou de surveillance technique dans le secteur du commerce (pièce IDN-88).

7.581. Nous convenons avec les coplaignants que la simple énumération d'un certain nombre d'instruments juridiques ne satisfait pas au critère d'identification des lois et règlements aux fins de l'article XX d). Comme le Groupe spécial *Argentine – Services financiers*[1747] l'a estimé, pour satisfaire à ce critère, il ne suffit pas de faire référence aux lois et règlements ou à leurs dispositions; en fait le défendeur doit en fournir le texte, soit au moyen de pièces (à moins qu'il n'ait déjà été versé au dossier du groupe spécial) soit en citant leur libellé dans ses communications. Pour ces raisons, nous ne pouvons pas prendre en compte aux fins de notre analyse les autres lois et règlements que l'Indonésie a énumérés dont elle n'a pas fourni le texte, soit au moyen de pièces soit en citant leur libellé dans ses communications.[1748]

7.582. Il nous reste donc la référence faite par l'Indonésie aux lois et règlements que nous avons dans le dossier, à savoir la Loi douanière de l'Indonésie; la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des

[1744] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157. *Voir aussi* les rapports de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 111; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 138.

[1745] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 185; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 141.

[1746] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 185 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516 à 7.525). États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 56 à 58 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 179, note de bas de page 271; au rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516, 7.517 et 7.521).

[1747] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Services financiers*, paragraphe 7.609. *Voir aussi* le rapport du Groupe spécial *Colombie – Textiles*, paragraphes 7.505 et 7.507.

[1748] Ces règlements sont les suivants: Règlement n° 139/2007 du Ministère des finances sur la vérification douanière des produits importés et sa modification, ainsi que d'autres règlements pertinents sur la quarantaine et la sécurité sanitaire des produits; Règlement gouvernemental n° 14/2002 sur la phytoquarantaine; Règlement gouvernemental n° 28/2004 sur la sécurité sanitaire, la qualité et les aspects nutritionnels des produits alimentaires; Règlement n° 88/2011 du MOA sur le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires frais d'origine végétale importés et exportés; Règlement n° 48/2015 du MOT sur les dispositions générales applicables au secteur de l'importation; Règlement n° 24/2010 du MOT sur l'inclusion d'un logo de qualité alimentaire et d'un code de recyclage sur les emballages alimentaires en matière plastique; Règlement n° 43/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'importation de légumes à bulbe frais sur le territoire de la République d'Indonésie; et Règlement n° 113/2013 du MOA sur la quarantaine zoosanitaire pour la viande de bœuf.

animaux, poissons et végétaux; le Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires; le Règlement n° 42/2012 du MOA sur les mesures de phytoquarantaine applicables à l'entrée des fruits et légumes frais sur le territoire de la République d'Indonésie; et le Règlement n° 46/2014 du MOT sur les dispositions générales en matière de vérification ou de surveillance technique dans le secteur du commerce.

7.583. Nous observons que, comme les coplaignants l'ont soutenu, l'Indonésie a simplement énuméré ces lois et règlements sans identifier les règles, obligations et prescriptions spécifiques dont les mesures en cause, en l'espèce la mesure 1, doivent assurer le respect. Les seules dispositions mentionnées par l'Indonésie dans son argumentation relevaient de sa Loi douanière et étaient l'article 1 1) de la Loi, qui comprend une définition du terme "douane" comme désignant "tout ce qui se rapporte à la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant de la zone douanière et au recouvrement des droits d'importation et des droits d'exportation"; et le considérant c) de son préambule, qui, selon l'Indonésie, dispose que la mise en œuvre de la Loi vise à garantir une plus grande certitude juridique, à favoriser la fluidité des flux de marchandises et à améliorer l'efficacité de la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant des zones douanières indonésiennes.[1749] Selon nous, aucune des deux dispositions ne contient de règles, obligations ou prescriptions spécifiques. En ce qui concerne les quatre autres instruments juridiques énumérés par l'Indonésie qui sont dans notre dossier, l'Indonésie n'a mentionné aucune règle, obligation ou prescription pertinente.

7.584. Nous observons que ces lois et règlements traitent tous d'un large éventail de questions, et que certains d'entre eux sont très longs et ont un grand nombre d'articles, comme la Loi douanière[1750] ou la Loi n° 16/1992.[1751] Nous rappelons qu'il incombe au défendeur, et non au Groupe spécial, d'identifier des règles, obligations ou prescriptions "spécifiques" figurant dans les lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC.[1752] Cela est d'une importance capitale pour permettre au Groupe spécial de clarifier comment et en quoi la mesure en cause assure le respect de ces lois ou règlements. En effet, il peut être dit qu'une mesure assure le respect de lois ou règlements lorsque sa conception montre qu'elle assure le respect de règles, obligations ou prescriptions spécifiques prévues par ces lois ou règlements.[1753] Si le défendeur n'identifie pas de telles règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC, le Groupe spécial ne peut pas effectuer l'analyse pertinente.

7.585. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas identifié de règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC et n'a donc pas démontré que la mesure 1 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994. Nous nous abstenons donc de poursuivre notre analyse au regard de cette disposition.

[1749] Nous relevons que l'Indonésie a fait référence au considérant a) dans sa déclaration orale. Cependant, le considérant a) est libellé comme suit: "L'État unitaire de la République d'Indonésie est un pays fondé sur le Pancasila et la Constitution de 1945 dont l'objectif est de créer un bien-être national, avec ordre et sécurité, fondé sur la justice". Nous pensons donc que l'Indonésie voulait faire référence au considérant c), qui est libellé comme suit: "que, dans le but de garantir plus de certitude juridique, de justice, de transparence et de responsabilisation des services publics, d'appuyer les efforts d'amélioration et de renforcement de l'économie nationale en lien avec le commerce mondial, de favoriser la fluidité des flux de marchandises et d'améliorer l'efficacité de la surveillance des flux de marchandises entrant ou sortant des zones douanières indonésiennes, ainsi que de renforcer au maximum les mesures de prévention et de lutte contre la contrebande, il faut envisager d'améliorer la réglementation des opérations douanières".

[1750] La Loi douanière de l'Indonésie comprend plus d'une centaine d'articles et traite de questions très différentes, telles que les déclarations d'exportation (article 10), le transport des marchandises en Indonésie (article 11), les droits de douane et droits d'importation (articles 12 à 17), les droits antidumping et compensateurs (articles 18 à 23), le stockage des produits sous contrôle douanier (articles 42 à 48), les atteintes aux DPI (articles 54 à 64) et la procédure de recours douanier (articles 93 à 101). États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 57 et 58.

[1751] Ce règlement comporte plus de 60 dispositions.

[1752] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. (notes de bas de page omises)

[1753] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203. (notes de bas de page omises)

7.3.5.2.4 Conclusion

7.586. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 1 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.3.6 Question de savoir si la mesure 2 (Conditions d'importation périodiques et fixes) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

7.3.6.1 Arguments des parties

7.3.6.1.1 Question de savoir si la mesure 2 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994[1754]

7.3.6.1.1.1 Indonésie

7.587. L'Indonésie considère que spécifier les conditions des licences d'importation à l'avance est nécessaire aux fins de l'application des mesures douanières nationales. Elle soutient ainsi que, en tant que pays en développement, elle dispose de ressources limitées à consacrer à l'application des mesures douanières. Il est à noter que la mesure donne aux autorités douanières nationales la possibilité d'affecter ces ressources limitées en conséquence, dans un contexte où la coordination de l'action des pouvoirs publics à travers un vaste archipel exige une grande dose de planification anticipée.[1755] En outre, l'Indonésie fait aussi valoir que la mesure lui permet d'établir des "partenariats avec les importateurs pour assurer une administration douanière sûre et efficace".[1756] Donnant des précisions sur l'élément de nécessité, l'Indonésie soutient que la prescription relative aux conditions fixes des licences facilite le travail des fonctionnaires des douanes pour ce qui est d'évaluer la classification douanière et l'admissibilité des importations, et de recueillir des renseignements à des fins statistiques. Dans ce contexte, l'Indonésie estime que les conditions des licences sont utiles pour l'application des mesures douanières. L'Office central des statistiques de l'Indonésie reçoit les renseignements tirés des demandes qu'impose la prescription relative aux conditions fixes des licences. L'importance de la collecte de renseignements est reflétée à l'article 1 1) de la Loi n° 17/2006, qui dispose que le terme douane désigne "tout ce qui se rapporte à la surveillance des flux de marchandises".[1757]

7.3.6.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.588. La Nouvelle-Zélande soutient que le moyen de défense de l'Indonésie ne satisfait pas au critère de l'article XX d) du GATT de 1994. Comme cela est expliqué plus haut en rapport avec la mesure 1, elle estime que l'Indonésie n'a pas démontré que l'application des mesures douanières était en fait l'objectif poursuivi par les conditions fixes des licences. La Nouvelle-Zélande répète donc ses arguments concernant ce qui suit: l'énumération par l'Indonésie de quelques titres de lois et règlements ayant trait aux questions douanières, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires dont elle affirme qu'ils font partie des "lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC" pour assurer le respect desquels la mesure est conçue; le fait que l'Indonésie n'a pas identifié les dispositions spécifiques des lois et règlements douaniers dont, d'après ce qu'elle allègue, les conditions fixes des licences sont conçues pour assurer le respect; et le fait que l'Indonésie n'a pas établi que la mesure avait été adoptée pour assurer le respect des lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières. De même, la Nouvelle-Zélande estime que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX d), le critère "nécessaire" ne serait pas respecté puisque l'Indonésie n'a pas démontré comment la mesure contribue à l'objectif consistant à assurer le respect de ces lois et règlements.[1758]

7.589. Répondant aux allégations de l'Indonésie selon lesquelles la mesure vise à donner aux autorités douanières la possibilité d'affecter des ressources, la Nouvelle-Zélande dit que la mesure requiert que certaines conditions, telles que le pays d'origine, soient fixes et ne puissent pas être

[1754] Pour les arguments généraux concernant cette étape du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.1.

[1755] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 140; première déclaration liminaire, paragraphe 31; deuxième communication écrite, paragraphe 207.

[1756] Indonésie, première déclaration liminaire, paragraphe 8.

[1757] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 241 et 243.

[1758] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 203 à 205.

modifiées pendant la durée de la période de validité. Pour la Nouvelle-Zélande, le fait de fixer le pays d'origine des importations projetées sur six mois ne répond pas au besoin allégué par l'Indonésie d'affecter des ressources douanières. De surcroît, il apparaît que le régime douanier et le régime de licences d'importation pour les produits horticoles sont complètement indépendants et appliqués par des entités distinctes. Par conséquent, la Nouvelle-Zélande ne voit pas bien comment le fonctionnement du régime de licences d'importation pourrait contribuer à l'application d'un régime douanier distinct.[1759] Soupesant l'absence de contribution de la mesure à l'objectif énoncé à l'article XX d) par rapport à son caractère restrictif pour le commerce, la Nouvelle-Zélande estime que l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait d'établir que la mesure est nécessaire pour assurer le respect de lois douanières.[1760]

7.590. Par conséquent, la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'elle ait besoin de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce. Toutefois, pour les besoins de l'argumentation, elle suggère qu'un régime de licences d'importation pleinement automatique permettrait aux importateurs de présenter des demandes n'importe quel jour pour importer des produits de tout type, en toute quantité et de tout pays d'origine, grâce à quoi l'Indonésie disposerait de plus de renseignements sur les produits devant être importés; et serait plus simple à administrer et moins restrictif pour le commerce que le régime de licences d'importation actuel.[1761] La Nouvelle-Zélande prend note de l'argumentation plus détaillée présentée par l'Indonésie dans sa deuxième communication écrite, indiquant que le but des conditions fixes des licences est d'"oblige[r] les importateurs à inclure des renseignements tels que le point d'entrée, le volume, etc., afin que les fonctionnaires des douanes puissent évaluer la classification douanière et l'admissibilité des importations" et "collecter des renseignements à des fins statistiques".[1762] La Nouvelle-Zélande estime cependant que l'Indonésie pourrait facilement obtenir de meilleurs renseignements au moyen de processus existants de collecte de données.[1763]

7.3.6.1.1.3 États-Unis

7.591. Les États-Unis font valoir que les explications données par l'Indonésie concernant la relation entre les mesures contestées et l'application des mesures douanières ne satisfont pas au critère "nécessaire".[1764] Ils ne voient pas comment les conditions fixes des licences apportent une quelconque contribution pour ce qui est d'assurer le respect des mesures douanières, et encore moins une qui atteint le niveau de "nécessaire".[1765] Ils estiment que la mesure n'est pas une liste indiquant quels produits seront importés à quel moment et à quel endroit, de sorte que l'Indonésie pourrait utiliser les conditions fixes des licences pour affecter ses ressources douanières. En réalité, c'est une restriction visant tous les produits susceptibles d'être importés pendant une période donnée: les importateurs sont tenus de prévoir à l'avance précisément le type, la quantité et le pays d'origine de tous les produits qu'ils souhaitent importer pendant la prochaine période d'importation de six ou trois mois, et il leur est ensuite interdit d'importer des produits présentant une quelconque différence avec ceux qu'ils ont demandé à importer, ou de demander des permis d'importation additionnels. Pour les États-Unis, un caractère restrictif pour le commerce d'un niveau aussi élevé n'est proportionnel à aucune contribution minimale que la mesure pourrait en théorie apporter à l'application des mesures douanières.[1766]

7.592. Les États-Unis suggèrent qu'une mesure de rechange raisonnablement disponible et moins restrictive pour le commerce consisterait à autoriser les importateurs à demander des licences véritablement automatiques pour importer des produits correspondant au type, à la quantité ou au pays d'origine choisis. En outre, autoriser les importateurs à ajuster ces renseignements en fonction de considérations relatives au marché garantirait leur exactitude et leur obtention en temps opportun. Les États-Unis considèrent que cela fournirait à l'Indonésie de meilleurs renseignements sur les produits devant être importés, exigerait moins de ressources de gestion, et éliminerait le caractère restrictif pour les échanges de la mesure en autorisant les importateurs à

[1759] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 205.
[1760] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 224 à 226; deuxième communication écrite, paragraphe 206.
[1761] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 206 et 207.
[1762] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 243.
[1763] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 64 (faisant référence à sa deuxième communication écrite, paragraphe 105).
[1764] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 142 à 146.
[1765] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 143.
[1766] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 143.

prendre des décisions d'importation opportunes sur la base de considérations commerciales et des conditions actuelles du marché.[1767] Comme les États-Unis l'ont expliqué plus haut s'agissant de la mesure 1, les services indonésiens responsables du traitement des demandes de licences d'importation ne sont pas les mêmes que ceux qui sont responsables de l'application des mesures douanières. De leur point de vue, même si les prescriptions relatives aux conditions fixes des licences facilitaient effectivement le traitement des demandes de permis d'importation, on ne voit pas bien comment cela apporterait une quelconque contribution à l'objectif de l'application des mesures douanières.[1768] Les États-Unis affirment par conséquent que, même si l'Indonésie avait identifié une loi ou un règlement compatible avec les règles de l'OMC qui avait trait à l'application des mesures douanières, concernant lequel les conditions fixes des licences étaient censées être "nécessaires pour assurer le respect", et même si le Groupe spécial constatait que la mesure était conçue pour assurer le respect de cette loi ou de ce règlement, la mesure ne pourrait toujours pas être justifiée comme satisfaisant au critère "nécessaire" concernant cet objectif.[1769]

7.3.6.1.2 Question de savoir si la mesure 2 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.593. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.6.2 Analyse du Groupe spécial

7.594. Nous avons constaté plus haut dans la section 7.3.5.2.3 que l'Indonésie n'avait pas identifié de règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Étant donné que les arguments de l'Indonésie concernant l'identification de lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 ont été présentés en ce qui concerne toutes les mesures pertinentes en cause, y compris la mesure 2, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 2 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994.

7.595. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 2 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.3.7 Question de savoir si la mesure 3 (Prescription de réalisation à 80%) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

7.3.7.1 Arguments des parties

7.3.7.1.1 Question de savoir si la mesure 3 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994[1770]

7.3.7.1.1.1 Indonésie

7.596. L'Indonésie allègue que la prescription de réalisation à 80% est nécessaire à l'application de ses mesures douanières.[1771] Elle soutient que la mesure est juste, équilibrée, et étroitement définie pour réaliser l'objectif légitime d'efficacité administrative de l'Indonésie au moyen des licences d'importation. D'après elle, la mesure est un garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues. En particulier, la mesure contribue à répondre aux préoccupations de l'Indonésie quant aux incidences que la surévaluation des importations pourrait avoir sur sa capacité de garantir des procédures adéquates de quarantaine et d'inspection relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires en tant que premier rempart contre la transmission de maladies par l'offre de produits alimentaires. L'Indonésie fait observer que la

[1767] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 144.
[1768] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 145.
[1769] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 146.
[1770] Pour les arguments généraux concernant cette étape du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.1.
[1771] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 145; réponse à la question n° 32 b) du Groupe spécial.

prescription de réalisation, qui existait au titre du Règlement n° 16/2013 du MOT pour les produits horticoles périssables, ne s'appliquait pas "de manière généralisée" aux autres produits parce qu'il n'existait pas les mêmes risques concernant l'offre de produits alimentaires nationale.[1772]

7.597. Donnant des précisions sur le lien entre la prescription de réalisation à 80% et sa capacité de garantir des procédures de quarantaine adéquates, l'Indonésie confirme que la mesure a été conçue pour faire en sorte que les importateurs respectent les conditions spécifiées dans leurs demandes de licences d'importation. Cela garantit en conséquence que le gouvernement indonésien dispose de renseignements fiables sur lesquels fonder ses décisions en matière d'affectation des ressources, y compris celles qui concernent l'octroi de ressources permettant de garantir des procédures de quarantaine adéquates (par exemple les effectifs et la formation aux différents points d'entrée).[1773] En tant que pays en développement disposant de ressources limitées à allouer à l'administration des importations, l'Indonésie s'appuie sur des estimations des volumes d'échanges attendus pour chaque période de validité. Elle fait valoir que la mesure établit un équilibre entre la nécessité d'inciter les importateurs à présenter des estimations réalistes des quantités d'importations prévues, et la nécessité de prévoir une marge d'erreur raisonnable avant l'application de sanctions.[1774] Par conséquent, elle fait valoir que la prescription de réalisation à 80% complète les mesures 1 et 2 susmentionnées: étant donné que les conditions d'importation précises ont été établies, cette mesure est mise en œuvre pour faire en sorte que les importateurs ne s'écartent pas des renseignements communiqués en réponse à la prescription relative aux conditions fixes des licences.[1775] Expliquant comment les risques en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires mentionnés sont gérés actuellement, c'est-à-dire depuis que la mesure a été supprimée au titre du Règlement n° 71/2015 du MOT, l'Indonésie indique que son gouvernement n'a pas encore adopté de mesures de rechange, mais qu'il surveille l'incidence de l'abrogation de la prescription de réalisation à 80% sur le comportement des importateurs.[1776]

7.3.7.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.598. La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'argumentation de l'Indonésie ne satisfait pas au critère de l'article XX d) du GATT de 1994. D'abord, l'Indonésie n'a pas démontré que l'application des mesures douanières était l'objectif de la prescription de réalisation à 80%; n'a pas identifié les "lois ou règlements" spécifiques concernant lesquels la mesure était "nécessaire pour assurer le respect"; et n'a indiqué aucune disposition spécifique des instruments juridiques pertinents, ou de tous autres documents officiels, qui montrait que la mesure avait été adoptée pour servir l'objectif de l'application des mesures douanières. Par conséquent, la Nouvelle-Zélande soutient que la conception et la structure de la mesure n'étayent en rien l'argument de l'Indonésie au titre de l'article XX d).[1777]

7.599. Au contraire, d'après la Nouvelle-Zélande, la conception de la prescription de réalisation à 80% suggère un objectif de limitation des importations: combinée avec les conditions fixes des licences, la mesure crée un environnement qui incite les importateurs à limiter les quantités qu'ils importent, particulièrement en raison des sanctions qui peuvent être imposées en cas de non-respect.[1778] De surcroît, les réponses incomplètes de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial[1779] confirment que la prescription de réalisation à 80% s'applique uniquement en ce qui concerne 22 produits horticoles frais et 17 produits horticoles transformés.[1780] L'Indonésie n'explique pas pourquoi la même prescription ne s'applique pas aux produits horticoles non énumérés qui pourraient susciter des préoccupations semblables en matière de quarantaine. D'après la Nouvelle-Zélande, cette application non cohérente de la mesure donne aussi à penser que son but réel est de protéger les producteurs locaux en application de la législation

[1772] Indonésie, réponse à la question n° 32 du Groupe spécial.
[1773] Indonésie, réponse à la question n° 95 du Groupe spécial.
[1774] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 142.
[1775] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 241 et 244.
[1776] Indonésie, réponse à la question n° 96 du Groupe spécial.
[1777] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 213.
[1778] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 214. Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 228 à 236.
[1779] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial (faisant des observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 32 du Groupe spécial, paragraphes 11 et 12).
[1780] Produits horticoles énumérés dans la pièce jointe II du Règlement n° 86/2013 du MOA (pièce JE-15) et dans l'appendice I du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8).

indonésienne en matière d'autosuffisance, plutôt que d'assurer le respect de lois douanières ou quarantenaires.

7.600. La Nouvelle-Zélande soutient que, même si le premier élément de l'article XX d) était établi, l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi la mesure était "nécessaire pour assurer le respect" de ces lois ou règlements. Selon la Nouvelle-Zélande, la relation entre la prescription de réalisation à 80% et les intérêts que l'Indonésie allègue protéger est insuffisante. Même en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que les importateurs surévaluent effectivement la quantité demandée sur l'autorisation d'importation, si la quantité surévaluée n'était pas importée, cela n'imposerait pas, d'après la Nouvelle-Zélande, de charge additionnelle pour l'application des mesures douanières.[1781] Étant donné que l'Indonésie n'a pas montré comment la mesure contribuait à l'objectif visé à l'article XX d) ou était nécessaire pour l'atteindre, la Nouvelle-Zélande affirme qu'on ne peut accorder que peu de poids à ces facteurs au moment d'analyser si la mesure est "nécessaire". Selon elle, le caractère restrictif de la mesure pour le commerce l'emporte sur toute contribution minimale que la mesure pourrait apporter aux objectifs visés à l'article XX d).[1782] De plus, étant donné que l'Indonésie n'a pas établi que la prescription de réalisation à 80% avait été adoptée aux fins de l'objectif mentionné, la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce. Toutefois, elle fait observer qu'une mesure moins restrictive et facilement disponible consisterait, par exemple, à utiliser les renseignements déjà fournis sur les formulaires douaniers pour obtenir des données sur les quantités d'importations prévues. De tels renseignements seraient plus précis, car ils seraient liés à la quantité effective d'un envoi spécifique, plutôt qu'à une quantité estimée pour toute une période de validité.[1783]

7.3.7.1.1.3 États-Unis

7.601. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie fait référence à des objectifs généraux, tels que des procédures de quarantaine adéquates et "d'autres préoccupations administratives", sans identifier la loi ou le règlement compatible avec les règles de l'OMC dont elle allègue que la prescription de réalisation assure le respect.[1784] L'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'il existait un problème de forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues, et n'a pas non plus expliqué en quoi, si un tel problème existait effectivement, cela imposerait une charge pour les fonctionnaires des douanes. Même à supposer qu'un importateur surévalue la quantité sollicitée sur sa demande d'autorisation d'importation, l'argument de l'Indonésie présume qu'il n'importerait pas un gros volume de produits horticoles. Par conséquent, d'après les États-Unis, la surévaluation ne se traduirait pas nécessairement par une *quelconque* augmentation de la charge pour les fonctionnaires des douanes traitant les importations.[1785]

7.602. En ce qui concerne la mauvaise affectation alléguée de ressources limitées due à la surévaluation, les États-Unis considèrent que cet argument est basé sur la supposition que les prescriptions en matière de licences d'importation ont pour effet de fournir aux fonctionnaires des douanes des renseignements appropriés sur les importations planifiées.[1786] Or comme cela est souligné plus haut s'agissant des mesures 1 et 2, tel n'est pas le cas: les importateurs ne sont *pas* tenus de donner des détails sur le moment et l'endroit précis où les produits seront importés; au lieu de cela, comme la prescription relative aux conditions fixes des licences, la prescription de réalisation est simplement une restriction quantitative, qui force les importateurs à réduire leurs importations planifiées. D'après les États-Unis, aucun élément de preuve n'a été présenté qui montrait que les fonctionnaires des douanes obtenaient le moindre renseignement, grâce à la prescription de réalisation, quant au moment et à l'endroit où les importations seraient effectuées, de manière à pouvoir prendre des décisions appropriées en matière d'affectation des ressources. Deuxièmement, aucun élément de preuve n'est présenté pour étayer l'allégation de l'Indonésie

[1781] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 215.
[1782] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 216.
[1783] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 220.
[1784] États-Unis, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial, paragraphe 71 (faisant référence à États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 55 à 58; à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 136, 140, 142 à 145, 149, 160, 163; deuxième communication écrite, paragraphe 244).
[1785] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 148.
[1786] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 149 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 50 du Groupe spécial).

selon laquelle les surévaluations en rapport avec les procédures de quarantaine adéquates et d'autres questions administratives ont été un facteur qui a motivé l'établissement de la prescription de réalisation.[1787] Aucun élément de preuve n'est avancé concernant le texte, la structure ou l'historique des règlements indonésiens relatifs aux licences d'importation qui donne à penser qu'ils ont été introduits pour remédier à des problèmes quelconques de quarantaine ou d'inspection. De surcroît, l'Indonésie n'a pas réfuté les éléments de preuve présentés par les coplaignants montrant que le but effectif du régime de licences d'importation était de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence des importations.[1788] Troisièmement, à la lumière de la jurisprudence de l'OMC[1789], l'énonciation par l'Indonésie de la relation entre la mesure et ses prétendus objectifs ne satisfait pas au critère "nécessaire pour assurer le respect".[1790] Les déclarations faites par l'Indonésie, dans le contexte de son moyen de défense au titre de l'article XX d), quant au fonctionnement de la prescription de réalisation, et à la façon dont elle pourrait contribuer à l'affectation des ressources pour les inspections relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ne sont fondées sur aucun élément de preuve et reposent sur une interprétation incorrecte du fonctionnement des prescriptions.[1791] Ces défauts relatifs aux éléments de preuve et au raisonnement seraient les mêmes pour un moyen de défense au titre de l'article XX b) concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Les États-Unis font valoir que, même si elle était étayée, l'affirmation de l'Indonésie concernant la "préoccupation" relative à l'incidence de la surévaluation ne satisferait pas à ce critère de la "nécessité". Pour eux, l'argument de l'Indonésie[1792] doit être jugé sans fondement quand bien même l'Indonésie serait en mesure de satisfaire au premier élément de l'article XX d).[1793]

7.603. En outre, les États-Unis soutiennent que tout problème de surestimation (et ils font remarquer que l'Indonésie n'a pas présenté d'éléments de preuve montrant qu'un tel problème existe) n'existerait pas sans les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité et aux conditions fixes des licences imposées par les régimes de licences d'importation. Autrement dit, s'il n'était pas interdit aux importateurs de demander des permis additionnels une fois qu'une période a commencé, ou d'importer des produits autres que ceux qui sont spécifiés dans leur permis, il n'y aurait pas d'incitation à la surestimation et, en fait, aucune nécessité d'estimation, puisque les importateurs pourraient demander des permis en fonction de leurs importations effectives. Les États-Unis considèrent donc qu'un moyen moins restrictif pour le commerce et plus exact de collecter des renseignements sur les volumes d'importations serait de permettre aux importateurs de demander des permis à n'importe quel moment avant le dédouanement, et en continu. Ils font valoir que, si l'Indonésie supprimait les mesures contestées en cause en l'espèce, qui toutes restreignent l'importation, cela générerait presque certainement des renseignements plus exacts et plus opportuns concernant les importations.[1794] Les États-Unis soutiennent que toute contribution marginale que la prescription de réalisation pourrait apporter pour ce qui est d'économiser des ressources douanières doit être soupesée par rapport au caractère très restrictif pour le commerce de la mesure, qui amène les importateurs à réduire la quantité demandée dans leur autorisation d'importation, ce qui restreint

[1787] États-Unis, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial, paragraphes 72 et 73.

[1788] États-Unis, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial, paragraphe 72 (faisant référence à leur deuxième communication écrite, paragraphe 133).

[1789] Les États-Unis ont fait référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.633, établissant que, pour qu'une mesure soit "nécessaire" à l'objectif visé, elle doit apporter une contribution à cet objectif, c'est-à-dire qu'il doit y avoir une "véritable relation … pour ce qui est de la fin et des moyens" entre la mesure et l'objectif); *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 161; *Brésil – Pneumatiques rechapés,* paragraphe 141 (précisant que la contribution doit être "beaucoup plus près du pôle "indispensable" que du pôle opposé: "favoriser" simplement."); *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 161 à 163; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 141; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (précisant que la contribution doit être évaluée eu égard au caractère restrictif pour le commerce de la mesure).

[1790] États-Unis, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial, paragraphe 73, faisant référence à États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphes 65 et 66; deuxième communication écrite, paragraphes 147 à 151.

[1791] États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial, faisant référence à leur deuxième communication écrite, paragraphes 147 à 151; et États-Unis, réponse à la question n° 97 du Groupe spécial, paragraphes 69 à 74.

[1792] *Voir* Indonésie, première communication écrite, paragraphes 142, 145, 163; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphes 22, 31; réponse à la question n° 50 du Groupe spécial, paragraphe 32.

[1793] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 147 à 152.

[1794] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

les volumes totaux d'importations pour chaque période d'importation.[1795] Les États-Unis rappellent que la mesure fait aussi perdre aux importateurs qui ne satisfont pas à la prescription le droit d'importer lors de périodes futures. Seule une contribution notable à l'objectif visé l'emporterait sur une mesure aussi restrictive pour le commerce.[1796]

7.3.7.1.2 Question de savoir si la mesure 3 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.604. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.7.2 Analyse du Groupe spécial

7.605. Nous avons constaté plus haut dans la section 7.3.5.2.3 que l'Indonésie n'avait pas identifié de règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Étant donné que les arguments de l'Indonésie concernant l'identification de lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 ont été présentés en ce qui concerne toutes les mesures pertinentes en cause, y compris la mesure 3, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 3 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994.

7.606. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 3 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.3.8 Question de savoir si la mesure 4 (Prescriptions relatives à la période de récolte en Indonésie) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.3.8.1 Arguments des parties

7.3.8.1.1 Question de savoir si la mesure 4 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994[1797]

7.3.8.1.1.1 Indonésie

7.607. L'Indonésie fait valoir que son régime de licences d'importation est nécessaire à la protection de la santé publique, comme le prévoit l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.[1798] D'après elle, ses règlements relatifs aux licences d'importation disposent clairement que l'un des objectifs est de satisfaire à des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et d'établir des prescriptions en matière de qualité et de nutrition pour les aliments destinés à la consommation.[1799] Elle affirme que le Règlement n° 71/2015 du MOT et le Règlement n° 86/2013 du MOA pour les produits horticoles, ainsi que le Règlement n° 5/2016 du MOT et le Règlement n° 58/2015 du MOA pour les animaux et produits d'origine animale, dans leur ensemble, ont été adoptés pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la consommation humaine.[1800] D'après l'Indonésie, la jurisprudence de l'OMC a clairement établi l'importance que les Membres accordent à l'autonomie nationale quand il s'agit de protéger la

[1795] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 151 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphes 171 à 174, 284 à 287; aux pièces USA-21 et USA-28).
[1796] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 151.
[1797] Pour les arguments généraux concernant cette étape du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.1.
[1798] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[1799] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 32 (faisant référence à l'article 4 b) et à l'article 37 de la Loi n° 18/2012, pièce IDN-6.)
[1800] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 32.

santé, ainsi que leur droit de déterminer le niveau de protection de la santé qu'ils jugent approprié, comme le confirme l'exception relative à la santé publique figurant à l'alinéa b).[1801]

7.608. Pour ce qui est spécifiquement de la mesure 4, l'Indonésie estime qu'elle est justifiée par l'article XX b) du GATT de 1994 et soutient que, compte tenu du climat équatorial existant, l'offre excédentaire de produits horticoles frais dans une région donnée de son vaste archipel pourrait avoir des conséquences désastreuses pour la santé en raison du rythme accéléré de décomposition et du risque posé par la propagation de bactéries pathogènes. D'après l'Indonésie, en l'absence d'une coordination nationale des importations avec les périodes de récolte dans le pays, des stocks de produits horticoles "frais en décomposition" risquent de faire peser de graves menaces sur la santé publique. Elle considère qu'elle adopte une approche proactive vis-à-vis de ces risques en faisant en sorte que les importations soient réorientées à l'intérieur de son territoire pendant les périodes de récolte dans le pays. En ce sens, elle nie prohiber ou restreindre les importations de produits horticoles.[1802] Elle fait valoir qu'en fait elle réglemente le moment où les importations ont lieu, compte tenu des périodes de récolte dans le pays, afin de protéger les citoyens indonésiens de menaces publiques.[1803]

7.3.8.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.609. D'après la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve pertinent pour montrer que ses mesures contribuaient à des objectifs de sécurité sanitaire des produits alimentaires relevant de l'article XX b) du GATT de 1994; même si elle l'avait fait, l'Indonésie n'a pas établi que ses mesures étaient nécessaires à la réalisation de ces objectifs, ni qu'elles satisfaisaient au texte introductif de l'article XX.[1804] À cet égard, la Nouvelle-Zélande note que le moyen de défense de l'Indonésie prend la forme d'une série de déclarations selon lesquelles cinq de ses mesures ont été adoptées pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la consommation humaine, ce qui montre, d'après ce qu'elle allègue, que ses règlements "dans leur ensemble" ont été adoptés pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1805] La Nouvelle-Zélande estime que ces déclarations peuvent être prises en compte en tant qu'énonciation par l'Indonésie de l'objectif de ses mesures, mais que le Groupe spécial n'est pas lié par la qualification donnée par l'Indonésie et doit faire sa propre détermination sur la base des éléments de preuve.[1806] Elle fait valoir en outre que les pièces présentées par l'Indonésie à l'appui de chacune de ses affirmations ne montrent pas qu'elle a adopté les mesures pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la consommation humaine.[1807]

7.610. Pour ce qui est spécifiquement de la mesure 4, la Nouvelle-Zélande fait remarquer que la simple affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'objectif de la mesure est la santé publique est insuffisante pour satisfaire au premier élément de l'article XX b).[1808] D'après la Nouvelle-Zélande, rien dans la conception ou la structure de la mesure n'indique qu'elle a été adoptée ou appliquée pour protéger la santé des personnes; et l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant que des "stocks de produits horticoles en décomposition" avaient précédemment résulté, ou résulteraient à l'avenir, d'importations effectuées pendant les saisons de récolte dans le pays, ou que c'était la raison de l'introduction de la mesure. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les éléments de preuve qu'elle a présentés montrent au contraire que la vraie raison de la mesure est la protection des agriculteurs nationaux contre la concurrence des importations.[1809]

[1801] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 104 (faisant référence à la pièce IDN-48 et au rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 172); déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 30.

[1802] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 155; deuxième communication écrite, paragraphe 222.

[1803] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 222 et 223.

[1804] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.

[1805] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110; déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[1806] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144.

[1807] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial, faisant référence aux pièces IDN-53 à IDN-59.

[1808] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 228, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144.

[1809] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 237, faisant référence à la pièce NZL-73.

7.611. Pour la Nouvelle-Zélande, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX b), il n'y a pas d'éléments de preuve montrant que la mesure est "nécessaire" à la protection de la santé des personnes, contrairement à ce qu'allègue l'Indonésie. Tout en convenant que la protection de la santé des personnes contre les maladies d'origine alimentaire est un objectif important, la Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie n'a pas établi que la mesure contribuait à cet objectif, et encore moins qu'elle y apportait une contribution importante, comme cela est requis lorsqu'une mesure a des effets de restriction du commerce international aussi graves que ceux qui résultent d'une interdiction d'importer.[1810] La Nouvelle-Zélande fait valoir que la mesure est disproportionnément restrictive pour le commerce par rapport à l'objectif maintenant allégué. Les importations de certains produits horticoles ont été complètement interdites, comme l'a montré la Nouvelle-Zélande[1811], et non pas "réorientées ailleurs en Indonésie" comme l'allègue l'Indonésie.[1812] Par conséquent, la Nouvelle-Zélande considère qu'elle n'est pas tenue de donner des détails sur une mesure de rechange. Cependant, même si la mesure apportait une certaine contribution à la santé des personnes, une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce consisterait pour l'Indonésie à s'appuyer sur les forces du marché pour résoudre tous problèmes d'offre excédentaire, et atténuer le risque hypothétique qu'elle a identifié d'une manière moins restrictive pour le commerce.[1813]

7.3.8.1.1.3 États-Unis

7.612. D'après les États-Unis, l'Indonésie n'a satisfait à aucun des éléments du critère énoncé à l'article XX b) pour aucun de ses moyens de défense, bien qu'elle ait affirmé dans sa deuxième communication écrite que ses régimes de licences d'importation, dans leur ensemble, ainsi que sept des prescriptions individuelles, étaient nécessaires à la protection de la santé des personnes au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 parce qu'il s'agissait de mesures relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1814] En ce qui concerne le premier élément de l'article XX b), les États-Unis mettent en question le fait que les mesures contestées sont des mesures relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires simplement parce que les règlements relatifs aux licences d'importation font référence à la Loi sur les produits alimentaires[1815], et ils font valoir que le texte de la Loi n'étaye pas une telle affirmation[1816] parce que: i) la Loi sur les produits alimentaires est une loi de vaste portée couvrant divers sujets[1817] et le titre de la Partie 5, le texte, la structure et le fonctionnement des régimes de licences d'importation, ainsi que des déclarations de responsables indonésiens, montrent tous que c'est bien la section qui est pertinente pour les régimes de licences d'importation de l'Indonésie[1818]; ii) alors que la sécurité sanitaire des produits alimentaires est couverte par le chapitre VII de la Loi sur les produits alimentaires, l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve liant les régimes de licences d'importation aux prescriptions figurant dans ce chapitre[1819]; iii) la liste des 13 instruments juridiques adoptés par l'Indonésie pour promouvoir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité alimentaire n'inclut pas les règlements relatifs aux licences d'importation.[1820] De l'avis des États-Unis, l'Indonésie a simplement affirmé que l'objectif de la mesure était de protéger la santé des personnes, mais n'a présenté aucun élément de preuve étayant cette affirmation.[1821] Partant, l'Indonésie n'a pas justifié ses mesures de restriction des importations, que ce soit dans leur ensemble ou comme

[1810] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 229, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 150 et 151.
[1811] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 238, faisant référence à la pièce NZL–39.
[1812] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 230, faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 155.
[1813] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 231 et 232.
[1814] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 42 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 89 et 207 b)).
[1815] *Voir* Indonésie, première communication écrite, paragraphes 107 à 111.
[1816] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 43.
[1817] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 44.
[1818] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 44; deuxième communication écrite, paragraphes 133, 172; première communication écrite, paragraphes 16, 84 et 85.
[1819] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 44.
[1820] Pièce IDN-25.
[1821] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144 (disant que les groupes spéciaux "devrai[ent] tenir compte de l'énoncé par le Membre de l'objectif ou des objectifs qu'il poursuit au moyen de sa mesure, mais [qu']il[s] [ne sont] pas lié[s] par les qualifications de cet (ces) objectif(s) données par le Membre.")). Comme l'a reconnu l'Organe d'appel, une simple affirmation de l'objectif de la mesure ne satisfait pas au premier élément de l'article XX b).

mesures individuelles, car en dehors d'affirmations *a posteriori* non étayées, elle n'a fourni aucun élément de preuve qui démontre que l'objectif poursuivi par ses mesures est de protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou que les mesures sont nécessaires à la protection de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1822]

7.613. Pour ce qui est spécifiquement de la mesure 4, les États-Unis soutiennent que les arguments de l'Indonésie ne satisfont pas aux éléments d'un moyen de défense au titre de l'article XX b). L'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions saisonnières visant les produits horticoles poursuivaient l'objectif de protection de la santé des personnes, et encore moins qu'elles étaient "nécessaires" à un tel objectif.[1823] Pour ce qui est de l'"objectif poursuivi par" la mesure, les États-Unis prennent note de la référence faite par l'Indonésie à la publication par le Conseil de sécurité alimentaire de "bilans réguliers résumant ses buts et directives", lesquels sont, d'après les allégations, pris en compte par le Ministère de l'agriculture pour déterminer quand l'importation de produits particuliers est autorisée.[1824] Cependant, les États-Unis notent aussi que cette pièce ne fait pas du tout référence aux restrictions saisonnières à l'importation du Ministère de l'agriculture, ni à l'offre excédentaire de produits horticoles.[1825] Ils affirment que les coplaignants ont démontré que le but effectif de la mesure, et le fondement de l'application des restrictions saisonnières par le Ministère de l'agriculture, était la protection des producteurs nationaux contre la concurrence des produits importés.[1826] Par exemple, dans une lettre datée du 3 décembre 2015 et adressée au Directeur de l'Association indonésienne des importateurs de produits horticoles, le Directeur général de l'horticulture du Ministère de l'agriculture indiquait que les "produits qui [n'étaient] pas produits dans le pays [pouvaient] être importés" pendant la période de délivrance des RIPH pour 2016.[1827] La lettre mentionnait aussi la production nationale d'oranges et appelait à donner la priorité à l'utilisation d'oranges d'origine nationale pour répondre à la demande à l'occasion du nouvel an chinois.[1828] Des lettres ultérieures ont confirmé que les oranges ne pouvaient pas être importées au mois de janvier.[1829] D'autres ministres indonésiens ont aussi confirmé que le but de la restriction liés à la période de récolte était de "protéger les produits horticoles locaux".[1830]

7.614. D'après les États-Unis, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX b), la restriction ne respecterait pas le critère "nécessaire".[1831] Bien que l'Indonésie affirme que l'offre excédentaire de produits horticoles frais "pourrait avoir des conséquences désastreuses", elle n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'une offre excédentaire existe ou qu'elle a des conséquences négatives pour la santé des personnes. Par conséquent, les États-Unis font valoir qu'il n'est pas clair que la mesure apporterait une quelconque "contribution" à son prétendu objectif. S'il n'y a pas de "véritable relation … pour ce qui est de la fin et des moyens" entre la mesure et l'objectif, la mesure n'est pas "nécessaire" à la réalisation de cet objectif.[1832] Même si la mesure apportait une certaine contribution à la protection de la santé des personnes, les États-Unis soutiennent que plusieurs mesures de rechange moins restrictives pour le commerce sont disponibles.[1833] Étant donné que l'Indonésie n'a pas justifié la mesure telle qu'elle est contestée par les coplaignants, en ce sens que le Ministère de l'agriculture a le pouvoir de prohiber complètement dans toutes les régions l'importation de produits horticoles en fonction de leur période de récolte[1834], les États-Unis suggèrent que les restrictions liées à la période de récolte soient limitées aux régions où la récolte est en cours. Puisqu'aucun élément de preuve n'a été présenté pour montrer qu'une offre excédentaire existait, ou que les forces du marché ne

[1822] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[1823] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 170 et 175.
[1824] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 17 du Groupe spécial).
[1825] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à la pièce IDN-25).
[1826] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 172.
[1827] Pièce USA-70.
[1828] Pièce USA-70.
[1829] Pièces USA-71 et USA-72.
[1830] Pièces USA-13 et USA-14.
[1831] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 173.
[1832] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 173, faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.633).
[1833] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 174.
[1834] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 174, faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 180 et 181; à l'article 5 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; et aux pièces USA-70 et USA-71.

pourraient pas remédier à cette offre, une autre suggestion serait d'éliminer les restrictions saisonnières et de laisser les forces du marché remédier à toute situation d'offre excédentaire.[1835]

7.3.8.1.2 Question de savoir si la mesure 4 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.615. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.8.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.8.2.1 Introduction

7.616. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 4 (Prescription relative à la période de récolte) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.8.2.2 Disposition juridique pertinente

7.617. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:
>
> *a)* …
>
> *b)* nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> …

7.618. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section 7.3.5.2.2, l'évaluation d'une allégation concernant une justification au regard de l'article XX sur une analyse en deux volets au cours de laquelle une mesure doit i) être provisoirement justifiée au regard de l'un des alinéas de l'article XX, en l'espèce l'alinéa b), et ensuite ii) analysée au regard du *texte introductif* de l'article XX.[1836] Comme nous l'avons expliqué précédemment, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1837] Par conséquent, il incombe à l'Indonésie de démontrer que la mesure pertinente est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b), puis que la mesure est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX.

7.619. Respecter le premier volet du critère signifie que l'Indonésie doit montrer que la mesure pertinente est "nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux". À cet égard, l'Organe d'appel a précisé que la justification provisoire au regard de l'un des alinéas de l'article XX requiert qu'une mesure contestée "traite l'intérêt particulier spécifié dans ce paragraphe" et qu'il "existe un lien suffisant entre la mesure et

---

[1835] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 174.

[1836] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24; *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 119 et 120; et au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 292).

[1837] Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 179.

l'intérêt protégé".[1838] En outre, "[l]e lien requis – ou "degré de connexion" – entre la mesure et l'intérêt est spécifié dans le libellé des paragraphes eux-mêmes, avec l'emploi de termes tels que "se rapportant à" et "nécessaires à" à l'article XX".[1839] Suivant l'analyse proposée par l'Organe d'appel s'agissant des alinéas a) et d)[1840], nous considérons que pour établir si les mesures en cause sont provisoirement justifiées au regard de l'article XX b), nous devons examiner premièrement si l'Indonésie a démontré qu'elles étaient "conçues" pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux; et, deuxièmement, si elles sont "nécessaires" à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.[1841]

7.620. S'agissant de l'analyse de la "conception" de la mesure, suivant les indications de l'Organe d'appel, le membre de phrase "à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[1842] Si cet examen liminaire initial montre que la mesure est inapte à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux, il n'existe pas de relation entre la mesure et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux qui satisfasse aux prescriptions de l'étape concernant la "conception". Dans ce cas, il ne serait pas requis de poursuivre l'examen pour ce qui est de savoir si cette mesure est "nécessaire" à la protection de la santé et de la vie des personnes. Il en est ainsi parce qu'il ne peut pas y avoir de justification au regard de l'article XX b) pour une mesure qui n'est pas "conçue" pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.[1843] Toutefois, si la mesure n'est pas inapte à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux, cela indique l'existence d'une relation entre la mesure et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. Dans cette situation, il est requis de poursuivre l'examen de la question de savoir si la mesure est "nécessaire" au titre de l'article XX b).[1844] Afin de déterminer si une telle relation existe, nous devons examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1845] Nous notons qu'une mesure peut mentionner expressément un objectif relevant du champ de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux.[1846] Cependant, une référence expresse à cet objectif, en elle-même et à elle seule, peut ne pas être suffisante pour établir que la mesure est "conçue" pour protéger la santé et la vie des personnes afin d'étayer la possibilité de

[1838] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 292).

[1839] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 292).

[1840] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphes 5.67 à 5.69.

[1841] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67. Dans ce rapport, l'Organe d'appel a aussi précisé que les étapes de l'analyse concernant la "conception" et la "nécessité" au titre de l'article XX a) étaient des aspects conceptuellement distincts, tout en étant liés, de l'examen global à effectuer pour savoir si un défendeur avait établi que la mesure en cause était "nécessaire[] à la protection de la moralité publique". L'Organe d'appel a expliqué que, comme les évaluations de ces deux étapes n'étaient pas totalement sans rapport, il pouvait y avoir, en fait, des chevauchements dans le sens où certains éléments de preuve et certaines considérations pouvaient être pertinents pour les deux aspects du moyen de défense au titre de l'article XX a). Dans le contexte de l'étape de l'analyse concernant la "conception", rien n'empêchait un groupe spécial de prendre en compte des éléments de preuve et des considérations qui pouvaient aussi être pertinents pour l'examen de la contribution de la mesure dans le contexte de l'analyse de la "nécessité". Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.76. Nous sommes d'avis que la même analyse s'applique pour notre examen des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b).

[1842] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a) du GATT de 1994, et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le penchant de l'article XX d) du GATT de 1994.

[1843] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203; et *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 72.

[1844] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[1845] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[1846] Pour discerner l'objectif d'une mesure, un groupe spécial n'a pas à se limiter au texte ou au préambule d'une mesure, ou à la qualification de l'objectif donné par un défendeur dans une procédure de règlement des différends à l'OMC; il peut aussi examiner d'autres éléments de preuve tels que la conception, la structure et le fonctionnement de la mesure pour faire sa propre détermination de l'objectif d'une mesure. Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144.

recourir au moyen de défense au titre de l'article XX b). À l'inverse, il peut néanmoins être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à un objectif relatif à la santé et la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux a une telle relation avec la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1847]

7.621. L'évaluation de la "nécessité" d'une mesure implique une analyse globale approfondie de la relation entre la mesure et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[1848] Le "critère de la nécessité" suppose de "soupeser et mettre en balance" une série de facteurs, y compris l'importance de l'objectif, la contribution de la mesure à cet objectif et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure.[1849] En ce sens, il n'est pas possible de répondre à la question de savoir si un degré particulier de contribution est suffisant pour qu'une mesure soit considérée comme "nécessaire" séparément d'une évaluation du degré du caractère restrictif pour le commerce de la mesure et de l'importance relative de la valeur ou de l'intérêt en jeu.[1850] L'Organe d'appel a aussi expliqué que, dans la plupart des cas, il faudrait ensuite procéder à une comparaison entre la mesure contestée et les solutions de rechange possibles.[1851] En ce qui concerne les facteurs spécifiques de l'analyse de la "nécessité", nous renvoyons à notre exposé plus haut au paragraphe 7.564.

7.622. Comme cela est mentionné plus haut, dans la plupart des cas, un groupe spécial doit ensuite comparer la mesure contestée et les mesures de rechange possibles qui assurent le même niveau de protection tout en étant moins restrictives pour le commerce.[1852] L'Organe d'appel a expliqué qu'il pouvait être constaté qu'une mesure de rechange n'était pas "raisonnablement disponible" lorsqu'"elle [était] de nature purement théorique, par exemple, lorsque le Membre défendeur n'[était] pas capable de l'adopter ou lorsque la mesure impos[ait] une charge indue à ce Membre, par exemple des coûts prohibitifs ou des difficultés techniques substantielles".[1853] La charge de prouver que la mesure en cause est nécessaire appartient à la partie défenderesse, alors qu'une partie plaignante assume la charge d'identifier toutes mesures de rechange que la partie défenderesse aurait, à son avis, dû prendre.[1854] L'Organe d'appel a fait observer que "l'utilité de l'examen de l'interaction entre les différents facteurs de l'analyse de la nécessité, et l'établissement d'une comparaison avec des mesures alternatives potentielles, résid[ait] dans le fait que cela donn[ait] un moyen de vérifier ces facteurs dans le cadre d'un exercice holistique de soupesage et de mise en balance".[1855] À cet égard, l'exercice de soupesage et de mise en balance peut être vu comme "une opération holistique qui consiste à réunir toutes les variables de

[1847] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a) du GATT de 1994.

[1848] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.70.

[1849] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 164; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 306; et *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182).

[1850] *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.77.

[1851] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 307; et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 166). *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.70.

[1852] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169. Dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, l'Organe d'appel a rappelé que, dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)*, il avait identifié dans le contexte de l'article 2.2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) les circonstances dans lesquelles une comparaison avec des mesures de rechange possibles pouvait ne pas être requise, par exemple, lorsque la mesure contestée n'était pas restrictive pour le commerce ou lorsqu'elle n'apportait aucune contribution à l'objectif. Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, note de bas de page 1181 relative au paragraphe 5.169 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Thon II (Mexique)*, note de bas de page 647 relative au paragraphe 322).

[1853] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 308. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.74.

[1854] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphes 309 à 311).

[1855] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.215. (note de bas de page omise) *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.75.

l'équation et à les évaluer les unes en relation avec les autres après les avoir examinées individuellement, afin d'arriver à un jugement global".[1856]

7.623. En ce qui concerne le deuxième volet du critère, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 4 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif*, nous renvoyons aux paragraphes 7.565 à 7.567 plus haut. Dans le cadre de notre analyse, nous gardons à l'esprit que l'article XX du GATT de 1994 s'applique à des "mesures" qui doivent être analysées au regard des alinéas et du *texte introductif*, et non pas à toute incompatibilité avec le GATT de 1994 qui pourrait découler de telles mesures.

7.624. Nous allons donc examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 4 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans la section 7.3.1, l'Indonésie n'a présenté des arguments mesure par mesure qu'en ce qui concerne le premier volet de l'analyse, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont provisoirement justifiées au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994. En ce qui concerne le deuxième volet, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX, l'Indonésie a avancé des arguments pour ses régimes de licences d'importation dans leur ensemble, ne faisant ainsi pas de distinctions entre les mesures. Dans ces circonstances, nous sommes forcés de suivre la même approche dans notre analyse.

7.625. Nous commençons par examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 4 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.8.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 4 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.626. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 4 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b). Comme cela est expliqué plus haut, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 4 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.627. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 4 est conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux[1857], nous notons que l'Indonésie a fait valoir qu'elle réglementait le moment où les importations ont lieu, compte tenu des périodes de récolte dans le pays, afin de protéger les citoyens indonésiens de menaces publiques.[1858] L'Indonésie soutient que, compte tenu du climat équatoriale existant, l'offre excédentaire de produits horticoles frais dans une région donnée de son vaste archipel pourrait avoir des conséquences désastreuses pour la santé en raison du rythme accéléré de décomposition et du risque posé par la propagation de bactéries pathogènes. D'après elle, en l'absence d'une coordination nationale des importations avec les périodes de récolte dans le pays, des stocks de produits horticoles "frais en décomposition" risquent de faire peser de graves menaces sur la santé publique. Elle considère qu'elle adopte une approche

[1856] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.75.

[1857] Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> …
>
> b) la prescription imposant que les produits horticoles frais importés ne soient pas récoltés plus de six mois avant la date d'importation, les limitations relatives à la période de récolte dans le pays, les restrictions relatives à l'utilisation finale, la période de récolte, les limitations concernant les produits d'origine animale, la prescription relative à la capacité de stockage, la liste positive et le prix de référence sont justifiés au regard de l'article XX b) du GATT parce que ces mesures sont nécessaires à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire.

Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b). Le Groupe spécial observe que, bien que l'Indonésie ait indiqué un objectif de sécurité alimentaire pour la mesure 4, il n'apparaît pas que l'argumentation spécifique qu'elle a présentée au sujet de cette mesure inclue des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire.

[1858] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 222 et 223.

proactive vis-à-vis de ces risques en faisant en sorte que les importations soient réorientées à l'intérieur de son territoire pendant les périodes de récolte dans le pays.[1859]

7.628. La Nouvelle-Zélande a répondu que la simple affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'objectif de la mesure était la santé publique était insuffisante pour satisfaire au premier élément de l'article XX b).[1860] D'après la Nouvelle-Zélande, rien dans la conception ou la structure de la mesure n'indique qu'elle a été adoptée ou appliquée pour protéger la santé des personnes; et l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant que des "stocks de produits horticoles en décomposition" avaient précédemment résulté, ou résulteraient à l'avenir, d'importations effectuées pendant les saisons de récolte dans le pays, ou que c'était la raison de l'introduction de la mesure. Au contraire, les éléments de preuve présentés par la Nouvelle-Zélande montrent que le véritable objectif de la mesure est de protéger les agriculteurs nationaux contre la concurrence des importations.[1861] Les États-Unis étaient d'accord avec la Nouvelle-Zélande et ont affirmé que l'Indonésie n'avait pas démontré que les restrictions saisonnières visant les produits horticoles poursuivaient l'objectif de protection de la santé des personnes.[1862]

7.629. Nous rappelons que cette première étape de l'analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[1863] Nous notons que l'Indonésie a identifié la santé publique comme l'objectif de politique générale visé par la mesure. Les coplaignants ne contestent pas que la santé publique relève de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux au titre de l'alinéa b) de l'article XX.

7.630. Ce que les coplaignants contestent, c'est l'existence d'une relation entre la mesure 4 et la protection de la santé des personnes.[1864] Nous allons examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu, pour établir si une telle relation existe.[1865] Dans le cadre de notre analyse, nous considérons qu'il peut quand même être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à un objectif de moralité publique a ce type de relation après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1866] À cet égard, comme indiqué plus haut dans la section 2.3.2.4, la mesure 4 consiste dans la prescription selon laquelle l'importation de produits horticoles doit avoir lieu avant, pendant et après les saisons de récolte dans le pays correspondantes durant une certaine période.[1867] L'Indonésie met en œuvre cette mesure principalement au moyen des articles 5 et 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA. Nous rappelons que nous avons conclu plus haut, dans la section 7.2.8.3, que la mesure 4 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.631. Nous observons qu'il n'y a dans le texte des règlements mettant cette mesure en œuvre, et en particulier les articles 5 et 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA, aucune référence à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux en tant qu'objectif de politique générale de cette mesure. Au contraire, nous notons que ce

[1859] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 155; deuxième communication écrite, paragraphe 222.
[1860] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 228 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).
[1861] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 228 (faisant référence à la pièce NZL–73).
[1862] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 170 et 175.
[1863] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a), et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le penchant de l'article XX d) du GATT de 1994.
[1864] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 228; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 170 et 175.
[1865] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.
[1866] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a) du GATT de 1994.
[1867] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 95 et 96; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 60.

règlement mentionne généralement la simplification du "processus d'importation des produits horticoles" et l'"apport[] [d']une certitude pour ce qui est du traitement des recommandations relatives à l'importation des produits horticoles" comme constituant sa raison d'être.[1868] Qui plus est, l'article 2 confirme expressément la raison d'être fondamentale en disposant que "[l]e présent règlement est destiné à constituer le fondement juridique de la délivrance d'une RIPH en tant que condition de la délivrance d'une autorisation d'importation" et, de même, l'article 3 dispose que "le présent règlement est destiné à … accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des importations de produits horticoles; et … à apporter de la certitude pour ce qui est de la délivrance des RIPH".[1869] Dans sa première partie, le Règlement n° 86/2013 du MOA fait également référence à plusieurs règlements et lois nationaux concernant un large éventail de sujets, y compris les mesures de quarantaine à l'importation des fruits et légumes frais, la Loi sur l'horticulture et la Loi sur les produits alimentaires, et même la loi relative à la ratification de l'Accord sur l'OMC. Nous ne voyons pas, cependant, en quoi l'un quelconque de ces instruments juridiques constitue un élément de preuve pertinent montrant que la prescription relative à la période de récolte a été élaborée pour protéger la santé publique, au sens de répondre aux prétendues préoccupations de l'Indonésie concernant l'offre excédentaire de certains produits pendant les périodes de récolte et ses effets pernicieux sur la santé publique.

7.632. Après avoir examiné la conception de la mesure 4, nous ne voyons aucun lien avec la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 4 n'est "pas inapte"[1870] à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. Au contraire, il apparaît que cette mesure se rapporte principalement aux procédures d'importation et régit spécifiquement le moment où certains produits pourraient entrer sur le territoire douanier de l'Indonésie. En effet, la mesure 4 autorise les autorités indonésiennes à réduire ou à interdire complètement les importations de produits horticoles en fonction de la propre saison de récolte de l'Indonésie. L'Indonésie a fait valoir qu'elle était préoccupée par les conséquences de l'offre excédentaire de produits horticoles frais et des stocks de produits horticoles en décomposition pendant les périodes de récolte dans le pays.[1871] Elle ne nous a cependant pas fourni le moindre élément de preuve indiquant que de telles situations se sont produites dans le passé pendant les saisons de récolte dans le pays, pas plus que des éléments de preuve montrant que la prévention de menaces graves pour la santé publique découlant de stocks de produits horticoles en décomposition était l'objectif de politique générale sous-tendant la mesure 4.

7.633. Nous sommes conscients que l'Indonésie a présenté des éléments de preuve prétendant montrer les buts et directives du Conseil de sécurité alimentaire, dont elle allègue qu'ils sont pris en compte par le Ministère de l'agriculture lorsqu'il établit les "périodes spécifiques" visées à l'article 5 du Règlement n° 86/2013 du MOA.[1872] Nous notons que la pièce IDN-25 donne un aperçu de l'Agence indonésienne pour la sécurité alimentaire, y compris sa structure, ses stratégies d'action et ses programmes stratégiques. Toutefois, comme l'ont souligné les États-Unis[1873], la pièce en question ne contient aucune référence à la mesure 4, aux restrictions saisonnières à l'importation ou à l'offre excédentaire de produits horticoles ni, plus généralement, aux problèmes de santé publique que l'Indonésie a fait valoir pour justifier cette mesure au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.634. Comme l'ont fait remarquer les coplaignants[1874], les éléments de preuve versés au dossier n'étayent pas l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'objectif de politique générale de la mesure 4 est lié à la protection de la santé des personnes, de la vie ou de la santé des animaux ou à la préservation des végétaux. Au lieu de cela, les éléments de preuve montrent que l'objectif est de faire en sorte qu'aucune importation n'ait lieu à moins que les autorités indonésiennes ne jugent que la production nationale est insuffisante pour satisfaire la demande intérieure. Par exemple, la pièce USA-70 inclut une lettre datée du 3 décembre 2015 et adressée au Directeur de l'Association indonésienne des importateurs de produits horticoles dans laquelle le Directeur général de l'horticulture du Ministère de l'agriculture indique aux États que les "produits qui ne

[1868] Pièce JE-15.
[1869] Articles 2 et 3, pièce JE-15.
[1870] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.
[1871] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 155; deuxième communication écrite, paragraphe 222.
[1872] Indonésie, réponse à la question n° 17 du Groupe spécial; pièce IDN-25.
[1873] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 171 (faisant référence à la pièce IDN-25).
[1874] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 172.

sont pas produits dans le pays peuvent être importés" pendant la période de délivrance des RIPH pour 2016, et que la production nationale d'oranges suffirait pour répondre à la demande des consommateurs.[1875]

7.635. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré l'existence d'une relation entre la mesure 4 et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 4 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.8.2.4 Conclusion

7.636. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 4 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.9 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994

7.3.9.1 Arguments des parties

7.3.9.1.1 Question de savoir si la mesure 5 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.9.1.1.1 Indonésie

7.637. L'Indonésie est d'avis que, du fait de la diversité des structures politiques nationales ainsi que des croyances et valeurs éthiques, morales ou religieuses qui sous-tendent l'adoption d'une législation par les Membres de l'OMC, la préservation de la moralité publique est essentielle au maintien d'une cohésion sociale.[1876] Elle fait en outre valoir que, pour qu'ils exercent pleinement le droit de réglementer aux fins de la préservation de la moralité publique, il conviendrait d'accorder aux Membres une certaine latitude pour définir et appliquer ce principe conformément à leurs valeurs et facteurs évolutifs respectifs[1877], et pour déterminer le niveau de protection qu'ils jugent approprié dans des situations données.[1878] L'Indonésie fait valoir qu'en tant que pays principalement musulman[1879], elle garantit la liberté de culte[1880] et que, pour protéger ce droit, le gouvernement indonésien a adopté quelques lois et règlements concernant les prescriptions halal. Elle affirme que, conformément à la loi islamique, manger constitue un acte de culte.[1881] Comme son régime de licences d'importation a été conçu eu égard à ces considérations, l'Indonésie

[1875] Pièce US-70. De même, nous notons que les coplaignants ont présenté plusieurs articles de presse dans lesquels il est dit que des responsables gouvernementaux indonésiens ont indiqué que l'objectif de politique générale poursuivi par certaines des mesures contestées en l'espèce était la protection des agriculteurs et le principe d'autosuffisance. *Voir* les pièces NZL-11, NZL-73, USA-10, USA-11, USA-13, USA-14, USA-15.

[1876] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 92 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.794; au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Jeux*, paragraphe 6.465; au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 299 ("l'expression "moralité publique" désigne les normes de bonne ou mauvaise conduite appliquées par une collectivité ou une nation ou en son nom")).

[1877] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 25 et 26; deuxième communication écrite, paragraphes 93 et 94 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Jeux*, paragraphe 6.461; aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Amiante*, paragraphe 168; *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 176).

[1878] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 93 et 94 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Amiante*, paragraphe 168; *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 176; au rapport du Groupe spécial *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.817; et Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 26).

[1879] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 210 à 213 (faisant référence à la pièce IDN-43).

[1880] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 95 et 96, où l'Indonésie mentionne l'article 29 2) de la Constitution indonésienne (UUD 1945) qui garantit à chacun la liberté de culte conformément à sa propre religion ou croyance; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 27.

[1881] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 96.

soutient que son régime est nécessaire à la protection de la moralité publique conformément à l'article XX a), question de politique générale qui revêt une importance primordiale pour elle.[1882]

7.638. L'Indonésie soutient que, compte tenu du sens et de l'importance du halal[1883], la nourriture est généralement considérée comme halal à moins qu'elle ne soit spécifiquement interdite par le Coran. De ce fait, de nombreuses denrées alimentaires sont intrinsèquement halal. D'autres produits peuvent être halal si les ingrédients sont soigneusement choisis et leur source soigneusement identifiée, par exemple par le biais de l'adoption de procédures de transformation, de manutention et de stockage appropriées.[1884] À cet égard, l'Indonésie observe que, aux termes de la loi islamique, les produits halal devraient être dûment séparés et clairement identifiés.[1885] Citant les Directives de la FAO pour l'utilisation du terme "halal"[1886], l'Indonésie soutient que les produits horticoles qui sont "préparé[s], transformé[s], transporté[s] ou entreposé[s] à l'aide d'instruments ou d'installations non conformes à la loi islamique", ou qui sont par ailleurs considérés comme étant "toxiques ou dangereux", sont illicites.[1887]

7.639. L'Indonésie soutient que lors de l'application du critère de la nécessité, les facteurs dont il faut tenir compte comprennent la contribution de la mesure à la réalisation des fins qu'elle poursuit et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure.[1888] Selon l'Indonésie, toutes les mesures contestées contribuent à l'objectif consistant à protéger la moralité publique sans avoir aucune incidence discernable sur le commerce.[1889]

7.640. Pour ce qui est spécifiquement de la mesure 5, l'Indonésie fait valoir que la prescription relative à la possession d'installations de stockage est nécessaire pour garantir le respect du halal et protéger le statut halal des produits alimentaires vendus en Indonésie, et qu'elle relève donc de la moralité publique.[1890] Sur cette base, elle fait valoir que son régime de licences d'importation oblige les importateurs à posséder leurs installations de stockage des produits horticoles (et de stockage frigorifique des produits d'origine animale), et que cette prescription est nécessaire pour montrer la détermination des importateurs à respecter les directives halal.[1891] L'Indonésie allègue que des produits peuvent même perdre leur statut halal en raison d'un stockage inapproprié et d'un placement incorrect.[1892] Comme les consommateurs sont relativement peu informés, l'Indonésie soutient que le gouvernement a joué un rôle de premier plan en veillant à ce que les produits vendus en Indonésie soient halal et salubres, par exemple en adoptant la Loi n° 33 de 2014 sur la garantie des produits halal.[1893]

7.3.9.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.641. La Nouvelle-Zélande signale que l'Indonésie n'a pas identifié les prescriptions halal qui étaient applicables aux produits horticoles dans de nombreux cas.[1894] Pour elle, le fait que

[1882] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 92; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 25 et 28.
[1883] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 211 et 212 (faisant référence aux pièces IDN-44 à IDN-46).
[1884] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 211 et 212 (faisant référence à la pièce IDN-70).
[1885] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 212.
[1886] Pièce IDN-23.
[1887] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 212.
[1888] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 97; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 29 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 161 et 164).
[1889] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 29.
[1890] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 209 à 216.
[1891] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 214.
[1892] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 214 (faisant référence aux pièces IDN-71 et IDN-72).
[1893] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 21 de la Loi n° 33/2014 qui dispose ce qui suit: "Le site, l'établissement et l'équipement pour le procédé de production des produits halal doivent être séparés du site, de l'établissement et de l'équipement pour l'abattage, la transformation, le stockage, l'emballage, la distribution, la vente et la présentation des produits non halal", pièce IDN-47).
[1894] Nouvelle-Zélande, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 86 a) iii) du Groupe spécial, paragraphes 12 et 13, indiquant que, bien que l'Indonésie renvoie dans sa réponse à la réponse déjà donnée à la question n° 116 du Groupe spécial, les renseignements qui y figurent ne font référence à aucune prescription halal qui serait applicable aux produits horticoles. Les réponses de l'Indonésie aux questions

l'Indonésie ne mentionne aucun règlement concernant les prescriptions halal pour les produits horticoles est conforme à son interprétation selon laquelle il n'existe aucune prescription de ce type.[1895] La Nouvelle-Zélande rappelle que sa contestation de la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage se limite aux produits horticoles qui sont intrinsèquement halal et elle demande au Groupe spécial de rejeter les arguments concernant la moralité publique formulés par l'Indonésie au titre de l'article XX a).[1896]

7.3.9.1.1.3 États-Unis

7.642. De l'avis des États-Unis, le fait que le halal relève de la moralité publique n'est pas suffisant pour établir que l'une quelconque des mesures de l'Indonésie concernant les licences d'importation a été prise "[pour] la protection" de cette moralité publique.[1897] De plus, les arguments et pièces additionnels présentés par l'Indonésie dans sa deuxième communication écrite pour tenter de justifier certaines mesures comme étant nécessaires à la protection des prescriptions halal sont dénués d'utilité.[1898] Les États-Unis sont d'avis que ces tentatives sont entièrement axées sur l'établissement de l'existence du halal comme relevant de la moralité publique en Indonésie, ce qui n'est pas contesté.[1899] Au contraire, les coplaignants ont un grand respect pour l'observance du halal et respectent dûment les prescriptions halal de l'Indonésie, y compris en ce qui concerne la certification halal.[1900]

7.643. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'a même pas identifié les normes halal pour les produits horticoles que les mesures concernant les licences d'importation protègent prétendument.[1901] De plus, aucun élément du texte, de la structure ou de l'historique des instruments juridiques établissant les mesures applicables aux produits horticoles ne fait même référence au halal, et, *a fortiori*, ne donne à penser que l'objectif du régime est de veiller au respect des normes halal.[1902] Les États-Unis soutiennent que, bien que l'Indonésie affirme que la "Loi n° 13/2010" (la Loi sur l'horticulture) "fait référence aux dispositions halal de la Loi n° 18/2012"[1903], il apparaît que cette déclaration est inexacte car la Loi n° 13/2010 ne fait pas référence au halal ni à l'une quelconque des dispositions de la Loi n° 18/2012.[1904] Du point de vue des États-Unis, non seulement l'Indonésie n'a pas démontré que ses mesures concernant les licences d'importation avaient été adoptées ou appliquées aux fins de la protection des prescriptions halal, mais elle n'a pas non plus montré que ces mesures étaient nécessaires pour réaliser cet objectif.[1905] Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'a pas expliqué comment ses mesures contribuaient à la protection des prescriptions halal, et a encore moins démontré que leur contribution s'approchait du pôle "indispensable" dans le champ sémantique de l'évaluation de la nécessité.[1906]

7.644. Pour ce qui est spécifiquement de la mesure 5, les États-Unis rappellent que la prescription relative à la capacité de stockage que les coplaignants contestent s'applique uniquement à

n° 116 a) et b) décrivent les processus visant à garantir le caractère halal des morceaux de viande de bœuf. Dans la question n° 116 c), le Groupe spécial a spécifiquement demandé à l'Indonésie d'identifier les règlements concernant les prescriptions halal applicables aux produits horticoles. Dans sa réponse, l'Indonésie a énuméré les règlements constituant le fondement juridique de la certification halal pour les animaux et produits d'origine animale (paragraphe 59). De même, bien que la question n° 86 c) fasse référence aux produits horticoles, la réponse de l'Indonésie concerne les prescriptions après expédition pour les animaux et produits d'origine animale.

[1895] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 253.

[1896] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 74 et 75.

[1897] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 35.

[1898] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[1899] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 34 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 92 à 96).

[1900] Nouvelle-Zélande, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 29; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 35; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 32; et deuxième communication écrite, paragraphes 207 et 229.

[1901] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 36.

[1902] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 36; et deuxième communication écrite, paragraphes 208 et 209.

[1903] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 101.

[1904] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 36 (faisant référence à la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1).

[1905] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 101).

[1906] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37.

l'importation des produits horticoles.[1907] En revanche, le moyen de défense tout entier invoqué par l'Indonésie à cet égard est fondé sur des prescriptions ou des incidents concernant des produits d'origine animale.[1908] À ce jour, l'Indonésie n'a identifié aucune prescription halal pertinente pour les produits horticoles, ni présenté d'éléments de preuve démontrant que la protection des normes halal constituait, en fait, l'objectif de la prescription relative à la capacité de stockage des produits horticoles.[1909] De plus, les éléments de preuve présentés par l'Indonésie font référence à des produits d'origine animale et n'étayent pas son moyen de défense.[1910] Fait important, de l'avis des États-Unis, l'Indonésie n'a même pas tenté de montrer en quoi la mesure 5 pouvait se rapporter au halal.[1911]

7.3.9.1.2 Question de savoir si la mesure 5 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.645. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.9.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.9.2.1 Introduction

7.646. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.9.2.2 Disposition juridique pertinente

7.647. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:
>
> *a)* nécessaires à la protection de la moralité publique;
>
> …

7.648. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section 7.3.5.2.2, l'évaluation d'une allégation concernant une justification au regard de l'article XX suppose une analyse en deux volets au cours de laquelle une mesure doit i) être provisoirement justifiée au regard de l'un des

[1907] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 186 à 191; et deuxième communication écrite, paragraphes 25 à 27.

[1908] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 213 à 216).

[1909] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39 (faisant référence à leurs observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 68 et 69 du Groupe spécial; à leur réponse à la question n° 76 du Groupe spécial; et à leur deuxième communication écrite, paragraphes 208 à 210).

[1910] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 40 (faisant référence à deux articles de presse indonésiens: pièce IDN-71: concernant un établissement australien de transformation de la viande n'ayant pas séparé des viandes halal et non halal durant la transformation ainsi que la corruption alléguée de fonctionnaires indonésiens chargés de la certification halal; pièce IDN-72: concernant des producteurs nationaux n'ayant pas demandé la certification halal de leurs produits carnés).

[1911] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 40 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180 (qui fait référence au rapport du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.633)).

alinéas de l'article XX, en l'espèce l'alinéa a), et ensuite ii) analysée au regard du texte introductif de l'article XX.[1912] Ainsi, pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC, il incombe au Membre qui invoque un alinéa de l'article XX comme moyen de défense d'établir que les conditions qui y sont prescrites sont remplies.[1913] Par conséquent, il incombe à l'Indonésie de démontrer que la mesure pertinente est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) et qu'elle est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX. Comme le critère juridique permettant de démontrer qu'une mesure respecte les prescriptions de l'article XX a) est semblable à celui de l'article XX b), à la différence que l'objectif est la protection de la "moralité publique" au lieu de "la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou … la préservation des végétaux", nous renvoyons à l'examen que nous avons effectué plus haut aux paragraphes 7.619 à 7.623.

7.649. Nous allons donc examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 était justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans la section 7.3.1, l'Indonésie n'a présenté des arguments mesure par mesure qu'en ce qui concerne le premier volet de l'analyse, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont provisoirement justifiées au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994. En ce qui concerne le deuxième volet, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX, elle a avancé des arguments pour ses régimes de licences d'importation dans leur ensemble, ne faisant ainsi pas de distinctions entre les mesures. Dans ces circonstances, nous sommes forcés de suivre la même approche dans notre analyse.

7.3.9.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994

7.650. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 5 est provisoirement justifiée par l'alinéa a) du GATT de 1994. Comme cela est expliqué plus haut, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 était conçue pour protéger la moralité publique et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.651. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 5 est conçue pour protéger la moralité publique, nous notons que l'Indonésie a fait valoir que la prescription relative à la possession d'installations de stockage était nécessaire pour garantir le respect du halal et protéger le statut halal des produits alimentaires vendus en Indonésie, et qu'il s'agissait d'une mesure relevant de la moralité publique.[1914] Sur cette base, l'Indonésie a fait valoir que son régime de licences d'importation obligeait les importateurs à posséder leurs installations de stockage des produits horticoles et que cette prescription était nécessaire pour montrer la détermination des importateurs à respecter les directives halal.[1915] Elle a expliqué que des produits pouvaient même perdre leur statut halal en raison d'un stockage inapproprié ou d'un placement incorrect.[1916] Elle a en outre soutenu que, comme les consommateurs étaient relativement peu informés, le gouvernement jouait un rôle de premier plan en veillant à ce que les produits vendus en Indonésie soient halal et salubres, par exemple en adoptant la Loi n° 33 de 2014 sur la garantie des produits halal.[1917]

[1912] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24; *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 119 et 120; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 292).

[1913] Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 157; *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 179.

[1914] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 209 à 216.

[1915] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 214.

[1916] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 214 (faisant référence aux pièces IDN-71 et IDN-72).

[1917] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à l'article 21 de la Loi n° 33/2014 qui dispose ce qui suit: "Le site, l'établissement et l'équipement pour le procédé de production des produits halal doivent être séparés du site, de l'établissement et de l'équipement pour l'abattage, la transformation, le stockage, l'emballage, la distribution, la vente et la présentation des produits non halal", pièce IDN-47).

7.652. Les coplaignants n'étaient pas de cet avis et nous ont demandé de rejeter le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a) pour la mesure 5 parce que cette mesure concernait des produits horticoles qui étaient intrinsèquement halal.[1918] La Nouvelle-Zélande a donc fait valoir que l'Indonésie n'avait fait référence à aucun règlement concernant des prescriptions halal applicables aux produits horticoles.[1919] Les États-Unis ont rappelé que la prescription relative à la capacité de stockage que les coplaignants contestaient s'appliquait uniquement à l'importation des produits horticoles[1920], mais que le moyen de défense tout entier de l'Indonésie était fondé sur des prescriptions ou des incidents concernant des produits d'origine animale.[1921] Pour les États-Unis, l'Indonésie n'a identifié aucune prescription halal pertinente pour les produits horticoles, ni présenté d'éléments de preuve démontrant que la protection des normes halal constituait, en fait, l'objectif de la prescription relative à la possession d'installations de stockage des produits horticoles.[1922] De l'avis des États-Unis, l'Indonésie n'a même pas tenté de montrer en quoi ces prescriptions pouvaient se rapporter au halal.[1923]

7.653. Nous rappelons que cette première étape de notre analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la moralité publique.[1924] Nous notons que l'Indonésie a identifié l'élément de moralité publique en cause comme étant la protection du halal. Les coplaignants ne contestent pas que le halal relève de la moralité publique; au contraire, ils ont exprimé le plus grand respect pour la protection des règlements et de la certification halal.[1925]

7.654. Ce que les coplaignants contestent, c'est l'existence d'une relation entre la mesure 5 et la protection du halal.[1926] Pour eux, il n'y a *aucun* règlement halal applicable aux produits horticoles parce que ces produits sont intrinsèquement halal. Nous avons donc tenté de confirmer ce fait avec l'Indonésie, mais en vain.[1927] Nous notons, toutefois, que l'Indonésie reconnaît que de nombreuses denrées alimentaires sont intrinsèquement halal, et que les propres éléments de preuve de l'Indonésie semblent indiquer que les produits horticoles sont intrinsèquement halal. Par exemple, les "Directives halal de l'ICWA" disposent que "toutes les plantes et leurs produits" sont halal "à moins de contenir une substance haram ou d'avoir été en contact avec une telle substance".[1928] Par ailleurs, l'article 20 1) de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal confirme que "[l]es substances issues d'une plante […] sont halal, à l'exception de celles qui sont toxiques et/ou dangereuses pour la santé des personnes qui les consomment".[1929] Nous notons

[1918] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 74 et 75; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39.

[1919] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 253.

[1920] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 186 à 191; et deuxième communication écrite, paragraphes 25 à 27.

[1921] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 213 à 216); déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 40 (faisant référence à deux articles de presse indonésiens: pièce IDN-71: concernant un établissement australien de transformation de la viande n'ayant pas séparé des viandes halal et non halal durant la transformation ainsi que la corruption alléguée de fonctionnaires indonésiens chargés de la certification halal, et pièce IDN-72: concernant des producteurs nationaux n'ayant pas demandé la certification halal de leurs produits carnés).

[1922] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39, faisant référence à leurs observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 68 et 69 du Groupe spécial; à leur réponse à la question n° 76 du Groupe spécial; à leur deuxième communication écrite, paragraphes 208 à 210.

[1923] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 40 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180 (qui fait référence au rapport du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.633)).

[1924] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a), et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.

[1925] Nouvelle-Zélande, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 29; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 35; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 32; deuxième communication écrite, paragraphes 207 et 229.

[1926] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 74 et 75; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39, faisant référence à leurs observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 68 et 69 du Groupe spécial; à leur réponse à la question n° 76 du Groupe spécial; et à leur deuxième communication écrite, paragraphes 208 à 210.

[1927] *Voir* les questions n° 86 et 116 du Groupe spécial.

[1928] "ICWA Halal Guidelines", page 2, pièce IDN-46.

[1929] Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal, pièce IDN-47. Les plantes vénéneuses ou toxiques ne sont pas halal.

également qu'à nos demandes répétées de renseignements sur l'existence de prescriptions halal applicables aux produits horticoles, l'Indonésie donne uniquement des réponses qui font référence aux prescriptions halal applicables aux animaux et produits d'origine animale. Ainsi, en réponse à notre question sur le respect des prescriptions halal avant et après l'importation en ce qui concerne spécifiquement les "carottes"[1930], l'Indonésie renvoie à sa réponse à une autre question[1931] qui traite exclusivement des prescriptions applicables aux animaux et produits d'origine animale. De plus, en réponse à une autre question[1932] ayant trait en particulier aux prescriptions après expédition pour les carottes, l'Indonésie a une fois de plus répondu en donnant des explications sur les prescriptions applicables aux "carcasses, viandes et produits d'origine animale transformés"[1933], qui ne sont de toute évidence pas des produits horticoles.

7.655. Dans le contexte de ses arguments concernant la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), l'Indonésie a expliqué que, bien que la plupart des prescriptions halal se rapportent à la production et à la consommation de produits d'origine animale, des prescriptions strictes en matière de stockage et de transport s'appliquaient à tous les produits alimentaires.[1934] L'Indonésie n'a néanmoins pas présenté au Groupe spécial les instruments juridiques figurant dans sa législation nationale qui montraient l'application des prescriptions halal aux produits horticoles. Comme il est également indiqué plus haut au paragraphe 7.654, la Loi sur la garantie des produits halal, qui exige que tous les produits qui circulent ou font l'objet d'un commerce en Indonésie soient certifiés halal, reconnaît que "[l]es substances issues de plantes […] sont halal […]".[1935] Nous rappelons qu'il incombe à l'Indonésie de démontrer qu'il existe une relation entre la mesure 5 et la protection du halal. À notre avis, la simple affirmation d'un objectif est insuffisante pour s'acquitter de la charge de démontrer qu'il existe une relation entre la mesure incompatible et un objectif de moralité publique donné. L'Indonésie n'a de ce fait pas identifié les prescriptions halal pour les produits horticoles que la mesure 5 ou, du reste, son régime de licences d'importation pour les produits horticoles doit prétendument protéger.

7.656. Nous avons néanmoins examiné la mesure 5 pour établir si une telle relation pouvait être déduite de sa conception, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1936] Dans le cadre de notre analyse, nous considérons qu'il peut quand même être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à un objectif de moralité publique a une telle relation après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1937] À cet égard, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.5, nous observons que la mesure 5 consiste dans la prescription selon laquelle les importateurs doivent posséder leurs installations de stockage dotées d'une capacité suffisante pour

[1930] La question n° 86 a) iii) du Groupe spécial est ainsi libellée: "Si un importateur voulait importer 10 000 tonnes de carottes en Indonésie, que devrait-il faire/obtenir à cette fin, y compris en ce qui concerne les aspects suivants: … iii) respect des prescriptions halal avant et après l'importation."

[1931] La question n° 116 c) est ainsi libellée: "Veuillez identifier les règlements gouvernementaux concernant les prescriptions halal qui s'appliquent spécifiquement aux produits horticoles. En particulier, les produits horticoles de production nationale ou importés sont-ils tenus d'avoir un logo halal? Dans l'affirmative, à quel(s) stade(s) des processus de distribution et/ou d'importation les procédures d'inspection, de certification et d'autorisation halal pertinentes sont-elles effectuées?" L'Indonésie a commencé sa réponse en indiquant ce qui suit: "Pour les animaux et produits d'origine animale, le fondement juridique de la certification halal figure dans plusieurs règlements différents: …"

[1932] La question n° 86 c) est ainsi libellée: "Si un importateur voulait importer 10 000 tonnes de carottes en Indonésie, que devrait-il faire/obtenir à cette fin, y compris en ce qui concerne les aspects suivants: … c. prescriptions après expédition, y compris i. transport ii. chaîne de distribution iii. vérification ponctuelle."

[1933] L'Indonésie a répondu ce qui suit:

> Pour les prescriptions après expédition, veuillez vous reporter aux articles 34 à 38 du Règlement n° 139/2014 du MOA. Conformément à l'article 36, un contrôle après expédition est effectué en ce qui concerne l'état physique des carcasses, viandes et produits d'origine animale transformés; y compris l'emballage et l'étiquetage, le stockage et le transport de ces produits et les documents les concernant.

[1934] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 158.

[1935] L'article 21 de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal, pièce IDN-47, dispose ce qui suit: "Le site, l'établissement et l'équipement pour le procédé de production des produits halal doivent être séparés du site, de l'établissement et de l'équipement pour l'abattage, la transformation, le stockage, l'emballage, la distribution, la vente et la présentation des produits non halal". *Voir aussi* l'article 20 1).

[1936] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du* phoque, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[1937] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a).

contenir la totalité de la quantité sollicitée dans leur demande d'importation.[1938] Cette prescription est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié[1939], et de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié.[1940] Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.9.3, nous avons conclu que la mesure 5 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.657. Nous observons qu'il n'y a dans le libellé des règlements mettant cette mesure en œuvre, et en particulier de l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, et de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, aucune référence à la protection du halal en tant qu'objectif de politique générale de cette mesure. Par exemple, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que ses buts sont la protection des consommateurs, la création de conditions de certitude et de transparence pour les entreprises, et la simplification du processus de délivrance des licences et de l'administration des importations.[1941] Nous notons que le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, fait aussi référence à plusieurs règlements nationaux concernant un large éventail de sujets, y compris la protection des consommateurs, les mesures de quarantaine à l'importation des fruits et légumes frais, les Lois sur l'horticulture et sur les produits alimentaires, et même la loi relative à la ratification de l'Accord sur l'OMC. S'agissant du Règlement n° 86/2013 du MOA, ses buts déclarés sont de simplifier le processus d'importation des produits horticoles et d'apporter de la certitude pour ce qui est du traitement des recommandations du MOA.[1942]

7.658. Nous rappelons que l'Indonésie a fait valoir que sa Loi sur l'horticulture "[faisait] référence aux dispositions halal de la Loi n° 18/2012".[1943] Comme les États-Unis l'ont fait valoir, il apparaît que cette déclaration est inexacte parce que la Loi sur l'horticulture ne fait pas référence au halal ni à l'une quelconque des dispositions de la Loi n° 18/2012.[1944] L'Indonésie soutient que l'article 69 de la Loi sur les produits alimentaires régit la mise en œuvre de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, y compris au moyen d'une prescription halal.[1945] Ayant examiné le contexte de l'article 69, nous croyons comprendre que cet article relève du chapitre VII de la Loi sur les produits alimentaires, qui traite de la "sécurité sanitaire des produits alimentaires" et fait entrer dans son champ d'application la "religion" et les "croyances" "de la population".[1946] Toutefois, nous croyons comprendre que l'article 69 se rapporte aux produits alimentaires en général, et non pas spécifiquement aux produits horticoles ou aux mesures concernant les licences d'importation en

[1938] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 66.

[1939] L'article 8 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit: "1) Pour obtenir la confirmation de son statut de RI-Produits horticoles, visée à l'article 3, une société doit présenter une demande sous forme électronique au Ministre et au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP et joindre … e. la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit … ". Pièce JE-10.

[1940] La partie pertinente de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose ce qui suit: "2) Une RIPH pour des produits frais destinés à la consommation est délivrée sous réserve de la fourniture, outre des documents administratifs visés au paragraphe 1) a), des documents techniques ci-après: … c. déclaration de possession d'installations de stockage et de distribution des produits horticoles, selon les caractéristiques et le type du produit; d. déclaration d'adéquation de la capacité de stockage …". Pièce JE-15.

[1941] Considérant a) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[1942] Considérant b) du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15.

[1943] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 101.

[1944] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 36 (faisant référence à la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1).

[1945] Article 69 de la Loi n° 18/2012 sur les produits alimentaires, pièce JE-2. L'article 69 dispose ce qui suit: "Mise en œuvre de la sécurité sanitaire des produits alimentaires par les moyens suivants: a. hygiène alimentaire; b. réglementation des additifs alimentaires; c. réglementation des produits alimentaires génétiquement modifiés; d. réglementation des produits alimentaires irradiés; e. établissement d'une norme pour l'emballage des produits alimentaires; f. octroi de garanties de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de qualité des produits alimentaires; et g. garanties pour les produits devant être halal."

[1946] En particulier, l'article 67 1) de la Loi sur les produits alimentaires dispose ce qui suit: "La sécurité sanitaire des produits alimentaires est organisée de manière que les produits alimentaires restent salubres, hygiéniques, de grande qualité et nutritifs, et n'entrent pas en conflit avec la religion, les croyances et la culture de la population."

cause.[1947] Ainsi, malgré les affirmations de l'Indonésie à l'effet contraire, la Loi sur l'horticulture et les règlements du MOA et du MOT que nous venons d'examiner ne mentionnent pas le halal parmi leurs objectifs et ne mettent pas spécifiquement en avant de quelconques dispositions halal qui s'appliqueraient spécifiquement aux produits horticoles et éclaireraient l'objectif qui sous-tend la mesure 5.

7.659. Après avoir examiné la conception de la mesure 5, nous ne voyons aucun lien avec l'élément de la moralité publique qu'est le halal qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 5 n'est "pas inapte"[1948] à protéger la moralité publique. Au contraire, il apparaît que cette mesure se rapporte principalement aux conditions que les importateurs doivent remplir pour pouvoir obtenir les permis nécessaires, ces conditions qui se rapportent non pas aux produits importés eux-mêmes ou à leur certification halal, mais plutôt au titre de propriété de l'infrastructure de l'importateur servant au stockage des produits importés.

7.660. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré l'existence d'une relation entre la mesure 5 et la protection de l'élément de la moralité publique qu'est le halal. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.9.2.4 Conclusion

7.661. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994.

7.3.10 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.3.10.1 Arguments des parties

7.3.10.1.1 Question de savoir si la mesure 5 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.10.1.1.1 Indonésie

7.662. L'Indonésie allègue que la mesure 5 est justifiée par l'article XX b) du GATT de 1994. Elle fait valoir que la prescription relative à la "capacité maximale" est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Cela découle d'une combinaison de facteurs, qui sont i) la capacité limitée de l'Indonésie de stocker les produits horticoles frais importés après leur arrivée, mais avant leur transfert à des distributeurs ou à d'autres utilisateurs finals, et ii) le climat équatorial existant, qui force l'Indonésie à garantir la disponibilité d'installations de stockage appropriées. De l'avis de l'Indonésie, le risque accru d'altération dans ces conditions l'emporte largement sur toute charge minime imposée aux importateurs.[1949] La prescription relative au stockage vise à faire en sorte que les fruits, les légumes et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et de bonne qualité, grâce à l'utilisation de systèmes de chaîne du froid appropriés.[1950] Se focalisant sur l'élément de nécessité, l'Indonésie fait valoir qu'il est nécessaire d'assurer un stockage frigorifique, un transport et une manutention appropriés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire pour protéger la santé publique, en particulier pour éviter la contamination des produits alimentaires ou l'intoxication alimentaire.[1951] Eu égard à cela, l'Indonésie soutient que l'objectif de son régime de licences d'importation, ainsi que de sa prescription relative à la possession d'installations et à la

[1947] D'autres dispositions de la Loi sur les produits alimentaires régissent les mécanismes de garantie et de certification des produits halal ainsi que l'étiquetage et la publicité. *Voir* par exemple les articles 95, 97, 101 et 105.

[1948] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[1949] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 148.

[1950] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110; pièce IDN-53; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[1951] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 230 à 232; Food Safety Fact Sheet: Storing Foods, pièce IDN-80; Food Safety – storage, pièce IDN-81; Storage Guidelines for Fruits & Vegetables, pièce IDN-82.

capacité de stockage, est de garantir la sécurité sanitaire des produits et le respect de la totalité des lois et règlements applicables.[1952] En particulier, l'Indonésie ajoute qu'elle exige la possession, plutôt que la location en crédit-bail, afin de garantir que les denrées alimentaires soient traitées et stockées selon les caractéristiques des produits. À cet égard, elle fait valoir que ce sont les importateurs qui connaissent le mieux les conditions de stockage appropriées pour leurs produits et qui sont donc les mieux placés pour prévenir les risques sanitaires. L'Indonésie applique cette mesure comme preuve de la détermination des importateurs à fournir des produits alimentaires qui sont salubres pour la consommation humaine.

7.3.10.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.663. La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'Indonésie n'a pas satisfait au critère de l'article XX b) du GATT de 1994. En particulier, l'Indonésie n'a pas démontré, et n'a pas fourni d'éléments de preuve montrant, que la protection de la santé et de la vie était effectivement l'objectif poursuivi par la mesure. De plus, le fait que l'Indonésie qualifie sa mesure de mesure relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires est insuffisant pour démontrer qu'il s'agit bien de son but.[1953] À supposer pour les besoins de l'argumentation que le but de la mesure soit de garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la Nouvelle-Zélande est d'avis que l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi la mesure était "nécessaire" à la protection de la santé des personnes. À son avis, il existe une relation insuffisante entre la mesure et les intérêts protégés par l'article XX b) du GATT de 1994 pour ce qui est de la fin et des moyens.[1954] Pour elle, les deux aspects les plus contestables sont qu'un importateur doit posséder les installations de stockage des importations de produits horticoles; et que les volumes attribués dans les autorisations d'importation soient limités à la capacité de stockage frigorifique vérifiée de l'importateur à raison d'un ratio "un pour un", sans qu'il soit tenu compte de la rotation des produits durant la période de validité de six mois.[1955] Selon la Nouvelle-Zélande, garder des installations de stockage vides pendant plusieurs mois après la vente des produits stockés, mais avant la période de validité suivante ne contribue pas à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. De plus, l'Indonésie n'a pas expliqué en quoi la possession d'installations de stockage contribuait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires ni pourquoi d'autres types d'accès à des installations de stockage (comme des dispositifs de location, y compris en crédit-bail) n'apporteraient pas une contribution égale, mais moins restrictive pour le commerce, à cet objectif.[1956]

7.664. La Nouvelle-Zélande observe que, dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie fait valoir que la mesure "consiste à faire en sorte que les fruits et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et aussi de bonne qualité".[1957] Rappelant que sa contestation se rapporte exclusivement aux produits horticoles et à la prescription selon laquelle les importateurs doivent posséder des installations de stockage dotées d'une capacité égale à la quantité de produits importée sur une période de six mois à raison d'un ratio "un pour un"[1958], la Nouvelle-Zélande soutient qu'aucun des éléments de preuve présentés n'étaye la nécessité d'une telle prescription.[1959] Par exemple, la pièce IDN-53 est un article portant sur la prolongation de la durée de conservation de la viande rouge fraîche, et n'étaye donc pas la prescription de l'Indonésie[1960], alors que la pièce IDN-82 se rapporte au stockage domestique et ne dit rien sur la possession d'installations de stockage par les importateurs.[1961] Du point de vue de la Nouvelle-Zélande, il n'y a aucune raison pour que la "possession", par opposition à la location, d'installations de stockage dénote une "détermination" plus grande de fournir des produits alimentaires salubres pour la consommation.[1962] Enfin, la Nouvelle-Zélande répète que l'explication de l'Indonésie quant à la raison pour laquelle les importateurs ne sont autorisés à importer des produits que jusqu'à concurrence de leur capacité de stockage maximale – pour "démontrer la détermination de l'importateur à fournir des produits alimentaires qui sont salubres pour la

[1952] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 233.
[1953] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 242 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque,* paragraphe 5.144).
[1954] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 243.
[1955] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 244.
[1956] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 245 et 246.
[1957] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110, 116 à 119 et 233.
[1958] Voir Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99.
[1959] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 74, 76 et 77.
[1960] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[1961] Pièce IDN-82.
[1962] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 77.

consommation humaine" – est inadéquate.[1963] La Nouvelle-Zélande partage l'avis des États-Unis[1964] selon lequel les importateurs pourraient simplement transférer leurs produits directement dans l'entrepôt d'un distributeur, et pourraient donc ne pas avoir du tout besoin d'un accès direct à des installations de stockage.[1965] À cet égard, elle est d'avis que la combinaison de la prescription relative à la possession d'installations de stockage et du ratio "un pour un" des importations par période de validité a un fort effet de restriction des échanges sur les volumes d'importations.[1966]

7.665. Du point de vue de la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas adopté cette mesure pour protéger les objectifs visés à l'article XX b) ou en assurer le respect, et n'a pas non plus démontré la contribution de cette mesure à ces objectifs. La Nouvelle-Zélande estime que le caractère restrictif pour le commerce de la mesure l'emporte sur la prétendue justification de la mesure donnée par l'Indonésie. En conséquence, elle considère qu'elle n'est pas tenue de donner des détails sur une mesure de rechange. Toutefois, elle suggère qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce pourrait être que l'Indonésie se montre plus flexible quant aux types de modalités de stockage qu'elle juge acceptables, à la fois pour la possession et pour le volume. Ces modalités de stockage devraient être non discriminatoires et devraient s'appliquer de la même manière aux produits horticoles importés et aux produits horticoles de production nationale.[1967]

7.3.10.1.1.3 États-Unis

7.666. Les États-Unis soutiennent que le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) tombe parce que cette dernière n'a pas démontré que la prescription poursuivait l'objectif de la santé des personnes, ni montré qu'elle était "nécessaire" à un tel objectif.[1968] Ils considèrent que l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve indiquant que l'objectif de la mesure contestée était effectivement la protection de la santé des personnes. Ils affirment que tous les éléments de preuve présentés par les coplaignants donnent à penser que le véritable objectif du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est la protection des producteurs nationaux contre la concurrence des produits importés.[1969] La simple affirmation de l'Indonésie à l'effet contraire n'est pas suffisante pour satisfaire au premier élément de l'article XX b).[1970] En ce qui concerne le deuxième élément de l'article XX b), les États-Unis sont d'avis que les arguments de l'Indonésie concernant les régimes, dans leur ensemble, sont axés sur l'importance du stockage frigorifique de la viande[1971] et font observer que les coplaignants ne contestent pas la prescription relative au stockage frigorifique des produits d'origine animale, que ce soit comme mesure individuelle ou dans le cadre des régimes de licences dans leur ensemble. Ainsi, de l'avis des États-Unis, la majeure partie du moyen de défense de l'Indonésie est dénuée de pertinence pour les mesures en cause dans le présent différend.[1972] Les autres éléments de preuve présentés par l'Indonésie à l'appui de son affirmation selon laquelle la prescription relative au stockage "consiste à faire en sorte que les fruits et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et aussi de bonne qualité" est un article dans lequel il est indiqué que la viande s'altère sans réfrigération et que le refroidissement rapide des carcasses après l'abattage maximise la durée de conservation.[1973] De l'avis des États-Unis, cet article ne traite pas du tout de la prescription relative au stockage des produits horticoles, qui est la seule prescription relative au stockage contestée dans le présent différend. De plus, les éléments de preuve sont sans relation avec la mesure de l'Indonésie et ne donnent pas à penser que la

[1963] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 119, 178, 207 a) et 214.
[1964] États-Unis, première déclaration liminaire, paragraphe 28.
[1965] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 245.
[1966] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 246.
[1967] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 247.
[1968] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 176 et 178.
[1969] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 177 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 16, 84 et 85).
[1970] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 177, faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144, dans lequel il est dit que les groupes spéciaux "devrai[ent] tenir compte de l'énoncé par le Membre de l'objectif ou des objectifs qu'il poursuit au moyen de sa mesure, mais … [ne sont] pas lié[s] par les qualifications de cet (ces) objectif(s) données par le Membre".
[1971] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 116 à 118).
[1972] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 47.
[1973] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110, qui fait référence à la pièce IDN-53).

prescription relative à la possession d'installations de stockage a effectivement été adoptée pour répondre à un quelconque but de sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1974]

7.667. Même si le Groupe spécial devait constater que la mesure poursuivait effectivement, en partie, l'objectif de la protection de la santé des personnes, les États-Unis font valoir qu'on ne sait toujours pas très bien comment la mesure contestée pourrait être "nécessaire" à la réalisation de cet objectif.[1975] L'Indonésie exige que les importateurs possèdent une capacité de stockage suffisante pour contenir tous les produits horticoles qu'ils importeront pendant toute une période d'importation.[1976] Toutefois, les États-Unis considèrent que la possession d'installations de stockage par un importateur n'a pas de relation avec le caractère suffisant de la capacité de stockage: en fait, c'est une pratique courante des importateurs dans des conditions commerciales normales de louer une capacité de stockage[1977]; et les importateurs videraient et rempliraient généralement leur espace de stockage plusieurs fois pendant le semestre. Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle ses mesures "[feront] en sorte que tous les produits … importés soient stockés correctement", et soulignant l'absence d'éléments de preuve ou d'arguments montrant comment ou pourquoi il en serait ainsi[1978], les États-Unis répliquent que l'état du stockage n'a aucune relation nécessaire avec la question de savoir si les installations sont possédées ou louées.[1979] Ils ne voient pas du tout comment le fait d'exiger des importateurs qu'ils achètent une capacité excédentaire, pour que celle-ci reste vide pendant la majeure partie du semestre, pourrait contribuer à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[1980] En conséquence, ils soutiennent qu'il ne serait pas nécessaire d'exiger des importateurs qu'ils possèdent un espace de stockage suffisant pour contenir en même temps, tous les produits horticoles importés pendant la totalité du semestre. De ce point de vue, donc, exiger la possession d'une capacité de stockage, et aussi importante, ne peut pas être considéré comme étant "nécessaire à la protection de la santé des personnes".[1981]

7.668. Les États-Unis laissent entendre qu'un moyen beaucoup moins restrictif pour le commerce de réaliser l'objectif consistant à garantir le stockage des produits horticoles importés à leur arrivée et à fournir à l'avance aux fonctionnaires des renseignements sur ces installations serait de supprimer à la fois la prescription relative à la possession d'installations et la prescription relative au ratio "un pour un", et à autoriser les importateurs à louer toute la capacité de stockage nécessaire à n'importe quel moment durant une période d'importation. Les importateurs pourraient continuer de fournir des renseignements sur la capacité de stockage pour chaque semestre dans leurs demandes d'autorisation d'importation. Cette prescription contribuerait à l'objectif déclaré dans la même mesure au moins que les mesures actuelles de l'Indonésie, ne serait pas plus difficile à administrer et serait beaucoup moins restrictive pour le commerce que la prescription actuelle.[1982] Une autre mesure de rechange moins restrictive pour le commerce qui contribuerait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires consisterait à obliger les importateurs à obtenir un espace de stockage approprié qui soit adapté aux produits qu'ils importent – que l'importateur en soit ou non le possesseur – ou à les autoriser à expédier leurs produits directement aux entrepôts des distributeurs ou des détaillants.[1983]

7.3.10.1.2 Question de savoir si la mesure 5 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.669. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

[1974] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[1975] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 178 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 210; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180).
[1976] Article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21; pièce USA-28.
[1977] Lettre ASEIBSSINDO (pièce USA-28).
[1978] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 119.
[1979] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48.
[1980] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48.
[1981] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 178.
[1982] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 179.
[1983] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48.

7.3.10.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.10.2.1 Introduction

7.670. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.10.2.2 Disposition juridique pertinente

7.671. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:
>
> *a)* …
>
> *b)* nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> …

7.672. S'agissant du critère juridique prévu par cette disposition, nous renvoyons plus haut à la section 7.3.8.2.2. Le Groupe spécial a donc pour tâche de déterminer si la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 était provisoirement justifiée par l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.10.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.673. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 5 est provisoirement justifiée par l'alinéa b). Comme cela est expliqué plus haut dans la section 7.3.1, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 5 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.674. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 5 est conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux[1984], nous observons que l'Indonésie a fait valoir que cette mesure visait à faire en sorte que les fruits, les légumes et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres,

[1984] Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> …
> b) la prescription imposant que les produits horticoles frais importés ne soient pas récoltés plus de six mois avant la date d'importation, les limitations relatives à la période de récolte dans le pays, les restrictions relatives à l'utilisation finale, la période de récolte, les limitations concernant les produits d'origine animale, la prescription relative à la capacité de stockage, la liste positive et le prix de référence sont justifiés au regard de l'article XX b) du GATT parce que ces mesures sont nécessaires à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire.

Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b). Le Groupe spécial observe que, bien que l'Indonésie ait indiqué un objectif de sécurité alimentaire pour la mesure 5, il n'apparaît pas que l'argumentation spécifique qu'elle a présentée au sujet de cette mesure inclue des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire.

nutritifs et de bonne qualité, grâce à l'utilisation de systèmes de chaîne du froid appropriés.[1985] L'Indonésie a expliqué que cela découlait d'une combinaison de facteurs, qui étaient i) la capacité limitée de l'Indonésie de stocker les produits horticoles frais importés après leur arrivée, mais avant leur transfert à des distributeurs ou à d'autres utilisateurs finals, et ii) le climat équatorial existant, qui force l'Indonésie à garantir la disponibilité d'installations de stockage appropriées. De l'avis de l'Indonésie, le risque accru d'altération dans ces conditions l'emporte largement sur toute charge minime imposée aux importateurs.[1986]

7.675. En réponse, les coplaignants font valoir que l'Indonésie n'a pas démontré, et n'a pas fourni d'éléments de preuve montrant, que la protection de la santé et de la vie était effectivement l'objectif poursuivi par la mesure.[1987] Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'objectif de la mesure "consiste à faire en sorte que les fruits et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et aussi de bonne qualité".[1988] La Nouvelle-Zélande rappelle que sa contestation se rapporte exclusivement aux produits horticoles et à la prescription selon laquelle les importateurs doivent posséder des installations de stockage dotées d'une capacité égale à la quantité de produits importée sur une période de six mois à raison d'un ratio "un pour un".[1989] Elle répète que l'explication de l'Indonésie quant à la raison pour laquelle les importateurs ne sont autorisés à importer des produits que jusqu'à concurrence de leur capacité de stockage maximale, pour "démontrer la détermination de l'importateur à fournir des produits alimentaires qui sont salubres pour la consommation", est inadéquate.[1990] Dans le même ordre d'idées, les États-Unis affirment que tous les éléments de preuve présentés par les coplaignants donnent à penser que le véritable objectif du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est la protection des producteurs nationaux contre la concurrence des produits importés[1991] et que la simple affirmation de l'Indonésie à l'effet contraire n'est pas suffisante pour satisfaire au premier élément de l'article XX b).[1992]

7.676. Nous rappelons que cette première étape de l'analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[1993] Nous notons que l'Indonésie a identifié la santé publique au sens de la sécurité sanitaire des produits alimentaires comme étant l'objectif de cette mesure. Les coplaignants ne contestent pas que la sécurité sanitaire des produits alimentaires relève de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux visée à l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.677. Comme pour la mesure 4, les coplaignants contestent l'existence d'une relation entre la mesure 5 et la protection de la santé des personnes. Nous allons examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1994] Dans le cadre de notre analyse, nous considérons qu'il peut quand même être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à un objectif de

[1985] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110; pièce IDN-53; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[1986] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 148.

[1987] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 242 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144). États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 176 et 177.

[1988] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110, 116 à 119 et 233.

[1989] *Voir* Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99.

[1990] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 78 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 119, 178, 207 a) et 214).

[1991] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 177 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 16, 84 et 85).

[1992] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 177 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144, dans lequel il est dit que les groupes spéciaux "devrai[ent] tenir compte de l'énoncé par le Membre de l'objectif ou des objectifs qu'il poursuit au moyen de sa mesure, mais … [ne sont] pas lié[s] par les qualifications de cet (ces) objectif(s) données par le Membre").

[1993] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a), et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.

[1994] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

moralité publique a une telle relation après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[1995] À cet égard, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.5, la mesure 5 consiste dans la prescription selon laquelle les importateurs doivent posséder leurs installations de stockage dotées d'une capacité suffisante pour contenir la totalité de la quantité sollicitée dans leur demande d'importation.[1996] Cette prescription est mise en œuvre par l'Indonésie au moyen de l'article 8 1) e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié[1997], et de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié.[1998] Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.9.3, nous avons conclu que la mesure 5 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.678. Nous observons qu'il n'y a dans le texte des règlements mettant cette mesure en œuvre, et en particulier l'article 8 e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, et l'article 8 2) c) du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié, aucune référence à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux en tant qu'objectif de politique générale de la mesure 5. Nous notons que dans sa première section, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, indique que la "protect[ion] [d]es consommateurs, [la] cré[ation] de[] conditions de certitude et de transparence pour les entreprises et [la] simplifi[cation] [du] processus de délivrance des licences et [de] l'administration des importations"[1999] constituent le fondement de ce règlement. Bien que l'on puisse faire valoir que la protection des consommateurs peut relever de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux, argument dont nous notons qu'il n'a pas été avancé par l'Indonésie, nous ne voyons pas d'autre base nous permettant de conclure que la mesure 5 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.

7.679. S'agissant du Règlement n° 86/2013 du MOA, tel que modifié, nous rappelons l'analyse que nous avons faite plus haut au paragraphe 7.631, où nous avons constaté que le texte de ce règlement ne prêtait pas à conclure qu'il avait été élaboré pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour répondre aux préoccupations alléguées de l'Indonésie concernant l'offre excédentaire de certains produits durant les périodes de récolte et ses effets sur la santé publique. De même, nous ne trouvons rien dans le texte de ce règlement qui étaye la conclusion que la mesure 5 était conçue pour faire en sorte que les fruits, les légumes et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et de bonne qualité, grâce à l'utilisation de systèmes de chaîne du froid appropriés.

7.680. Après avoir examiné la conception de la mesure 5, nous ne voyons aucun lien avec la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 5 n'est "pas inapte"[2000] à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. De fait, la mesure 5 a pour objet de prescrire la possession des installations de stockage et de limiter les quantités que les importateurs peuvent demander dans leurs recommandations du MOA et autorisations d'importation, et non de prescrire que les produits soient stockés dans des installations frigorifiques.

[1995] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a) du GATT de 1994.

[1996] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 99; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 66.

[1997] L'article 8 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit: "1) Pour obtenir la confirmation de son statut de RI-Produits horticoles, visée à l'article 3, une société doit présenter une demande sous forme électronique au Ministre et au Coordonnateur et exécuteur de l'UPP et joindre … e. la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit … ". Pièce JE-10.

[1998] La partie pertinente de l'article 8 2) c) et d) du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose ce qui suit: "2) Une RIPH pour des produits frais destinés à la consommation est délivrée sous réserve de la fourniture, outre des documents administratifs visés au paragraphe 1 a), des documents techniques ci-après: … c. déclaration de possession d'installations de stockage et de distribution des produits horticoles, selon les caractéristiques et le type du produit; d. déclaration d'adéquation de la capacité de stockage …". Pièce JE-15.

[1999] Pièce JE-15.

[2000] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

7.681. Nous observons que l'Indonésie présente les pièces IDN-53 et IDN-82 à l'appui de son affirmation selon laquelle la mesure 5 vise à faire en sorte que les fruits, les légumes et les produits carnés destinés à la consommation soient salubres, nutritifs et de bonne qualité, grâce à l'utilisation de systèmes de chaîne du froid appropriés. Nous observons que la pièce IDN-53 contient un article scientifique concernant des stratégies antimicrobiennes et antioxydantes visant à diminuer les pathogènes et à prolonger la durée de conservation des viandes rouges fraîches et la manière dont le stockage réfrigéré inhibe la croissance de certaines bactéries responsables de l'altération de la viande. Nous convenons avec les coplaignants que cette pièce est dénuée de pertinence pour ce qui est de défendre la mesure 5 parce qu'elle fait référence à la viande stockée dans des installations frigorifiques et non aux produits horticoles. Par ailleurs, la pièce IDN-53 ne concerne pas les éléments essentiels de la mesure 5, à savoir la prescription relative à la possession d'installations de stockage dotées d'une capacité suffisante pour contenir la totalité de la quantité sollicitée dans les demandes d'importation.[2001] De même, la pièce IDN-82, qui contient certaines directives visant à garantir une qualité maximale et une altération minimale des fruits et légumes, n'explique pas comment la possession d'installations de stockage par les importateurs est liée à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.[2002]

7.682. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré l'existence d'une relation entre la mesure 5 et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.10.2.4 Conclusion

7.683. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.11 Question de savoir si la mesure 5 (prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

7.3.11.1 Arguments des parties

7.3.11.1.1 Question de savoir si la mesure 5 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994[2003]

7.3.11.1.1.1 Indonésie

7.684. L'Indonésie affirme que la prescription relative à la capacité de stockage est nécessaire pour assurer le respect des mesures douanières, en particulier compte tenu des ressources administratives, économiques et humaines limitées dont elle dispose à cette fin. Elle allègue donc qu'il est nécessaire de garantir que tous les importateurs disposent d'installations pour le stockage des importations de produits horticoles dès leur arrivée et de fournir à l'avance aux fonctionnaires des renseignements concernant ces installations (c'est-à-dire avant l'arrivée) pour assurer la bonne application de ses lois et règlements douaniers.[2004] De plus, la prescription relative à la capacité de stockage "est essentielle pour garantir aux fonctionnaires des douanes"[2005] qu'un stockage approprié du point de vue de la santé des personnes est effectué. L'Indonésie affirme que, en substance, cette prescription satisfait aux aspects techniques et administratifs des prescriptions sanitaires en matière d'importation.[2006]

[2001] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial; États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.

[2002] Pièce IDN-82.

[2003] Pour les arguments généraux concernant cette étape du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.1.

[2004] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 149; deuxième communication écrite, paragraphe 207.

[2005] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 246.

[2006] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 241 et 246.

7.3.11.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.685. La Nouvelle-Zélande affirme que l'Indonésie n'a pas démontré que l'application des mesures douanières constituait l'objectif de sa mesure et n'a pas identifié les dispositions spécifiques des "lois et règlements" concernant lesquelles la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage était "nécessaire pour assurer le respect", se bornant à énumérer quelques titres de lois et règlements ayant trait aux questions douanières, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et alléguant que ces lois et règlements fournissaient la justification des prescriptions relatives à la capacité de stockage.[2007] Selon la Nouvelle-Zélande, la conception de la mesure donne à penser que son véritable objectif est de limiter les importations.[2008] La Nouvelle-Zélande fait valoir que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX d) du GATT de 1994, l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi la mesure était "nécessaire pour assurer le respect" des lois et règlements douaniers. Elle considère que le lien entre la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage et l'application des mesures douanières n'est toujours pas clair, y compris en ce qui concerne la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif. Pour ces raisons, la Nouvelle-Zélande dit que l'Indonésie n'a pas établi que sa prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage était "nécessaire" aux fins de l'application des mesures douanières.[2009]

7.686. Du point de vue de la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas adopté cette mesure pour protéger les objectifs visés à l'article XX d) ou en assurer le respect, et n'a pas non plus démontré la contribution de cette mesure à ces objectifs. La Nouvelle-Zélande estime que le caractère restrictif pour le commerce de la mesure l'emporte sur la prétendue justification de la mesure donnée par l'Indonésie. En conséquence, elle considère qu'elle n'est pas tenue de donner des détails sur une mesure de rechange. Toutefois, elle suggère qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce pourrait consister pour l'Indonésie à se montrer plus flexible quant aux types de modalités de stockage qu'elle juge acceptables, à la fois pour la possession et pour le volume. Ces modalités de stockage devraient être non discriminatoires et devraient s'appliquer de la même manière aux produits horticoles importés et aux produits horticoles de production nationale.[2010]

7.3.11.1.1.3 États-Unis

7.687. Les États-Unis estiment que le moyen de défense de l'Indonésie concernant la prescription relative à la capacité de stockage repose sur des hypothèses juridiques et factuelles erronées et est insuffisant pour faire admettre un moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. L'Indonésie n'a pas démontré que la mesure était, en fait, conçue "pour assurer le respect" des mesures douanières, et *a fortiori* qu'elle était "nécessaire". Selon les États-Unis, le moyen de défense de l'Indonésie tomberait même si cette dernière avait identifié une loi ou un règlement compatible avec les règles de l'OMC.[2011]

7.688. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'a pas expliqué la pertinence de la possession par les importateurs d'une capacité de stockage pour l'application de ses lois douanières. Même à supposer que des problèmes puissent se poser en raison du stockage inadéquat des produits horticoles, problème théorique pour lequel l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve, on peut supposer que ces problèmes se poseraient après l'entrée des produits en Indonésie – c'est-à-dire après le dédouanement. Ainsi, du point de vue des États-Unis, on ne sait pas très bien comment une prescription relative à la possession d'une capacité de stockage pourrait contribuer à l'application des mesures douanières.[2012]

7.689. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'explique pas ni ne justifie les deux aspects les plus restrictifs pour le commerce de la prescription relative à la capacité de stockage, c'est-à-dire la prescription imposant de posséder une capacité de stockage et le ratio "un pour un" de la capacité de stockage possédée aux importations totales autorisées durant un semestre. À leur

[2007] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 237 et 239 (faisant référence à Indonésie, réponses à la question n° 71 du Groupe spécial).
[2008] *Voir* Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 243 à 248.
[2009] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 239 et 240.
[2010] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 247.
[2011] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 156.
[2012] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 154.

avis, les deux éléments limitent considérablement la quantité de produits horticoles pour laquelle les importateurs peuvent présenter une demande, par rapport à la quantité qu'ils importeraient dans des circonstances commerciales normales.[2013] Les États-Unis observent, toutefois, qu'aucune de ces prescriptions n'a de relation avec l'explication de l'Indonésie concernant le but de la mesure.

7.690. Les États-Unis suggèrent deux mesures de rechange moins restrictives pour le commerce afin de réaliser l'objectif consistant à garantir que les importateurs puissent stocker leurs produits horticoles à leur arrivée et fournir à l'avance aux fonctionnaires des renseignements sur ces installations: i) supprimer les prescriptions relatives à la possession et au ratio "un pour un" et autoriser les importateurs à louer une capacité de stockage et à tenir compte de la rotation des stocks durant un semestre dans leurs demandes d'autorisation d'importation; ii) autoriser les importateurs à transférer les produits directement à l'entrepôt d'un distributeur à partir du point d'entrée.[2014]

7.3.11.1.2 Question de savoir si la mesure 5 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.691. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.11.2 Analyse du Groupe spécial

7.692. Nous avons constaté plus haut dans la section 7.3.5.2.3 que l'Indonésie n'avait pas identifié de règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Étant donné que les arguments de l'Indonésie concernant l'identification de lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 ont été présentés en ce qui concerne toutes les mesures pertinentes en cause, y compris la mesure 5, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994.

7.693. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 5 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.3.12 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relative à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994

7.3.12.1 Arguments des parties

7.3.12.1.1 Question de savoir si la mesure 6 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.12.1.1.1 Indonésie

7.694. L'Indonésie affirme que les limitations relatives à l'utilisation finale sont nécessaires pour protéger la moralité publique du fait qu'elles protègent la population indonésienne contre des produits horticoles non halal.[2015] Elle explique que, bien que la plupart des prescriptions halal se rapportent à la production et à la consommation des produits d'origine animale, des prescriptions strictes en matière de stockage et de transport s'appliquent à tous les produits alimentaires.[2016] Selon l'Indonésie, les consommateurs présument généralement que tous les produits alimentaires vendus sur les marchés traditionnels en plein air sont halal, et il n'existe pas de système d'étiquetage largement utilisé pour les mettre en garde contre des produits alimentaires non halal.

[2013] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 155 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 187 à 191).
[2014] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 155; déclaration liminaire, paragraphe 28.
[2015] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 158, 159 et 166; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 34; réponse à la question anticipée n° 35.
[2016] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 158.

De l'avis de l'Indonésie, il serait impossible d'un point de vue logistique de surveiller ou de faire respecter la mise en œuvre de ce système d'étiquetage. Pour cette raison, l'Indonésie estime que la meilleure façon d'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur consiste à limiter les produits horticoles importés aux utilisations finales qui exigent naturellement un certain niveau d'étiquetage, par exemple l'énumération des aliments sur les menus des restaurants.[2017]

7.3.12.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.695. La Nouvelle-Zélande estime que l'argument de l'Indonésie ne satisfait pas au critère de l'article XX a) du GATT de 1994.[2018] À son avis, l'Indonésie n'a pas démontré que l'objectif de la mesure était de protéger la moralité publique ou les croyances religieuses des Indonésiens, et la simple affirmation d'un objectif est insuffisante.[2019] Elle n'estime pas qu'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur quant au statut halal des produits horticoles soit le véritable objectif des restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles importés. Elle observe que les instruments juridiques pertinents au moyen desquels la mesure est mise en œuvre ne comprennent pas de référence au halal et, qu'à sa connaissance, l'Indonésie n'a aucune prescription relative à la certification halal pour les produits horticoles importés.[2020]

7.696. La Nouvelle-Zélande soutient que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX a) du GATT de 1994, l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi la mesure était "nécessaire à la protection de la moralité publique". À son avis, la conception de la mesure indique le contraire: la mesure interdit aux RI de vendre des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants, et exige au lieu de cela qu'ils vendent et/ou transfèrent ces produits à un distributeur.[2021] La Nouvelle-Zélande fait toutefois valoir qu'"il n'y a aucune restriction concernant la vente par le distributeur de ces produits sur les marchés traditionnels".[2022] Elle est donc d'avis que l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la mesure est nécessaire pour empêcher que les consommateurs soient induits en erreur sur les marchés traditionnels en plein air n'est pas logique puisque les produits horticoles importés *peuvent* être vendus sur les marchés traditionnels en plein air. De plus, l'Indonésie ne tente même pas de justifier pour des raisons liées au halal l'interdiction imposée aux PI de vendre ou transférer des produits horticoles importés comme matières premières ou additionnelles aux fins de processus de production industriels.[2023] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, donc, les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles importés imposées par l'Indonésie n'apportent pas de contribution à la protection de la moralité publique en empêchant que les consommateurs soient induits en erreur.[2024] La Nouvelle-Zélande conclut que, du fait de son absence de contribution aux objectifs visés à l'article XX a), soupesée par rapport à son caractère fortement restrictif pour le commerce, la mesure n'est pas "nécessaire" au sens de l'article XX. Dans ces circonstances, la Nouvelle-Zélande n'est pas tenue de donner des détails sur une mesure de rechange.[2025]

7.3.12.1.1.3 États-Unis

7.697. Bien qu'ils conviennent que faire respecter les prescriptions relatives aux produits alimentaires halal en Indonésie relève de la "moralité publique" au titre de l'article XX a) du GATT de 1994, les États-Unis affirment que l'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert prévues par la mesure 6 avaient été adoptées, appliquées ou conçues pour protéger les prescriptions halal visant les produits horticoles.[2026] Rappelant les principes qui veulent que les RI aient l'obligation de vendre les produits horticoles importés à des distributeurs (et l'interdiction de vendre directement aux consommateurs et aux détaillants); et les

[2017] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 159.
[2018] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 252 à 256.
[2019] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 253 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).
[2020] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 253.
[2021] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 254 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphe 106, et à l'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8)).
[2022] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 254.
[2023] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 254.
[2024] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 255.
[2025] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 261.
[2026] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 207.

PI l'obligation de n'utiliser les produits horticoles importés que comme matières dans leur processus de production (et l'interdiction de vendre ou transférer ces produits)[2027], les États-Unis font valoir que l'Indonésie doit d'abord montrer que l'objectif des restrictions à l'utilisation est de protéger les consommateurs contre le fait de consommer par erreur des produits alimentaires non halal. À leur avis, c'est uniquement une fois que cette démonstration est faite que le Groupe spécial peut examiner si la mesure est ""nécessaire" à la protection de cette moralité publique".[2028]

7.698. Se fondant sur la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure, et tout d'abord sur le texte de la mesure elle-même, ainsi que sur tous les autres éléments de preuve disponibles pour évaluer le lien entre la mesure en cause et la protection de la moralité publique[2029], les États-Unis soutiennent que les textes des instruments juridiques énonçant les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert n'indiquent pas que l'objectif des restrictions est de faire respecter les prescriptions halal visant les produits horticoles.[2030] De plus, la Loi sur l'horticulture mentionnée, qui constitue la base légale des règlements du MOA et du MOT, n'identifie pas non plus le halal comme étant l'un de ses objectifs.[2031] Les États-Unis n'ont pu identifier aucune référence aux prescriptions halal dans ces textes. Ils font valoir que l'Indonésie ne fournit aucun historique législatif, aucune déclaration publique, aucun rapport ni aucun autre élément de preuve montrant le lien entre les restrictions visant les produits importés et les prescriptions halal. Ils notent que les mesures mentionnées par l'Indonésie se rapportent à l'étiquetage des produits alimentaires halal, ce qui témoigne de l'existence de prescriptions halal relevant de la moralité publique en Indonésie, point que les États-Unis ne contestent pas. Selon eux, ces mesures ne montrent pas que les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert ont été adoptées pour protéger les consommateurs contre les produits alimentaires non halal.[2032] De l'avis des États-Unis, l'Indonésie n'a pas démontré le lien entre ces restrictions et la protection des prescriptions halal.[2033]

[2027] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 205 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193; et Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 251).

[2028] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 206 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque,* paragraphe 5.169).

[2029] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).

[2030] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence au Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).

[2031] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence à la Loi sur l'horticulture, pièce JE-1). Les États-Unis notent que l'Indonésie n'a pas encore expliqué comment les prescriptions relatives aux normes halal et les prescriptions en matière d'étiquetage s'appliquaient aux produits horticoles frais. Il apparaît que les deux mesures citées par l'Indonésie dans sa réponse aux questions du Groupe spécial s'appliquent principalement aux "produits alimentaires emballés". Article 10 du Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires, 1999, pièce USA-104 (qui dispose ce qui suit: "Quiconque produit ou importe des produits alimentaires emballés [en] Indonésie pour les vendre et déclare que lesdits produits alimentaires peuvent être consommés par les musulmans … fera figurer l'information ou le terme "halal" sur les étiquettes."); Décret n° 518/2001 du Ministre des affaires religieuses sur les lignes directrices et procédures relatives à la vérification et à l'établissement du statut halal des produits alimentaires, pièce USA-105 (l'article 2.1 dispose ce qui suit: "pour confirmer la véracité des déclarations de statut halal faites par les producteurs ou importateurs de produits alimentaires emballés pour la vente, l'Agence de vérification vérifie les produits alimentaires avant").

Les États-Unis notent également que l'Indonésie n'a pas répondu à la question anticipée n° 35 a) du Groupe spécial concernant le point de savoir si les "examens techniques" effectués par des inspecteurs sur tous les produits horticoles comprenaient la vérification du respect par les produits des prescriptions halal. Conformément au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, la vérification ou l'examen technique requis doit comprendre l'examen et la vérification du pays d'origine, du point d'origine, du type, du volume, du délai d'expédition, du point de destination, ainsi que de divers certificats sanitaires et techniques des produits alimentaires dont l'importation est prévue. Article 22 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié (pièce JE-10). Conformément à ce champ d'application, les documents que les importateurs doivent soumettre pour vérification comprennent le numéro d'identification fiscale, la carte d'enregistrement, la licence commerciale, le numéro d'identification d'importation, la licence PI ou RI, ainsi que l'autorisation d'importation des sociétés pour la période pertinente; SUCOFINDO, "Horticulture" (mis à jour le 11 février 2016, pièce USA-80 (il n'est fait mention d'aucune prescription halal dans le Règlement n° 16/2013 du MOT ni dans les documents accompagnant la demande présentée à SUCOFINDO).

[2032] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 209 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question anticipée n° 35 du Groupe spécial, et réponse à la question n° 68 du Groupe spécial).

[2033] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 209.

7.699. Les États-Unis considèrent que, même si l'Indonésie pouvait montrer que la protection des prescriptions halal est un objectif, les prescriptions ne sont pas nécessaires pour protéger les consommateurs contre l'achat de produits horticoles non halal sur les marchés traditionnels en plein air ou d'autres marchés. Dans le cadre d'une analyse de la nécessité, le Groupe spécial devrait examiner la contribution des restrictions à la protection des consommateurs contre les produits non halal et le caractère restrictif pour le commerce imposé par les mesures contestées.[2034] À cet égard, les États-Unis soulignent que les restrictions concernant les ventes visent uniquement la personne à laquelle les produits horticoles importés peuvent être vendus lors de leur entrée, et non les points de vente finals, ce qui signifie que la mesure n'interdit pas aux distributeurs de vendre par la suite les mêmes produits importés aux consommateurs ou aux détaillants sur les marchés traditionnels ou autres. Comme la mesure ne restreint pas les points finals de vente aux consommateurs, les États-Unis considèrent que restreindre la vente initiale aux distributeurs ne contribue pas à la capacité des consommateurs de distinguer les produits horticoles halal des produits horticoles non halal sur les marchés.[2035]

7.700. Répliquant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle ses mesures agissent en limitant les produits horticoles importés aux "utilisations qui exigent naturellement un certain niveau d'étiquetage (par exemple l'énumération des aliments sur les menus des restaurants)"[2036], les États-Unis estiment que l'argument est inapproprié en ce qui concerne les restrictions en cause[2037]: aucun des instruments juridiques pertinents ou des éléments de preuve disponibles ne donne à penser que les distributeurs de produits horticoles importés sont assujettis à une prescription plus stricte en matière d'étiquetage halal, ou n'explique en quoi le fait de restreindre les ventes aux distributeurs est une utilisation qui "exige[] naturellement un certain niveau d'étiquetage". Par conséquent, exiger que les produits horticoles importés transitent par des distributeurs ne permet pas de distinguer davantage les produits halal des produits non halal. Par conséquent, comme les mêmes produits horticoles importés parviennent aux consommateurs sur les marchés traditionnels et autres, les États-Unis soutiennent que les restrictions ne contribuent pas à la protection de la moralité publique.[2038]

7.701. Comme l'Indonésie fait reposer son argument concernant la nécessité sur l'affirmation selon laquelle "il n'existe pas de système d'étiquetage largement utilisé qui pourrait mettre les consommateurs en garde" contre des produits non halal[2039], les États-Unis répliquent qu'il apparaît que les réponses de l'Indonésie au Groupe spécial indiquent le contraire. S'agissant de savoir si les produits horticoles importés doivent respecter des prescriptions halal, l'Indonésie a dit que "les producteurs de produits alimentaires [étaient] chargés de vérifier que tous produits qu'ils [voulaient] étiqueter comme "halal" respect[aient] le halal" et que les importateurs [devaient] avoir un certificat du Conseil indonésien des oulémas (MUI) pour obtenir un étiquetage halal.[2040] De plus, s'agissant de savoir si les distributeurs devaient se conformer aux règlements halal pour les produits locaux, l'Indonésie a répondu que le règlement halal "s'appliqu[ait] de la même manière aux produits locaux et aux produits importés".[2041] Pour les États-Unis, on ne sait pas très bien d'après les réponses de l'Indonésie si elle exige un étiquetage halal pour les produits horticoles importés.[2042]

7.702. Les États-Unis font valoir que, si l'Indonésie affirme qu'un système d'étiquetage halal s'applique aux produits horticoles, et que le système s'applique à la fois aux produits horticoles de production locale et aux produits horticoles importés (et est donc "largement utilisé"), cette affirmation contredirait également son argument selon lequel les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert sont nécessaires. Les États-Unis font donc valoir que, si un système d'étiquetage halal existant met déjà en garde les consommateurs contre le fait que certains produits, y compris des produits importés, peuvent ne pas être halal, alors restreindre la vente de

[2034] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 210.
[2035] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 211.
[2036] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 159.
[2037] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 211.
[2038] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 212.
[2039] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 213 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 159).
[2040] Indonésie, réponse à la question anticipée n° 35 du Groupe spécial.
[2041] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 213 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 68 du Groupe spécial).
[2042] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 214.

produits horticoles importés uniquement aux distributeurs ne semblerait pas contribuer davantage à la protection des normes halal.[2043]

7.703. En ce qui concerne le caractère restrictif pour le commerce, les États-Unis considèrent qu'obliger les RI à vendre uniquement aux distributeurs impose des limitations considérables à l'importation des produits horticoles, contraignant tous les acteurs économiques à suivre un modèle de distribution, tandis qu'ajouter un niveau artificiel à la chaîne d'approvisionnement fait augmenter le coût des produits horticoles importés et réduit leurs possibilités de concurrence.[2044] Les États-Unis laissent entendre que, parce que les restrictions ont un lien minime avec la protection des prescriptions halal et n'apportent aucune contribution à la réalisation de l'objectif avancé par l'Indonésie, une mesure de rechange raisonnablement disponible consisterait simplement à supprimer ces prescriptions, tout en maintenant les prescriptions en matière d'étiquetage halal existantes[2045] que l'Indonésie a identifiées. Les États-Unis estiment que cela apporterait une contribution équivalente à la moralité publique et supprimerait l'effet de restrictions des échanges injustifiable de la mesure.

7.704. En ce qui concerne les PI, les États-Unis notent que l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve ni aucune explication à l'appui de son affirmation selon laquelle les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert des produits horticoles importés par les PI étaient justifiées au regard de l'article XX a). Ils affirment que l'Indonésie n'explique pas non plus en quoi il est nécessaire d'obliger les PI à utiliser les produits horticoles importés seulement pour leur propre production industrielle, et de leur interdire de vendre ou transférer des produits importés à une autre entité. Par conséquent, ils soutiennent que l'Indonésie n'a pas non plus établi d'éléments *prima facie* au regard de l'article XX a) en ce qui concerne les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert visant les PI.[2046]

7.3.12.1.2 Question de savoir si la mesure 6 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.705. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, *voir* plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.12.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.12.2.1 Introduction

7.706. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.12.2.2 Disposition juridique pertinente

7.707. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

Article XX

Exceptions générales

> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans

[2043] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 214.
[2044] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphe 194).
[2045] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 216 (faisant référence au Décret gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires (pièce USA-104); et au Décret n° 518/2001 du Ministre des affaires religieuses sur les lignes directrices et procédures pour la vérification et l'établissement du statut halal des produits alimentaires (pièce USA-105)).
[2046] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 217.

le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:

a) nécessaires à la protection de la moralité publique

…

7.708. S'agissant du critère juridique prévu par cette disposition, nous renvoyons plus haut à la section 7.3.9.2.2. Nous allons donc examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 était justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994. Comme nous l'avons indiqué plus haut dans la section 7.3.1, l'Indonésie n'a présenté des arguments mesure par mesure qu'en ce qui concerne le premier volet de l'analyse, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont provisoirement justifiées au regard de l'alinéa pertinent de l'article XX du GATT de 1994. En ce qui concerne le deuxième volet, c'est-à-dire le point de savoir si les mesures en cause sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX, elle a avancé des arguments pour ses régimes de licences d'importation dans leur ensemble, ne faisant ainsi pas de distinctions entre les mesures. Dans ces circonstances, nous sommes forcés de suivre la même approche dans notre analyse.

7.3.12.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994

7.709. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 6 est provisoirement justifiée par l'alinéa a) du GATT de 1994. Comme cela est expliqué plus haut, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 était conçue pour protéger la moralité publique et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.710. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 6 est conçue pour protéger la moralité publique, nous notons que l'Indonésie a fait valoir que les limitations relatives à l'utilisation finale étaient nécessaires pour protéger la moralité publique contre les produits horticoles non halal.[2047] Selon l'Indonésie, les consommateurs présument généralement que tous les produits alimentaires vendus sur les marchés traditionnels en plein air sont halal, et il n'existe pas de système d'étiquetage largement utilisé pour les mettre en garde contre des produits alimentaires non halal. L'Indonésie estime que la meilleure façon d'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur consiste à limiter les produits horticoles importés aux utilisations finales qui exigent naturellement un certain niveau d'étiquetage, par exemple l'énumération des aliments sur les menus des restaurants.[2048]

7.711. Les coplaignants n'étaient pas de cet avis et ont fait valoir que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure 6 était conçue pour protéger les consommateurs contre le fait de consommer par erreur des produits alimentaires non halal.[2049] En particulier, la Nouvelle-Zélande a affirmé que la simple affirmation d'un objectif était insuffisante.[2050] Elle n'estimait pas qu'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur quant au statut halal des produits horticoles était le véritable objectif des restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles importés. Elle a observé que les instruments juridiques pertinents au moyen desquels la mesure était mise en œuvre ne comprenaient pas de référence au halal et qu'à sa connaissance, l'Indonésie n'avait aucune prescription relative à la certification halal pour les produits horticoles importés.[2051] Les États-Unis, tout en convenant que faire respecter les prescriptions relatives aux produits alimentaires halal en Indonésie relevait de la "moralité publique" au titre de l'article XX a) du GATT de 1994, ont affirmé que l'Indonésie n'avait pas démontré que les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert avaient été adoptées,

[2047] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 158, 159 et 166; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 34; réponse à la question anticipée n° 35.
[2048] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 159.
[2049] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 252 à 256; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 209.
[2050] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 253 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144).
[2051] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 253 et 254.

appliquées ou conçues pour protéger les prescriptions halal visant les produits horticoles.[2052] De plus, les États-Unis ont noté que l'Indonésie n'avait pas encore expliqué comment les prescriptions relatives aux normes halal et les prescriptions en matière d'étiquetage halal s'appliquaient aux produits horticoles frais.[2053]

7.712. Nous rappelons que cette première étape de notre analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la moralité publique.[2054] Nous notons que l'Indonésie a identifié l'élément de moralité publique en cause comme étant la protection du halal et, en particulier, le fait d'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur par des produits horticoles non halal.[2055] Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.653, les coplaignants ne contestent pas que le halal relève de la moralité publique. Ce qu'ils contestent, c'est l'existence d'une relation entre la mesure 6 et le fait d'empêcher que les consommateurs soient induits en erreur par des produits horticoles non halal.[2056] Pour les coplaignants, il n'y a *aucun* règlement halal applicable aux produits horticoles frais parce que ces produits sont intrinsèquement halal. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 7.654, l'Indonésie elle-même reconnaît que de nombreuses denrées alimentaires (en particulier, les denrées alimentaires sans viande et sans alcool) sont intrinsèquement halal, tandis que la Loi sur la garantie des produits halal confirme que les plantes qui ne présentent pas de risques sanitaires sont halal. Dans plusieurs cas, nous avons tenté de confirmer l'existence de règlements halal qui seraient applicables aux produits horticoles, mais en vain. Comme il est également expliqué plus haut au paragraphe 7.654, l'Indonésie répond invariablement par des références à des prescriptions halal applicables aux animaux et produits d'origine animale. Par conséquent, nous considérons que l'Indonésie n'a pas indiqué les prescriptions halal visant les produits horticoles que la mesure 6 protège prétendument.

7.713. L'Indonésie a expliqué que, bien que la plupart des prescriptions halal se rapportent à la production et à la consommation des produits d'origine animale, des prescriptions strictes en matière de stockage et de transport s'appliquaient à tous les produits alimentaires.[2057] Nous croyons comprendre que ces prescriptions s'appliquent effectivement mais cela n'explique pas la relation, si tant est qu'elle existe, entre la mesure 6 et l'objectif consistant à empêcher que les consommateurs soient induits en erreur par des produits horticoles non halal. Nous rappelons qu'il incombe à l'Indonésie de démontrer l'existence d'une relation entre la mesure 6 et la protection du halal. À notre avis, la simple affirmation d'un objectif est insuffisante pour s'acquitter de la charge de démontrer qu'il existe une relation entre la mesure incompatible et un objectif de moralité publique donné.

7.714. Nous avons néanmoins examiné la mesure 6 pour établir si une telle relation pouvait être déduite de sa conception, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[2058] Nous considérons qu'il peut quand même être constaté qu'une mesure qui ne réalise pas expressément un objectif de moralité publique est liée à cet objectif après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[2059] Nous observons que, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.6, la mesure 6 consiste dans les prescriptions relatives à l'importation par les PI et les RI des produits

[2052] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 207.
[2053] États-Unis, deuxième communication écrite, note de bas de page 318.
[2054] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a), et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.
[2055] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 158, 159 et 166; déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 34; réponse à la question anticipée n° 35.
[2056] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 254; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 74 et 75; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 39, faisant référence à leurs observations sur les réponses de l'Indonésie aux questions n° 68 et 69 du Groupe spécial; à leur réponse à la question n° 76 du Groupe spécial; à leur deuxième communication écrite, paragraphes 208 à 210.
[2057] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 158.
[2058] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.
[2059] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a).

horticoles énumérés qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés.[2060] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen des articles 7, 8, 15 et 26 e) à f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié.[2061] Conformément à ces dispositions, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de PI peut uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou auxiliaires pour ses processus de production industriels et il lui est donc interdit de vendre et/ou transférer ces produits. De même, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de RI peut uniquement importer des produits horticoles destinés à la consommation à condition que ceux-ci soient vendus ou transférés à un distributeur et non directement aux consommateurs ou aux détaillants. Le statut de RI ou PI peut être abrogé lorsqu'il est prouvé que l'importateur considéré a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés.[2062] Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.10.3, nous avons conclu que la mesure 6 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.715. Nous notons que le libellé des dispositions susmentionnées n'indique pas que l'objectif des restrictions à l'utilisation finale est de protéger les prescriptions halal visant les produits horticoles.[2063] L'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la reconnaissance de leur statut de PI-Produits horticoles peuvent uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou additionnelles pour les besoins de leurs processus de production industriels et il leur est interdit de vendre et/ou transférer ces produits horticoles."[2064], et l'article 15 du même règlement dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la confirmation de leur statut de RI-Produits horticoles: a. peuvent uniquement vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur; et b. il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants."[2065]

7.716. S'agissant du cadre plus général du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, nous rappelons que nous avons déjà examiné les objectifs déclarés de ce règlement, les lois et règlements qui sont énumérés dans sa section introductive, ainsi que la législation générale (c'est-à-dire la Loi sur l'horticulture et la Loi sur les produits alimentaires) dans le contexte de l'examen de la mesure 5 que nous avons fait plus haut.[2066] À cet égard, nous rappelons que nous n'avons relevé aucune référence indiquant que la protection des consommateurs se rapportait spécifiquement aux prescriptions halal qui seraient applicables aux produits horticoles; et qu'il n'est fait mention d'aucun règlement portant sur les prescriptions, la certification ou les processus de contrôle et de surveillance relatifs au halal dans l'un quelconque des règlements du MOT et du MOA pertinents, dans la Loi sur l'horticulture ou dans la Loi sur les produits alimentaires.

7.717. Nous observons également que le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, prescrit que des "examens techniques" soient effectués par des inspecteurs sur toutes les importations de produits horticoles au point d'origine.[2067] À cet égard, l'article 22 1) du même règlement dispose que l'examen technique doit comprendre l'examen et la vérification du pays d'origine, du point d'origine, du type, du volume, du délai d'expédition, du point de destination, ainsi que de divers certificats sanitaires et techniques des produits alimentaires dont l'importation est prévue. Il n'est fait mention d'aucune prescription halal. Comme les États-Unis l'ont signalé, il apparaît aussi que

[2060] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 106 à 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 70 à 72.

[2061] L'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la confirmation de leur statut de RI-Produits horticoles: a. peuvent uniquement vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur; et b. il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants", pièce JE-10.

[2062] Article 26 e) et 26 f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

[2063] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence au Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).

[2064] Pièce JE-10.

[2065] Pièce JE-10.

[2066] *Voir* le paragraphe 7.657.

[2067] Articles 21 à 23 et 25 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10.

les documents pertinents que les importateurs doivent présenter à cet égard indiquent que la vérification ne concerne pas, ni même ne prend en compte, la preuve du respect des prescriptions halal, en ce qui concerne les produits horticoles.[2068] Nous avons demandé à l'Indonésie de préciser si ces "examens techniques" comprenaient une vérification du point de savoir si les produits horticoles destinés à l'Indonésie respectaient les prescriptions halal.[2069] L'Indonésie n'a pas répondu. Nous lui avons également demandé d'indiquer les lois et règlements spécifiques qui prescrivaient que les produits horticoles importés respectent les prescriptions halal, qu'elles visent les produits frais ou transformés.[2070] Une fois de plus, l'Indonésie a choisi de ne pas répondre à la question. Au lieu de cela, elle a expliqué ce qui suit:

> Conformément au Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires, les producteurs de produits alimentaires sont chargés de vérifier que tous produits qu'ils veulent étiqueter comme "halal" respectent le halal. Pour obtenir un étiquetage halal, les importateurs sont tenus d'obtenir un certificat délivré par le Conseil indonésien des oulémas ("MUI"). Avant de délivrer un certificat, le MUI procède à une vérification qui porte sur les installations utilisées pour la production, le stockage, le transport, la distribution et la présentation. Pour les produits horticoles, le MUI axe sa vérification sur le fait que ces installations sont séparées des installations utilisées pour les produits alimentaires non halal. Il est généralement présumé que les produits horticoles importés qui ne sont pas étiquetés comme halal ne sont pas halal.

7.718. Nous observons que dans sa réponse, l'Indonésie parle des producteurs de produits alimentaires nationaux, et non des examens techniques dans le pays d'origine évoqués dans notre question.

7.719. Après avoir examiné la conception de la mesure 6, nous ne voyons aucun lien avec les prescriptions halal qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 6 n'est "pas inapte"[2071] à protéger l'élément de la moralité publique qu'est le halal. En effet, cette mesure ne protège pas les consommateurs contre les produits alimentaires non halal, mais se rapporte plutôt aux limitations imposées par l'Indonésie quant aux personnes auxquelles les importateurs peuvent vendre directement des produits horticoles importés. En ce sens, la destination finale des produits n'est pas contrôlée par la mesure 6. Nous considérons que le respect des prescriptions halal est assuré par d'autres moyens que la mesure 6. En effet, le Règlement gouvernemental n° 69/1999 sur l'étiquetage et la publicité des produits alimentaires dispose spécifiquement que "[q]uiconque produit ou importe des produits alimentaires emballés sur le territoire indonésien pour les vendre et déclare que lesdits produits alimentaires peuvent être consommés par les musulmans sera responsable de la véracité de la déclaration et fera figurer l'information ou le terme "halal" sur les étiquettes".[2072] Ce règlement dispose aussi que "quiconque produit ou importe des produits alimentaires emballés sur le territoire indonésien pour les vendre fera d'abord examiner lesdits produits alimentaires par des agences d'inspection agréées conformément aux lois en vigueur".[2073] Par conséquent, dans le cas des RI comme dans celui des PI, nous ne voyons aucune relation entre les limitations relatives à l'utilisation finale et la nécessité d'assurer le respect des prescriptions halal.

[2068] SUCOFINDO, "Horticulture" (mis à jour le 11 février 2016), pièce USA-80, montrant que les documents pertinents accompagnant la demande comprennent le numéro d'identification fiscale, la carte d'enregistrement, la licence commerciale, le numéro d'identification d'importation, la licence PI ou RI, ainsi que l'autorisation d'importation de la société pour la période pertinente.

[2069] La question n° 35 a) du Groupe spécial ainsi libellée comme suit:
En ce qui concerne les produits horticoles,
a) les articles 21 à 23 et 25 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, prescrivent que des "examens techniques" soient effectués par des inspecteurs sur toutes les importations de produits horticoles au point d'origine. Cette activité comprend-elle une vérification du point de savoir si les produits horticoles destinés à l'Indonésie respectent les prescriptions halal?

[2070] La question n° 35 b) du Groupe spécial est libellée comme suit:
En ce qui concerne les produits horticoles,
…
b) Veuillez indiquer les lois et règlements spécifiques qui prescrivent que les produits horticoles importés respectent les prescriptions halal, qu'elles visent les produits frais ou transformés.

[2071] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[2072] Article 10 1) du Règlement gouvernemental n° 66/1999, pièce USA-104.

[2073] Article 11 1) du Règlement gouvernemental n° 66/1999, pièce USA-104.

7.720. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré l'existence d'une relation entre la mesure 6 et la protection de l'élément de la moralité publique qu'est le halal. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa a) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.12.2.4 Conclusion

7.721. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était justifiée au regard de l'article XX a) du GATT de 1994.

7.3.13 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.3.13.1 Arguments des parties

7.3.13.1.1 Question de savoir si la mesure 6 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.13.1.1.1 Indonésie

7.722. L'Indonésie fait valoir que ses limitations relatives à l'utilisation finale sont nécessaires pour protéger la santé ou la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et pour assurer le respect des prescriptions de l'Indonésie en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires conformément aux alinéas b) et d) de l'article XX. En particulier, elle soutient que la mesure 6 est nécessaire pour assurer le respect des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle affirme que, en limitant les circuits de distribution accessibles à certaines importations, les fonctionnaires indonésiens disposant de ressources limitées, sont mieux à même de retracer l'origine des produits qui contiennent des bactéries pathogènes et donc de réduire la propagation de ces bactéries dans les produits alimentaires offerts au grand public. D'après l'Indonésie, ces mesures garantissent que les produits horticoles importés sont écoulés par le biais de circuits de distribution qui sont hautement traçables, par opposition au réseau éphémère des marchés en plein air, et sont vitales pour protéger le public des conséquences des agents pathogènes d'origine alimentaire.[2074]

7.723. L'Indonésie affirme que le Règlement n° 71/2015 du MOT et le Règlement n° 86/2013 du MOA pour les produits horticoles, ainsi que le Règlement n° 5/2016 du MOT et le Règlement n° 58/2015 du MOA pour les animaux et produits d'origine animale, dans leur ensemble, ont été adoptés pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la consommation humaine.[2075] En particulier, s'agissant des prescriptions relatives à l'utilisation finale, l'Indonésie fait valoir qu'empêcher la vente de viandes congelées sur les marchés traditionnels protège aussi la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la population indonésienne, à cause du danger qui résulte de la congélation, de la décongélation et de la recongélation des viandes. Elle soutient que ses marchés traditionnels ont un système de chaîne du froid très limité, voire inexistant, ce qui affecte la qualité et la texture de la viande.[2076]

7.3.13.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.724. Outre son observation concernant la tendance de l'Indonésie à amalgamer ses moyens de défense au titre de l'article XX b) et de l'article XX d)[2077], la Nouvelle-Zélande fait observer que l'argument de l'Indonésie ne satisfait pas aux critères de l'article XX b) ou de l'article XX d), et que, en tout état de cause, l'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions visaient à protéger la

[2074] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160; première déclaration liminaire, paragraphe 34.
[2075] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110.
[2076] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence à Corina Gambuteanu, Daniela Borda et Petru Alexe, The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of Meat: Review, page 89, disponible à l'adresse suivante: "http://www.journal-of-agroalimentary.ro/admin/articole/48037L15_Vol_19_1_2013_88-92.pdf", pièce IDN-57).
[2077] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160; première déclaration liminaire, paragraphe 34).

santé des personnes au titre de l'article XX b).[2078] D'après la Nouvelle-Zélande, il n'y a aucun élément de preuve concernant le texte des règlements ou leur fonctionnement qui indique que les restrictions ont pour objectif de protéger la santé des personnes. Même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX b), l'Indonésie n'a pas expliqué comment la mesure contribuait à protéger la santé des personnes; et il n'y a aucun élément de preuve indiquant que les prescriptions réduiraient effectivement la propagation des agents pathogènes dans l'offre de produits alimentaires. Selon la Nouvelle-Zélande, les prescriptions ajoutent un niveau de distribution supplémentaire, dans la chaîne d'approvisionnement des produits horticoles frais importés à des fins de consommation, ce qui semblerait même rendre encore plus difficile le repérage des agents pathogènes dans l'offre de produits alimentaires.[2079]

7.725. Répondant aux préoccupations de l'Indonésie concernant les risques que représentent la vente de viandes congelées et le système limité de chaîne du froid sur ses marchés traditionnels[2080], la Nouvelle-Zélande soutient qu'aucun élément de preuve pertinent n'a été présenté qui démontre que la protection de la santé des personnes était la raison des restrictions de l'Indonésie concernant les ventes de viande importée sur les marchés traditionnels, ou que la viande importée vendue sur les marchés traditionnels représentait un plus grand risque pour la santé des personnes que la viande d'animaux abattus dans le pays.[2081] De plus, les pièces fournies par l'Indonésie: i) montrent que la viande congelée est salubre pour autant qu'elle était saine lorsqu'elle a été congelée, et que lorsqu'elle sera décongelée, les microbes deviendront actifs et se multiplieront, mais au même rythme que dans la viande fraîche[2082]; ou ii) se rapportent à la qualité et non à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2083] À cet égard, la Nouvelle-Zélande estime que les arguments répétés par l'Indonésie, fondés sur "la qualité et la texture de la viande"[2084], sont non seulement non étayés, mais aussi dénués de pertinence pour un moyen de défense au titre de l'article XX b).[2085]

7.726. La Nouvelle-Zélande conclut que, compte tenu de son absence de contribution aux objectifs énoncés à l'article XX b), soupesée par rapport à son caractère fortement restrictif pour le commerce, la mesure n'est pas "nécessaire". Donc, elle estime ne pas être tenue de donner des détails sur une mesure de rechange. Toutefois, elle suggère qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce pourrait comprendre des programmes d'éducation sur l'importance d'une manipulation sans danger des produits alimentaires et l'adoption par le gouvernement indonésien d'autres mesures réalisables pour améliorer les normes d'hygiène sur les marchés traditionnels, à la fois pour les produits importés et les produits nationaux.[2086]

7.3.13.1.1.3 États-Unis

7.727. Les États-Unis font valoir que le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) du GATT doit tomber, étant donné que l'Indonésie n'a pas montré que les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert des produits horticoles étaient nécessaires à la protection de la santé des personnes, ou même qu'elles poursuivaient cet objectif.[2087] D'après les États-Unis, l'Indonésie ne met en avant aucun élément de preuve concernant le texte, la structure ou le fonctionnement de la mesure qui indique que "l'objectif poursuivi par" la mesure est la protection de la santé des personnes: par exemple, il n'y a aucun élément de preuve indiquant que l'Indonésie impose des prescriptions quelconques aux distributeurs pour permettre de tracer d'une manière ou d'une autre les produits qu'ils achètent aux importateurs et vendent sur les marchés de détail, y compris les marchés traditionnels de produits frais; et il n'y a pas non plus la moindre

[2078] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260.
[2079] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260.
[2080] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110.
[2081] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 68 et 69; réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[2082] Pièce IDN-79.
[2083] Pièce IDN-57.
[2084] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 109 ("établir des prescriptions en matière de qualité"), 110, 193 et 225.
[2085] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 69 à 71.
[2086] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 261.
[2087] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 181 et 184.

déclaration dans le dossier, ou dans le texte des règlements, donnant à penser que ces prescriptions servent un objectif sanitaire.[2088]

7.728. 7Les États-Unis considèrent que, même si la mesure poursuivait un objectif visé par l'article XX b) du GATT de 1994, aucune contribution à cet objectif n'a été démontrée, et certainement pas une contribution qui satisfasse au critère "nécessaire".[2089] Selon eux, il apparaît que l'Indonésie justifie la mauvaise mesure.[2090] Les États-Unis expliquent que la mesure contestée limite les personnes auxquelles les produits horticoles importés peuvent être vendus, et non la destination finale des produits. Donc, les produits importés peuvent être, et sont, vendus sur les marchés en plein air, à condition qu'ils soient d'abord vendus à un distributeur. En ce sens, les États-Unis trouvent que la prescription allonge la chaîne d'approvisionnement, ce qui rend probablement le traçage plus difficile. De plus, l'Indonésie n'a pas justifié la prohibition imposée aux PI en ce qui concerne le transfert ou la vente des produits importés qu'ils n'utilisent pas dans leur processus de production. Par conséquent, parce que la mesure ne contribue pas, ou guère, à l'objectif, les États-Unis suggèrent qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce serait que la prescription soit supprimée et que l'Indonésie continue à s'appuyer sur ses prescriptions sanitaires et SPS pour empêcher la propagation de bactéries pathogènes.[2091]

7.3.13.1.2 Question de savoir si la mesure 6 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.729. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, voir plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.13.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.13.2.1 Introduction

7.730. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.13.2.2 Disposition juridique pertinente

7.731. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:
>
> *a)* ...
>
> *b)* nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> …

[2088] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 144 et 145; au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169, dans lequel il était précisé que, pour un moyen de défense au titre de l'article XX a), le Membre défendeur devait montrer: 1) "qu'il [avait] adopté ou appliqué une mesure pour "la protection de la moralité publique""; et 2) que la mesure était ""nécessaire" à la protection de cette moralité publique").

[2089] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 183.

[2090] États-Unis, déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 35.

[2091] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 183.

7.732. S'agissant du critère juridique prévu par cette disposition, nous renvoyons plus haut à la section 7.3.8.2.2. Le Groupe spécial a donc pour tâche de déterminer si la mesure 6 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 était provisoirement justifiée par l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.13.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.733. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 6 est provisoirement justifiée par l'alinéa b). Comme cela est expliqué plus haut dans la section 7.3.1, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 6 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.734. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 6 est conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux[2092] , nous notons que l'Indonésie a fait valoir que ses limitations relatives à l'utilisation finale étaient nécessaires pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et pour assurer le respect des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2093] Selon l'Indonésie, en limitant les circuits de distribution accessible à certaines importations, les fonctionnaires indonésiens, disposant de ressources limitées, sont mieux à même de retracer l'origine des produits qui contiennent des bactéries pathogènes et donc de réduire la propagation de ces bactéries dans les produits alimentaires offerts au grand public. L'Indonésie soutient que la mesure 6 garantit que les produits horticoles importés sont écoulés par le biais de circuits de distribution qui sont hautement traçables, par opposition au réseau éphémère des marchés en plein air, et que la mesure est vitale pour protéger le public des conséquences des risques sanitaires liés aux agents pathogènes d'origine alimentaire.[2094]

7.735. Les coplaignants n'étaient pas de cet avis et ont estimé que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure visait à protéger la santé des personnes au titre de l'article XX b).[2095] La Nouvelle-Zélande a fait une observation concernant la tendance de l'Indonésie à amalgamer ses moyens de défense au titre de l'article XX b) et de l'article XX d)[2096] et a fait valoir qu'il n'y avait aucun élément de preuve concernant le texte des règlements ou leur fonctionnement qui indiquait que les restrictions avaient pour objectif de protéger la vie des personnes.[2097] Les États-Unis ont souscrit à cet avis et ont indiqué que l'Indonésie ne mettait en avant aucun élément de preuve concernant le texte, la structure ou le fonctionnement de la mesure qui étayait l'idée que "l'objectif poursuivi par la mesure" était la protection de la santé des personnes. Par exemple, les États-Unis ont fait valoir qu'il n'y avait aucun élément de preuve indiquant que l'Indonésie imposait des prescriptions quelconques aux distributeurs pour permettre de tracer d'une manière ou d'une autre les produits qu'ils achetaient aux importateurs et vendaient sur les marchés de détail, y compris

---

[2092] Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> …
>
> b) la prescription imposant que les produits horticoles frais importés ne soient pas récoltés plus de six mois avant la date d'importation, les limitations relatives à la période de récolte dans le pays, les restrictions relatives à l'utilisation finale, la période de récolte, les limitations concernant les produits d'origine animale, la prescription relative à la capacité de stockage, la liste positive et le prix de référence sont justifiés au regard de l'article XX b) du GATT parce que ces mesures sont nécessaires à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire.

Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b). Le Groupe spécial observe que, bien que l'Indonésie ait indiqué un objectif de sécurité alimentaire pour la mesure 6, il n'apparaît pas que l'argumentation spécifique qu'elle a présentée au sujet de cette mesure inclue des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire.

[2093] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160.

[2094] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160; première déclaration liminaire, paragraphe 34.

[2095] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 181 et 184.

[2096] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160, et première déclaration liminaire, paragraphe 34).

[2097] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260.

les marchés traditionnels de produits frais; et qu'il n'y a pas non plus la moindre déclaration dans le dossier, ou dans le texte des règlements, qui donnaient à penser que ces prescriptions servaient un objectif sanitaire.[2098]

7.736. Nous rappelons que cette première étape de l'analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2099] Nous notons que l'Indonésie a identifié la sécurité sanitaire des produits alimentaires[2100] comme étant l'objectif de cette mesure. Les coplaignants contestent que la sécurité sanitaire des produits alimentaires relève de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux au titre de l'alinéa b) de l'article XX.

7.737. Ce que les coplaignants contestent, c'est l'existence d'une relation entre la mesure 6 et la protection de la santé des personnes.[2101] Nous allons examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu, pour établir si une telle relation existe.[2102] Nous considérons qu'il peut quand même être constaté qu'une mesure qui ne réalise pas expressément un objectif de moralité publique est liée à cet objectif après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[2103] À cet égard, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.6, la mesure 6 consiste dans les prescriptions relatives à l'importation par les PI et les RI des produits horticoles énumérés qui limitent l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés.[2104] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen des articles 7, 8, 15 et 26 e) et f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié.[2105] Conformément à ces dispositions, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de PI peut uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou auxiliaires pour ses processus de production industriels et il lui est donc interdit de vendre et/ou transférer ces produits. De même, un importateur qui obtient la reconnaissance de son statut de RI peut uniquement importer des produits horticoles destinés à la consommation à condition que ceux-ci soient vendus ou transférés à un distributeur et non directement aux consommateurs ou aux détaillants. Le statut de RI ou de PI peut être abrogé lorsqu'il est prouvé que l'importateur considéré a vendu et/ou transféré des produits horticoles importés.[2106] Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.10.3, nous avons conclu que la mesure 6 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.738. Nous notons que le libellé des dispositions susmentionnées n'indique pas que l'objectif des restrictions est de protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires, s'agissant des produits

[2098] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 182 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 144 et 145; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169, dans lequel il était précisé que, pour un moyen de défense au titre de l'article XX a), le Membre défendeur devait montrer: 1) "qu'il [avait] adopté ou appliqué une mesure pour "la protection de la moralité publique""; et 2) que la mesure était ""nécessaire" à la protection de cette moralité publique").

[2099] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a), et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.

[2100] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160.

[2101] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260. États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 182.

[2102] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[2103] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a).

[2104] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 106 à 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 70 à 72.

[2105] L'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la confirmation de leur statut RI-Produits horticoles: a. peuvent uniquement vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur; et b. il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants", pièce JE-10.

[2106] Article 26 e) et 26 f) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10.

horticoles.[2107] L'article 7 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la reconnaissance de leur statut de PI-Produits horticoles peuvent uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou additionnelles pour les besoins de leur processus de production industriel et il leur est interdit de vendre et/ou transférer ces produits horticoles".[2108] L'article 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose ce qui suit: "Les entreprises ayant obtenu la confirmation de leur statut de RI-Produits horticoles: a. peuvent seulement vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur; et b. il leur est interdit de vendre et/ou transférer des produits horticoles importés directement aux consommateurs ou aux détaillants".[2109]

7.739. Si nous examinons le texte du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, nous voyons qu'il apparaît qu'il a pour but la protection des consommateurs, la création de conditions de certitude et de transparence pour les entreprises, et la simplification du processus de délivrance des licences et de l'administration des importations.[2110] Bien que le texte mentionne effectivement la protection des consommateurs, nous ne trouvons aucune référence indiquant que cette protection est spécifiquement contre les risques en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Nous observons aussi que le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, prescrit que des "examens techniques" soient effectués par des inspecteurs sur toutes les importations de produits horticoles au point d'origine.[2111] À cet égard, l'article 22 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, dispose que l'inspecteur procédant à l'examen technique doit examiner et vérifier le pays d'origine, le point d'origine, le type et le volume du produit, le délai d'expédition, le point de destination, le certificat phytosanitaire des produits horticoles frais; le certificat d'origine, et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage. Ces certificats sanitaires et phytosanitaires ne sont pas régis par le Règlement n° 16/2013 du MOT. Nous ne voyons donc pas en quoi un quelconque de ces instruments juridiques confirme que la mesure 6 a été élaborée pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

7.740. Après avoir examiné la conception de la mesure 6, nous ne voyons aucun lien avec la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 6 n'est pas "inapte"[2112] à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. L'Indonésie soutient que la mesure 6 garantit que les produits horticoles importés sont écoulés par le biais de circuits de distribution qui sont hautement traçables, par opposition au réseau éphémère des marchés en plein air, et que la mesure est vitale pour protéger le public des conséquences des risques sanitaires liés aux produits alimentaires.[2113] Nous ne pensons pas que la conception, les principes de base et la structure révélatrice de cette mesure visent à atteindre un tel but. Cette mesure ne protège pas les consommateurs de produits alimentaires insalubres, mais se rapporte plutôt aux limitations imposées par l'Indonésie quant aux personnes auxquelles les importateurs peuvent vendre directement des produits horticoles importés. En ce sens, la destination finale des produits n'est pas contrôlée par la mesure 6. Cela signifie que les produits importés peuvent être, et sont, vendus sur les marchés en plein air, à condition qu'ils soient d'abord vendus à un distributeur. En ce sens, nous partageons l'avis des coplaignants[2114] selon lequel la mesure 6 allonge effectivement la chaîne d'approvisionnement, ce qui rend probablement plus difficile la traçabilité des bactéries nuisibles et des agents pathogènes d'origine alimentaire. De plus, cette justification ne serait pas valable dans le cas des PI puisque les produits importés qui n'ont pas été utilisés dans le processus de production ne peuvent pas être transférés ou vendus aux détaillants et aux consommateurs.

[2107] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 208 (faisant référence au Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15; au Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).

[2108] Pièce JE-10.

[2109] Pièce JE-10.

[2110] Considérant a) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, JE-10.

[2111] Articles 21 à 23 et 25 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, JE-10.

[2112] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[2113] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160; déclaration liminaire à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 34.

[2114] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 260; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 183.

7.741. Nous notons que, lorsqu'elle fait valoir que le Règlement n° 71/2015 du MOT – une mesure qui n'est pas en cause dans le présent différend – et le Règlement n° 86/2013 du MOA dans leur ensemble ont été adoptés pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à la consommation humaine, s'agissant des produits horticoles[2115], l'Indonésie donne un exemple pour justifier le fait que tel est le but de ses prescriptions relatives à l'utilisation finale. Cependant, l'exemple de l'Indonésie touche au fait d'empêcher la vente de viandes congelées sur les marchés traditionnels à cause des dangers qui résultent de la congélation, de la décongélation et de la recongélation des viandes.[2116]

7.742. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré qu'il existait une relation entre la mesure 6 et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.13.2.4 Conclusion

7.743. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.14 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

7.3.14.1 Arguments des parties

7.3.14.1.1 Question de savoir si la mesure 6 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.14.1.1.1 Indonésie

7.744. L' Indonésie fait valoir que ses limitations relatives à l'utilisation finale sont nécessaires pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et pour assurer le respect de ses prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, conformément aux alinéas b) et d) de l'article XX. Elle fait valoir que, en limitant les circuits de distribution accessibles à certaines importations, les fonctionnaires indonésiens disposant de ressources limitées, sont mieux à même de retracer l'origine des produits qui contiennent des bactéries pathogènes et donc de réduire la propagation de ces bactéries dans les produits alimentaires offerts au grand public. Selon elle, ces mesures garantissent que les produits horticoles importés sont écoulés par le biais de circuits de distribution qui sont hautement traçables, par opposition au réseau éphémère des marchés en plein air, et sont vitales pour protéger le public des conséquences des agents pathogènes d'origine alimentaire.[2117]

7.3.14.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.745. La Nouvelle-Zélande estime que l'Indonésie amalgame ses moyens de défense au titre de l'article XX b) et de l'article XX d), faisant valoir que sa mesure "est nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et pour assurer le respect de ses prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, conformément aux alinéas b) et d) de l'article XX".[2118] D'après la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution avaient pour objectif d'assurer le respect de prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. L'Indonésie n'a spécifiquement identifié ni les lois et règlements pour assurer le respect desquelles cette mesure

[2115] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110.
[2116] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence à Corina Gambuteanu, Daniela Borda et Petru Alexe, The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of Meat: Review, page 89, disponible à l'adresse suivante: "http://www.journal-of-agroalimentary.ro/admin/articole/48037L15_Vol_19_1_2013_88-92.pdf", pièce IDN-57).
[2117] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 245.
[2118] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 256 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 34).

est conçue ni les dispositions pertinentes de ces lois et règlements. La Nouvelle-Zélande soutient que l'argument de l'Indonésie est fondé sur la simple affirmation d'une longue liste de lois et règlements concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, sans aucune explication[2119], et donc que le Groupe spécial ne devrait pas être lié par de vagues affirmations de l'Indonésie.[2120]

7.746. Répondant à l'argument selon lequel "la mesure établit une distinction entre l'utilisation, la vente et le transfert des importations des producteurs-importateurs et des importations des importateurs enregistrés" et "[selon lequel] ce renseignement sert spécifiquement à calculer l'offre et la demande nationales de produits horticoles spécifiques"[2121], la Nouvelle-Zélande soutient qu'on ne sait pas très bien comment cette justification se rapporte à l'application des mesures douanières ou à la mesure contestée, et que l'Indonésie n'a pas expliqué quels étaient les lois ou règlements concernant lesquels la mesure était "nécessaire pour assurer le respect", et encore moins pourquoi elle était "nécessaire".[2122] Selon la Nouvelle-Zélande, même si le premier élément de l'article XX d) était respecté, l'Indonésie n'explique pas en quoi imposer un niveau de distribution additionnel pour les produits horticoles frais importés contribuerait à assurer le respect des lois concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ce qui démontrerait que la mesure est "nécessaire". La Nouvelle-Zélande estime qu'un niveau supplémentaire dans la distribution semblerait plutôt accroître la difficulté de retracer l'origine des produits.[2123] Compte tenu de cela, la Nouvelle-Zélande considère que l'Indonésie n'a pas établi que ses restrictions à l'utilisation finale des produits horticoles étaient "nécessaires" pour assurer le respect de quelconques lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC. Elle fait valoir que, soupesée par rapport à son caractère fortement restrictif pour le commerce, la mesure n'est pas "nécessaire" et qu'elle n'est donc pas tenue de donner des détails sur une mesure de rechange.[2124] Cependant, elle a suggéré qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce pourrait comprendre des programmes d'éducation sur l'importance d'une manipulation sans danger des produits alimentaires.[2125]

7.3.14.1.1.3 États-Unis

7.747. Les États-Unis soutiennent que, puisque l'on a pas identifié de loi ou règlement compatible avec les règles de l'OMC pour assurer le respect duquel la mesure est censée être nécessaire, et puisqu'aucun élément de preuve n'a été présenté qui montre que la mesure contestée est conçue pour assurer le respect d'une telle loi ou d'un tel règlement, le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) doit tomber. De plus, selon les États-Unis, la mesure ne satisferait pas au critère juridique "nécessaire".[2126] Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'a pas expliqué en quoi exiger que les produits horticoles importés à des fins de consommation soient vendus uniquement par l'intermédiaire d'un distributeur permettrait aux importateurs de mieux tracer les bactéries dans l'offre de produits alimentaires. Selon eux, la mesure contestée ne doit pas limiter les points de vente au détail dans lesquels les produits horticoles importés peuvent être finalement vendus.[2127] En fait, la mesure inclut un intermédiaire additionnel dans la chaîne d'approvisionnement des produits horticoles importés vendus à des fins de consommation, ce qui l'étend de manière artificielle et impose des coûts additionnels non nécessaires à l'importation.[2128] Selon les États-Unis, allonger la chaîne d'approvisionnement rendra probablement le traçage des produits plus difficile.[2129]

7.748. De plus, dans la mesure où l'Indonésie avance un moyen de défense pour l'ensemble de la mesure contestée, les États-Unis considèrent qu'elle n'a pas expliqué pourquoi il était interdit aux PI de transférer ou vendre des produits non-utilisés dans leur propre processus de production. Par conséquent, même si l'Indonésie pouvait faire admettre un moyen de défense pour la prescription

[2119] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 257 (faisant référence à Indonésie, réponses à la question n° 20 du Groupe spécial).
[2120] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144.
[2121] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 245.
[2122] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 73.
[2123] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 258.
[2124] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 259 à 261.
[2125] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 261.
[2126] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 157 et 158 (faisant référence à Indonésie, réponse à la question n° 71 du Groupe spécial).
[2127] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 193.
[2128] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 194 et 195.
[2129] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 159.

imposant que les importateurs vendent directement aux distributeurs seulement – ce qu'elle ne peut pas faire – d'après les États-Unis, elle n'aurait pour autant pas établi un moyen de défense pour la mesure telle qu'elle a été contestée par les coplaignants.[2130] D'après les États-Unis, l'argument de l'Indonésie ne tient en outre pas compte du fait que l'Indonésie a des prescriptions sanitaires et SPS qui s'appliquent aux produits horticoles visés. Ils font valoir spécifiquement que les importateurs de produits horticoles frais doivent obtenir un certificat sanitaire et un certificat phytosanitaire avant l'importation.[2131] Les États-Unis font valoir que, parce que les prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et au transfert n'apportent aucune contribution démontrée au traçage des bactéries dans l'offre de produits alimentaires, une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce qui préserve le niveau de protection choisi par l'Indonésie en ce qui concerne les bactéries dans l'offre de produits alimentaires consisterait à éliminer la prescription et à continuer à s'appuyer à la place sur ces autres prescriptions, qui se rapportent spécifiquement à l'objectif déclaré de l'Indonésie, à savoir la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

7.3.14.1.2 Question de savoir si la mesure 6 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.749. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, voir plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.14.2 Analyse du Groupe spécial

7.750. Nous avons constaté plus haut dans la section 7.3.5.2.3 que l'Indonésie n'avait pas identifié de règles, obligations ou prescriptions spécifiques figurant dans des lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Étant donné que les arguments de l'Indonésie concernant l'identification de lois ou règlements compatibles avec les règles de l'OMC aux fins de son moyen de défense au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 ont été présentés en ce qui concerne toutes les mesures pertinentes en cause, y compris la mesure 6, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994.

7.751. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 6 était justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.3.15 Question de savoir si la mesure 7 (prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.3.15.1 Arguments des parties

7.3.15.1.1 Question de savoir si la mesure 7 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.15.1.1.1 Indonésie

7.752. L'Indonésie affirme que le système de prix de référence est justifié au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 parce qu'il est nécessaire pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité alimentaire.[2132] Selon elle, le système de prix de référence fait partie intégrante de son plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire, et est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux[2133], en particulier contre l'offre excédentaire préjudiciable de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale et les conséquences de l'extrême volatilité des prix sur la disponibilité au niveau national d'une offre constante de piments et d'échalotes.[2134] Le

[2130] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 160.
[2131] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 161 (faisant référence à l'article 22 1) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, pièce JE-10).
[2132] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b).
[2133] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 154; deuxième communication écrite, paragraphe 238.
[2134] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 197.

Conseil de sécurité alimentaire de l'Indonésie détermine les buts et objectifs nationaux en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire, qui sont ensuite mis en œuvre par un groupe de travail multi-institutions qui inclut l'Agence pour la sécurité alimentaire du Ministère de l'agriculture et le Ministère du commerce.[2135] Selon l'Indonésie, le système de prix de référence est un outil limité servant à prévenir les menaces immédiates visant l'offre de produits alimentaires indonésienne.[2136]

7.753. Selon l'Indonésie, cette mesure reflète l'importance des piments et des échalotes fraîches pour l'offre de produits alimentaires indonésienne, étant donné leur omniprésence dans la cuisine locale. L'Indonésie fait valoir que de nombreux Indonésiens de communautés rurales pauvres ont tendance à stocker ces produits bien trop longtemps. L'altération et la perte nutritionnelle qui en résultent sont considérées comme un problème de santé publique par l'Indonésie. L'insécurité alimentaire et la sous-alimentation sont des menaces persistantes dans les communautés pauvres, comme le démontre le taux dangereusement élevé de retards de croissance ou de malnutrition chronique qui entraîne un sous-développement.[2137] De plus, l'Indonésie estime que le risque de consommer des piments et des échalotes pourris s'accroît avec l'offre excédentaire, créant un risque sanitaire pour la consommation humaine.[2138] Elle fait également observer que les prix de référence sont établis compte tenu de certains éléments, y compris l'offre et la demande sur le marché local. En conséquence, elle considère que des prix du marché tombant au-dessous des prix de référence sont un indicateur d'une offre excédentaire.[2139]

7.3.15.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.754. La Nouvelle-Zélande estime que l'argument de l'Indonésie ne satisfait pas au critère de l'article XX b).[2140] Selon elle, l'Indonésie n'a pas démontré que la protection de la santé des personnes était l'objectif de son prix de référence des piments et des échalotes et n'a pas donné de détails concernant son "plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire". La Nouvelle-Zélande considérait que l'Indonésie amalgamait les concepts de "sécurité sanitaire des produits alimentaires" et de "sécurité alimentaire" et se demandait si ce dernier objectif, tel qu'il était utilisé par l'Indonésie, relèverait de l'exception prévue à l'article XX b).[2141] Selon elle, l'Indonésie semble assimiler la "sécurité alimentaire" à la protection des producteurs locaux, plutôt qu'au fait de garantir à la population des produits alimentaires salubres.[2142] Elle a également soutenu que l'Indonésie n'avait pas expliqué comment les mesures en cause contribuaient à l'objectif de la sécurité alimentaire, quand bien même il serait pertinent.[2143] La Nouvelle-Zélande a affirmé qu'au contraire, il apparaissait que les mesures limitant les importations avaient eu pour effet d'aggraver les pénuries de produits alimentaires et faire augmenter les prix, ce qui avait eu des effets indirects importants sur la nutrition.[2144]

7.755. La Nouvelle-Zélande fait valoir que, puisque le décret gouvernemental établissant le prix de référence des piments et des échalotes dispose que le prix de référence "est utilisé comme instrument [*sic*] de consommation, compte tenu de la saison de récolte et de la disponibilité d'une

[2135] Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial.
[2136] Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial.
[2137] Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-26, qui montre qu'en 2007, d'après les estimations, 7,7 millions d'enfants de moins de cinq ans (36,8%) souffraient de retards de croissance).
[2138] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence aux pièces IDN-59 et IDN-60); déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[2139] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 239 et 240.
[2140] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 270.
[2141] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37 (la Nouvelle-Zélande fait référence, par exemple, à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 123, 207 b), section III.D.2).
[2142] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37, avec une référence à la pièce IDN-64. La Nouvelle-Zélande souligne que, tout en reconnaissant l'attrait, sur la plan politique, des obstacles au commerce pour favoriser la production nationale, le document indique que ces mesures échouent généralement pour trois raisons: elles entraînent la hausse des prix intérieurs, ce qui accroît la pauvreté, elles étouffent la croissance économique et, "ironiquement, elles ne reconnaissent pas le rôle crucial du commerce international … dans la propre sécurité alimentaire de l'Indonésie", page 7.
[2143] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 38.
[2144] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 38 (faisant référence aux pièces NZL-25, NZL-41, NZL-64, NZL-66; aux pièces USA-100, USA-101 et USA-103; et à la pièce IDN-5, page 27, indiquant que la production nationale de viande de bœuf ne répond pas à la demande).

offre intérieure"[2145], contrairement à ce que l'Indonésie allègue, les éléments de preuve montrent que le but de la mesure est en fait de "protéger les horticulteurs nationaux".[2146] La Nouvelle-Zélande soutient également que l'Indonésie s'appuie sur un article général à l'intention des consommateurs sur l'altération des fruits et légumes, qui ne démontre pas spécifiquement l'existence d'un "risque de consommer des piments ou échalotes pourris", et ne démontre donc pas que la mesure relative aux prix de référence des piments et des échalotes vise à protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2147]

7.756. La Nouvelle-Zélande estime que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX b), l'Indonésie n'a pas expliqué comment la mesure contribuait à la protection de la santé des personnes. En particulier, elle indique que l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve crédible concernant des cas d'"offre excédentaire préjudiciable" (qu'il s'agisse des piments et des échalotes, ou de la viande de bœuf), ou une quelconque probabilité de "crise immédiate" ou de "menaces immédiates pour l'offre alimentaire de l'Indonésie"[2148], pour démontrer que ses prescriptions relatives aux prix de référence contribuaient à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux au titre de l'article XX b). De plus, la Nouvelle-Zélande soutient que l'Indonésie n'a pas décrit comment cette mesure, qui a pour effet d'empêcher l'importation de piments et d'échalotes lorsque le prix de ces produits sur le marché tombe au-dessous du prix de référence, pourrait d'une quelconque manière améliorer la situation concernant l'"insécurité alimentaire", la "sous-alimentation dans les communautés pauvres de l'Indonésie", les "retards de croissance" ou la "malnutrition chronique qui entraîne un sous-développement".[2149] D'après la Nouvelle-Zélande, il n'y a aucune véritable relation entre l'objectif poursuivi et la mesure en cause pour ce qui est de la fin et des moyens, ni aucun élément de preuve indiquant une contribution de cette mesure à l'objectif.[2150] Selon elle, la conception et la structure de cette mesure n'indiquent pas qu'elle est nécessaire pour protéger les citoyens indonésiens de menaces pour la santé publique.[2151] La Nouvelle-Zélande soutient aussi que, au contraire, les renseignements fournis par l'Indonésie témoignent d'une offre insuffisante chronique de produits alimentaires, de menaces persistantes d'insécurité alimentaire et d'une malnutrition chronique dans les communautés pauvres.[2152] Du point de vue de la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie a besoin de protéines saines, de grande qualité, additionnelles, comme l'indique la forte croissance des exportations de viandes et d'abats de bœuf de la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie, pendant les dix premières années de ce millénaire, avant que les mesures en cause n'aient été introduites.[2153]

7.757. En conséquence, la Nouvelle-Zélande estime que l'Indonésie n'a pas établi que le prix de référence des piments et des échalotes était "nécessaire" aux fins de la protection de la santé des personnes. La mesure est restrictive pour le commerce, empêchant l'importation de piments et d'échalotes.[2154] Selon la Nouvelle-Zélande, ce caractère restrictif pour le commerce l'emporte sur toute contribution que la mesure pourrait apporter à la protection de la santé des personnes. Bien que la Nouvelle-Zélande ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce, elle suggère que la mise en place d'un programme d'éducation sur le stockage sans danger des produits alimentaires pourrait répondre à la préoccupation immédiate indiquée par l'Indonésie. De plus, laisser agir les forces du marché

[2145] Third stipulation of Reference Price Government Decree (pièce NZL-58).
[2146] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 271 (faisant référence à la pièce NZL-59, paragraphe 3).
[2147] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-59).
[2148] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 81 (faisant référence à Indonésie, réponse aux questions n° 17, 18 et 27 du Groupe spécial; et au "plan de sécurité alimentaire" de l'Indonésie, pièce IDN-25).
[2149] Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial, paragraphes 19 et 20.
[2150] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 272.
[2151] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 79 et 80 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 240).
[2152] Indonésie, réponses à la question n° 18 du Groupe spécial; pièce IDN-78; pièce IDN-51; pièce IDN-4.
[2153] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 81 (faisant référence à la pièce NZL-12).
[2154] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 273 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 259 à 262).

serait un moyen plus efficace (et moins restrictif pour le commerce) de garantir que l'Indonésie ait une offre constante de piments et d'échalotes frais.[2155]

7.3.15.1.1.3 États-Unis

7.758. Les États-Unis font valoir que le moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 doit tomber pour plusieurs motifs. Premièrement, l'Indonésie n'a pas montré que l'objectif de ses prescriptions relatives aux prix de référence était de protéger la santé des personnes. Ils partageaient l'avis de la Nouvelle-Zélande selon lequel l'Indonésie amalgamait les concepts de sécurité alimentaire et de sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2156] Il incombe à l'Indonésie, en tant que partie invoquant l'article XX b), d'expliquer son objectif de "sécurité alimentaire" et de démontrer l'existence d'un lien entre la "sécurité alimentaire" et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2157] Selon les États-Unis, l'Indonésie n'a donné aucune explication sur la relation entre la "sécurité alimentaire et la protection de la santé des personnes".[2158] D'après eux, tout comme l'Indonésie n'a pas démontré que l'une quelconque de ses mesures était nécessaire à la réalisation d'un objectif de sécurité alimentaire, elle n'a fourni aucun élément de preuve démontrant que l'une quelconque des mesures contestées était nécessaire à la réalisation d'un objectif de sécurité alimentaire.

7.759. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie ne s'est référée à aucun élément du texte, de la structure ou de l'historique législatif des prescriptions relatives au prix de référence (respectivement pour les piments et échalotes fraîches destinés à la consommation, et pour les bovins et produits d'origine bovine) qui donne à penser que l'"objectif poursuivi par" les prescriptions relatives aux prix de référence est la protection de la santé des personnes. Les États-Unis considèrent que l'argument de l'Indonésie repose entièrement sur son affirmation selon laquelle c'est le cas. Ils font observer que la propre description par l'Indonésie de son plan de sécurité alimentaire[2159] ne fait pas mention des prescriptions relatives aux prix de référence, des problèmes d'offre excédentaire ou des régimes de licence d'importation de l'Indonésie plus généralement.[2160] Les États-Unis font également valoir que, même si la protection de la santé des personnes était l'objectif de la mesure contestée, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve indiquant que les prescriptions relatives aux prix de référence apportaient une quelconque contribution à la protection de la santé des personnes. De plus, malgré l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'offre excédentaire de produits alimentaires horticoles est une menace sanitaire, il n'y a pas d'élément de preuve indiquant qu'il existe un problème d'offre excédentaire. Selon les États-Unis, l'Indonésie présente des éléments de preuve attestant que la rareté des produits alimentaires et la sous-alimentation sont courantes en Indonésie.[2161] En fait, les pénuries de piments et d'échalotes sont à la fois courantes et préjudiciables.[2162]

7.760. S'agissant des risques sanitaires résultant de la consommation de piments et d'échalotes pourris, et des deux posts de blog cités par l'Indonésie à l'appui de cette affirmation[2163], les États-Unis soutiennent qu'aucune des deux pièces ne mentionne même l'Indonésie, et a fortiori ne donne à penser qu'il existe un lien entre son régime de licences d'importation ou l'une quelconque des mesures individuelles contestées et la sécurité alimentaire.[2164] Les États-Unis font valoir que,

[2155] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 274.
[2156] États-Unis, réponse à la question n° 122 du Groupe spécial (faisant référence à Nouvelle-Zélande, déclaration orale à la première réunion de fond, paragraphe 37).
[2157] États-Unis, réponse à la question n° 122 du Groupe spécial (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 144 et 145; *voir aussi CE – Produits dérivés du phoque,* paragraphe 5.169).
[2158] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 123 et 207.
[2159] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 191; Indonésie, réponse aux questions anticipées n° 18 et 27 du Groupe spécial.
[2160] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 191 (faisant référence à la pièce IDN-25).
[2161] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 192 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 18 et 19; et aux pièces US-99 et US-72).
[2162] Pièces US-100 à US-103.
[2163] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence aux pièces IDN-59 (expliquant aux consommateurs les causes de l'altération des légumes et les encourageant à sélectionner les produits soigneusement, à les stocker convenablement et à acheter des produits congelés en tant que substituts des produits frais) et IDN-60 (encourageant les consommateurs à manger plus de légumes et à les stocker correctement, à les laver dans une eau non contaminée, et à éviter les salades pré-emballées si elles ont été stockées dans de mauvaises conditions d'hygiène)).
[2164] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.

même si la prescription apportait une contribution à la protection de la santé des personnes, elle devrait être "nécessaire" eu égard au caractère fortement restrictif de la mesure, pour satisfaire à l'article XX b). Les États-Unis allèguent que l'Indonésie tente de minimiser le caractère restrictif pour le commerce des systèmes de prix de référence en observant que la prohibition "n'est pas continuellement en vigueur".[2165] Ils font observer que la prescription relative aux prix de référence subordonne toutes les importations des produits visés au fait que les prix des piments, des échalotes et des morceaux secondaires de bœuf sur le marché indonésien restent au-dessus de leurs prix de référence respectifs, imposant une interdiction complète de ces produits si les prix sur le marché intérieur tombent au-dessous de ce niveau.[2166] De plus, les États-Unis font valoir que le prix de référence a un effet limitatif sur l'importation en tout temps, parce que la menace d'une interdiction aussi large réduit les incitations à l'importation.[2167] D'après les États-Unis, une mesure devrait apporter une contribution notable à l'objectif de la santé des personnes pour justifier un caractère restrictif pour le commerce de ce niveau.

7.3.15.1.2 Question de savoir si la mesure 7 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.761. Pour ce qui est des arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, voir plus haut la section 7.3.5.1.2.

7.3.15.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.15.2.1 Introduction

7.762. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 7 (prix de référence des piments et des échalotes) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique en découlant.

7.3.15.2.2 Disposition juridique pertinente

7.763. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures:
>
> *a)* ...
>
> *b)* nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> …

7.764. S'agissant du critère juridique prévue par cette disposition, nous renvoyons plus haut à la section 7.3.8.2.2. Le Groupe spécial a donc pour tâche de déterminer si la mesure 7 (prix de référence des piments et des échalotes) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 7 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

[2165] Indonésie, réponse à la question anticipée n° 18 du Groupe spécial, réponse à la question anticipée n° 27 au Groupe spécial.

[2166] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 193 (faisant référence à leur première communication écrite, paragraphes 199, 200 et 310 à 313).

[2167] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 314 et 315.

7.3.15.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 7 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.765. Dans le cadre de ce volet de son analyse, le Groupe spécial a pour tâche d'établir si, comme l'allègue l'Indonésie, la mesure 7 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b). Comme cela est expliqué plus haut, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 7 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire à cette protection.

7.766. En ce qui concerne le premier élément, c'est-à-dire le point de savoir si la mesure 7 est conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, nous notons que l'Indonésie a fait valoir que le système de prix de référence faisait partie intégrante de son plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire, et était nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux[2168], en particulier contre l'offre excédentaire préjudiciable de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale et les conséquences de l'extrême volatilité des prix sur la disponibilité au niveau national d'une offre constante de piments et d'échalotes.[2169] L'Indonésie a estimé que le risque de consommer des piments et des échalotes pourris s'accroissait avec l'offre excédentaire, créant un risque sanitaire pour la consommation humaine.[2170] De plus, l'altération et la perte nutritionnelle qui en résultent sont considérées comme un problème de santé publique par l'Indonésie.[2171]

7.767. Les coplaignants ont répondu que l'argument de l'Indonésie ne satisfaisait pas au critère de l'article XX b) parce que celle-ci n'avait pas démontré que la protection de la santé des personnes était l'objectif de son prix de référence des piments et des échalotes.[2172]

7.768. Nous rappelons que cette première étape de l'analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2173] Nous notons que l'Indonésie a identifié la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité sanitaire[2174] comme étant les objectifs visés par cette mesure. Les coplaignants ne contestent pas que la sécurité sanitaire des produits alimentaires relève de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux au titre de l'alinéa b) de l'article XX. Ils ont toutefois contesté que la "sécurité alimentaire" soit visée par l'alinéa b).

[2168] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 154; deuxième communication écrite, paragraphe 238.

[2169] Indonésie, résumé analytique, paragraphe 18; deuxième communication écrite, paragraphe 197.

[2170] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence aux pièces IDN-59 et IDN-60); et déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2171] Indonésie, réponses à la question n° 18 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN–26).

[2172] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 270; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 191.

[2173] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a) et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.

[2174] Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a soutenu que plusieurs mesures, y compris la mesure 7, étaient nécessaires, entre autres choses, pour la sécurité alimentaire. L'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> …
> b) la prescription imposant que les produits horticoles frais importés ne soient pas récoltés plus de six mois avant la date d'importation, les limitations relatives à la période de récolte dans le pays, les restrictions relatives à l'utilisation finale, la période de récolte, les limitations concernant les produits d'origine animale, la prescription relative à la capacité de stockage, la liste positive et le prix de référence sont justifiés au regard de l'article XX b) du GATT parce que ces mesures sont nécessaires à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire.
>
> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b).

Le Groupe spécial observe que, bien que l'Indonésie ait indiqué un objectif de sécurité alimentaire pour d'autres mesures que la mesure 7, c'est la première fois qu'il constate que l'Indonésie a présenté une argumentation spécifique pour défendre une mesure au motif qu'elle a un objectif de sécurité alimentaire. Nous avons donc décidé d'examiner cette question dans le cadre de notre analyse du moyen de défense de l'Indonésie pour la mesure 7 au titre de l'article XX b).

7.769. La Nouvelle-Zélande a donc fait valoir que l'Indonésie amalgamait les concepts de "sécurité sanitaire des produits alimentaires" et de "sécurité alimentaire" et s'est demandé si ce dernier objectif, tel qu'il était utilisé par l'Indonésie, relèverait de l'exception prévue à l'article XX b).[2175] Selon elle, l'Indonésie semble assimiler la "sécurité alimentaire" à la protection des producteurs locaux plutôt qu'au fait de garantir à la population des produits alimentaires salubres.[2176] Les États-Unis partageaient l'avis de la Nouvelle-Zélande[2177] et estimaient qu'il incombait à l'Indonésie, en tant que partie invoquant l'article XX b), d'expliquer son objectif de "sécurité alimentaire" et de démontrer l'existence d'un lien entre la "sécurité alimentaire" et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2178] D'après les États-Unis, l'Indonésie n'a donné aucune explication sur la relation entre "la sécurité alimentaire et la protection de la santé des personnes".[2179]

7.770. Toutefois, l'Indonésie a soutenu que les concepts de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire étaient inextricablement liés.[2180] Selon elle, l'insécurité alimentaire et la sous-alimentation sont des menaces persistantes dans les communautés pauvres, comme le démontre le taux dangereusement élevé de retards de croissance ou de malnutrition chronique qui entraîne un sous-développement.[2181] D'après elle, assurer une offre de produits alimentaires suppose un accès non seulement à suffisamment de produits alimentaires pour répondre aux besoins en apport calorique, mais aussi à des produits alimentaires qui sont salubres pour la consommation humaine. L'Indonésie a estimé que les arguments des coplaignants cherchaient à discréditer ses objectifs légitimes consistant à protéger, simultanément, la sécurité, y compris sanitaire, de son offre de produits alimentaires par une série de mesures, y compris des mesures relatives aux produits alimentaires importés, compatibles avec les obligations de l'Indonésie, à l'égard à la fois de ses partenaires commerciaux et de ses citoyens.[2182]

7.771. Nous observons que l'Indonésie ne nous a fourni aucune argumentation convaincante sur le point de savoir si ses préoccupations en matière de sécurité alimentaire relèveraient de l'alinéa b). Néanmoins, comme nous l'expliquons plus loin, si nous devions examiner s'il y a une relation entre l'objectif de politique générale qu'est à la sécurité alimentaire, tel qu'il est défini plus haut, et la mesure 7, notre conclusion serait qu'il n'y en a aucune.

7.772. Nous allons donc examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu, pour établir s'il existe une relation entre la mesure 7 et les objectifs de politique générale mis en avant par l'Indonésie.[2183] Nous considérons qu'il peut être quand même être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à un objectif relatif à la santé et à la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux a une telle relation avec la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure, et son fonctionnement attendu.[2184] À cet

[2175] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37; la Nouvelle-Zélande fait référence, par exemple, à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 123, 207 b), section III.D.2.

[2176] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 37 (faisant référence à la pièce IDN-64). La Nouvelle-Zélande souligne que, tout en reconnaissant l'attrait, sur le plan politique, des obstacles au commerce pour favoriser la production nationale, le document indique que ces politiques échouent généralement pour trois raisons: elles entraînent la hausse des prix intérieures, ce qui accroît la pauvreté, elles étouffent la croissance économique et, "ironiquement, elles ne reconnaissent pas le rôle crucial du commerce international … dans la propre sécurité alimentaire de l'Indonésie", page 7.

[2177] États-Unis, réponse à la question n° 122 du Groupe spécial (faisant référence au paragraphe 37 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, à la première réunion de fond).

[2178] États-Unis, réponse à la question n° 122 du Groupe spécial (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 144 et 145; au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169).

[2179] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 123 et 207.

[2180] Indonésie, réponse à la question n° 121 du Groupe spécial.

[2181] Indonésie, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-26, qui montre qu'en 2007, d'après les estimations, 7,7 millions d'enfants de moins de cinq ans (36,8%) souffraient de retards de croissance).

[2182] Indonésie, réponses à la question n° 121 du Groupe spécial (faisant référence à Nouvelle-Zélande, déclaration orale, paragraphe 37).

[2183] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[2184] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a).

égard, comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.7, la mesure 7 consiste dans la mise en œuvre par le Ministère du commerce d'un système de prix de référence applicables aux importations de piments et d'échalotes fraîches destinés à la consommation.[2185] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA et de l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT. Conformément à ces dispositions, l'importation est suspendue lorsque le prix sur le marché intérieur tombe au-dessous du prix de référence préétabli. À Chaque fois que le système de prix de référence est activé, les importations sont temporairement suspendues, indépendamment de la question de savoir si un importateur détient une RIPH et/ou une autorisation d'importation. Les volumes d'importations déjà autorisés ne sont pas "reportés" sur la période de validité suivante.[2186] Les importations reprennent lorsque le prix du marché atteint de nouveau le prix de référence. Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.11.3, nous avons conclu que la mesure 7 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation.

7.773. Nous observons qu'il n'y a dans le texte des règlements mettant cette mesure en œuvre, et en particulier l'article 5 4) du Règlement n° 86/2013 du MOA et l'article 14B du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, aucune référence à la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou à la sécurité alimentaire en tant qu'objectifs de politique générale. Nous notons que, dans sa première section, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, indique que la "protect[ion] [d]es consommateurs, [la] cré[ation] de[] conditions de certitude et de transparence pour les entreprises, et [la] simplifi[cation] [du] processus de délivrance des licences et [de] l'administration des importations"[2187] constituent le fondement de ce règlement. Bien que l'on puisse faire valoir que la protection des consommateurs peut relever de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux, argument dont nous notons qu'il n'a pas été avancé par l'Indonésie ne l'a pas avancé[2188], nous ne voyons pas d'autre base nous permettant de conclure que la mesure 7 était conçue pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou la sécurité alimentaire.

7.774. Nous observons que le texte de ces règlements indique plutôt des objectifs qui ne sont pas liés à ces politiques. Par exemple, le Règlement n° 86/2013 du MOA fait référence, de manière générale, à la simplification du "processus d'importation des produits horticoles" et à l'apport [] [d']une certitude pour ce qui est du traitement des recommandations relatives à l'importation de produits horticoles" comme constituant sa raison d'être.[2189] Qui plus est, l'article 2 du Règlement n° 86/2013 du MOA confirme expressément la raison d'être fondamentale en indiquant que "[l]e présent règlement est destiné à constituer le fondement juridique de la délivrance d'une RIPH en tant que condition de la délivrance d'une autorisation d'importation" et, de même, l'article 3 du Règlement n° 86/2013 du MOA dispose que "le présent règlement est destiné à … accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des importations de produits horticoles; et … [à] apporter de la certitude pour ce qui est de la délivrance des RIPH".[2190] Dans sa première partie, le Règlement n° 86/2013 du MOA fait aussi référence à plusieurs règlements et lois nationaux concernant un large éventail de sujets, y compris les mesures de quarantaine à l'importation des fruits et légumes frais, la Loi sur l'horticulture et la Loi sur les produits alimentaires, et même la loi relative à la ratification de l'Accord sur l'OMC. Nous ne voyons pas, cependant, en quoi l'un quelconque de ces instruments juridiques constitue un élément de preuve pertinent montrant que le système de prix de référence des piments et échalotes a été établi pour protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires au sens de répondre aux préoccupations alléguées de l'Indonésie au sujet de l'offre excédentaire, préjudiciable, de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale et des conséquences de l'extrême volatilité des prix sur la disponibilité au niveau national d'une offre constante de piments et d'échalotes.[2191] La même chose s'applique

[2185] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 109; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 75 et 76.

[2186] *Voir* Indonésie, réponse à la question n° 13 du Groupe spécial.

[2187] Pièce JE-15.

[2188] L'Indonésie parle d'une offre excédentaire préjudiciable de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale et des conséquences de l'extrême volatilité des prix sur la disponibilité au niveau national d'une offre constante de piments et d'échalotes. Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 197.

[2189] Pièce JE-15.

[2190] Articles 2 et 3, pièce JE-15.

[2191] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 197.

à la sécurité alimentaire dans le sens d'une garantie de l'accès à suffisamment de produits alimentaires sains et nutritifs.[2192]

7.775. Après avoir examiné la conception de la mesure 7, nous ne voyons aucun lien avec la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou la sécurité alimentaire qui pourrait nous amener à conclure que la mesure 7 n'est "pas inapte"[2193] à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. Nous partageons l'avis des coplaignants selon lequel l'Indonésie ne s'est référée à aucun élément du texte, de la structure ou de l'historique législatif de la mesure 7 qui donne à penser que l'objectif poursuivi par cette mesure est la protection de la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou de la sécurité alimentaire. Nous notons que, au paragraphe 155 de sa première communication écrite, l'Indonésie indique que le système de prix de référence des piments et échalotes "fait partie intégrante de son plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire". Nous avons examiné les éléments de preuve fournis par l'Indonésie au moyen de la pièce IDN-25. C'est une brochure intitulée "Agency for Food Security, at a glance" (Aperçu de l'Agence pour la sécurité alimentaire). Nous avons examiné cette brochure et nous n'avons trouvé aucune mention de la mesure 7; la seule allusion aux prix de référence concerne le prix de référence du maïs national appliqué en Indonésie pour soutenir l'institution chargée de distribuer des produits alimentaires dans les communautés locales. Nous croyons comprendre que cette allusion n'a aucune relation avec les prix de référence des piments et échalotes en cause en l'espèce, qui sont appliqués en tant que mesure à la frontière pour contrôler les importations.

7.776. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas démontré qu'il existait une relation entre la mesure 7 et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 7 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.15.2.4 Conclusion

7.777. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 7 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.16 Question de savoir si la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.3.16.1 Arguments des parties

7.3.16.1.1 Question de savoir si la mesure 8 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994

7.3.16.1.1.1 Indonésie

7.778. L'Indonésie explique qu'outre prescrire que les importateurs aient une capacité de stockage adéquate pour stocker les quantités d'importations anticipées pour chaque période de validité, la mesure 8 est nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires[2194], c'est-à-dire garantir que les consommateurs aient accès à des produits horticoles frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs.[2195] Selon elle, la prescription est sans rapport avec la question de savoir si les produits horticoles peuvent être stockés plus de six mois.[2196] Elle explique que, pour faciliter les procédures d'inspection, les autorités sanitaires préfèrent que les produits horticoles soient stockés en Indonésie, plutôt que dans le pays d'origine, dans les six mois suivant le moment de la récolte. Par conséquent, elle fait valoir qu'autoriser des importations à une date plus tardive rendrait impossible la vérification du respect des procédures de stockage appropriées, en particulier compte tenu du climat équatorial existant.[2197] Elle explique que, comme elle prescrit

[2192] Indonésie, réponses à la question n° 121 du Groupe spécial (faisant référence à Nouvelle-Zélande, déclaration orale, paragraphe 37).
[2193] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.
[2194] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 201.
[2195] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 218; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[2196] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.
[2197] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

aux importateurs d'avoir une capacité de stockage adéquate pour abriter les importations anticipées conformément à la mesure 5, une capacité de stockage est déjà disponible en Indonésie pour les importateurs qui souhaitent stocker des produits horticoles pendant plus de six mois.[2198] D'après elle, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi ses autorités sanitaires préféreraient que ces produits soient stockés localement au lieu d'entrer sur le marché à une date beaucoup plus tardive à laquelle il est impossible de vérifier que des procédures de stockage appropriées ont été suivies. Elle soutient que, sous son climat équatorial, un stockage approprié des produits alimentaires est de la plus haute importance.[2199]

7.779. L'Indonésie soutient que les fruits frais ne peuvent pas tous être stockés plus de six mois sans aucune détérioration de la qualité et de la valeur nutritive.[2200] Elle fait valoir que des substances chimiques dangereuses peuvent être utilisées pour conserver les produits horticoles sur de plus longues périodes.[2201] Or, d'après elle, des recherches indiquent que des fruits frais stockés pendant plusieurs mois peuvent être insalubres, les fruits tropicaux ayant une durée de vie après récolte de quelques semaines au plus[2202], que le recours à une atmosphère contrôlée peut modifier le goût, la composition, la valeur nutritive et la qualité.[2203]

7.3.16.1.1.2 Nouvelle-Zélande

7.780. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie ne démontre pas que l'objectif de la mesure est la protection de la santé des personnes[2204] et se contente simplement d'affirmer cet objectif sans éléments de preuve à l'appui. La Nouvelle-Zélande fait valoir que la conception et la structure des règlements ne démontrent pas que l'objectif de politique générale de la prescription relative au délai de six mois après récolte est de protéger la santé des personnes. Elle fait observer que le but effectif du règlement dans lequel la prescription figure en tant que condition préalable à l'obtention d'une RIPH est décrit comme étant d'"accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des importations de produits horticoles" et d'"apporter de la certitude pour ce qui est de la délivrance des RIPH".[2205] À cet égard, elle soutient que la raison d'être fondamentale des prescriptions est plutôt de favoriser la production nationale aux dépens des importations.[2206]

7.781. La Nouvelle-Zélande affirme que, même s'il était satisfait au premier élément de l'article XX b), l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi la mesure était nécessaire à la protection de la santé des personnes, ni comment elle contribuait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle trouve contradictoires deux des arguments de l'Indonésie. Premièrement, l'Indonésie fait valoir que son climat équatorial influe sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires et pourtant elle allègue qu'il vaut mieux stocker les produits en Indonésie.[2207] Deuxièmement, elle fait valoir qu'elle a "une capacité limitée" de stockage des produits horticoles importés[2208] et pourtant elle allègue qu'"une capacité de stockage est déjà disponible en Indonésie pour les importateurs qui souhaitent stocker des produits horticoles pendant plus de [six] mois".[2209] La Nouvelle-Zélande soutient qu'aucun élément de preuve n'a été présenté par l'Indonésie à l'appui de l'une ou l'autre de ces affirmations.[2210] Elle fait observer que, dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie allègue que la mesure a pour but de faire en sorte que

---

[2198] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 88 et 150.
[2199] Indonésie, première communication écrite, paragraphes 88 et 150.
[2200] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 219 (faisant référence à la pièce IDN-73). Selon l'Indonésie, les avocats et le raisin durent au maximum 8 semaines; les mangues, 3 semaines; les oranges, 12 semaines, et les carottes, 6 semaines; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[2201] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence aux pièces IDN-55, IDN-56 et IDN-73); déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[2202] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-74).
[2203] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-75).
[2204] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 278 et 279.
[2205] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 279 (faisant référence à l'article 3 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).
[2206] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 70 et 71.
[2207] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 280 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 88 et 151).
[2208] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 280 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 148).
[2209] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 280 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 88 et 151).
[2210] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 280.

les produits horticoles soient frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs, salubres et de bonne qualité, et fait valoir que les fruits frais ne peuvent pas tous être stockés plus de six mois et qu'ils peuvent être exposés à des substances chimiques dangereuses visant à les faire durer plus longtemps.[2211] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, la mesure est arbitraire car elle ne fait pas de distinction fondée sur des facteurs comme la durée de conservation: certains produits horticoles ont une durée de conservation de plus de six mois[2212], comme l'Indonésie l'a reconnu précédemment.[2213] En outre, la Nouvelle-Zélande n'admet pas que le but de la prescription relative au délai de six mois après récolte soit la protection contre des "substances chimiques dangereuses": le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la prescription sont régis séparément par des lois indonésiennes qui ne sont pas en cause dans le présent différend.[2214] Elle fait observer qu'aucune des pièces citées par l'Indonésie n'étaye ses affirmations.[2215] Pour les besoins de l'argumentation, elle estime que, même si la mesure contribuait effectivement à la protection de la santé des personnes en améliorant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, son caractère restrictif pour le commerce (c'est-à-dire la prohibition de l'importation des produits horticoles récoltés plus de six mois auparavant) l'emporte sur toute contribution possible à cet objectif.[2216] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, après soupesage et mise en balance des facteurs pertinents, il s'ensuit que l'Indonésie n'a pas établi qu'une prescription relative à un délai de six mois après récolte était "nécessaire" aux fins de la protection de la santé des personnes.[2217] Pour ces raisons, elle ne considère pas qu'il soit nécessaire de donner plus de détails sur une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce. Elle note toutefois que l'Indonésie exige déjà un certificat sanitaire et un certificat phytosanitaire pour les produits horticoles frais. L'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi ces prescriptions, qui semblent avoir été conçues précisément pour atteindre l'objectif qu'elle allègue pour sa prescription relative au délai de six mois après récolte, ne seraient pas adéquates pour garantir que les produits horticoles importés sont salubres. En conséquence, elle donne à entendre que ces prescriptions existantes devraient être considérées comme des mesures de rechange moins restrictives pour le commerce.[2218]

7.3.16.1.1.3 États-Unis

7.782. Les États-Unis font valoir que l'Indonésie n'a pas établi que la prescription relative au délai de six mois avait un lien quelconque avec la protection de la santé des personnes – soit comme objectif, soit sur le plan de la contribution effective.[2219] En ce qui concerne l'objectif poursuivi par la mesure, ils soutiennent que l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve donnant à penser que la prescription relative au délai de six mois après récolte visait à garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires. En outre, l'Indonésie n'a pas réfuté les éléments de preuve présentés par les coplaignants qui indiquent que le but effectif de toutes ses prescriptions en matière de

[2211] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 82 et 83 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 218).

[2212] Pièce IDN-73, montrant, entre autres choses, que les oignons ont une durée de conservation supérieure à six mois.

[2213] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 82 et 83 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphe 150); réponse à la question n° 123 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-54, qui montre que les pommes et les poires peuvent être stockées jusqu'à 12 mois dans des conditions d'atmosphère contrôlée dans lesquelles un niveau d'oxygène faible et un niveau de dioxyde de carbone élevé sont utilisés pour ralentir la respiration).

[2214] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 84 (faisant référence au Règlement n° 88/2011 du MOA sur le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires frais d'origine végétale importés et exportés).

[2215] Nouvelle-Zélande, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-55, un article paru en 2012 dans le *Jakarta Post*, qui fait référence au régime de licences d'importation de l'Indonésie, mais est centré sur des prescriptions en matière d'étiquetage et sur une (ancienne) mesure réduisant le nombre de points d'entrée, dont aucune n'est contestée dans le présent différend; et à la pièce IND-56, dans laquelle figure une photo d'"oranges importées de Chine", accompagnée d'une légende indiquant que "*chaque kilogramme de fruits importés contenait entre 9,5 et 21,1 milligrammes de formaline. L'OMS stipule que le niveau de formaline ne doit pas dépasser 60 milligrammes*", ce qui d'après la Nouvelle-Zélande n'étaye pas l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle "*[d]ans certains cas, les fruits sont exposés à des substances chimiques dangereuses visant à les faire durer plus longtemps*" et ne montre pas que la prescription relative au délai de six mois après récolte a pour objectif la sécurité sanitaire des produits alimentaires).

[2216] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 268 à 270.

[2217] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 281.

[2218] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 282.

[2219] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 185 et 189.

licences d'importation, y compris la prescription relative au délai de six mois après récolte, est la protection des producteurs nationaux contre la concurrence des importations.[2220] Les États-Unis soutiennent que, même si l'objectif de la mesure était, en partie, la protection de la santé des personnes, il ne serait pas satisfait au deuxième élément de l'article XX b) parce que l'Indonésie n'a pas montré comment la mesure contribuerait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et encore moins apporterait une contribution atteignant le niveau de "nécessaire".[2221] Ils font observer que l'Indonésie n'a même pas affirmé que la prescription était "nécessaire" aux fins de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, déclarant simplement que les autorités sanitaires "préfér[aient]" que les produits soient stockés localement. Ils notent par ailleurs qu'il n'y a pas d'élément de preuve dans le texte de la mesure qui indique que les Ministères de l'agriculture ou du commerce inspectent les produits horticoles lorsqu'ils sont stockés en Indonésie, alors qu'il s'agit de l'élément central de l'argument de l'Indonésie. De plus, la référence de l'Indonésie à son "climat équatorial" affaiblit plus qu'elle n'étaye son argument selon lequel, aux fins de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, il vaut mieux que les importateurs stockent les produits en Indonésie.[2222]

7.783. Selon les États-Unis, les éléments de preuve indiquent que certains produits horticoles pourraient être stockés sans danger pendant plus de six mois[2223], confirmant ainsi que la mesure n'est pas "nécessaire" à la protection de la santé des personnes.[2224] L'Indonésie a déjà reconnu que cette prescription "[était] sans rapport" avec la question de savoir si les produits pouvaient être vendus aux consommateurs plus de six mois après leur récolte, et que certains produits "[pouvaient] être stockés pendant plus de six mois … lorsqu'ils [étaient] correctement réfrigérés".[2225] Les pièces de l'Indonésie confirment par ailleurs la sécurité et l'utilisation très répandue du stockage en atmosphère contrôlée.[2226] De même, l'Indonésie présente des éléments de preuve concernant la teneur en formaline des oranges importées sans même donner à entendre que sa mesure est liée à ce type de préoccupations.[2227] Étant donné que l'Organisation mondiale de la santé recommande pour la formaline des limites maximales de résidus supérieures à celles dont il est fait état, l'argument de la sécurité sanitaire des produits alimentaires que la pièce était censée étayer n'est pas clair. De plus, la pièce ne montre aucun lien entre la prescription relative au délai de six mois et la fraîcheur.[2228] Les États-Unis observent qu'une pièce mentionne les règlements en matière de licences d'importation de l'Indonésie, mais porte principalement sur des aspects de ces règlements qui ne sont pas pertinents en l'espèce.[2229] Ainsi, aucune des pièces de l'Indonésie n'étaye son moyen de défense concernant la prescription relative au délai de six mois après récolte.

7.784. Les États-Unis estiment que l'argument de l'Indonésie ne tient pas compte du fait qu'elle a déjà des prescriptions sanitaires et SPS en place qui s'appliquent aux produits horticoles, y compris des prescriptions selon lesquelles tous les produits horticoles importés doivent être accompagnés d'un certificat sanitaire et d'un certificat SPS, lesquels doivent, conjointement avec les produits qui seront importés, être inspectés dans le pays d'origine avant l'expédition.[2230] Par conséquent, les États-Unis suggèrent qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce et raisonnablement disponible serait de continuer à s'appuyer sur ces prescriptions et de ne pas imposer, en plus, la prescription relative au délai de six mois, qui est extrêmement

[2220] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 186.
[2221] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 187.
[2222] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 187.
[2223] Selon les États-Unis, les pièces IDN-54 et IDN-73 confirment que les pommes, les pommes de terre, les poires et les carottes, entre autres choses, peuvent être stockées sans danger pendant plus de six mois.
[2224] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 50; réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[2225] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 50 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite, paragraphes 150 et 151).
[2226] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 50 (faisant référence à la pièce IDN-75, qui indique que le stockage en atmosphère contrôlée est "utilisé dans le monde entier pour divers fruits et légumes frais" et que ses avantages "ont été amplement démontrés").
[2227] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial, faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110; et à la pièce IDN-56.
[2228] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial.
[2229] États-Unis, réponse à la question n° 123 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce IDN-55, qui mentionne l'étiquetage et une prescription à présent caduque qui restreignait l'entrée des importations à certains points d'entrée).
[2230] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 187 (faisant référence aux articles 21 et 22 g) et h) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-21).

restrictive pour le commerce et n'apporte pas de contribution visible à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2231]

7.3.16.1.2 Question de savoir si la mesure 8 est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX

7.785. Les arguments des parties concernant le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994 sont exposés plus haut dans la section 7.3.5.1.2.

7.3.16.2 Analyse du Groupe spécial

7.3.16.2.1 Introduction

7.786. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte) est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous commençons par le texte de la disposition pertinente et le critère juridique pertinent.

7.3.16.2.2 Disposition juridique pertinente

7.787. La partie pertinente de l'article XX du GATT de 1994 est libellée comme suit:

> Article XX
>
> *Exceptions générales*
>
> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures
>
> *a)* ...
>
> *b)* nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> ...

7.788. Le critère juridique prévu par cette disposition est exposé plus haut dans la section 7.3.8.2.2. Nous commençons par examiner si l'Indonésie a démontré que la mesure 8 était provisoirement justifiée par l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.16.2.3 Question de savoir si l'Indonésie a démontré que la mesure 8 était provisoirement justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994

7.789. Nous commençons notre analyse de la mesure 8 en examinant si, comme l'allègue l'Indonésie, cette mesure est provisoirement justifiée par l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994. Par conséquent, nous examinerons si l'Indonésie a démontré que la mesure 8 était conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire pour assurer cette protection.

7.790. S'agissant de savoir si la mesure 8 est conçue pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux[2232], nous notons que l'Indonésie a fait valoir

---

[2231] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 188.

[2232] Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a indiqué ce qui suit:

> ...
> b) la prescription imposant que les produits horticoles frais importés ne soient pas récoltés plus de six mois avant la date d'importation, les limitations relatives à la période de récolte dans le pays, les restrictions relatives à l'utilisation finale, la période de récolte, les limitations concernant les produits d'origine animale, la prescription relative à la capacité de stockage, la liste positive et

que cette mesure était nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui s'entend, selon son explication, de l'accès des consommateurs à des produits horticoles frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs.[2233] L'Indonésie a expliqué que, pour faciliter les procédures d'inspection, les autorités sanitaires indonésiennes préféraient que les produits horticoles soient stockés en Indonésie, plutôt que dans le pays d'origine, dans les six mois suivant le moment de la récolte. Selon elle, autoriser les importations plus de six mois après la récolte rendrait impossible la vérification du respect des procédures de stockage appropriées, en particulier compte tenu du climat équatorial existant dans le pays.[2234] L'Indonésie a également soutenu que les fruits frais ne pouvaient pas tous être stockés plus de six mois sans aucune détérioration de la qualité et de la valeur nutritive[2235], et que des substances chimiques dangereuses pouvaient être utilisées pour conserver les produits horticoles sur de plus longues périodes.[2236] À cet égard, elle a dit que des recherches indiquaient que des fruits frais stockés pendant plusieurs mois pouvaient être insalubres, les fruits tropicaux ayant une durée de vie après récolte de quelques semaines au plus[2237], et que le recours à une atmosphère contrôlée pouvait modifier le goût, la composition, la valeur nutritive et la qualité.[2238]

7.791. Les coplaignants ont affirmé que l'Indonésie n'avait pas démontré que l'objectif de la mesure était la protection de la santé des personnes et ont fait valoir que la conception et la structure des règlements ne démontraient pas un objectif de politique générale consistant à protéger la santé des personnes.[2239] La Nouvelle-Zélande a observé que le but effectif du règlement dans lequel la prescription relative au délai de six mois après récolte figurait en tant que condition préalable à l'obtention d'une RIPH était décrit comme étant d'"accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'importation des produits horticoles" et d'"apporter de la certitude pour ce qui est de la délivrance des RIPH".[2240] La Nouvelle-Zélande a soutenu que la raison d'être fondamentale des prescriptions était de favoriser la production nationale aux dépens des importations.[2241] Les États-Unis étaient du même avis et ont soutenu que l'Indonésie n'avait pas réfuté les éléments de preuve présentés par les coplaignants qui indiquaient que le but effectif de toutes ses prescriptions en matière de licences d'importation, y compris la prescription relative au délai de six mois après récolte, était la protection des producteurs nationaux contre la concurrence des importations. De leur point de vue, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve donnant à penser que la prescription relative au délai de six mois après récolte visait à garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2242]

7.792. Comme il a été mentionné plus haut, cette première étape de l'analyse implique un examen liminaire initial visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2243] L'Indonésie a identifié la sécurité sanitaire des

---

le prix de référence sont justifiés au regard de l'article XX b) du GATT parce que ces mesures sont nécessaires à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire.

Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 207 b). Le Groupe spécial observe que, bien que l'Indonésie ait indiqué un objectif de sécurité alimentaire pour la mesure 8, il n'apparaît pas que l'argumentation spécifique qu'elle a présentée au sujet de cette mesure inclue des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire.

[2233] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 218; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2234] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

[2235] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 219 (faisant référence à la pièce IDN-73). Selon l'Indonésie, les avocats et le raisin durent au maximum 8 semaines; les mangues, 3 semaines; les oranges, 12 semaines, et les carottes, 6 semaines; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2236] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 219 (faisant référence aux pièces IDN-55, IDN-56 et IDN-73); déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2237] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-74).

[2238] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-75).

[2239] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 278 et 279. États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 186.

[2240] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 279 (faisant référence à l'article 3 du Règlement n° 86/2013 du MOA, pièce JE-15).

[2241] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 70 et 71.

[2242] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 186.

[2243] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.67, dans le contexte de l'article XX a) du GATT de 1994, et *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, dans le contexte de l'article XIV c) de l'AGCS, qui est le pendant de l'article XX d) du GATT de 1994.

produits alimentaires[2244] comme étant l'objectif poursuivi par la mesure. Les coplaignants n'ont pas contesté que la sécurité sanitaire des produits alimentaires relevait de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux au titre de l'alinéa b) de l'article XX. En revanche, ils ont bien contesté l'existence d'une relation entre la mesure 8 et la protection de la santé des personnes et, en particulier, la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2245] Nous allons examiner les éléments de preuve concernant la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu, pour établir si cette relation existe.[2246]

7.793. Comme il est indiqué plus haut dans la section 2.3.2.8, la mesure 8 consiste dans la prescription selon laquelle tous les produits horticoles frais importés doivent avoir été récoltés moins de six mois avant l'importation.[2247] L'Indonésie met en œuvre cette mesure au moyen de l'article 8 1) a) du Règlement n° 86/2013 du MOA. Conformément à cette disposition, afin d'obtenir une RIPH pour des produits horticoles frais, un RI doit fournir une déclaration dans laquelle il s'engage à ne pas importer de produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant l'importation. Nous rappelons que, plus haut dans la section 7.2.12.3, nous avons conclu que la mesure 8 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une prohibition à l'importation.

7.794. Comme nous l'avons dit plus haut au paragraphe 7.631, nous observons qu'il n'y a dans le texte des règlements mettant cette mesure en œuvre, et en particulier l'article 8 du Règlement n° 86/2013 du MOA, aucune référence à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux en tant qu'objectif de politique générale de cette mesure. Au contraire, nous notons que ce règlement mentionne généralement la simplification du "processus d'importation des produits horticoles" et l'apport d'une "certitude pour ce qui est du traitement des recommandations relatives à l'importation des produits horticoles".[2248] Nous ne voyons pas comment le texte du Règlement n° 86/2013 du MOA pourrait étayer l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la mesure 8 a été élaborée pour répondre à des préoccupations en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

7.795. Nous reconnaissons néanmoins, comme nous l'avons fait observer auparavant, qu'il peut être constaté qu'une mesure qui ne fait pas expressément référence à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux a une relation avec la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux après une évaluation de la conception de la mesure en cause, y compris sa teneur, sa structure et son fonctionnement attendu.[2249] Dans le même ordre d'idées, nous observons que la mesure 8 impose une interdiction visant les produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant leur importation et que l'Indonésie a lié cette mesure à la sécurité sanitaire des produits alimentaires en faisant valoir que, pour faciliter les procédures d'inspection, les autorités sanitaires préféraient que les produits horticoles soient stockés en Indonésie, plutôt que dans le pays d'origine, dans les six mois suivant le moment de la récolte. L'Indonésie a justifié la nécessité de ces inspections et la longueur de la période en alléguant que certains produits horticoles ne pouvaient pas être stockés plus de six mois sans aucune détérioration de la qualité et de la valeur nutritive[2250], que des recherches indiquaient que des fruits frais stockés pendant plusieurs mois

[2244] Indonésie, premier résumé analytique, paragraphe 17; deuxième communication écrite, paragraphe 201. Comme il est expliqué plus haut dans la note de bas de page 2174, l'Indonésie a aussi fait valoir que l'objectif de cette mesure était la sécurité alimentaire. Nous examinons cette question plus haut dans la section 7.3.15.2.3.

[2245] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 278 et 279; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 186 et 187.

[2246] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis - Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE - Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144; *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

[2247] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 1 à 4; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 111; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 80 et 204.

[2248] Pièce JE-15.

[2249] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69, dans le contexte de l'article XX a).

[2250] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 219 (faisant référence à la pièce IDN-73). Selon l'Indonésie, les avocats et le raisin durent au maximum 8 semaines; les mangues, 3 semaines; les oranges, 12 semaines, et les carottes, 6 semaines; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

pouvaient être insalubres[2251] et que le recours à une atmosphère contrôlée pouvait modifier le goût, la composition, la valeur nutritive et la qualité.[2252]

7.796. Les éléments de preuve présentés au Groupe spécial montrent que certains produits horticoles peuvent être stockés sans danger pendant plus de six mois. Par exemple, il est expliqué dans les pièces USA-34 et IND-54 que, s'agissant des pommes et des poires, le stockage en atmosphère contrôlée avec une faible concentration en oxygène permet de stocker ces produits pendant une durée pouvant aller jusqu'à 12 mois.[2253] Toutefois, la pièce IDN-73, qui contient des renseignements émanant de la FAO sur le stockage des produits horticoles cultivés, indique que certains produits horticoles ont une durée de conservation brève.[2254] Nous notons que, dans la pièce IDN-54, dans un article scientifique intitulé "Maximiser la valeur nutritive des fruits et légumes", Mme Diane M. Barrett indique que "[l]a plupart des produits périssables sont toutefois stockés sous réfrigération et leur durée de conservation peut aller de 8 à 10 jours pour les fruits extrêmement périssables comme les fruits rouges à 8 à 10 semaines pour les produits moins périssables comme les courges, les citrouilles, les pommes, le raisin et les poires". Mme Barrett explique en outre que "[l]a perte d'éléments nutritifs pendant le stockage au frais peut être plus importante que les consommateurs ne le pensent, de sorte qu'il faudrait leur apprendre en quoi consiste un stockage approprié. Les fruits et légumes devraient être consommés rapidement après leur récolte, ou les conditions de manipulation après la récolte doivent être contrôlées afin qu'il n'y ait pas de dégradation des éléments nutritifs".[2255]

7.797. Compte tenu des éléments de preuve dont nous disposons, nous convenons que la sécurité sanitaire des produits alimentaires, au sens de l'accès des consommateurs à des produits horticoles frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs, est liée au stockage de certains produits horticoles pendant plus de six mois après la récolte. Ainsi, on peut dire qu'en prohibant l'importation des produits horticoles récoltés plus de six mois avant d'être importés, l'Indonésie poursuit, au moins au sens où elle entend la sécurité sanitaire des produits alimentaires, un objectif de sécurité sanitaire en ce qui concerne certains produits.[2256] À notre avis, la mesure 8 n'est pas inapte à protéger la sécurité sanitaire des produits alimentaires en prohibant les importations de produits horticoles susceptibles d'être insalubres pour la consommation humaine, et cela indiquerait donc l'existence d'une relation entre cette mesure et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.[2257] Bien que les produits horticoles récoltés plus de six mois avant leur importation ne soient pas tous une menace pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, l'existence d'un certain nombre de produits horticoles qui le sont est suffisante pour que nous concluions qu'il y a une relation entre la mesure 8 et l'objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires, et que cette mesure peut être considérée comme ayant été conçue, du moins en partie, pour protéger la santé des personnes.

7.798. Ayant achevé l'examen liminaire visant à déterminer s'il existe une relation entre une mesure par ailleurs incompatible avec les règles de l'OMC et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, nous allons déterminer si l'Indonésie a démontré que la mesure 8 était "nécessaire" à la protection de la santé des personnes. Nous rappelons que le "critère de la nécessité" suppose de "soupeser et mettre en balance" une série de facteurs, y compris l'importance de l'objectif, la contribution de la mesure à cet objectif et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure en cause.[2258] À cet égard, l'Indonésie fait valoir que la mesure 8 est nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires[2259], c'est-à-dire garantir que les consommateurs aient accès à des produits

[2251] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-74).
[2252] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 220 (faisant référence à la pièce IDN-75).
[2253] Pièce IDN-54; *voir aussi* la pièce USA-34 (Controlled Atmospheric Storage (CA): Washington State Apple Commission).
[2254] Pièce IDN-73.
[2255] Pièce IDN-54, page 44.
[2256] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 218; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.
[2257] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.
[2258] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 164; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 306; et *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182).
[2259] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 201.

horticoles frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs.[2260] Elle explique que, pour faciliter les procédures d'inspection, les autorités sanitaires préfèrent que les produits horticoles soient stockés en Indonésie, plutôt que dans le pays d'origine, dans les six mois suivant le moment de la récolte. Par conséquent, elle fait valoir qu'autoriser des importations à une date plus tardive rendrait impossible la vérification du respect des procédures de stockage appropriées, en particulier compte tenu du climat équatorial existant.[2261] Les coplaignants ont répondu en affirmant que l'Indonésie n'avait pas expliqué pourquoi la mesure était nécessaire à la protection de la santé des personnes ni comment elle contribuait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2262]

7.799. Nous rappelons que l'Organe d'appel a fait observer que le processus de soupesage et de mise en balance dans le cadre du critère de la nécessité pouvait être interprété comme étant "une opération holistique qui consist[ait] à réunir toutes les variables de l'équation et à les évaluer les unes en relation avec les autres après les avoir examinées individuellement, afin d'arriver à un jugement global".[2263] Nous rappelons en outre qu'il incombe à l'Indonésie de démontrer que la mesure 8 est nécessaire à la protection de la santé des personnes. Dans ce contexte, nous observons que l'Indonésie n'a pas traité chacune des variables individuelles dans le cadre de ce critère, c'est-à-dire l'importance de l'objectif, la contribution de la mesure à cet objectif et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure. L'Indonésie a seulement formulé quelques observations générales sur cette mesure, par exemple que les autorités sanitaires préfèrent que les produits horticoles soient stockés en Indonésie dans les six mois suivant le moment de la récolte pour faciliter l'inspection des produits horticoles importés stockés.

7.800. Bien que l'Indonésie n'ait pas spécifiquement traité l'importance des objectifs poursuivis par cette mesure dans le contexte de son analyse de la nécessité, nous reconnaissons que la sécurité sanitaire des produits alimentaires au sens que lui donne l'Indonésie est un objectif important et nous notons que les coplaignants n'ont pas contesté ce point. Nous passons donc à la deuxième étape du critère de la nécessité, à savoir la contribution alléguée de la mesure 8 à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et, partant, à la protection de la santé des personnes. L'Indonésie n'a pas présenté d'arguments ni d'éléments de preuve concernant spécifiquement la contribution alléguée de la mesure 8 à cet objectif, bien qu'elle ait fait référence à la préférence de ses autorités sanitaires pour le stockage des produits horticoles en Indonésie et qu'elle ait soutenu qu'autoriser des importations à une date plus tardive rendrait impossible la vérification du respect des procédures de stockage appropriées, en particulier compte tenu du climat équatorial existant.[2264]

7.801. Pour ce qui est de la contribution de la mesure 8 à l'objectif de politique générale déclaré qu'est la sécurité sanitaire des produits alimentaires, l'Indonésie n'a fourni aucun argument ni élément de preuve particulier à ce sujet. Elle a fait simplement valoir que la prescription relative au délai de six mois après récolte pour les produits horticoles frais visait à faire en sorte que ces produits "consommés par la population indonésienne" restent nutritifs, salubres et de bonne qualité.[2265] Néanmoins, il apparaît que la mesure 8 a davantage trait à l'administration des procédures d'inspection qu'à des problèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires posés par certains produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant l'importation. Cela est confirmé, par exemple, par le fait que l'Indonésie autorise le stockage de produits horticoles sur son territoire pendant plus de six mois.[2266] Nous pensons comme les coplaignants que cela signifie que l'Indonésie autorise la vente aux consommateurs de produits horticoles qui ont été récoltés

[2260] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 218; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2261] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

[2262] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 278 à 280. États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 187.

[2263] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.75. L'Organe d'appel explique qu'il n'est pas possible de répondre à la question de savoir si un degré particulier de contribution est suffisant pour qu'une mesure soit considérée comme "nécessaire" séparément d'une évaluation du degré du caractère restrictif pour le commerce de la mesure et de l'importance relative de la valeur ou de l'intérêt en jeu. Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.77.

[2264] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

[2265] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 218; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 33.

[2266] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 151.

plus de six mois auparavant. Cela est également confirmé par la déclaration de l'Indonésie selon laquelle ses autorités sanitaires préfèrent que ces produits soient stockés localement où ils peuvent aisément faire l'objet d'une inspection visant à garantir leur qualité. Nous ne voyons donc pas comment la mesure 8 contribue à faire en sorte que les produits horticoles frais consommés par la population indonésienne restent nutritifs, salubres et de bonne qualité alors que cette mesure ne concerne pas le moment de la récolte des produits effectivement vendus aux consommateurs. De fait, la mesure 8 ne régit que le moment de la récolte des produits importés aux fins de l'autorisation de leur importation. Cela met en question toute contribution dont on peut dire qu'elle est apportée par la mesure 8 à l'objectif de politique générale déclaré consistant à garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et, partant, protéger la santé des personnes.

7.802. Passant à présent au caractère restrictif pour le commerce de la mesure et à l'existence de mesures moins restrictives pour le commerce qui sont raisonnablement disponibles, nous notons que l'Indonésie a choisi d'imposer une interdiction absolue de l'importation des produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois avant d'être importés. D'après nous, il s'agit de la mesure la plus restrictive pour le commerce que l'Indonésie pouvait choisir pour répondre à ses préoccupations en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. À cet égard, nous notons que l'Organe d'appel a dit qu'"[u]ne mesure qui [avait] une incidence relativement faible sur les produits importés pourr[ait] plus facilement être considérée comme "nécessaire" qu'une mesure qui [avait] des effets restrictifs profonds ou plus larges".[2267] Nous rappelons en outre que l'Organe d'appel a expliqué qu'il pouvait être constaté qu'une mesure de rechange n'était pas "raisonnablement disponible" lorsqu'"elle [était] de nature purement théorique, par exemple, lorsque le Membre défendeur n'[était] pas capable de l'adopter ou lorsque la mesure impos[ait] une charge indue à ce Membre, par exemple des coûts prohibitifs ou des difficultés techniques substantielles".[2268] Nous observons que, comme l'ont souligné les coplaignants[2269], l'Indonésie a déjà des prescriptions sanitaires et SPS en place qui s'appliquent aux produits horticoles, y compris des prescriptions selon lesquelles tous les produits horticoles importés doivent être accompagnés d'un certificat sanitaire et d'un certificat phytosanitaire, lesquels doivent, conjointement avec les produits qui seront importés, être inspectés dans le pays d'origine avant l'expédition. De fait, nous rappelons que l'article 21 du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié[2270], dispose que chaque produit horticole importé par un PI ou un RI doit d'abord subir une vérification ou un examen technique au point d'origine. L'article 22 spécifie en outre les données qui seront vérifiées, y compris un certificat sanitaire et un certificat phytosanitaire pour les produits horticoles frais. La Nouvelle-Zélande a dit que l'Indonésie n'avait pas expliqué pourquoi ces prescriptions en matière de certification, qui semblaient être conçues précisément pour réaliser l'objectif qu'elle alléguait pour sa prescription relative au délai de six mois après récolte, ne seraient pas appropriées pour garantir la salubrité des produits horticoles importés. Les États-Unis ont repris l'argument de la Nouvelle-Zélande à leur compte et ont suggéré qu'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce et raisonnablement disponible serait de continuer à s'appuyer sur ces prescriptions en matière de certification et de ne pas imposer, en plus, la prescription relative au délai de six mois, qui est extrêmement restrictive pour le commerce et n'apporte pas de contribution visible à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2271] Nous notons que l'Indonésie n'a pas tenté de réfuter ces arguments.

7.803. Nous fondant sur les éléments de preuve présentés par les coplaignants et en l'absence d'une réfutation effective de l'Indonésie, nous considérons que les certificats sanitaires et phytosanitaires existants pour les produits horticoles frais au point d'origine peuvent réaliser l'objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires consistant à garantir aux consommateurs l'accès à des produits horticoles frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs. De plus, comme la mesure existe déjà en Indonésie, il est clair qu'elle ne pâtirait pas d'une "nature purement théorique" parce que l'Indonésie ne serait "pas capable de l'adopter". La mesure n'"impos[erait]" pas non plus "une charge indue" au pays parce qu'elle est déjà en place.

[2267] Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.104 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163).

[2268] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 308. *Voir aussi* le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.74.

[2269] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 187, faisant référence aux articles 21 et 22 g) et h) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, pièce JE-10. Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 282.

[2270] Pièce JE-10.

[2271] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 188.

7.804. Gardant à l'esprit l'absence d'argumentation de l'Indonésie au sujet de la "nécessité" de la mesure 8 et l'absence de tout élément de preuve à l'appui de sa contribution à la protection de la santé des personnes, ainsi que le degré élevé de son caractère restrictif pour le commerce, nous concluons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 8 était nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux au sens de l'article XX b) du GATT de 1994. En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 8 était provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994. Le Groupe spécial n'a donc pas besoin de formuler des constatations au titre du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. Nonobstant cette décision, étant donné qu'il peut être fait appel de cette constatation et que l'Organe d'appel aura besoin de suffisamment de données de fait versées au dossier pour traiter tout argument au titre du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, nous supposerons néanmoins, pour les besoins de l'argumentation, que la mesure 8 est provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994 et examinerons si elle est appliquée d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX.

7.3.16.2.4 Question de savoir si la mesure 8 est appliquée d'une manière compatible avec le texte introductif de l'article XX

7.805. Comme il est expliqué plus haut dans la section 7.3.1, l'Indonésie a fait valoir que ses régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble étaient appliqués d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. Elle l'a fait sans établir aucune distinction pertinente entre les mesures individuelles en cause[2272] et a amalgamé les trois moyens de défense au titre des alinéas a), b) et d) de l'article XX du GATT de 1994. Nous rappelons que c'est à l'Indonésie qu'incombe la charge de démontrer que les mesures incompatibles qui sont provisoirement justifiées au regard de l'un des alinéas de l'article XX du GATT de 1994 sont compatibles avec les prescriptions du *texte introductif*.[2273] Compte tenu de la manière dont l'Indonésie a formulé son moyen de défense, le Groupe spécial va examiner si ses régimes de licences d'importation pour les produits agricoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble, y compris les mesures individuelles qui les composent, sont appliqués d'une manière compatible avec le *texte introductif*, eu égard aux trois alinéas pertinents de l'article XX du GATT de 1994.

7.806. Le Groupe spécial a donc pour tâche de déterminer si, comme le fait valoir l'Indonésie[2274], ses régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale respectent les prescriptions du *texte introductif* de l'article XX parce qu'ils ne sont pas appliqués de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Nous commençons par le premier élément du *texte introductif* et allons examiner si l'Indonésie a démontré que ses régimes de licences d'importation ne constituaient pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable. Nous examinerons donc la conception, les principes de base et la structure révélatrice de ces mesures afin d'établir si les régimes de licences d'importation dans leur ensemble, dans leur application effective ou attendue, constituent un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent.[2275] Nous rappelons que, pour qu'une mesure soit appliquée de façon à constituer "une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent", il faut trois éléments: i) l'application de la mesure doit entraîner une discrimination, ii) la discrimination

[2272] L'Indonésie a brièvement traité la conformité des "éléments individuels" de son régime de licences d'importation avec le *texte introductif*, aux paragraphes 248 à 251 de sa deuxième communication écrite. Elle a fait valoir qu'aucune des mesures individuelles n'entraînait de discrimination parce que: "les mêmes prescriptions juridiques, techniques et administratives [étaient] appliquées à tous les partenaires commerciaux" (paragraphe 249); les mesures d'application des mesures douanières ne s'appliquent bien évidemment pas aux produits nationaux puisqu'il s'agit par définition de mesures à la frontière; et, pour ce qui concerne la garantie halal et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, les prescriptions sont appliquées sur une base non discriminatoire. S'agissant de savoir si les mesures individuelles visées constituaient des restrictions déguisées au commerce international, l'Indonésie a fait valoir qu'il n'y avait pas, en l'espèce, d'absence de transparence étant donné la publication de chaque prescription et de chaque réponse aux demandes (paragraphe 249).

[2273] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.297 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25).

[2274] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 146 à 148.

[2275] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.302 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 160).

doit être de nature arbitraire ou injustifiable et iii) cette discrimination doit se produire entre les pays où les mêmes conditions existent.[2276]

7.807. En ce qui concerne ces trois éléments, l'Indonésie a fait valoir qu'il n'existait pas de discrimination entre les produits importés et les produits nationaux.[2277] S'agissant de l'alinéa a), elle a soutenu que, conformément à la Loi n° 33/2014, les produits nationaux devaient aussi être étiquetés halal[2278]; concernant l'alinéa b), elle a dit que les distinctions existant entre les produits importés et les produits nationaux n'étaient en aucune façon plus astreignantes qu'il n'était nécessaire et a indiqué à titre d'exemple que le règlement sur la quarantaine des produits d'origine animale et végétale s'appliquait à toutes les importations et exportations ainsi qu'au transport intérieur[2279]; s'agissant de l'alinéa d), elle a soutenu qu'il n'existait aucune discrimination entre les pays d'importation parce que ses régimes de licences d'importation étaient appliqués d'une manière invariable à tous les pays d'importation et que, par conséquent, "il s'ensuivrait logiquement que l'application des mesures douanières, de par sa définition ..., ferait référence à l'importation ou à l'exportation de marchandises".[2280] D'après l'Indonésie, comme il n'y a pas de discrimination, il n'est pas nécessaire de déterminer en outre si la discrimination est injustifiable ou arbitraire, ou si elle a lieu entre des pays où des conditions similaires existent.[2281] Si le Groupe spécial constatait qu'il en était autrement, l'Indonésie a estimé que la discrimination entraînée ne serait ni arbitraire ni injustifiable parce que le *texte introductif* de l'article XX ne prohibait pas la discrimination en soi, mais plutôt la discrimination arbitraire ou injustifiable.[2282]

7.808. Les coplaignants ont exprimé leur désaccord et ont souligné que l'Indonésie n'avait rien fait pour tenter de s'acquitter de la charge qui lui incombait au titre du *texte introductif* de l'article XX dans sa première communication écrite, et que les arguments limités qu'elle avait avancés dans sa deuxième communication étaient insuffisants pour étayer son allégation.[2283] Pour ce qui est des éléments concernant la discrimination, la Nouvelle-Zélande a dit que l'Indonésie avait la charge de prouver que l'article XX fournissait une justification pour chacune de ses mesures, en démontrant qu'aucun de ces éléments ne s'appliquait. De son point de vue, l'Indonésie ne l'a pas fait et elle n'a pas non plus démontré que l'une quelconque des mesures contestées s'appliquait aux produits nationaux, ni exposé un quelconque fondement rationnel pour une discrimination entre les produits nationaux et les produits étrangers. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, par exemple, l'Indonésie n'avait pas expliqué pour quelle raison elle restreignait l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés seulement. S'agissant de savoir si la discrimination se produit entre les pays où les mêmes conditions existent, la Nouvelle-Zélande a observé que l'Indonésie faisait souvent référence à son climat équatorial. Selon elle, cela ne justifie pas, par exemple, la mesure relative à la période de récolte en Indonésie, car les mêmes conditions climatiques existent tant pour les produits nationaux que pour les produits importés dès lors que ces derniers sont en Indonésie.[2284] La Nouvelle-Zélande a rappelé que l'Organe d'appel avait confirmé que l'un des facteurs les plus importants pour l'évaluation du premier élément du *texte introductif* était la question de savoir si la discrimination pouvait être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure avait été provisoirement justifiée au titre des

[2276] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150.

[2277] L'Indonésie fait référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 351, dans lequel il a été constaté qu'il fallait déterminer l'existence d'une discrimination en énonçant le critère applicable aux services nationaux et aux services étrangers. Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150; *voir aussi* Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 249.

[2278] L'Indonésie cite l'article 4 de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal qui dispose que "les produits qui entrent, circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie doivent être certifiés halal", pièce IDN-47. Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

[2279] L'Indonésie cite le considérant d) de la Loi douanière n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux, pièce IDN-67. Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

[2280] L'Indonésie fait référence à l'article 1 1) de la Loi douanière n° 17/2006, pièce IDN-66. Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

[2281] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 151.

[2282] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 152 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26).

[2283] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 300, dans laquelle la Nouvelle-Zélande observe que, dans la première communication écrite de l'Indonésie, la seule référence au texte introductif figure au paragraphe 124; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 48; États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 67.

[2284] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 308.

alinéas de l'article XX du GATT de 1994, ou si elle était rationnellement liée à cet objectif.[2285] Elle a estimé que le texte, la structure et l'historique des règlements relatifs aux licences d'importation et de la législation-cadre en vertu desquels les régimes de licences d'importation de l'Indonésie avaient été établis montraient que le but effectif des mesures contestées était de restreindre les importations de produits agricoles lorsque la production nationale était jugée suffisante dans le cadre de la politique menée par l'Indonésie pour assurer l'autosuffisance alimentaire.[2286] Ainsi, d'après la Nouvelle-Zélande, les régimes de licences d'importation en cause sont mis en œuvre au moyen de règlements adoptés au titre de ces lois générales[2287], qui donnent effet, au moyen des mesures contestées, aux objectifs d'autorestriction du commerce. Ainsi, selon la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas montré que l'une quelconque de ses mesures pouvait être conciliée avec les objectifs de politique générale visés à l'article XX, ou était rationnellement liée à ces objectifs.[2288]

7.809. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis ont dit que les mesures en cause établissaient une discrimination arbitraire ou injustifiable à l'égard des importations parce qu'elles imposaient des restrictions importantes au commerce et n'avaient guère ou pas de relation avec les objectifs de politique générale par rapport auxquels l'Indonésie cherchait à les justifier au titre des alinéas de l'article XX.[2289] S'agissant de l'exception relative à la moralité publique visée à l'article XX a), les États-Unis ont fait valoir que les mesures 6 et 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution), qui prohibaient ou restreignaient l'accès des produits importés aux détaillants et consommateurs, entraînaient une discrimination arbitraire et injustifiable. Ces restrictions ne servent qu'à imposer des charges à l'importation qui n'existent pas pour les produits nationaux.[2290] En fait, les produits horticoles nationaux ne doivent pas forcément être vendus par l'intermédiaire de distributeurs et les produits d'origine animale nationaux ne sont pas exclus des marchés traditionnels et autres. Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les produits nationaux doivent aussi être étiquetés halal[2291], les États-Unis précisent que le respect des prescriptions relatives à l'étiquetage halal ou d'autres prescriptions n'est pas en cause dans le présent différend: les mesures contestées sont les restrictions à la vente, à l'utilisation et au transfert des produits horticoles importés (mesure 6); la prohibition de la vente de viande de bœuf et d'autres produits d'origine animale importés sur les marchés traditionnels ou modernes (mesure 14); et la limitation des quantités totales de produits horticoles importés fondée sur la capacité de stockage que possède l'importateur (mesure 5).[2292] De leur point de vue, l'Indonésie n'a avancé aucun argument au titre du *texte introductif* concernant la nature arbitraire et injustifiable de ces restrictions. Répondant à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la discrimination, si elle existe, n'est pas arbitraire parce que les prescriptions en matière de licences d'importation et les justifications des décideurs indonésiens concernant les certifications sont "accessibles à tous les requérants"[2293], les États-Unis ont rappelé que, pour l'évaluation de l'élément du *texte introductif* relatif à la discrimination arbitraire ou injustifiable, l'un des facteurs les plus importants était la question de savoir si la discrimination pouvait être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure avait été provisoirement justifiée au titre de l'un des alinéas de l'article XX, ou si elle était rationnellement liée à cet objectif.[2294] Les

[2285] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 49 et 50 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306).

[2286] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 303 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 2, 15 à 18 et 67 à 71).

[2287] Par exemple, la Nouvelle-Zélande cite l'article 36B 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux (pièce JE-5), qui dispose que l'importation d'animaux et de produits d'origine animale ne devrait avoir lieu que "si la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population"; les articles 14 à 36 de la Loi sur les produits alimentaires (pièce JE-2), qui dispose que les importations de produits alimentaires ne sont autorisées que dans la mesure où il y a une quelconque pénurie au niveau national; l'article 30 1) de la Loi sur les exploitants agricoles (pièce JE-3), qui prohibe l'importation de produits agricoles lorsque les produits agricoles nationaux disponibles sont suffisants pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires.

[2288] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 50; deuxième communication écrite, paragraphes 307 à 309.

[2289] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 235.

[2290] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 236.

[2291] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 68 (faisant référence à Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150 (faisant référence à l'article 4 de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal, pièce IDN-47, qui dispose que "les produits qui entrent, circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie doivent être certifiés halal")).

[2292] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 68.

[2293] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154.

[2294] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 71 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306).

États-Unis pensent que les arguments de l'Indonésie n'expliquent pas en quoi la discrimination découlant des mesures qu'elle cherche à justifier au regard de l'article XX est rationnellement liée aux actions de protéger le halal, de garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou d'assurer le respect des mesures douanières. L'Indonésie n'a donc pas montré que ses mesures ne constituaient pas une discrimination arbitraire et injustifiable.[2295]

7.810. S'agissant de la protection de la santé des personnes visée à l'article XX b), les États-Unis ont affirmé que les restrictions fondées sur la période de récolte dans le pays (mesure 4), sur la capacité de stockage des importateurs (mesure 5), sur l'utilisation, la vente et le transfert des produits importés (mesure 6), ainsi que la prescription relative au délai de six mois après récolte (mesure 8), et les prescriptions relatives aux prix de référence (mesures 7 et 16) et aux achats sur le marché intérieur (mesure 15) constituaient une discrimination arbitraire et injustifiable. À leur avis, chacune de ces restrictions n'a guère de relation, si tant est qu'elle en ait une, avec l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Comme les restrictions ne sont pas rationnellement liées à l'objectif, elles se traduisent par des coûts et limitations pesants à l'importation des produits horticoles et produits d'origine animale.[2296] Répliquant à l'Indonésie qui affirme que "[l]es distinctions qui existent entre les produits importés et les produits nationaux [n'étaient] en aucune façon plus astreignantes qu'il n'est nécessaire", et cite à titre d'exemple une disposition de sa loi sur la quarantaine[2297], les États-Unis affirment que l'Indonésie ne fournit pas d'élément de preuve ou d'explication indiquant quelles distinctions existent entre les produits importés et les produits nationaux en vertu de cette loi et d'autres, ou comment ces distinctions s'appliquent aux mesures qu'elle cherche à justifier au regard de l'article XX b).[2298] Ils estiment qu'on ne sait toujours pas très bien dans quel but l'Indonésie cite la loi sur la quarantaine car aucune des mesures en cause n'a trait à la quarantaine des importations.[2299]

7.811. Au sujet de l'article XX d), les États-Unis ont soutenu que l'Indonésie n'avait pas montré qu'il y avait un lien rationnel entre les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité (mesures 1 et 11), les conditions fixes des licences (mesures 2 et 12), les prescriptions de réalisation (mesures 3 et 13), les prescriptions relatives à la capacité de stockage (mesure 5) et les restrictions d'utilisation, de vente et de transfert (mesures 6 et 14) et l'objectif déclaré consistant à assurer le respect des lois douanières. Comme ces restrictions ne se rapportent pas à l'objectif consistant à assurer le respect des lois douanières de l'Indonésie, elles n'existent que pour restreindre les importations et protéger la branche de production nationale et, par conséquent, elles entraînent une discrimination arbitraire et injustifiable.[2300] Passant à l'argument de l'Indonésie selon lequel aucune discrimination ne découle de l'une quelconque de ses mesures parce que ses régimes de licences d'importation s'appliquent de la même manière à tous les pays d'importation[2301], les États-Unis ont estimé qu'il ne traitait pas le fait que les régimes de l'Indonésie entraînaient effectivement une discrimination à l'égard des produits importés par rapport aux produits nationaux.[2302] En tout état de cause, ils ont observé que l'Indonésie n'avait pas fourni la totalité des lois ou règlements pertinents concernant les questions douanières ou la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui se rapportaient à ses moyens de défense au titre de l'article XX d), ni précisé quels aspects de ces lois étaient pertinents aux fins de l'analyse au regard du *texte introductif*.[2303] Par conséquent, les États-Unis ont soutenu que le Groupe spécial et les coplaignants ne disposaient d'aucune base sur laquelle évaluer l'affirmation de l'Indonésie.

7.812. Passant à notre propre analyse, nous observons que l'Indonésie a soutenu qu'il n'y avait pas de discrimination entre les produits importés et les produits nationaux dans le cadre de ses régimes de licences d'importation. Elle a présenté un certain nombre d'exemples. Ainsi, s'agissant de l'alinéa a), l'Indonésie a soutenu que, conformément à la Loi n° 33/2014, les produits

[2295] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 71.
[2296] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 237.
[2297] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150 (faisant référence au considérant d) de la Loi n° 16/1992 concernant la quarantaine des animaux, poissons et végétaux, pièce IDN-67).
[2298] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 69.
[2299] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 69.
[2300] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 238.
[2301] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150 (faisant référence, dans le contexte de l'article XX d), à la Loi douanière n° 17/2006, article 1 1), pièce IDN-66).
[2302] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 70.
[2303] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 70.

nationaux devaient aussi être étiquetés halal.[2304] Toutefois, comme l'ont souligné les États-Unis, le respect des prescriptions relatives à l'étiquetage halal ou d'autres prescriptions n'est pas en cause dans le présent différend.[2305] De fait, d'après les éléments de preuve versés au dossier, nous croyons comprendre que les prescriptions halal sont régies par des instruments autres que les mesures en cause dans le présent différend. Par conséquent, le fait que les produits nationaux sont aussi soumis aux prescriptions halal est dénué de pertinence aux fins de notre analyse de la discrimination au sens du *texte introductif* de l'article XX parce que nous devons examiner s'il y a une discrimination en ce qui concerne les mesures pertinentes en cause dans le présent différend et, en particulier, les aspects des mesures que nous avons jugées incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. En ce sens, nous n'allons pas examiner si les prescriptions halal s'appliquent aussi aux mesures en cause, mais plutôt si ces mesures entraînent une discrimination aux termes du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994.

7.813. Nous rappelons que l'Indonésie a invoqué des moyens de défense au titre de l'alinéa a) en ce qui concerne la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble), la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés) et la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble). Nous croyons comprendre que ces mesures, et en particulier les restrictions qu'elles imposent, ne sont pas applicables de la même manière aux produits nationaux. Nous notons que les règlements de l'Indonésie mettant en œuvre ces mesures disposent spécifiquement qu'ils s'appliquent à l'importation. Par exemple, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, est intitulé "Dispositions applicables à l'importation de produits horticoles"; le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, est intitulé "Dispositions applicables à l'importation et à l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale"; le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, est intitulé "Importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits transformés sur le territoire de la République d'Indonésie"; le Règlement n° 86/2013 du MOA est intitulé "Recommandations relatives à l'importation de produits horticoles". Bien que les mesures en cause soient pour la plupart liées à des questions douanières et s'appliquent donc seulement à l'importation, nous avons constaté plus haut dans les sections 7.2.9.2, 7.2.10.2, 7.2.13.2, 7.2.18.2 et 7.2.21.2, qu'elles avaient une incidence sur les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés. À notre avis, cela montre qu'il y a une discrimination entre les produits nationaux et les produits importés au sens de celle qui est prohibée par le *texte introductif* de l'article XX. En outre, l'Indonésie n'a pas fourni au Groupe spécial d'éléments de preuve indiquant que des mesures similaires ou équivalentes étaient appliquées aux produits nationaux. Par exemple, s'agissant de la mesure 14, des produits de production nationale peuvent être vendus directement sur les marchés traditionnels sur lesquels les consommateurs indonésiens effectuent une grande partie de leurs achats. Or les produits importés doivent passer par un distributeur, c'est-à-dire que les importateurs ne peuvent pas vendre des produits importés directement sur les marchés traditionnels, ce qui a une incidence sur les possibilités de concurrence des produits importés et des importateurs.

7.814. De même, la référence de l'Indonésie, s'agissant de l'alinéa b), au règlement sur la quarantaine des produits d'origine animale et végétale qui s'applique à toutes les importations et exportations ainsi qu'au transport intérieur[2306], est inappropriée, parce que, comme le font valoir les États-Unis, aucune des mesures en cause ne se rapporte à la quarantaine des importations.[2307] Nous rappelons que l'Indonésie a invoqué des moyens de défense au titre de cet alinéa en ce qui concerne la mesure 4 (prescription relative à la période de récolte), la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 7 (prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation), la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble), la mesure 10

[2304] Au paragraphe 150 de sa deuxième communication écrite, l'Indonésie cite l'article 4 de la Loi n° 33/2014 sur la garantie des produits halal qui dispose que "les produits qui entrent, circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie doivent être certifiés halal", pièce IDN-47.

[2305] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 68.

[2306] L'Indonésie cite le considérant d) de la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux, pièce IDN-67.

[2307] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 69.

(prohibition de l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf sauf dans les situations d'urgence), la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés), la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf), la mesure 16 (prix de référence de la viande de bœuf) et la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble). Comme nous l'avons expliqué plus haut, ces mesures ont une incidence sur le rapport de concurrence entre les produits importés et les produits locaux. Outre celui de la mesure 14, un autre exemple montrant que les mesures ont une incidence sur les possibilités de concurrence des importateurs et des produits importés est la mesure 16. Nous considérons qu'il apparaît qu'aucun distributeur national ni aucun participant au marché hormis les importateurs n'est obligé d'acheter une certaine quantité de viande de bœuf locale pour pouvoir exercer ses activités. En ce qui concerne la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte), nous considérons qu'aucun distributeur national ni aucun participant au marché hormis les importateurs n'est visé par la prescription imposant de ne commercialiser que des produits horticoles qui ont été récoltés six mois au plus avant la vente. Nous considérons donc qu'aucune restriction similaire n'existe pour les produits nationaux. D'après nous, cela montre qu'il existe une discrimination entre les produits nationaux et les produits importés au sens de celle qui est prohibée par le *texte introductif* de l'article XX.

7.815. En ce qui concerne l'alinéa d), l'Indonésie a soutenu qu'il n'existait aucune discrimination entre les pays d'importation parce que le régime de licences d'importation était appliqué d'une manière invariable à tous les pays d'importation.[2308] Or elle ne traite pas la discrimination à l'égard des produits importés par rapport aux produits nationaux.[2309] De fait, les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités), les mesures 2 et 12 (conditions d'importation périodiques et fixes), les mesures 3 et 13 (prescription de réalisation à 80%), la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble) et la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble), et en particulier les restrictions qu'elles imposent, ne sont pas applicables de la même manière aux produits nationaux. Par exemple, en réponse à une question du Groupe spécial qui demandait si les mêmes prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage (mesure 5) s'appliquaient aux distributeurs nationaux et aux participants au marché[2310], l'Indonésie a dit que la législation pertinente, la Loi n° 18/2012, ne mentionnait pas spécifiquement la prescription relative aux installations de stockage, mais indiquait que la détention d'un espace de stockage par les distributeurs et les participants au marché était nécessaire pour des raisons de sécurité sanitaire des produits alimentaires.[2311] Nous interprétons l'absence de réponse de l'Indonésie à la question directe du Groupe spécial comme signifiant que les distributeurs et les participants au marché autres que les importateurs en Indonésie ne sont pas tenus de *posséder* leurs installations de stockage ni de

[2308] L'Indonésie fait référence à l'article 1 1) de la Loi douanière n° 17/2006, pièce IDN-66.
[2309] États-Unis, déclaration orale à la deuxième réunion de fond, paragraphe 70.
[2310] La question n° 98 du Groupe spécial est libellée comme suit:
L'article 8 e) du Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 47/2013 du MOT, exige des importateurs demandant le statut de RI qu'ils fournissent "la preuve de la possession d'installations de stockage adaptées aux caractéristiques du produit", tandis que l'article 8 2) c) du Règlement n° 86/2013 du MOA exige des importateurs qu'ils incluent une déclaration de possession d'installations de stockage dans leurs demandes de RIPH. Les distributeurs nationaux et les participants au marché dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement en produits horticoles sont-ils tenus de posséder des installations de stockage? Veuillez citer et fournir la législation pertinente à cet égard.
[2311] La réponse de l'Indonésie à la question n° 98 du Groupe spécial est la suivante:
La législation concernant les installations de stockage des distributeurs nationaux et des participants au marché est la Loi n° 18/2012 sur les produits alimentaires (pièce IDN-6). Conformément à l'article 71, toutes les parties intervenant dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire sont tenues de contrôler les risques alimentaires afin d'assurer la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Cela inclut le stockage, le transport et/ou la distribution des produits alimentaires. Bien que la prescription relative à la possession d'installations de stockage ne soit pas explicitement mentionnée, la détention d'un espace de stockage par les distributeurs et les participants au marché dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement alimentaire est nécessaire pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires. (notes de bas de page omises)

garantir que ces installations soient assez spacieuses pour contenir un certain volume de produits.[2312]

7.816. Compte tenu de la conception, de la structure et du fonctionnement attendu de ces mesures ainsi que des éléments de preuve présentés au Groupe spécial, nous sommes donc d'avis qu'il existe une discrimination entre les produits nationaux et les produits importés en ce qui concerne les régimes de licences d'importation dans leur ensemble et les mesures individuelles qui les composent. Nous concluons donc que les régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale, y compris les restrictions qui ont été contestées à titre individuel et que nous avons jugées incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, entraînent une discrimination entre les produits nationaux et les produits importés au sens du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994.

7.817. La question suivante est celle de savoir si cette discrimination est arbitraire ou injustifiable. Nous rappelons que l'un des facteurs les plus importants pour l'évaluation d'une discrimination arbitraire ou injustifiable est la question de savoir si la discrimination peut être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure a été provisoirement justifiée au titre de l'un des alinéas de l'article XX, ou si elle est rationnellement liée à cet objectif.[2313] Dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, l'Organe d'appel a jugé ce facteur particulièrement pertinent pour l'évaluation du bien-fondé des explications fournies par le défendeur quant à la cause de la discrimination.[2314]

7.818. L'Indonésie a fait valoir que, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire *États-Unis – Crevettes*, les renseignements concernant son régime de licences d'importation, les procédures de présentation des demandes ainsi que la justification sous-tendant l'octroi des licences d'importation, étaient facilement accessibles à tous.[2315] Pour cette raison, elle estimait que nous devrions constater que ses mesures ne constituaient pas un moyen de "discrimination arbitraire". De plus, elle a soutenu qu'elle ne devrait pas avoir l'obligation d'engager des négociations avec les coplaignants au sujet d'une législation intérieure pour laquelle elle jouissait d'une entière autonomie.[2316] Selon nous, il apparaît qu'elle a mal compris le raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Crevettes*. Le fait que les procédures de présentation des demandes et leurs justifications sont connues des importateurs n'est pas un facteur déterminant pour décider si la discrimination peut être conciliée avec l'objectif de politique générale par rapport auquel la mesure a été provisoirement justifiée au titre de l'un des alinéas de l'article XX, ou si elle est rationnellement liée à cet objectif. C'est à l'Indonésie qu'il appartient de montrer comment la discrimination découlant des mesures qu'elle cherche à justifier au regard de l'article XX peut être conciliée avec la protection de l'élément de la moralité publique qu'est le halal (au titre de l'article XX a)), la garantie de la sécurité sanitaire des produits alimentaires (au titre de l'article XX b)), ou l'action d'assurer le respect des mesures douanières (au titre de l'article XX d)), ou en quoi elle est rationnellement liée à ces objectifs.

7.819. Comme il est expliqué plus haut dans la section 7.3.4, nous avons conclu que l'Indonésie avait invoqué des moyens de défense au titre de l'article XX a) en ce qui concerne la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble), la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés) et la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale *dans son ensemble*). Nous rappelons que l'alinéa a) concerne la protection de la moralité publique. L'indonésie a soutenu que ces mesures étaient nécessaires à la protection de l'élément de la moralité publique qu'est le halal, mais elle n'a pas expliqué comment la discrimination découlant de ces mesures pouvait être conciliée avec la protection de l'élément de la moralité publique qu'est le halal ou en quoi elle était rationnellement liée à celle-ci. Par exemple, l'Indonésie n'a pas expliqué en quoi la discrimination qui découlait de la prescription imposant de posséder des installations de stockage dotées d'une certaine capacité,

[2312] C'est aussi l'interprétation que les États-Unis ont faite dans leurs observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 98 du Groupe spécial.

[2313] Voir les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 165; et *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 227, 228 et 232; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.306.

[2314] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil - Pneumatiques rechapés*, paragraphe 227.

[2315] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154.

[2316] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 153 et 154.

au lieu de les louer, y compris en crédit-bail, et du fait d'autoriser les importateurs à faire entrer en Indonésie uniquement une quantité égale à la capacité de stockage possédée, avait un lien quelconque avec la protection des prescriptions halal ou avec la moralité publique. Selon notre interprétation des éléments de preuve dont nous disposons, les produits importés pertinents ne peuvent entrer en Indonésie que s'ils sont accompagnés des certifications halal nécessaires et, dans le cas des produits horticoles frais, il n'y a pas de prescriptions halal. Nous ne comprenons pas ce que les prescriptions relatives à la possession d'installations/à la capacité de stockage ont à voir avec l'objectif de protection des prescriptions halal étant donné que cette protection est déjà assurée par un ensemble différent de règlements. Nous ne voyons aucun lien rationnel entre la mesure relative au stockage et la protection de la moralité publique. Il en va de même pour les prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles et des viandes et abats de bovins importés qui constituent les mesures 6 et 14. Nous rappelons que ces prescriptions prohibent ou restreignent l'accès des produits importés aux détaillants et aux consommateurs et que ces limitations ne s'appliquent pas aux produits nationaux. Gardant à l'esprit que tant les produits importés que les produits nationaux sont soumis aux règlements halal, nous ne comprenons pas comment la discrimination entraînée peut être conciliée avec la protection des règlements halal ou en quoi elle est rationnellement liée à cette protection.

7.820. Pour ce qui est de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux au titre de l'article XX b), nous rappelons, comme il a été expliqué plus haut dans la section 7.3.4, que nous avons conclu que l'Indonésie avait invoqué des moyens de défense au titre de l'article XX b) en ce qui concerne la mesure 4 (prescription relative à la période de récolte), la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 7 (prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation), la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble), la mesure 10 (prohibition de l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf sauf dans les situations d'urgence), la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés), la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf), la mesure 16 (prix de référence de la viande de bœuf), la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble) et la mesure 18 (caractère suffisant de la production nationale pour satisfaire la demande intérieure). L'Indonésie n'a pas expliqué comment la discrimination découlant de ces mesures pouvait être conciliée avec la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, ou en quoi elle était rationnellement liée à cette protection ou préservation. Par exemple, nous ne voyons pas comment la discrimination entraînée par le système de prix de référence, qui conduit à une prohibition à l'importation lorsqu'il est déclenché et a un effet limitatif sur l'importation même lorsqu'il n'est pas activé, peut être conciliée avec la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, ou en quoi elle est rationnellement liée à cette protection ou préservation. La référence de l'Indonésie au considérant d) de la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, poissons et végétaux à cet égard[2317] ne nous convainc pas que cette relation existe parce que, comme nous l'avons expliqué plus haut, aucune des mesures en cause ne se rapporte à la quarantaine des importations. Il en va de même pour les prescriptions relatives à la période de récolte, les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage et pour d'autres mesures en cause. Nous ne constatons aucune relation avec la protection de la santé et de la vie des personnes et l'Indonésie n'en mentionne aucune.

7.821. S'agissant de l'article XX d), comme il a été expliqué plus haut dans la section 7.3.4, nous avons conclu que l'Indonésie avait invoqué des moyens de défense au titre de cet article en ce qui concerne les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités), les mesures 2 et 12 (conditions d'importation périodiques et fixes), les mesures 3 et 13 (prescription de réalisation à 80%), la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage), la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la

[2317] Le considérant d) de la Loi n° 16/1992 concernant la quarantaine des animaux, poissons et végétaux est libellé comme suit: "que la circulation internationale et intérieure en constante augmentation d'animaux, de poissons et de végétaux par le biais du commerce, de l'échange et de la distribution, accroît la probabilité de l'introduction et de la dissémination de parasites et maladies des animaux, des poissons et des végétaux qui peuvent causer des dommages à ces ressources naturelles biotiques". (Pièce IDN-67). Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 9 (régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble) et la mesure 17 (régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble). L'Indonésie n'a pas expliqué comment la discrimination découlant de ces mesures pouvait être conciliée avec l'action d'assurer le respect de ses lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC, ou en quoi elle était rationnellement liée à cette action. Nous rappelons que l'Indonésie a fait référence à ces lois et règlements comme étant ceux qui étaient nécessaires pour assurer le respect des prescriptions douanières. Nous ne sommes pas convaincus que la discrimination découlant de ces mesures puisse être conciliée avec l'objectif consistant à assurer le respect des lois douanières de l'Indonésie, ou qu'elle soit rationnellement liée à cet objectif. Par exemple, nous ne voyons pas en quoi la discrimination entraînée par les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage a un lien rationnel quelconque avec l'application des mesures douanières étant donné que cette application peut être assurée indépendamment de la possession d'installations de stockage ou de la taille de celles-ci. Il en va de même pour la prescription de réalisation à 80% et les autres mesures en cause.

7.822. Les coplaignants ont fait valoir que l'objectif de politique générale effectif qui sous-tendait toutes ces mesures était d'assurer l'autosuffisance grâce à la production nationale en restreignant et, parfois, en prohibant les importations. Nous pensons comme la Nouvelle-Zélande que le texte, la structure et l'historique des règlements relatifs aux licences d'importation et de la législation-cadre en vertu desquels les régimes de licences d'importation de l'Indonésie ont été établis, montrent que c'est le cas[2318], comme nous l'avons expliqué plus haut dans la section 2.2.1. La Loi sur les animaux, la Loi modifiant la Loi sur les animaux, la Loi sur l'horticulture, la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles disposent explicitement que les importations sont subordonnées à la disponibilité d'une offre intérieure suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Par exemple, l'article 36 de la Loi sur les produits alimentaires établit que des produits alimentaires "ne peuvent être importés que si la production nationale de ces produits est insuffisante et/ou qu'ils ne peuvent pas être produits dans le pays".[2319] De même, l'article 30 de la Loi sur les exploitants agricoles établit une prohibition de l'importation de produits agricoles "lorsque les produits agricoles nationaux disponibles sont suffisants pour les besoins de la consommation et/ou des réserves publiques de produits alimentaires".[2320] Dans le même ordre d'idées, l'article 36B 1) de la Loi modifiant la Loi sur les animaux dispose que "[l]'importation d'animaux sur pied et de produits d'origine animale de l'étranger sur le territoire de la République d'Indonésie peut avoir lieu *si la production et l'offre nationales d'animaux sur pied et de produits d'origine animale n'ont pas satisfait les besoins de consommation de la population*" (pas d'italique dans l'original). De même, l'article 88 de la Loi sur l'horticulture dispose que les importations de produits horticoles doivent respecter plusieurs critères, y compris la disponibilité de produits horticoles nationaux et les objectifs de production et de consommation fixés pour les produits horticoles.[2321] Nous rappelons que ces lois générales sont mises en œuvre au moyen des règlements publiés[2322] par le Ministère du commerce et par le Ministère de l'agriculture qui régissent les régimes de licences d'importation de l'Indonésie. Ces règlements d'application ont pour objet, entre autres choses, d'assurer le caractère suffisant de la production nationale au moyen d'une série de restrictions et de prohibitions à l'importation. Outre les textes des lois, les éléments de preuve figurant dans notre dossier étayent notre interprétation. Par exemple, comme le soulignent les États-Unis, nous constatons l'existence d'une correspondance entre des responsables gouvernementaux chargés de l'administration des mesures en cause, dans laquelle ceux-ci expliquent ouvertement comment et pourquoi ils restreignent l'importation de produits. Spécifiquement, le Directeur de l'horticulture du Ministère de l'agriculture explique que l'Indonésie impose ces restrictions afin de veiller à ce que les produits horticoles importés ne fassent pas concurrence aux produits locaux pendant leur saison de récolte.[2323] De

[2318] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 303 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 2, 15 à 18 et 67 à 71).

[2319] Pièce JE-2.

[2320] Pièce JE-3.

[2321] Pièce JE-1.

[2322] Le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, et le Règlement n° 86/2013 du MOA établissent le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles qui était en vigueur au moment de l'établissement du Groupe spécial; et le Règlement n° 46/2013 du MOT, tel que modifié, et le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié[2322], font de même pour le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale.

[2323] États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 240 (faisant référence à sa première communication écrite, paragraphes 62 et 63; et pièce US-25. *Voir aussi* la pièce NZL-39).

même, il était rapporté que le Ministre de l'agriculture avait déclaré que "[l]es importations ne serv[aient] qu'à remédier à des pénuries nationales" et que "les importations de viande ser[aient] progressivement réduites et les restrictions à l'importation renforcées".[2324]

7.823. Comme l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, nous avons "du mal à comprendre comment une discrimination pourrait être considérée comme étant conforme au texte introductif de l'article XX lorsque la raison d'être alléguée de la discrimination est sans rapport avec la poursuite de l'objectif dont il a été provisoirement constaté qu'il justifiait une mesure au regard d'un alinéa de l'article XX, ou irait à l'encontre de cet objectif".[2325]

7.824. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que les mesures en cause, qui incluent les régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble ainsi que les mesures individuelles qui les composent, sont appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable qui est contraire aux prescriptions du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994, compte tenu de l'absence de lien rationnel entre la discrimination et les objectifs de politique générale protégés au titre des alinéas a), b) et d) de l'article XX du GATT de 1994.

7.825. Pour ce qui est du troisième élément, à savoir la discrimination entre les pays où les mêmes conditions existent, l'Indonésie n'a pas présenté d'argumentation pertinente. Nous rappelons que, lorsqu'il s'agit de déterminer quelles "conditions" existant dans différents pays sont pertinentes dans le contexte du *texte introductif*, les alinéas a), b) et d) de l'article XX fournissent un contexte pertinent en ce sens que les "conditions" concernant l'objectif de politique générale particulier visé à l'alinéa applicable sont pertinentes pour l'analyse au titre du *texte introductif*.[2326] Nous rappelons également que, selon la nature particulière des mesures et les circonstances spécifiques de l'affaire, les dispositions du GATT de 1994 avec lesquelles une mesure a été jugée incompatible peuvent aussi fournir des indications utiles sur le point de savoir quelles "conditions" existant dans différents pays sont pertinentes dans le contexte de l'analyse au titre du *texte introductif*. En particulier, le type ou la cause de la violation dont l'existence a été constatée peuvent éclairer la détermination des pays qui devraient être comparés eu égard aux conditions qui existent dans ces pays.[2327] Comme dans le cas d'autres éléments de l'analyse au titre du *texte introductif*, l'Indonésie n'a pas présenté au Groupe spécial d'argumentation pertinente à l'appui de son affirmation selon laquelle différentes conditions s'appliquaient au sens du *texte introductif*. En particulier, elle n'a pas élaboré d'argumentation concernant les pays et les conditions que nous devions examiner. Nous rappelons qu'il incombe à l'Indonésie de démontrer que ses mesures sont appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX. Nous notons que la Nouvelle-Zélande a observé que l'Indonésie faisait souvent référence à son climat équatorial dans le cadre de ses moyens de défense. Selon la Nouvelle-Zélande, cela ne justifie pas, par exemple, la discrimination constatée dans la mesure relative à la période de récolte en Indonésie parce que les mêmes conditions climatiques existent tant pour les produits nationaux que pour les produits importés dès lors que ces derniers sont en Indonésie.[2328] À notre avis, l'Indonésie n'a pas explicitement indiqué que son climat équatorial entraînait une différence entre les conditions existantes chez elle et chez les coplaignants, justifiant ainsi son application discriminatoire des régime de licences d'importation. Si elle l'avait fait, nous conviendrions avec la Nouvelle-Zélande que l'invocation par l'Indonésie de ses conditions climatiques ne pourrait pas justifier un traitement différent de la Nouvelle-Zélande ou des États-Unis en ce qui concerne, par exemple, la mesure 5 (prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage) ou la mesure 8 (prescription relative au délai de six mois après récolte). La raison en est que les

[2324] Pièces NZL-1 et USA-10. *Voir aussi* la pièce USA-11, dans laquelle il est indiqué que le Ministre de l'agriculture a fait référence à une déclaration concernant la manière dont les importations de viande seraient limitées: "Précédemment, M. Suswono, Ministre de l'agriculture, a dit que son Ministère réduirait ses importations de viande en 2012 en établissant que les importations n'excèderaient pas 20% [de la demande intérieure totale] ou un volume de 85 000 tonnes – en baisse par rapport aux 90 000 tonnes d'importations de viande totales réalisées en 2011. "Les importations de viande à hauteur de 85 000 tonnes en 2012 proviendront de l'importation de 283 000 têtes de bétail sur pied et de 34 000 tonnes de viande" a indiqué M. Suswono à l'occasion du salon Agrofarm".

[2325] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 227.

[2326] Rapport de l'Organe d'appel *CE - Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.300.

[2327] *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26; *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 150; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.300.

[2328] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 308.

conditions climatiques de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis ne sont pas pertinentes aux fins de l'application de ces mesures.

7.826. À la lumière de notre conclusion précédente selon laquelle les mesures en cause sont appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable et en l'absence de toute argumentation pertinente de l'Indonésie sur le point de savoir si des conditions différentes s'appliquent au sens du *texte introductif*, nous concluons que l'Indonésie n'a pas démontré que ses mesures étaient appliquées de façon à ne pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existaient.

7.827. Comme il a été expliqué plus haut dans la section 7.3.16.2.3, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de formuler des constatations au titre du *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994 parce qu'il a constaté que la mesure 8 n'était pas provisoirement justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX. Toutefois, à supposer pour les besoins de l'argumentation que la mesure 8 soit provisoirement justifiée au regard de cet alinéa, le Groupe spécial estime que l'Indonésie n'a pas démontré que ses régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble, ainsi que les mesures individuelles les composant, y compris la mesure 8, étaient appliqués d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994.

7.3.16.2.5 Conclusion

7.828. À la lumière de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 8 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

7.3.17 Conclusion concernant les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) s'agissant des mesures 9 à 17

7.829. Nous avons constaté plus haut dans la section 7.3.16.2.4 que, à supposer pour les besoins de l'argumentation que la mesure 8 soit provisoirement justifiée au titre de l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994, le Groupe spécial estime que l'Indonésie n'a pas démontré que ses régimes de licences d'importation pour les produits horticoles et les animaux et produits d'origine animale dans leur ensemble, ainsi que les mesures individuelles les composant, y compris la mesure 8, étaient appliqués d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. Nous rappelons que la mesure 9 consiste dans le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble. Nous rappelons également que les mesures 10 à 16 sont les composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale et que la mesure 17 consiste dans le régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale dans son ensemble. L'Indonésie n'a donc pas démontré que ces mesures étaient appliquées d'une manière compatible avec le *texte introductif* de l'article XX du GATT de 1994. Gardant à l'esprit que la conformité avec le *texte introductif* de l'article XX est une condition nécessaire pour qu'une mesure soit justifiée au regard de cette disposition, nous nous abstenons de poursuivre notre analyse des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994 pour les mesures 9 à 17.[2329]

7.830. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas démontré que les mesures 9 à 17 étaient justifiées au regard de l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994, selon le cas.

7.4 Allégations au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

7.4.1 Arguments des parties

7.831. La plupart des arguments des parties concernant le fait que les 18 mesures en cause sont considérées comme des restrictions à l'importation conformément à l'article XI:1 du GATT de 1994 s'appliquent *mutatis mutandis* aux présentes allégations. Pour tous les autres arguments, nous renvoyons aux annexes C-1 à C-6.

[2329] Voir la section 7.3.4 pour la récapitulation de ces moyens de défense.

7.4.2 Analyse du Groupe spécial

7.832. Nous rappelons que plus haut dans la section 7.2, nous avons constaté que les mesures 1 à 18 étaient incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce qu'elles constituaient des prohibitions ou restrictions à l'importation. Nous avons également constaté plus haut dans la section 7.3 que les mesures 1 à 18 n'étaient pas justifiées au regard de l'article XX a), XX b) ou XX d) du GATT de 1994, selon qu'il est approprié.

7.833. Nous rappelons en outre qu'"[u]n groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"".[2330] Le Groupe spécial considère que ses constatations concernant l'incompatibilité des mesures 1 à 18 avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'absence d'une justification au regard de l'article XX a), XX b) ou XX d) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend. Par conséquent, le Groupe spécial conclut qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques concernant la compatibilité de ces mesures avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

7.5 Allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994

7.5.1 Introduction

7.834. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont tous deux inclus dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial des allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 concernant la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles), la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution de viandes et d'abats de bovins) et la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf). Cependant, seule la Nouvelle-Zélande a présenté des arguments de fond à l'appui de ses allégations au titre de cette disposition. En réponse à la question n° 4 du Groupe spécial, les États-Unis ont expliqué qu'ils "n'[avaient] présenté aucune argumentation concernant l'article III:4 du GATT de 1994 et n'[avaient] pas demandé au Groupe spécial de formuler des constatations concernant l'incompatibilité des mesures contestées avec l'article III:4. Les États-Unis n'[avaient] pas non plus à ce stade retiré définitivement ces allégations". Ils n'ont par la suite présenté aucune argumentation ni demandé au Groupe spécial de formuler des constatations au titre de cette disposition. Par conséquent, en l'absence de toute argumentation concernant leurs allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, nous constatons que les États-Unis n'ont pas établi *prima facie* le bien-fondé de leurs allégations au titre de cette disposition.

7.835. En conséquence, notre analyse ci-après porte *seulement* sur les allégations de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article III:4 du GATT de 1994.

7.5.2 Question de savoir si la mesure 6 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des produits horticoles) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

7.5.2.1 Arguments des parties

7.5.2.1.1 Nouvelle-Zélande

7.836. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 6, dans la mesure où le Groupe spécial considère qu'il s'agit d'une mesure intérieure, est contraire à l'article III:4 du GATT de 1994.[2331] Elle affirme que les restrictions inhérentes à la mesure 6 ne s'appliquent qu'aux produits importés et non aux produits nationaux.[2332] Selon la Nouvelle-Zélande, comme l'origine est le seul facteur qui détermine si la mesure 6 s'applique, les produits horticoles importés et nationaux visés sont

[2330] Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223 (faisant référence à l'article 21:1 du Mémorandum d'accord).

[2331] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 410.

[2332] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 412 (faisant référence aux articles 7 et 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).

"similaires" aux fins de l'article III:4 du GATT de 1994.[2333] La Nouvelle-Zélande affirme en outre que le Règlement n° 16/2013 du MOT répond à la définition des "lois, … règlements et … prescriptions" visés à l'article III:4.[2334] Selon elle, la mesure 6 affecte la vente, la distribution et l'utilisation des produits horticoles importés sur le marché intérieur parce qu'elle prescrit explicitement les circuits d'utilisation, de vente et de distribution par lesquels les produits horticoles importés peuvent être acheminés, à savoir uniquement par l'intermédiaire des distributeurs ou pour des processus de production industriels.[2335] La Nouvelle-Zélande fait valoir que la mesure 6 soumet les produits importés à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux "similaires"[2336], traitant formellement les produits horticoles importés différemment de leurs équivalents nationaux.[2337]

7.837. La Nouvelle-Zélande dit qu'il n'apparaît pas que l'Indonésie conteste que la mesure 6 entre dans le champ d'application de l'article III:4 du GATT de 1994, mais qu'elle s'appuie plutôt sur des moyens de défense au titre de l'article XX du GATT de 1994.[2338] Elle soutient qu'il apparaît que, ce faisant, l'Indonésie interprète l'argument de la Nouvelle-Zélande comme une contestation des restrictions à la vente de produits horticoles frais sur les marchés traditionnels en plein air. La Nouvelle-Zélande croit comprendre que la vente de produits horticoles frais importés n'est pas interdite sur les marchés traditionnels en plein air. Par contre, elle affirme que les produits horticoles frais importés par un RI doivent être transférés à un distributeur et qu'il est interdit aux RI de vendre et/ou transférer les produits horticoles directement aux consommateurs ou aux détaillants. De même, la Nouvelle-Zélande affirme qu'un PI peut uniquement importer des produits horticoles comme matières premières ou auxiliaires pour des produits de production industrielle. La Nouvelle-Zélande allègue qu'aucune restriction de ce genre n'est imposée au produit national similaire.[2339]

7.5.2.1.2 Indonésie

7.838. S'agissant de l'allégation alléguée de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la restriction à la vente sur le marché traditionnel en plein air de l'Indonésie soumet à un traitement moins favorable par rapport à celui qui est accordé aux produits nationaux similaires, l'Indonésie répond que cette prescription s'applique de manière uniforme aux importations et aux produits nationaux. Selon l'Indonésie, la mesure 6 ne soumet pas les produits nationaux similaires à un "traitement moins favorable" au sens de l'article III:4.[2340]

7.5.2.2 Analyse du Groupe spécial

7.839. Nous rappelons que plus haut dans la section 7.2.10.3, nous avons constaté que la mesure 6 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. Nous avons également constaté que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure 6 était justifiée au regard de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994. Nous rappelons en outre qu'"[u]n groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"".[2341] Le Groupe spécial considère que ses constatations concernant l'incompatibilité de la mesure 6 et l'absence de justification au regard de l'article XX a), XX b) ou XX d) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend. Par conséquent, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques concernant la compatibilité de la mesure 6 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

[2333] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 412.
[2334] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 413.
[2335] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 414.
[2336] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 415 et 417.
[2337] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 416 (faisant référence aux articles 7 et 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT, pièce JE-8).
[2338] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 67.
[2339] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 262.
[2340] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 276.
[2341] Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223 (faisant référence à l'article 21:1 du Mémorandum d'accord).

7.840. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur la compatibilité de la mesure 6 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

7.5.3 Question de savoir si la mesure 14 (prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution de viandes et abats de bovins importés) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

7.5.3.1 Arguments des parties

7.5.3.1.1 Nouvelle-Zélande

7.841. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 14, dans la mesure où le Groupe spécial considère qu'il s'agit d'une mesure intérieure, est contraire à l'article III:4 du GATT de 1994.[2342] Elle affirme que les restrictions inhérentes à la mesure 14 ne s'appliquent qu'aux viandes et abats de bovins importés et non aux produits nationaux.[2343] Selon la Nouvelle-Zélande, comme l'origine est le seul facteur qui détermine si les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution s'appliquent, les viandes et abats de bovins importés et nationaux sont "similaires" aux fins de l'article III:4 du GATT de 1994.[2344] La Nouvelle-Zélande fait aussi valoir que le Règlement n° 139/2014 du MOA et le Règlement n° 46/2013 du MOT sont des "lois, … règlements ou … prescriptions"[2345] et qu'ils affectent sans aucun doute la vente et l'utilisation des viandes et abats de bovins importés sur le marché intérieur.[2346] D'après elle, les règlements indonésiens affectent l'"utilisation" des animaux et produits d'origine animale en prescrivant explicitement l'utilisation qui peut être faite des viandes et abats de bovins importés. Ces utilisations se limitent à celles énumérées dans les règlements pertinents, à savoir une utilisation par l'industrie, les hôtels, les restaurants, la restauration et pour d'autres besoins spéciaux. En outre, la Nouvelle-Zélande fait valoir que les règlements indonésiens affectent également la vente et la mise en vente des viandes et abats de bovins importés sur le marché intérieur parce que ces produits ne peuvent pas être vendus directement aux consommateurs, que ce soit sur les marchés modernes (comme les supermarchés ou les hypermarchés) ou sur les marchés traditionnels (comme les marchés de produits frais, les petits étals ou magasins, ou les stands de rue).[2347]

7.842. La Nouvelle-Zélande fait en outre valoir que les mesures soumettent les produits importés à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux "similaires". Elle rappelle qu'une analyse du "traitement non moins favorable" exige un examen "de la conception, de la structure et du fonctionnement attendu de la mesure" afin de faire ressortir ses implications sur les conditions de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux similaires.[2348] Elle soutient que la mesure 14 traite formellement les viandes et abats de bovins importés différemment de leurs équivalents nationaux parce que les viandes et abats de bovins nationaux ne sont pas visés par des restrictions quant à l'utilisation qui peut en être faite sur le marché intérieur indonésien ou dans certains points de vente.[2349] La Nouvelle-Zélande fait donc valoir que les règlements indonésiens réduisent brutalement la "possibilité commerciale d'atteindre" les consommateurs comme le faisait le double système de vente au détail dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*.[2350] Elle conclut que le traitement formellement différent accordé par l'Indonésie aux animaux et produits d'origine animale importés et nationaux similaires affecte donc les conditions de concurrence au détriment des produits importés et soumet les animaux et produits d'origine animale importés à un traitement qui est "moins favorable".[2351] La Nouvelle-Zélande affirme en outre qu'elle n'a pas connaissance, et que l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve concernant, de quelconques restrictions

[2342] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 398.
[2343] La Nouvelle-Zélande fait référence à l'article 32 du Règlement n° 139/2014 du MOA (pièce JE-26) et à l'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT (pièce JE-18).
[2344] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 400.
[2345] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 401.
[2346] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 402.
[2347] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 403.
[2348] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 404 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 129).
[2349] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 405 (faisant référence à l'article 17 du Règlement n° 46/2013 du MOT, pièce JE-18, et à l'article 32 du Règlement n° 139/2014 du MOA, pièce JE-26).
[2350] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 404 à 406.
[2351] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 407.

équivalentes applicables aux produits nationaux similaires.[2352] Elle soutient que le traitement auquel sont soumis les viandes et abats de bovins importés est à la fois formellement différent de celui qui est accordé aux viandes et abats de bovins indonésiens, et moins favorable, car il empêche la vente du produit importé dans des points de vente où la vente de la viande de bœuf nationale est autorisée.[2353]

7.843. La Nouvelle-Zélande fait en outre valoir que l'Indonésie ne traite pas la prohibition de la vente des importations de viandes et d'abats de bovins sur les "marchés modernes" (comme les supermarchés).[2354] Elle affirme que l'Indonésie essaie seulement de réfuter ses arguments concernant la prohibition de la vente de produits carnés sur les marchés traditionnels.[2355] Elle conclut que l'Indonésie n'a pas réfuté les éléments *prima facie* établis par la Nouvelle-Zélande selon lesquels les prohibitions concernant l'utilisation, la vente et la distribution des viandes et abats de bovins importés sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT.[2356]

7.5.3.1.2 Indonésie

7.844. S'agissant de l'allégation alléguée de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la restriction à la vente sur le marché indonésien traditionnel en plein air soumet à un traitement moins favorable par rapport à celui qui est accordé aux produits nationaux similaires, l'Indonésie répond que cette prescription s'applique de manière uniforme aux importations et aux produits nationaux. Elle soutient en outre que la mesure 14 ne soumet pas les importations à un traitement moins favorable par rapport aux produits nationaux similaires au sens de l'article III:4.[2357]

7.5.3.2 Analyse du Groupe spécial

7.845. Nous rappelons que plus haut dans la section 7.2.18.3, nous avons constaté que la mesure 14 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. Nous avons également constaté que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure 14 était justifiée au regard de l'article XX a) et b) du GATT de 1994. Nous rappelons en outre qu'"[u]n groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"".[2358] Le Groupe spécial considère que ses constatations concernant l'incompatibilité de la mesure 14 et l'absence de justification au regard de l'article XX a) et b) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend. Par conséquent, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques concernant la compatibilité de la mesure 14 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

7.846. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur la compatibilité de la mesure 14 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

7.5.4 Question de savoir si la mesure 15 (prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf) est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

7.5.4.1 Arguments des parties

7.5.4.1.1 Nouvelle-Zélande

7.847. La Nouvelle-Zélande allègue que la mesure 15, dans la mesure où le Groupe spécial considère qu'il s'agit d'une mesure intérieure, est contraire à l'article III:4 du GATT de 1994.[2359]

[2352] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 129.
[2353] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 130.
[2354] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 131.
[2355] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 132.
[2356] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 133.
[2357] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 188.
[2358] Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223 (faisant référence à l'article 21:1 du Mémorandum d'accord).
[2359] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 387.

Comme la mesure 15 est fondée exclusivement sur l'origine d'un produit puisque, de par sa conception, elle impose d'acheter de la viande de bœuf de production nationale afin d'obtenir le droit d'importer de la viande de bœuf en provenance d'ailleurs[2360], la viande de bœuf produite en Indonésie est "similaire" à la viande de bœuf produite ailleurs aux fins de l'article III:4 du GATT.[2361] La Nouvelle-Zélande fait en outre valoir que le Règlement n° 139/2014 du MOA est une "loi[], [un] règlement[] ou [une] prescription[]" au sens de l'article III:4 du GATT de 1994.[2362] De plus, elle soutient que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur "affecte" la "vente, l'achat ou l'utilisation sur le marché intérieur" des produits importés au sens de l'article III:4[2363] parce qu'elle incite à acheter de la viande de bœuf de production nationale et de ce fait "affecte" la "vente, l'achat ou l'utilisation sur le marché intérieur" de la viande de bœuf en Indonésie. Les importateurs ne sont pas libres d'acheter des produits importés conformément à leurs propres considérations commerciales. La Nouvelle-Zélande explique qu'en fait, leurs décisions d'achat concernant les viandes de bœuf importée et de production nationale sont faussées en faveur des produits de production nationale.[2364]

7.848. La Nouvelle-Zélande fait valoir que la mesure 15 soumet les produits importés à un traitement moins favorable que le traitement qui est accordé aux produits nationaux similaires. Faisant référence au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, elle soutient que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur modifie les conditions de concurrence sur le marché pertinent au détriment des produits importés en accordant un avantage à l'achat de produits similaires de production nationale qui n'est pas accordé au produit importé. En particulier, elle explique qu'en conséquence de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur, l'achat de viande de bœuf de production nationale donne aux importateurs la capacité d'importer des produits du bœuf grâce à l'octroi de recommandations du MOA que les importateurs ne pourraient pas obtenir s'ils ne démontraient pas qu'ils respectaient la prescription relative aux achats sur le marché intérieur. À son avis, par définition, l'achat de produits importés ne confère pas le même avantage.[2365] En réponse à l'argument de l'Indonésie selon lequel la mesure 15 n'est pas incompatible avec l'article III:4 parce qu'"elle n'a jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation", la Nouvelle-Zélande soutient que ce point n'est pas pertinent aux fins de l'article III:4.[2366] Elle affirme en outre que la mesure 15 est analogue à la prescription imposant d'acheter du riz de production nationale examinée par le Groupe spécial *Turquie – Riz*[2367] et à la prescription relative à la teneur en éléments locaux visée dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*.[2368]

7.5.4.1.2 Indonésie

7.849. L'Indonésie affirme que la Nouvelle-Zélande n'a pas établi *prima facie* que ses procédures de licences d'importation étaient incompatibles avec l'article III:4 du GATT. Elle fait valoir que les renseignements versés au dossier démontrent que la prescription relative aux achats de produits d'origine animale sur le marché intérieur n'a jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation.[2369]

7.5.4.2 Analyse du Groupe spécial

7.850. Nous rappelons que plus haut dans la section 7.2.19.3, nous avons constaté que la mesure 15 était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constituait une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. Nous avons également constaté que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure 15 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Nous rappelons en

[2360] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 389 (faisant référence à l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.274 à 6.276).
[2361] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 389.
[2362] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 390.
[2363] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 391.
[2364] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 393.
[2365] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 394.
[2366] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 152 à 154.
[2367] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 395 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.234).
[2368] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 395 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.292 et 6.294).
[2369] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 275.

outre qu'"[u]n groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"".[2370] Le Groupe spécial considère que ses constatations concernant l'incompatibilité de la mesure 15 et l'absence de justification au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend. Par conséquent, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques concernant la compatibilité de la mesure 15 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

7.851. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur la compatibilité de la mesure 15 avec l'article III:4 du GATT de 1994.

7.6 Allégations au titre de l'Accord sur les licences d'importation

7.6.1 Introduction

7.852. Les coplaignants ont allégué que, dans la mesure où le Groupe spécial constaterait que les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et durées de validité limités) constituaient des procédures de licences non automatiques, elles étaient incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2371] Dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, ils ont aussi allégué que, dans la mesure où le régime de licences d'importation de l'Indonésie entrait dans le champ d'application de l'article 2 de l'Accord sur les licences d'importation, ces mesures étaient également incompatibles avec l'article 2:2 a) dudit accord.[2372] Contrairement à ce qu'ils ont fait pour leurs allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, les coplaignants n'ont présenté aucune argumentation à l'appui de leurs allégations au titre de l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation. Par conséquent, en l'absence de toute argumentation, nous constatons que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* l'existence d'une incompatibilité des mesures 1 et 11 avec l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation.

7.853. Par conséquent, nous n'examinerons que les allégations des coplaignants au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. À cet égard, nous relevons que les deux coplaignants ont présenté des arguments conjointement pour les deux mesures. L'Indonésie a également suivi cette approche dans sa réponse. Nous suivrons donc la même approche dans le cadre de notre analyse.

7.6.2 Question de savoir si les mesures 1 et 11 (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités) sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation

7.6.2.1 Arguments des parties

7.6.2.1.1 Nouvelle-Zélande

7.854. La Nouvelle-Zélande allègue que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités sont des procédures de licences d'importation non automatiques qui sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2373] Elle affirme que ces mesures sont des procédures de licences non automatiques, parce que les demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation ne peuvent être présentées et accordées que pendant des périodes limitées et ne peuvent donc pas être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement; et que l'administration du régime de licences au moyen de l'imposition de créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités a

[2370] Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223 (faisant référence à l'article 21:1 du Mémorandum d'accord).

[2371] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 421; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 384.

[2372] Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, notes de bas de page 5 et 8; États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, notes de bas de page 5 et 8.

[2373] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 426; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 17.

un effet de restriction sur les importations.[2374] Elle fait en outre valoir que les affirmations de l'Indonésie concernant l'automaticité de son régime de licences sont inexactes parce que le régime de licences indonésien ne satisfait pas aux prescriptions d'une procédure de licences d'importation "automatiques" au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les licences d'importation.[2375]

7.855. La Nouvelle-Zélande observe que la première phrase de l'article 3:2 dispose que les licences non automatiques n'exerceront pas d'effets de restriction ou de distorsion des échanges autres que ceux que causera l'introduction de la restriction. Selon la Nouvelle-Zélande, afin de déterminer si les procédures administratives pertinentes en matière de licences d'importation exercent des effets additionnels de restriction ou de distorsion des échanges, il est nécessaire d'identifier la "mesure" correspondante qui est mise en œuvre au moyen de ces procédures. Elle fait valoir qu'il n'existe toutefois aucune mesure correspondante légitime mise en œuvre par l'Indonésie au moyen des créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités. Elle affirme que les effets de restriction et de distorsion des échanges résultant de ces prescriptions s'ajoutent à la restriction correspondante et sont donc incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2376] La Nouvelle-Zélande soutient que les importateurs sont empêchés d'obtenir des licences d'importation en dehors des créneaux de présentation des demandes limités et qu'il en résulte une diminution des importations au début de chaque période de validité en raison du décalage entre la délivrance des autorisations d'importation et le traitement et l'expédition des produits vers l'Indonésie. Elle ajoute que cela perturbe aussi les importations à la fin de chaque période de validité parce que les importateurs ne veulent pas qu'à cause de retards d'expédition ou autres, les produits arrivent après la fin de la période de validité de la licence, ce qui pourrait entraîner l'application de sanctions à l'encontre de l'importateur.[2377] La Nouvelle-Zélande fait valoir que, puisque ces procédures de licences d'importation ne servent pas à mettre en œuvre une mesure de fond correspondante, tout effet de restriction ou de distorsion des échanges "s'ajou[tera]" nécessairement aux fins de l'article 3:2. Elle affirme en outre que, par conséquent, les mesures sont incompatibles avec la première phrase de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2378]

7.856. La Nouvelle-Zélande ajoute que la deuxième phrase de l'article 3:2 dispose que "les procédures de licences non automatiques correspondront, quant à leur champ d'application et à leur durée, à la mesure qu'elles servent à mettre en œuvre et elles n'imposeront pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure". Selon la Nouvelle-Zélande, les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation ne servent à mettre en œuvre aucune mesure correspondante légitime et, en conséquence, toute charge administrative imposée par ces prescriptions est également incompatible avec la deuxième phrase de l'article 3:2.[2379] La Nouvelle-Zélande soutient que les recommandations du MOA et les autorisations d'importation doivent être demandées pendant des périodes limitées et sont valides pour trois ou six mois. Elle fait valoir qu'elle a démontré que le respect de chacune de ces prescriptions imposait une charge extrêmement lourde aux importateurs. Elle affirme que ces procédures ne satisfont pas au critère voulant qu'elles n'imposent pas une charge plus lourde que ce qui est "absolument nécessaire" qui est prescrit par l'article 3:2.[2380] La Nouvelle-Zélande conclut que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités des recommandations du MOA et des autorisations d'importation pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles sont des procédures de licences non automatiques qui sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2381]

7.857. Faisant référence à l'invocation par l'Indonésie de l'article 1:6 de l'Accord sur les licences d'importation à l'appui de son affirmation selon laquelle ses procédures de licences sont

[2374] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 425; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 21.
[2375] Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphe 68; réponse à la question n° 8 du Groupe spécial.
[2376] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 426 et 427; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 22.
[2377] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 429; deuxième communication écrite, paragraphe 69.
[2378] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 431.
[2379] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 432.
[2380] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 433.
[2381] Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 434.

"automatiques", la Nouvelle-Zélande dit que, d'après ce qu'elle comprend, l'argument de l'Indonésie est qu'afin de donner effet à l'article 1:6, il faut donner de l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation une interprétation selon laquelle "les demandes de licences [n'ont pas besoin d'] être présentées n'importe quel jour ouvrable".[2382] La Nouvelle-Zélande soutient, toutefois, que l'interprétation inédite que l'Indonésie donne de l'article 2:2 a) ii) sort l'article 1:6 de son contexte et n'est pas étayée par les termes de l'article 2:2.[2383] Elle affirme que l'article 1:6 reconnaît seulement qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles des dates de clôture sont admissibles dans le cadre d'un régime de licences d'importation par ailleurs compatible avec les règles de l'OMC. Elle relève que, par exemple, aux fins de l'administration d'un contingent tarifaire compatible avec les règles de l'OMC, il peut , dans certains cas, être nécessaire de fixer une date de clôture pour la présentation des demandes afin de répartir le contingent tarifaire entre les requérants. Elle observe qu'une telle prescription ne satisferait pas aux prescriptions des "licences automatiques" énoncées à l'article 2:1 (parce que, entre autres choses, elle ne permettrait pas la présentation de demandes "n'importe quel jour ouvrable"). Cependant, selon la Nouvelle-Zélande, cette prescription pourrait toujours être admissible au titre de l'article 3:2 en tant que procédure de licences non automatiques à condition qu'elle n'exerce pas d'effets de restriction ou de distorsion des échanges s'ajoutant à ceux que causerait l'introduction du contingent tarifaire correspondant.[2384]

7.6.2.1.2 États-Unis

7.858. Les États-Unis allèguent que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités sont des prescriptions en matière de licences d'importation non automatiques qui sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2385] Selon eux, la demande et l'obtention de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation répondent à la définition des "formalités de licences d'importation" énoncée à l'article 1:1 de l'Accord sur les licences d'importation.[2386] Les États-Unis soutiennent que l'article 3:1 définit les procédures de licences d'importation non automatiques de manière négative, comme étant les "licences d'importation qui ne répondent pas à la définition énoncée au paragraphe 1 de l'article 2" et que l'article 2:1 définit les "licences d'importation automatiques" comme les "licences d'importation qui sont accordées dans tous les cas suite à la présentation d'une demande et conformément aux prescriptions du paragraphe 2 a)". Pour sa part, le paragraphe 2 a) dispose que les procédures de licences automatiques "ne seront pas administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations" et que les procédures seront réputées exercer de tels effets de restriction sur les échanges "excepté dans les conditions suivantes … ii) les demandes de licences peuvent être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises".[2387] Les États-Unis affirment que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité ne peuvent pas être considérées comme des "licences d'importation automatiques" et relèvent donc des "licences d'importation non automatiques". Ils affirment que les demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation ne peuvent pas être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises; que les demandes ne peuvent être présentées que pendant des créneaux de présentation limités au cours du mois précédant le début d'une période de validité aux fins de l'importation, c'est-à-dire en décembre ou juin pour les produits horticoles et en décembre, mars, juin ou septembre pour les animaux et produits d'origine animale.[2388] Les États-Unis ajoutent que les affirmations de l'Indonésie selon lesquelles ses régimes de licences d'importation sont "automatiques" et "transparents" reposent sur une hypothèse juridique erronée et sont inexactes d'un point de vue factuel.[2389] Ils soutiennent qu'indépendamment du nombre de demandes approuvées, ou de l'absence de pouvoir discrétionnaire de la part des fonctionnaires indonésiens lors de l'examen de ces demandes, ces

[2382] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 18.
[2383] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 19.
[2384] Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 20.
[2385] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 388 et 394; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 12; réponse à la question n° 8 du Groupe spécial.
[2386] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 385.
[2387] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 386; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 9.
[2388] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 387.
[2389] États-Unis, réponse à la question n° 8 du Groupe spécial, paragraphes 42, 43 et 46.

mesures ne peuvent pas être considérées comme "automatiques" dans quelque sens du terme que ce soit.[2390]

7.859. Les États-Unis ajoutent que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ont des effets "de restriction" sur les importations.[2391] Ils soutiennent que pour évaluer une procédure de licences d'importation au regard de la première phrase de l'article 3:2, il faut identifier la "restriction" mise en œuvre par les procédures de licences d'importation. Ils font valoir, toutefois, que les instruments juridiques établissant les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité ne contiennent aucune description ou mention d'une "restriction" distincte des procédures de licences elles-mêmes. Ils affirment qu'au contraire, le Règlement n° 46/2013 du MOT donne seulement à penser que le but du régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale est "d'améliorer la protection des consommateurs, de préserver les ressources naturelles, d'apporter certitude et transparence aux entreprises, et de simplifier le processus de délivrance des licences et l'administration des importations"; et que, de même, le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié, qui régit les produits horticoles, dispose que son but est de "protéger les consommateurs, de créer des conditions de certitude et de transparence pour les entreprises et de simplifier le proccessus de délivrance des licences et l'administration des importations".[2392] Les États-Unis ajoutent que lorsque l'Indonésie a notifié le Règlement n° 46/2013 du MOT au Comité des licences d'importation, les notifications n'identifiaient aucune mesure mise en œuvre au moyen de la procédure de licences d'importation. Ils affirment que la notification de l'Indonésie concernant le Règlement n° 16/2013 du MOT indiquait aucun objectif administratif pour le Règlement et que la notification concernant le Règlement n° 46/2013 du MOT disait que son objectif administratif était "de promouvoir un commerce florissant, d'établir un environnement propice aux activités des entreprises, et de favoriser la gestion ordonnée des importations".[2393]

7.860. Les États-Unis affirment que dans la mesure où le Groupe spécial considérerait que les prescriptions sont des procédures de licences d'importation non automatiques, toutefois, les effets de restriction de ces prescriptions doivent être considérés comme des "effets de restriction ou de distorsion des échanges" qui "s'ajou[tent]" au sens de la première phrase de l'article 3:2.[2394] Ils soutiennent que ces effets de restriction sont considérables: 1) les importateurs ne peuvent pas demander de permis d'importation additionnels ou différents en dehors des créneaux de présentation des demandes limités; 2) les importations sont restreintes au début de chaque période de validité parce que les exportateurs ne peuvent pas commencer à effectuer les inspections sanitaires nécessaires et à expédier le produit tant que les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées pour chaque période; et 3) les importations sont restreintes à la fin de chaque période de validité car les importateurs doivent cesser les expéditions plusieurs semaines avant la fin de chacune des périodes pour être certains que leurs marchandises arrivent en Indonésie et sont dédouanées avant le dernier jour de la période.[2395]

7.861. Les États-Unis font valoir que l'analyse au regard de la deuxième phrase de l'article 3:2 doit aussi commencer par l'identification de la "mesure" que le régime de licences met en œuvre. Ils affirment, toutefois, que pour les raisons exposées plus haut, les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité ne mettent en œuvre aucune mesure identifiable.[2396] Ils ajoutent que parce que les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité ne mettent en œuvre aucune "mesure" correspondante, l'article 3:2 ne s'applique pas à ces prescriptions. Ils affirment que dans la mesure où le Groupe spécial considérerait que les prescriptions sont des procédures de licences d'importation non automatiques, toutefois, les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité doivent être considérés comme "impo[sant] une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure".[2397]

[2390] États-Unis, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 12; réponse à la question n° 8 du Groupe spécial.
[2391] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 387.
[2392] États-Unis, première communication écrite, paragraphes 388 et 389.
[2393] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 390.
[2394] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 390.
[2395] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 391.
[2396] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 392.
[2397] États-Unis, première communication écrite, paragraphe 393.

7.862. Les États-Unis affirment que l'argument de l'Indonésie repose sur l'hypothèse que ses mesures concernant les licences d'importation sont des "procédures de licences d'importation" au sens de l'Accord sur les licences d'importation, alors que les États-Unis font valoir qu'elles n'en sont pas. Ils font valoir que l'Accord sur les licences d'importation établit une distinction entre les "procédures" utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation, qui sont visées par l'Accord sur les licences d'importation, et les règles de fond elles-mêmes.[2398] Ils affirment que les régimes de licences d'importation de l'Indonésie comprennent des procédures pour l'administration des régimes, c'est-à-dire les procédures de demande de recommandations et d'autorisations d'importation, mais que les mesures contestées par les coplaignants ont une portée beaucoup plus grande, englobant des règles et prescriptions de fond, y compris des restrictions et prohibitions à l'importation. Les États-Unis ajoutent que leur contestation des régimes de l'Indonésie vise ces restrictions et prohibitions de fond.[2399] Ils soutiennent aussi que l'interprétation proposée par l'Indonésie permettrait à un pays d'imposer n'importe quelle prescription visant soit les procédures de licences d'importation soit l'importation elle-même, aussi restrictive soit-elle pour le commerce, et signifierait que pour autant qu'il soit finalement accédé à toutes les demandes remplissant les conditions légales, le régime serait considéré comme automatique.[2400]

7.6.2.1.3 Indonésie

7.863. L'Indonésie fait valoir que les plaignants n'ont pas établi *prima facie* que ses procédures de demande de licences d'importation étaient incompatibles avec les obligations lui incombant au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. Elle fait valoir que son régime de licences d'importation est automatique (c'est-à-dire non "discrétionnaire") et ne relève donc pas de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation.[2401] Elle affirme que les plaignants n'ont pas démontré qu'un quelconque importateur qui remplissait toutes les conditions administratives prescrites par son régime de licences d'importation s'était jamais vu refuser une licence d'importation. Elle soutient qu'au contraire, tout importateur qui remplit les conditions légales clairement définies se voit automatiquement accorder une licence d'importation par les autorités indonésiennes.[2402] Elle ajoute qu'aucun des règlements ne confère à l'organisme le pouvoir discrétionnaire de rejeter une demande qui remplit toutes les conditions légales. L'Indonésie affirme que: i) toutes les personnes, entreprises ou institutions qui remplissent les conditions légales prescrites par le Membre importateur pour effectuer des opérations d'importation portant sur des produits soumis à licence automatique ont le droit, dans des conditions d'égalité, de demander et d'obtenir des licences d'importation; ii) les demandes de licences peuvent être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises; iii) les demandes de licences présentées sous une forme appropriée et complète sont approuvées immédiatement à leur réception, pour autant que cela est administrativement possible, et en tout état de cause dans un délai maximal de 10 jours ouvrables.[2403]

7.864. L'Indonésie affirme qu'en ce qui concerne les délais relatifs aux demandes, l'article 8 1) du Règlement n° 71/2015 du MOT pour certains produits horticoles et l'article 11 3) du Règlement n° 46/2013 du MOT pour certains animaux et produits d'origine animale disposent que les autorisations d'importation doivent être accordées dans un délai de deux jours ouvrables. En outre, elle affirme que, conformément à l'article 12 1) du Règlement n° 86/2013 du MOA pour certains produits horticoles et à l'article 25 du Règlement n° 139/2014 du MOA pour certains animaux et produits d'origine animale, les RIPH/recommandations du MOA doivent être accordées dans un délai de sept jours ouvrables.[2404] Elle fait en outre valoir qu'en fait, au cours de la période 2013-2015, aucune demande remplissant toutes les conditions légales n'a été rejetée par l'organisme de réglementation.[2405] L'Indonésie fait référence au tableau qu'elle a présenté dans sa

[2398] États-Unis, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 10.
[2399] États-Unis, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 11.
[2400] États-Unis, réponse à la question n° 8 du Groupe spécial, paragraphes 48 et 49.
[2401] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 175; deuxième communication écrite, paragraphes 44 à 46 et 66; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphes 20 et 23.
[2402] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 175.
[2403] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 52.
[2404] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 54; réponse à la question n° 77 du Groupe spécial.
[2405] L'Indonésie affirme que, par exemple, en 2015, 271 demandes de RIPH ont été présentées. Elle affirme en outre que toutes les demandes remplissaient les conditions légales et que le Ministère de l'agriculture a délivré des RIPH pour la totalité des 271 demandes. Selon l'Indonésie, au cours de la même année, 161 demandes d'autorisation d'importation pour des produits horticoles ont été présentées au Ministère

réponse à la question n° 8 du Groupe spécial et fait valoir que ce tableau montre clairement que presque toutes les demandes de RIPH/recommandation du MOA ou d'autorisations d'importation ont été accordées sauf en 2013 lorsque "1 des 555 demandes d'autorisation d'importation pour des produits horticoles et 8 des 1 440 demandes d'autorisation d'importation pour des animaux et produits d'origine animale ont été rejetées".[2406] Elle fait valoir que le MOT a rejeté les demandes d'autorisation d'importation identifiées comme "rejetées" parce que l'importateur avait présenté des demandes incomplètes et/ou inexactes. Elle affirme qu'en 2014, huit demandes de RIPH ont été rejetées parce qu'elles étaient inexactes.[2407]

7.865. L'Indonésie fait référence à l'article 1:1 de l'Accord sur les licences d'importation et fait valoir que ses formalités de licences d'importation pour certains produits horticoles et pour certains animaux et produits d'origine animale constituent des procédures administratives utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation qui exigent, comme condition préalable à l'importation des produits pertinents sur le territoire douanier de l'Indonésie, la présentation au MOA et au MOT, ainsi qu'à d'autres organes administratifs compétents, d'une demande et d'autres documents justificatifs.[2408] Elle fait observer que sans une autorisation d'importation délivrée par le Ministère du commerce et sans une RIPH pour certains produits horticoles et une recommandation du MOA pour certains animaux et produits d'origine animale, un importateur ne peut pas importer ces produits en Indonésie. Elle soutient que la question de savoir si les prescriptions en matière de licences d'importation de l'Indonésie pour certains produits horticoles et certains animaux et produits d'origine animale équivalent à des "formalités de licences d'importation" au sens de l'article 1:1 n'était pas en cause en l'espèce.[2409]

7.866. L'Indonésie soutient que son régime de licences d'importation n'est pas restrictif pour le commerce parce qu'il est appliqué d'une manière qui ne cause pas d'effets de restriction des échanges.[2410] C'est pourquoi elle estime que son régime de licences est expressément autorisé par l'article 2:2 de l'Accord sur les licences d'importation.[2411] Elle affirme qu'en l'espèce il n'y a pas de lien de causalité entre la mise en œuvre du régime de licences d'importation et la diminution de la part de marché des coplaignants à laquelle on s'attendrait dans le cas d'une mesure restrictive pour le commerce.[2412]

7.867. L'Indonésie affirme que la deuxième phrase de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation dispose que les procédures de licences non automatiques correspondront, quant à leur champ d'application et à leur durée, à la mesure qu'elles servent à mettre en œuvre et n'imposeront pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure. Elle soutient que son régime de licences d'importation pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale a un champ d'application et une durée différents selon que les importateurs utilisent les produits importés comme matières premières ou sont des négociants. En particulier, elle ajoute que, pour les produits horticoles, des dispositions différentes s'appliquent à l'importation des produits horticoles frais, des produits horticoles

---

du commerce. L'Indonésie affirme que le Ministère du commerce a délivré 161 autorisations d'importation parce que toutes les demandes remplissaient les conditions légales prévues dans les règlements pertinents. S'agissant des animaux et produits d'origine animale, en 2015, 239 demandes d'autorisation d'importation ont été présentées et le Ministère du commerce a délivré 239 autorisations d'importation. En outre, l'Indonésie fait valoir qu'en 2015, 1 126 demandes d'autorisation d'importation concernant des produits d'origine animale ont été présentées, que les 1 126 demandes remplissaient toutes les conditions légales prévues par les règlements pertinents et que le Ministère du commerce a par conséquent délivré les autorisations d'importation correspondant aux 1 126 demandes. Indonésie, première communication écrite, paragraphe 176; deuxième communication écrite, paragraphes 47 et 50; déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 18.

[2406] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 48 et 49.

[2407] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 49.

[2408] Indonésie, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial.

[2409] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 42 et 43.

[2410] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 19.

[2411] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 177.

[2412] L'Indonésie fait valoir que la part de marché des plaignants a en fait augmenté. Selon elle, en ce qui concerne les produits horticoles frais, la part de marché des États-Unis pour les oranges s'établissait en 2012 à 11%; en 2013, à 15%; et en 2014, à 22%. L'Indonésie ajoute que, s'agissant des produits horticoles transformés, la part de marché des États-Unis pour les pommes de terre en morceaux congelées était de 33% en 2012; de 48% en 2013; et de 49% en 2014. En outre, elle affirme que pour le jus de pamplemousse ou de pomelo, la part de marché des États-Unis était de 11% en 2012; de 56% en 2013; et de 85% en 2014. Première communication écrite de l'Indonésie, paragraphe 178.

transformés, ou des piments et échalotes. De même, l'Indonésie affirme que pour les animaux et produits d'origine animale, il existe des catégories différentes auxquelles s'appliquent des dispositions différentes et que la durée de validité de chaque licence d'importation peut varier selon les produits. Elle conclut que ses procédures de licences d'importation correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à la mesure qu'elles servent à mettre en œuvre[2413] et que, par conséquent, l'allégation formulée par les plaignants au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation doit être jugée sans fondement.[2414]

7.868. L'Indonésie soutient que l'interprétation donnée par les coplaignants de l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation est erronée.[2415] Elle soutient que les créneaux de présentation des demandes d'autorisation d'importation ne s'appliquent pas aux piments et échalotes frais et aux produits horticoles transformés, ni aux produits horticoles frais importés pour être utilisés comme matières premières par les détenteurs d'un API-P. Elle affirme que, dans le cas des importateurs ayant un API-U pour certains produits horticoles frais, le créneau de présentation des demandes de RIPH et d'autorisations d'importation est régi par l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT et par l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA. L'Indonésie affirme en outre que, conformément à l'article 11 du Règlement n° 71/2015 du MOT, les importateurs ayant un API-U peuvent présenter leur demande d'autorisation d'importation de certains produits horticoles frais un mois avant le début de la période (en décembre de l'année précédente pour la période allant de janvier à juin et en juin pour la période allant de juillet à décembre). Elle ajoute que, conformément à l'article 13 du Règlement n° 86/2013 du MOA, un importateur peut présenter une demande de RIPH au début du mois de novembre de l'année précédente pour la période allant de janvier à juin et au début du mois de mai de l'année en cours pour la période allant de juillet à décembre. L'Indonésie affirme que, par conséquent, le créneau de présentation des demandes ouvre deux mois avant le début de la période.[2416] Elle fait en outre valoir qu'en ce qui concerne les animaux et produits d'origine animale, conformément au Règlement n° 46/2013 du MOT, le créneau de présentation des demandes d'autorisation d'importation ouvre un mois avant le début des périodes de validité et ne s'applique qu'aux produits énumérés à l'annexe I. L'Indonésie ajoute qu'il n'y a pas de créneau de présentation des demandes pour les produits énumérés à l'annexe II.[2417] Elle affirme que, selon l'interprétation de l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation donnée par les plaignants, une demande de licence d'importation doit être acceptée n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement, ce laps de temps étant indéterminé. Par exemple, si un importateur prévoit d'importer des pommes des États-Unis en 2025, il doit être autorisé à présenter sa demande de RIPH et d'autorisation d'importation en 2016, et les Ministères de l'agriculture et du commerce doivent accepter les demandes et les traiter dans un délai maximal de dix jours ouvrables afin de ne pas agir en violation de l'article 2:2 a) ii) et iii) de l'Accord sur les licences d'importation.[2418] L'Indonésie ne souscrit pas à cette interprétation qui, selon elle, est large et erronée.[2419]

7.869. Selon l'Indonésie, le sens ordinaire du terme "prior to" (avant) d'après les dictionnaires Oxford, est antérieurement à un moment ou événement particulier. Elle fait valoir que ce sens ordinaire ne laisse pas entendre que le terme "avant" puisse être interprété comme désignant un laps de temps indéterminé antérieur à un moment ou événement particulier.[2420] Par conséquent, elle affirme que cela laisse la question d'interprétation en suspens. Elle trouve des éléments à l'appui de son point de vue dans les constatations formulées par l'Organe d'appel dans les affaires *Canada – Aéronefs*, *CE – Amiante* et *Japon – Boissons alcooliques II*[2421], dans lesquelles l'Organe d'appel a laissé entendre que le sens ordinaire du terme ne pouvait pas être déterminé en dehors du contexte dans lequel il était employé et sans égard pour l'objet et le but de l'accord en cause.[2422] L'Indonésie affirme qu'en ce qui concerne le contexte et conformément à l'objet et au but de l'Accord sur les licences d'importation, celui qui interprète un traité doit lire toutes les

[2413] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 179.
[2414] Indonésie, première communication écrite, paragraphe 180.
[2415] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 55 et 56.
[2416] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 57.
[2417] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 58.
[2418] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 21.
[2419] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 59.
[2420] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 60 et 61.
[2421] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 62 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, paragraphe 16, et *Japon – Boissons alcooliques II*, paragraphe 104).
[2422] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 62.

dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à toutes, harmonieusement.[2423] Elle affirme que l'article 2:2 a) ii) de l'Accord sur les licences d'importation doit être lu conjointement avec l'article 1:6 dudit accord.[2424] Elle fait valoir que cette disposition reconnaît clairement qu'un créneau de présentation des demandes aux fins des procédures de demandes de licences d'importation est autorisé en vertu de l'Accord sur les licences d'importation.[2425] Elle ajoute qu'elle ménage 15 jours ouvrables (21 jours civils) s'agissant du créneau de présentation des demandes de RIPH pour les produits agricoles, 1 mois s'agissant du créneau de présentation des demandes de recommandations du MOA pour les produits d'origine animale et 1 mois s'agissant du créneau de présentation des demandes d'autorisations d'importation. L'Indonésie affirme en outre que toutes les demandes de RIPH, de recommandations du MOA ou d'autorisations d'importation peuvent être communiquées en ligne aux services INATRADE et REIPPT, qui font partie du Guichet unique national de l'Indonésie ("INSW"). Elle soutient que cela est déjà conforme à l'article 1:6 de l'Accord sur les licences d'importation.[2426]

7.6.2.2 Analyse du Groupe spécial

7.870. Nous rappelons que plus haut dans les sections 7.2.5.3 et 7.2.15.3, nous avons constaté que les mesures 1 et 11 étaient incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par leur conception, leurs principes de base et leur structure révélatrice, elles constituaient une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. Nous rappelons en outre qu'"[u]n groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres""".[2427] Le Groupe spécial considère que ses constatations concernant l'incompatibilité des mesures 1 et 11 avec l'article XI:1 du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend. Par conséquent, le Groupe spécial considère qu'il n'est pas tenu de poursuivre son analyse et de formuler des constatations spécifiques concernant la compatibilité des mesures 1 et 11 avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.

7.871. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur la compatibilité des mesures 1 et 11 avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.

8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION(S)

8.1. Comme cela est décrit plus en détail plus haut, le Groupe spécial *constate* ce qui suit:

a. S'agissant de la demande de décision préliminaire de l'Indonésie:

i. rien dans le libellé de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord n'empêche un plaignant d'énoncer des allégations dans les notes de bas de page de sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Les notes de bas de page font partie du texte d'une demande d'établissement d'un groupe spécial et peuvent être pertinentes pour l'énonciation du fondement juridique de la plainte. Le fait que les coplaignants ont énoncé des allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article III:4 du GATT de 1994 dans les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 de leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ne rend pas ces demandes incompatibles avec les prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord;

ii. l'Indonésie n'a pas démontré que les coplaignants n'avaient pas suffisamment indiqué leurs allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article III:4 du GATT de 1994 parce que la formulation employée dans les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 de leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial était "conditionnelle et ambiguë";

[2423] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 63.
[2424] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 64.
[2425] Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion de fond, paragraphe 22.
[2426] Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 65.
[2427] Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223 (faisant référence à l'article 21:1 du Mémorandum d'accord).

iii. l'Indonésie n'a pas démontré que les coplaignants n'avaient pas suffisamment indiqué leurs allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article III:4 du GATT de 1994, en faisant référence au libellé de ces dispositions lors de la formulation des allégations pertinentes dans les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 des demandes d'établissement d'un groupe spécial et en ne fournissant pas d'explication appropriée ou suffisante quant à la façon dont les mesures en cause étaient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 ou l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation;

iv. nous rejetons donc l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la manière dont les coplaignants ont formulé leurs allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article III:4 du GATT de 1994 dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial n'indiquait pas suffisamment leurs allégations et n'était donc pas conforme aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord;

v. nous constatons en outre que le fait qu'un coplaignant, en l'espèce les États-Unis, n'a pas présenté d'arguments concernant une allégation incluse dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, en l'espèce l'article III:4 du GATT de 1994, dans sa première communication écrite n'est pas pertinent pour ce qui est d'évaluer si cette allégation a été dûment indiquée dans une demande d'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord;

vi. à la lumière de la constatation que nous avons formulée au paragraphe 8.1.a.v ci-dessus, nous rejetons l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle elle a subi un préjudice du fait de la formulation de ces allégations. Selon nous, l'Indonésie devait être informée de ce que les coplaignants présentaient des allégations au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article III:4 du GATT de 1994 et, par conséquent, les droits de l'Indonésie en matière de régularité de la procédure n'ont pas été affectés à cause de la teneur des demandes d'établissement d'un groupe spécial; et

vii. en ce qui concerne la demande de l'Indonésie visant à ce que nous évaluions la conformité avec l'article 6:2 du Mémorandum d'accord de leurs premières communications écrites, le Groupe spécial s'abstient de procéder à une telle évaluation parce que l'article 6:2 régit les prescriptions auxquelles les demandes d'établissement d'un groupe spécial doivent satisfaire mais ne porte pas sur les prescriptions relatives aux premières communications écrites.

b. S'agissant des allégations des coplaignants au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994:

i. les mesures 1 à 7, 9 et 11 à 17 sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par leur conception, leurs principes de base et leur structure révélatrice, elles constituent une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation;

ii. les mesures 8 et 10 sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par leur conception, leurs principes de base et leur structure révélatrice, elles constituent une prohibition à l'importation; et

iii. la mesure 18 est incompatible *en tant que telle* avec l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, de par sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice, elle constitue une restriction ayant un effet limitatif sur l'importation. En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur la question de savoir si la mesure 18 est aussi incompatible *telle qu'appliquée* avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

c. S'agissant du moyen de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994:

i. l'Indonésie n'a pas démontré que les mesures 1, 2 et 3 étaient justifiées au regard de l'article XX d) du GATT de 1994;

ii. l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 4 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994;

iii. l'Indonésie n'a pas démontré que les mesures 5 et 6 étaient justifiées au regard de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994;

iv. l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 7 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994;

v. l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure 8 était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994; et

vi. l'Indonésie n'a pas démontré que les mesures 9 à 18 étaient justifiées au regard de l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994, selon le cas.

8.2. En ce qui concerne les allégations des coplaignants au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer parce que ses constatations concernant l'incompatibilité des mesures 1 à 18 avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'absence de justification au regard de l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend.

8.3. S'agissant des allégations de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer parce que ses constatations concernant l'incompatibilité des mesures 6, 14 et 15 avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'absence de justification au regard de l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend.

8.4. En ce qui concerne les allégations des coplaignants au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer parce que ses constatations concernant l'incompatibilité des mesures 1 et 11 avec l'article XI:1 du GATT de 1994 permettent la résolution efficace du présent différend.

8.5. Le Groupe spécial s'abstient en outre de se prononcer sur les allégations des États-Unis au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 parce que, en l'absence de toute argumentation, les États-Unis n'ont pas établi d'éléments *prima facie*. Il s'abstient aussi de se prononcer sur les allégations des coplaignants au titre de l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation parce que, en l'absence de toute argumentation, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi d'éléments *prima facie*.

8.6. Aux termes de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre des avantages résultant de cet accord. Par conséquent, nous concluons que, dans la mesure où l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994, elle a annulé ou compromis des avantages résultant pour la Nouvelle-Zélande et les États-Unis de cet accord.

8.7. Conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, ayant constaté que l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne les mesures 1 à 18, nous recommandons que l'ORD demande à l'Indonésie de rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre du GATT de 1994.

_____