



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

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

Addendum

Le présent *addendum* contient les annexes A à E du rapport du Groupe spécial qui se trouve dans le document WT/DS477/R-WT/DS478/R.

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

ANNEXE A

DÉCISION PRÉLIMINAIRE DU GROUPE SPÉCIAL

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

ANNEXE A-1

DÉCISION PRÉLIMINAIRE DU GROUPE SPÉCIAL

1 CONTEXTE PROCÉDURAL

1.1. Le 11 décembre 2015, l'Indonésie a présenté au Groupe spécial une demande de décision préliminaire concernant la compatibilité des demandes d'établissement d'un groupe spécial et des premières et deuxième communications écrites présentées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis avec les prescriptions du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord).¹ Spécifiquement, elle a demandé au Groupe spécial une décision dans laquelle celui-ci constate que:

- a. les allégations "apparentes" des coplaignants au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord sur les licences d'importation) ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial; et
- b. le fait que, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ainsi que dans leurs premières communications écrites, les coplaignants n'ont pas satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord à "clairement porté préjudice, et continue de porter préjudice", à la préparation de la défense de l'Indonésie, portant ainsi atteinte à son droit à une procédure régulière dans la présente procédure.²

1.2. Après que le Groupe spécial les a invités à faire part de leurs vues sur la demande de l'Indonésie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont présenté une communication conjointe le 21 décembre 2015.³ Le Groupe spécial a par ailleurs ménagé aux tierces parties la possibilité de formuler des observations sur la demande de décision préliminaire avant la présentation de la première communication écrite de l'Indonésie et donc avant la date indiquée dans le calendrier du Groupe spécial concernant les communications des tierces parties. Seuls l'Australie et le Brésil ont profité de cette possibilité et ont présenté au Groupe spécial, le 6 janvier 2016, leurs observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie.

1.3. Ayant attentivement examiné la demande de l'Indonésie et les observations écrites des coplaignants et des tierces parties susmentionnées, et étant donné que l'Indonésie a demandé que nous nous prononcions sur cette question avant la première réunion de fond⁴, le Groupe spécial a décidé de communiquer ses conclusions sur la demande de l'Indonésie le 27 janvier 2016, soit avant la première réunion de fond. À ce moment-là, il a indiqué que, conformément à la pratique antérieure⁵ et par souci d'efficacité de la procédure, des raisons plus détaillées à l'appui de ces conclusions seraient données dès que possible et, en tout état de cause, avant la date de la remise du rapport intérimaire.⁶ Notre décision est exposée ci-après et comprend les conclusions communiquées aux parties le 27 janvier 2016.

2 PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES ET DES TIERCES PARTIES

2.1 Principaux arguments des parties

2.1.1 Indonésie

2.1. L'Indonésie demande au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire dans laquelle il constate que les premières communications écrites des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande sont

¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 1.

² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 28.

³ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie.

⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 3.

⁵ 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.

⁶ Conclusions de la Décision préliminaire du Groupe spécial, 27 janvier 2016, paragraphe 1.3. Ces conclusions feront partie du rapport intérimaire du Groupe spécial.

incompatibles avec les prescriptions du Mémorandum d'accord.⁷ Spécifiquement, elle soutient que les "allégations potentielles" des coplaignants 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 n'ont "pas été correctement indiquées" dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial respectives et, par conséquent, que le Groupe spécial devrait "exclure ces allégations potentielles" de son mandat.⁸ Selon elle, les incompatibilités entre les demandes d'établissement d'un groupe spécial et les premières communications écrites ont porté préjudice et continuent de porter préjudice à la préparation de sa défense et compromettent les objectifs de régularité de la procédure du Mémorandum d'accord, en particulier de l'article 6:2.⁹

2.2. L'Indonésie estime qu'au titre de l'article 7:1 du Mémorandum d'accord, pour que l'allégation d'une partie relève du mandat du Groupe spécial, le plaignant doit "suffisamment indiquer" l'allégation dans la demande d'établissement d'un groupe spécial¹⁰, c'est-à-dire qu'il doit se référer à la (aux) mesure(s) spécifique(s) en cause et au fondement juridique de la plainte. Elle s'appuie sur les constatations du Groupe spécial *CE – Accessoires de tuyauterie*¹¹ ainsi que sur les constatations de l'Organe d'appel dans les affaires *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs* et *Chine – Matières premières*, dans lesquelles, selon elle, il a été déterminé que le fait de ne pas énumérer des mesures ou allégations spécifiques ou de ne pas y faire référence dans la demande d'établissement d'un groupe spécial aurait pour résultat que les allégations ne relèveraient pas de la compétence du Groupe spécial.¹²

2.3. L'Indonésie fait valoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants "décrivent" simplement 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, tandis que¹³ leurs premières communications écrites "formulent de nouvelles allégations", à savoir au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 dans le cas de la Nouvelle-Zélande, et au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation dans le cas de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis.

2.4. L'Indonésie considère que les allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation n'ont pas été correctement indiquées car ces dispositions ont simplement été mentionnées dans des notes de bas de page des demandes d'établissement d'un groupe spécial et, dans la mesure où les coplaignants se réfèrent à de possibles violations de ces dispositions par l'Indonésie, ils le font selon "une formulation conditionnelle et ambiguë".¹⁴ À son avis, il en a résulté qu'elle a été "amenée à se demander", à l'instar des tierces parties, si les coplaignants "avaient l'intention d'inclure" des allégations au titre de ces dispositions dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ou non.¹⁵ L'Indonésie s'appuie sur la définition suivante de "footnote" (note de bas de page), figurant dans l'Oxford Advanced Learner's Dictionary: "(1) an extra piece of information that is printed at the bottom of a page in a book or (2) (of an event or a person) that may be remembered but only as something/somebody *that is not important*" (1) renseignement additionnel imprimé au bas d'une page dans un livre ou 2) (d'un événement ou d'une personne) dont on se souviendra peut-être mais seulement comme de quelque chose/quelqu'un *qui est sans importance*).¹⁶ L'Indonésie observe que l'indication du fondement juridique des allégations dans une demande d'établissement d'un groupe spécial est "très importante et n'est pas un renseignement additionnel".¹⁷ Selon elle, le Groupe spécial devrait par conséquent constater que ces allégations ne relèvent pas de son mandat.¹⁸

⁷ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 1.

⁸ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 1. L'Indonésie fait référence à des "allégations apparentes" aux paragraphes 13, 14, 27 et 28.

⁹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 2.

¹⁰ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 5.

¹¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 6 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *CE – Accessoires de tuyauterie*, paragraphe 7.14).

¹² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 6 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 640, et au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 219).

¹³ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 7.

¹⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

¹⁵ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

¹⁶ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 11. (italique dans l'original)

¹⁷ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 12. (souligné dans l'original)

¹⁸ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 13.

2.5. L'Indonésie fait valoir en outre que, même si le Groupe spécial devait considérer qu'"il est acceptable d'indiquer le fondement juridique d'une allégation dans les notes de bas de page"¹⁹, elle soutient néanmoins que ces allégations ne sont pas suffisamment indiquées. Elle reproduit les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 des demandes d'établissement d'un groupe spécial, notant qu'elles "ne font que reprendre des dispositions conventionnelles" et faisant valoir qu'il n'y a "pas d'explication appropriée ou suffisante" quant à la façon dont les mesures en cause sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 ou l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.²⁰ L'Indonésie rappelle que, dans l'affaire *Chine – Matières premières*, l'Organe d'appel a déterminé que les allégations n'étaient pas suffisamment indiquées car les coplaignants "n'avaient fait que "contest[er] certaines mesures (certains groupes de mesures) comme étant incompatibles avec certaines obligations (certains groupes des obligations) dans le cadre de l'OMC énumérées"" et que les coplaignants n'avaient donc pas ""indiqué ... la base sur laquelle le Groupe spécial et la Chine pouvaient déterminer de façon suffisamment claire quel "problème" ou quels "problèmes" avait (avaient) été causé(s) par quelles mesures"". ²¹ L'Indonésie affirme que la situation en l'espèce est "exactement la situation visée là" car les coplaignants ne font que reprendre les dispositions conventionnelles dans une note de bas de page et n'expliquent pas en quoi les mesures en cause, qui consistent en diverses lois et divers règlements, sont contraires auxdites dispositions.²²

2.6. Pour l'Indonésie, la "confusion" qui résulte de ce manque de clarté est aggravée par le fait que les demandes d'établissement d'un groupe spécial sont identiques, alors que les premières communications écrites sont différentes en ce qui concerne les deux dispositions pertinentes. L'Indonésie explique que, tandis qu'"il apparaissait" que la première communication écrite des États-Unis présentait une allégation "seulement" au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande "tentait d'invoquer" à la fois l'article III:4 du GATT de 1994 et l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.²³

2.7. L'Indonésie fait valoir aussi qu'elle a subi un préjudice car elle "ne comprend pas suffisamment les nouvelles allégations"²⁴ 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 que les coplaignants ont formulées dans leurs premières communications écrites. Elle affirme qu'il est "essentiel" qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial donne à la partie défenderesse "des indications suffisamment claires quant à l'argumentation à laquelle elle doit répondre" et que les communications présentées par une partie pendant la procédure du groupe spécial ne peuvent pas remédier à une lacune d'une demande d'établissement d'un groupe spécial.²⁵ À son avis, ces allégations "apparentes" n'ont pas été suffisamment indiquées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial. L'Indonésie estime que le fait que ces allégations étaient mentionnées seulement dans des notes de bas de page et que celles-ci ne faisaient que reprendre les dispositions juridiques "sans jamais expliquer pourquoi" les mesures en cause étaient contraires à ces deux dispositions constitue "un acte d'incompatibilité avec les règles de l'OMC qui porte clairement préjudice à sa capacité de se défendre" dans le présent différend.²⁶

2.1.2 Nouvelle-Zélande et États-Unis (coplaignants)

2.8. Dans une communication conjointe, les coplaignants affirment que les arguments de l'Indonésie "sont dénués de fondement" et déclarent que les demandes d'établissement d'un groupe spécial, "telles qu'elles sont libellées", satisfont aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord pour ce qui est 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. Ils demandent au Groupe spécial de constater que les allégations en cause relèvent dûment de son mandat.²⁷

¹⁹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 14.

²⁰ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 14 à 20.

²¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 20.

²² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 20 et 21.

²³ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 22.

²⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 27.

²⁵ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 25.

²⁶ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 27.

²⁷ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphes 1 et 2.

2.9. S'agissant de l'argument de l'Indonésie selon lequel les allégations pertinentes n'étaient pas correctement indiquées car elles étaient incluses dans des notes de bas de page, les coplaignants estiment que l'Indonésie ne présente pas d'analyse concernant les raisons pour lesquelles l'utilisation de notes de bas de page pour exposer les allégations est, en soi, incompatible avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Ils observent que l'Indonésie n'explique pas pourquoi le fait de spécifier, dans une note de bas de page, une disposition dont il est allégué qu'elle a été violée "rendrait en lui-même l'indication de cette disposition peu claire"²⁸ et notent que l'Indonésie "laisse simplement entendre" que le fait de placer le texte dans une note de bas de page le rend "sans importance".²⁹ Ils font remarquer que "le simple fait de dire" d'une note de bas de page qu'elle est "sans importance" est contraire à l'"usage général des notes de bas de page dans les traités et accords internationaux", et ils citent à titre d'exemple la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, qui établit des aspects essentiels de l'obligation juridique énoncée dans cette disposition.³⁰ Ils affirment en outre que, pour déterminer si une demande d'établissement d'un groupe spécial est conforme à l'article 6:2 du Mémoire d'accord, un groupe spécial doit évaluer la demande "dans son ensemble" et "sur la base de la formulation employée".³¹ À leur avis, rien dans l'article 6:2 n'indique que les allégations d'un plaignant seraient "d'une façon ou d'une autre limitées par le format" dans lequel elles sont présentées.³² Pour étayer leur point de vue, les coplaignants se réfèrent également à l'affaire *États-Unis – Produits en provenance de Chine*, dans laquelle l'Organe d'appel a observé ce qui suit: "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'indication de la mesure en cause ou l'énonciation du fondement juridique de la plainte".³³

2.10. En ce qui concerne l'argument de l'Indonésie selon lequel la formulation 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 est "conditionnelle et ambiguë", les coplaignants estiment qu'il est dénué de fondement car l'Indonésie n'a ni identifié la formulation dont elle allègue qu'elle est conditionnelle et ambiguë, ni expliqué les raisons pour lesquelles cette formulation ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 6:2.³⁴ Bien qu'ils considèrent que le Groupe spécial pourrait rejeter l'argument de l'Indonésie pour ce seul motif, les coplaignants font également valoir que, dans la mesure où l'Indonésie fait valoir que les allégations pertinentes ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial du fait que ce sont des allégations conditionnelles, cet argument est dénué de tout fondement juridique et devrait être rejeté par le Groupe spécial.³⁵ Ils soutiennent que rien dans le Mémoire d'accord n'empêche un plaignant de présenter des allégations conditionnelles ou subsidiaires et ils se réfèrent à l'observation du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce* selon laquelle la formulation d'allégations complémentaires ou subsidiaires est très courante dans le cadre du règlement des différends à l'OMC. Ils affirment que, comme pour toute allégation, un plaignant qui a l'intention de présenter des allégations complémentaires ou subsidiaires "doit

²⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 10.

²⁹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 10.

³⁰ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 10.

³¹ Les coplaignants se réfèrent aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST*, paragraphe 5.13; *CE – Éléments de fixation*, paragraphe 562; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127 (où il est indiqué que le respect de l'article 6:2 est déterminé "en fonction des particularités de chaque affaire, après avoir examiné la demande d'établissement dans son ensemble, et compte tenu des circonstances entourant l'affaire"). Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 11.

³² Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 11.

³³ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 11.

³⁴ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 13.

³⁵ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 13.

simplement", conformément à l'article 6:2, faire référence à chacune des dispositions pertinentes dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.³⁶

2.11. De plus, les coplaignants jugent sans fondement l'argument de l'Indonésie selon lequel le caractère suffisant des demandes d'établissement d'un groupe spécial était amoindri du fait que, malgré des demandes d'établissement d'un groupe spécial identiques, la Nouvelle-Zélande avait maintenu son allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 dans sa première communication écrite, tandis que les États-Unis ne l'avaient pas fait. Ils considèrent qu'un plaignant n'est pas tenu de maintenir toutes les allégations mentionnées dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, et ils soutiennent que la décision de ne pas maintenir une allégation n'est pas pertinente pour déterminer si une allégation relève du mandat du groupe spécial.³⁷

2.12. Les coplaignants rejettent également l'argument de l'Indonésie selon lequel les demandes d'établissement d'un groupe spécial n'expliquaient pas suffisamment en quoi les mesures étaient incompatibles avec les dispositions citées. Selon eux, l'Indonésie énonce de façon inexacte les prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.³⁸ Se référant aux constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Chine – HP-SSST*, les coplaignants font valoir que, pour se conformer à l'article 6:2, il suffit d'énoncer l'allégation en question; une argumentation "expliquant pourquoi et précisément comment" la mesure est contraire à la disposition pertinente n'est pas nécessaire.³⁹ Ils soutiennent que les demandes d'établissement d'un groupe spécial indiquent correctement les 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: elles indiquent les mesures imposées selon qu'il est pertinent pour les allégations, décrivent leur fonctionnement, énoncent les fondements juridiques des allégations en énumérant et en résumant les dispositions des accords visés avec lesquelles ces mesures sont incompatibles, et relient les aspects des mesures qui sont pertinents pour les allégations aux dispositions pertinentes. En conséquence, il est satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.⁴⁰

2.13. Par ailleurs, les coplaignants font valoir que l'Indonésie se méprend sur la différence entre des arguments et des allégations et ils affirment que les différends auxquels elle fait référence n'étaient pas la conclusion que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne satisfont pas à la règle énoncée à l'article 6:2.⁴¹ Ils font remarquer que, dans l'affaire *CE – Accessoires de tuyauterie*, le Groupe spécial a constaté que la demande d'établissement d'un groupe spécial n'indiquait pas d'allégations au titre des articles 6.9, 6.13, 9.3 et 12.1 de l'Accord antidumping car elle faisait référence de façon générale aux articles 6, 9 et 12, et ces dispositions établissaient des obligations multiples et diverses, dont les objets différaient de ceux des obligations énoncées aux articles 6.9, 6.13, 9.3 et 12.1.⁴² Ils opposent à cela les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées en l'espèce, faisant observer qu'elles citent les dispositions spécifiques qui sont en question, résumant les obligations pertinentes et décrivent les aspects des mesures contestées qui sont pertinents pour chaque allégation.⁴³

2.14. Les coplaignants soutiennent que les faits de l'affaire *Chine – Matières premières* peuvent être distingués de ceux de l'espèce car, dans le premier cas, la demande d'établissement d'un

³⁶ Les coplaignants se réfèrent au rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphes 7.2.28 et 7.2.29. Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 14.

³⁷ À l'appui de cette déclaration, les coplaignants citent le rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.23; et le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 145. Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 15.

³⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 19.

³⁹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 19.

⁴⁰ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphes 19 à 23.

⁴¹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 24.

⁴² Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 25 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *CE – Accessoires de tuyauterie*, paragraphe 7.14).

⁴³ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 25.

groupe spécial énumérait 37 instruments juridiques suivis de toute une série d'obligations, de sorte que les problèmes ne pouvaient être discernés à partir de la demande d'établissement d'un groupe spécial étant donné le nombre de combinaisons possibles. Ils font valoir qu'à l'inverse les demandes d'établissement d'un groupe spécial dans la présente procédure décrivent les mesures contestées en détail, y compris les aspects de leur fonctionnement qui posent problème, indiquent les instruments juridiques au moyen desquels chaque mesure a été imposée, énoncent les dispositions avec lesquelles les mesures sont incompatibles et résument l'obligation pertinente.⁴⁴

2.15. Les coplaignants s'appuient sur des rapports de l'Organe d'appel pour faire valoir que, dans les cas où la disposition avec laquelle il est allégué qu'une mesure contestée est incompatible se compose d'un seul paragraphe, "une simple référence à cette disposition peut être suffisante pour satisfaire à la règle énoncée à l'article 6:2"⁴⁵ et que, même dans les cas où une disposition établit de multiples obligations, une référence à cette disposition, ainsi qu'une "brève description du problème" causé par la mesure contestée, sont "suffisantes" pour satisfaire à la règle énoncée à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.⁴⁶ Ils observent qu'en l'espèce chaque disposition pertinente se compose d'un seul paragraphe et que les demandes d'établissement d'un groupe spécial à la fois indiquent les dispositions pertinentes et résument les obligations pertinentes, ce qui fait qu'elles "font plus que" satisfaire à la règle énoncée à l'article 6:2.⁴⁷

2.16. Pour ce qui est des arguments de l'Indonésie selon lesquels le fait allégué que les coplaignants n'ont pas adéquatement indiqué leurs allégations dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial a porté préjudice à sa capacité de se défendre dans le présent différend, les coplaignants répondent que les demandes d'établissement d'un groupe spécial "contiennent les renseignements nécessaires" pour satisfaire à la règle juridique énoncée à l'article 6:2.⁴⁸ Ils soutiennent que l'évaluation du caractère suffisant d'une demande d'établissement d'un groupe spécial "repose sur la demande d'établissement d'un groupe spécial telle qu'elle est libellée" et, par conséquent, il ne serait "pas nécessaire de démontrer aussi" que la partie défenderesse a subi un préjudice du fait de l'incompatibilité.⁴⁹ Les coplaignants estiment en outre que, "en dehors du fait que le préjudice causé au défendeur n'est pas pertinent pour l'examen", l'Indonésie n'a pas subi de préjudice car elle a été informée 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 demandes d'établissement d'un groupe spécial ainsi que dans les demandes de consultations.⁵⁰ Les coplaignants sont d'avis que l'Indonésie n'a fourni aucun détail à l'appui de son allégation de préjudice et ils laissent entendre que cette situation est analogue à celle qui existait dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dans laquelle l'Organe d'appel a rejeté l'allégation de la Corée, selon laquelle elle avait subi un préjudice, au motif qu'elle avait "affirmé qu'elle avait subi un préjudice, mais n'[avait] donné aucune précision à l'appui de ses dires ni dans sa communication en tant qu'appelant ni à l'audience".⁵¹

⁴⁴ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 26.

⁴⁵ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 27 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.19; au rapport de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST*, paragraphe 5.22; et au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Produits en provenance de Chine*, paragraphe 4.21).

⁴⁶ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 27 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.28; et au rapport de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST*, paragraphe 5.34).

⁴⁷ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 27.

⁴⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 28.

⁴⁹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 29 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 233).

⁵⁰ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphes 29 et 30.

⁵¹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 31 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 131).

2.2 Principaux arguments des tierces parties

2.17. Après que le Groupe spécial a invité les tierces parties à formuler des observations sur la demande de décision préliminaire présentée par l'Indonésie, des observations ont été présentées par l'Australie et le Brésil. Aucune observation n'a été présentée par l'Argentine, le Canada, la Chine, la Corée, l'Inde, le Japon, la Norvège, le Paraguay, Singapour, le Taipei chinois, la Thaïlande ou l'Union européenne. Nous résumons ci-après les arguments présentés par l'Australie et le Brésil.

2.2.1 Australie

2.18. L'Australie est d'avis que les allégations des coplaignants 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 ont été "suffisamment indiquées" dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial pour relever du mandat du Groupe spécial.⁵² Elle fait remarquer qu'elle était informée des allégations au titre de ces dispositions et les comprenait.⁵³ Pour elle, rien dans le texte de l'article 6:2 du Mémoire d'accord n'indique que les notes de bas de page ne font pas partie d'une demande d'établissement d'un groupe spécial, ou que cette disposition impose une quelconque prescription concernant le format ou la structure.⁵⁴ Se référant au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, elle explique que le respect des prescriptions de l'article 6:2 "doit être déterminé en fonction des particularités de chaque affaire, après avoir examiné la demande d'établissement dans son ensemble, et compte tenu des circonstances entourant l'affaire".⁵⁵ Elle fait observer en outre que, d'après ce qu'elle a compris, les 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 étaient "des allégations complémentaires, subsidiaires ou additionnelles par rapport à celles qui figuraient dans le corps du texte" et il était donc "raisonnable que les coplaignants incluent ces allégations dans des notes de bas de page de leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial".⁵⁶

2.19. S'agissant de l'argument de l'Indonésie selon lequel les 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 emploient une "formulation conditionnelle et ambiguë", l'Australie fait observer que la formulation des demandes d'établissement d'un groupe spécial "reflète raisonnablement" le fait que ces allégations peuvent être considérées comme complémentaires, subsidiaires ou additionnelles par rapport à celles qui figurent dans le texte.⁵⁷ Elle fait aussi observer que, dans l'affaire *Corée – Navires de commerce*, le Groupe spécial a indiqué que, si une partie souhaitait présenter des allégations au titre de dispositions multiples, que ce soit à titre complémentaire ou subsidiaire, non seulement elle était autorisée par l'article 6:2 à se référer à ces allégations dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, mais encore elle était tenue de le faire.⁵⁸ Selon l'Australie, en notifiant à l'Indonésie les allégations complémentaires, subsidiaires ou additionnelles 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, les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants "permettaient de l'informer pleinement" de la nature de leur plainte.⁵⁹

2.20. L'Australie ne souscrit pas à l'argument de l'Indonésie selon lequel les demandes d'établissement d'un groupe spécial des coplaignants ne faisaient que contester certains groupes

⁵² Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 3.

⁵³ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 5.

⁵⁴ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphes 6 et 7.

⁵⁵ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 7 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127).

⁵⁶ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 8.

⁵⁷ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 9.

⁵⁸ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 10 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.2).

⁵⁹ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 10.

de mesures comme étant incompatibles avec certains groupes des obligations dans le cadre de l'OMC énumérées et fait valoir que les allégations figurant dans chaque note de bas de page contestée par l'Indonésie "se rapportent clairement" aux mesures mentionnées dans la section contenant cette note de bas de page.⁶⁰ Elle ne partage pas non plus la position de l'Indonésie selon laquelle les coplaignants "ne [faisaient] que reprendre des dispositions conventionnelles" dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, de sorte que ces dispositions ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial.⁶¹ Elle fait valoir que les plaignants ne sont pas tenus d'exposer les arguments qui étayaient leurs allégations dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial et s'appuie sur le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, qui fait référence à la distinction entre allégations et arguments et note que l'article 6:2 du Mémoire d'accord prescrit que les allégations, mais non les arguments, doivent être indiquées d'une manière suffisante dans la demande d'établissement d'un groupe spécial pour permettre à la partie défenderesse et aux tierces parties de connaître le fondement juridique de la plainte.⁶² L'Australie se réfère aussi au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, qui indique que la "simple énumération" des dispositions dont il est allégué qu'elles ont été violées "peut être suffisante" pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2, selon qu'il a été ou non porté préjudice à la capacité du défendeur de se défendre.⁶³ Par conséquent, l'Australie fait valoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial "dépasseaient clairement les prescriptions minimales" car les allégations sont "liées à des mesures indonésiennes spécifiques, indiquent les articles spécifiques que ces mesures enfreignent et expliquent en outre brièvement pourquoi les mesures enfreignent les articles pertinents".⁶⁴ Pour elle, les renseignements fournis dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial "dépasseaient clairement par une marge considérable" la norme énoncée dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* selon laquelle une partie n'était pas tenue d'expliquer, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, les raisons pour lesquelles elle avait indiqué des dispositions conventionnelles particulières, ni s'il était allégué que toutes les dispositions énumérées s'appliquaient au même aspect d'une mesure particulière ou s'il était allégué que certaines dispositions s'appliquaient à des aspects différents de la même mesure.⁶⁵

2.21. En ce qui concerne l'argument de l'Indonésie selon lequel elle a subi un préjudice, l'Australie affirme que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants réalisaient l'objectif en matière de régularité de la procédure qui consistait à notifier à l'Indonésie la nature des plaintes et qu'il n'a pas été porté préjudice à la capacité de se défendre de l'Indonésie.⁶⁶ Elle rappelle que, lorsqu'il a évalué une allégation de préjudice dans l'affaire *Thaïlande – Poutres en H*, l'Organe d'appel a observé ce qui suit: "[l]a question fondamentale pour évaluer des allégations de préjudice est celle de savoir si une partie défenderesse a été informée des allégations présentées par la partie plaignante, d'une manière suffisante pour lui permettre de se défendre".⁶⁷ Selon l'Australie, l'Indonésie n'a pas fait valoir qu'elle n'était pas informée des allégations concernant l'article III:4 du GATT de 1994 et l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation figurant dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial et elle soutient que ces demandes "notifi[aient] pleinement" à l'Indonésie "toutes les allégations" que les coplaignants pourraient formuler dans leurs premières communications écrites.⁶⁸

⁶⁰ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 11.

⁶¹ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 12.

⁶² Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphes 12 et 13. (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphes 141 à 143).

⁶³ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 13 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 124 et 127).

⁶⁴ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 14.

⁶⁵ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 15.

⁶⁶ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 18.

⁶⁷ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 19 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 95). (italique dans l'original)

⁶⁸ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 20 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 95).

2.2.2 Brésil

2.22. Le Brésil affirme que rien dans le texte de l'article 6:2 du Mémoire d'accord n'impose un format particulier pour la présentation des allégations dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial et, en conséquence, la présentation d'allégations dans des notes de bas de page n'enfreint "pas, en elle-même", l'obligation prévue à l'article 6:2 du Mémoire d'accord, "du moment que l'allégation est clairement présentée".⁶⁹ Le Brésil "ne voit pas" en quoi le fait que les allégations ont été présentées dans des notes de bas de page "affecterait leur nature ou leur clarté" et observe que les Accords de l'OMC contiennent plusieurs notes de bas de page "qui sont cruciales pour la définition de l'ensemble des droits et obligations des Membres ... et certaines d'entre elles sont aussi essentielles pour l'interprétation de l'étendue de certaines obligations multilatérales".⁷⁰ Il explique qu'une note de bas de page fournit "une information additionnelle" liée à une question spécifique, de sorte qu'une allégation énoncée dans une note de bas de page pourrait être lue comme "s'ajoutant" à celles qui sont énoncées dans le texte lui-même de la demande d'établissement d'un groupe spécial".⁷¹ À son avis, exclure une allégation de la sphère de compétence d'un groupe spécial pour la seule raison qu'elle a été présentée dans une note de bas de page reviendrait à entériner "une approche excessivement formaliste qui serait contraire au principal objectif du Mémoire d'accord, à savoir arriver à une solution rapide et positive d'un différend".⁷² Ainsi, pour le Brésil, la "question fondamentale" dont le Groupe spécial est saisi est de savoir si la demande d'établissement d'un groupe spécial, "que ce soit dans une note de bas de page ou ailleurs, atteint l'objectif consistant à informer le défendeur et les tierces parties de la nature précise du différend".⁷³

2.23. Le Brésil fait également valoir que le fait qu'une formulation conditionnelle a été employée ne signifie pas que le problème n'a pas été clairement présenté. Pour lui, du moment qu'il est "possible de déterminer" la mesure contestée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et que "le fondement juridique de la plainte est clairement indiqué", il n'y aurait "aucune raison valable" de rejeter la demande et d'"empêcher la procédure de suivre son cours s'agissant de ces allégations".⁷⁴ Le Brésil considère qu'il est possible de déterminer la mesure contestée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et que le fondement juridique de la plainte est clairement indiqué.⁷⁵ À son avis, la tâche qui incombe au Groupe spécial est d'évaluer objectivement si les allégations présentées par les coplaignants dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial satisfont aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, "indépendamment du fait qu'elles ont été présentées dans des notes de bas de page ou selon une formulation conditionnelle", ce qui, de l'avis du Brésil, est "très courant dans les procédures de règlement des différends à l'OMC".⁷⁶

2.24. Le Brésil s'appuie sur les rapports de l'Organe d'appel *CE – Questions douanières et États-Unis – Maintien de la réduction à zéro* pour soutenir qu'aux fins de l'article 6:2 du Mémoire d'accord il "suffit que la demande d'établissement d'un groupe spécial expose les "allégations" avec suffisamment de précision pour permettre à la partie défenderesse de comprendre clairement" les violations alléguées et, s'appuyant sur l'affaire *CE – Bananes III*, souligne qu'il n'y a pas d'obligation de développer, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, les arguments juridiques qui étayaient les allégations ni d'expliquer dans le détail pourquoi et comment les mesures sont incompatibles avec les dispositions pertinentes de l'OMC.⁷⁷ Le Brésil

⁶⁹ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 6.

⁷⁰ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 7.

⁷¹ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 8.

⁷² Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 9.

⁷³ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 10.

⁷⁴ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 13.

⁷⁵ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 13.

⁷⁶ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 14.

⁷⁷ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphes 15 à 17 et note de bas de page 11 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE –*

considère qu'il a été satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord en l'espèce car les mesures spécifiques en cause en ce qui concerne l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et l'article III:4 du GATT de 1994 "ont été dûment indiquées" et les dispositions pertinentes, y compris les obligations spécifiques au titre de chacune d'entre elles, "ont été indiquées".⁷⁸ De plus, il considère qu'il n'y a "aucune ambiguïté ni aucun manque de clarté" dans la formulation des demandes d'établissement d'un groupe spécial, qui est suffisante pour "présenter le problème clairement".⁷⁹ De l'avis du Brésil, "rien dans la manière dont les demandes d'établissement d'un groupe spécial ont été rédigées n'a compromis la capacité de l'Indonésie d'indiquer les mesures et allégations" et de présenter sa défense.⁸⁰

3 ÉVALUATION PAR LE GROUPE SPÉCIAL

3.1 Introduction

3.1. Le Groupe spécial est chargé de déterminer si les allégations des coplaignants 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 relèvent de son mandat. Pour ce faire, nous devons examiner si les demandes d'établissement d'un groupe spécial sont conformes aux prescriptions énoncées à l'article 6:2 du Mémoire d'accord, qui dispose ce qui suit:

2. La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Dans le cas où la partie requérante demande l'établissement d'un groupe spécial dont le mandat diffère du mandat type, sa demande écrite contiendra le texte du mandat spécial proposé.

3.2. Comme l'a rappelé l'Organe d'appel dans l'affaire *Chine – Matières premières*, l'article 6:2 du Mémoire d'accord a une "fonction décisive" dans le règlement des différends à l'OMC et énonce deux prescriptions essentielles auxquelles un plaignant doit satisfaire dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, à savoir qu'il doit i) indiquer les mesures spécifiques en cause et ii) fournir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème.⁸¹ Selon l'Organe d'appel, ces deux éléments constituent la "question portée devant l'ORD", qui est le fondement du mandat d'un groupe spécial au titre de l'article 7:1 du Mémoire d'accord.⁸² Si l'un de ces éléments n'est pas "dûment indiqué", la question ne relève pas du mandat du Groupe spécial.⁸³ Le respect de ces prescriptions n'est donc "pas une simple formalité"⁸⁴; au contraire, comme l'a précisé l'Organe d'appel, la demande d'établissement d'un groupe spécial contribue à réaliser deux buts essentiels: i) définir la portée du différend et ii) contribuer à réaliser, du point de vue de la régularité de la procédure, l'objectif de notification au défendeur et aux tierces parties de la nature de la plainte du plaignant.⁸⁵

Certaines questions douanières, paragraphe 130, au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 169, et au rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 141).

⁷⁸ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 18.

⁷⁹ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 20.

⁸⁰ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 21.

⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 219. L'article 6:2 du Mémoire d'accord requiert aussi que la demande soit présentée par écrit et précise si des consultations ont eu lieu.

⁸² Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 639 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 72 et 73; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 125; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 160; *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 107; et *Australie – Pommes*, paragraphe 416).

⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 219 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 125).

⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 219 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Australie – Pommes*, paragraphe 416).

⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 639 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*,

3.3. Les objections de l'Indonésie portent sur le caractère adéquat des demandes d'établissement d'un groupe spécial pour ce qui est de satisfaire aux prescriptions énoncées à l'article 6:2 s'agissant de deux allégations, à savoir celles qui ont été formulées 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. Ces objections ne soulèvent donc pas de questions concernant le premier élément; elles concernent uniquement la seconde prescription de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, à savoir l'obligation de fournir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Nous rappelons que, aux fins de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, une "allégation" est une allégation "selon laquelle la partie défenderesse a violé une disposition d'un accord particulier qui a été identifiée, ou a annulé ou compromis les avantages découlant de cette disposition".⁸⁶

3.4. L'Organe d'appel a souligné qu'au minimum une demande d'établissement d'un groupe spécial devait énumérer le ou les articles du ou des accords visés pour lesquels une violation était alléguée.⁸⁷ En effet, "l'identification des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées par le défendeur est toujours nécessaire" pour que le fondement juridique de la plainte soit "énoncé".⁸⁸ En outre, pour "énonc[er] clairement le problème", une demande d'établissement d'un groupe spécial doit "établir explicitement un lien entre la ou les mesure(s) contestée(s) et la ou les disposition(s) des accords visés dont il [est] allégué qu'elles [ont] été enfreintes".⁸⁹

3.5. Il est également bien établi que, alors qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial doit énoncer les allégations, il n'y a à l'article 6:2 aucune prescription exigeant qu'une partie plaignante inclue dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial des arguments visant à "démontrer que la mesure prise par la partie défenderesse enfreint effectivement la disposition du traité ainsi identifiée".⁹⁰ Par conséquent, un "bref exposé" du fondement juridique de la plainte "vise à expliquer succinctement comment ou pourquoi la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC"⁹¹ et doit être distinguée des arguments formulés à l'appui d'une allégation particulière". L'Organe d'appel a indiqué que la question de savoir si ce bref exposé était "suffisant pour énoncer clairement le problème" devait être évaluée au cas par cas, eu égard à la nature de la ou des mesures en cause, et à la manière dont la ou les mesures étaient décrites dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, ainsi qu'à la nature et au champ d'application de la ou des dispositions des accords visés dont il était allégué qu'elles avaient été violées.⁹²

paragraphe 126, qui fait référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 25; *CE – Morceaux de poulet*, paragraphe 155; et *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 108).

⁸⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139).

⁸⁷ Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 123 et 124 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 25; *CE – Bananes III*, paragraphes 145 et 147; et *Indonésie – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 89, 92 et 93); *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 130. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8.

⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 25; *CE – Bananes III*, paragraphes 145 et 147; et *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 89, 92 et 93)).

⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 162).

⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 141; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; et *CE – Hormones*, paragraphe 156)).

⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.9 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130. (italique dans l'original; non souligné dans l'original)) Dans l'affaire *CE – Certaines questions douanières*, l'Organe d'appel a aussi dit ce qui suit: "[l']article 6:2 du Mémoire d'accord exige que les *allégations* – pas les *arguments* – soient exposées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial d'une manière qui soit suffisante pour énoncer clairement le problème". (*Ibid.*, paragraphe 153 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 143; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139; et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 121)).

⁹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.9.

3.6. Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'Indonésie soutient, entre autres choses, que la manière dont les coplaignants ont énoncé puis fait valoir les deux allégations en cause porte préjudice à sa capacité de se défendre en l'espèce.⁹³ Nous convenons avec l'Organe d'appel que la régularité de la procédure est une caractéristique essentielle du système de règlement des différends à l'OMC⁹⁴ et que, outre qu'elle constitue le fondement du mandat du groupe spécial, la demande d'établissement contribue à réaliser aussi l'objectif en matière de régularité de la procédure qui consiste à notifier au défendeur et aux tierces parties la nature de la plainte du plaignant.⁹⁵ Nous gardons à l'esprit la précision apportée par l'Organe d'appel, à savoir que la régularité de la procédure "n'est pas un élément constitutif d'un établissement correct de la compétence d'un groupe spécial mais en découle".⁹⁶

3.7. Nous allons donc examiner les demandes d'établissement d'un groupe spécial pour nous assurer de leur conformité avec la seconde prescription clé de l'article 6:2 du Mémoire d'accord en ce qui concerne les 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. Il existe un très grand nombre d'indications dans des rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'Appel sur la manière dont nous devrions procéder à un tel examen. Compte tenu de ces indications, nous examinerons soigneusement la formulation employée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial⁹⁷ et garderons à l'esprit que le respect des prescriptions de l'article 6:2 doit être démontré par le texte des demandes d'établissement d'un groupe spécial et déterminé en fonction des particularités de l'affaire, après examen des demandes d'établissement dans leur ensemble et compte tenu des circonstances entourant l'affaire.⁹⁸ Ce faisant, nous reconnaissons que, bien que nous puissions nous référer aux communications des coplaignants afin de confirmer le sens des termes utilisés dans les demandes d'établissement⁹⁹, les communications et déclarations des parties pendant la procédure de groupe spécial ne peuvent "remédier" à aucune lacune des demandes d'établissement d'un groupe spécial.¹⁰⁰

3.8. À la lumière de ce qui précède, nous allons d'abord examiner l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les allégations formulées 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 ne satisfont pas aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord et, par conséquent, ne relèvent pas de notre mandat. Puis nous aborderons l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le fait que les États-Unis n'ont pas présenté d'argumentation concernant l'article III:4 du GATT de 1994 dans leur première communication écrite est pertinent au regard de l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Ensuite, nous examinerons si la manière dont les coplaignants ont formulé leurs 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 leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial porte préjudice à la capacité de l'Indonésie de se défendre et, par conséquent, nuit aux droits de celle-ci en matière de régularité de la procédure. Enfin, nous examinerons l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les premières communications écrites des coplaignants ne sont pas non plus conformes aux prescriptions de l'article 6:2.

⁹³ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 27.

⁹⁴ En effet, "[l]a protection de la régularité de la procédure garantit que les procédures sont menées avec équité et impartialité et qu'une partie n'est pas désavantagée injustement par rapport aux autres parties dans un différend". Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien de la suspension*, paragraphe 433.

⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.6.

⁹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 640. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 233. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, note de bas de page 435.

⁹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 562).

⁹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 124 à 127).

⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220.

¹⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 787 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 143; et *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.9.

3.2 Question de savoir si les 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 relèvent de notre mandat

3.9. La première question que nous examinerons est celle de savoir si, comme le fait valoir l'Indonésie, les 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 ne sont pas suffisamment indiquées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants et ne satisfont donc pas aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord et ne relèvent pas de notre mandat. En particulier, l'Indonésie a fait valoir que les 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 n'étaient pas indiquées "d'une manière appropriée et suffisante"¹⁰¹ car ces dispositions étaient uniquement mentionnées dans les notes de bas de page des demandes d'établissement d'un groupe spécial et, dans la mesure où les coplaignants mentionnaient des violations possibles de ces dispositions par l'Indonésie, ils le faisaient selon "une formulation conditionnelle et ambiguë".¹⁰² Elle a aussi fait valoir que, si nous venions à considérer qu'"il est acceptable d'indiquer le fondement juridique d'une allégation dans les notes de page"¹⁰³, ces allégations ne sont pas suffisamment indiquées car les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 des demandes d'établissement d'un groupe spécial "ne font que reprendre des dispositions conventionnelles" et ne contiennent donc "pas d'explication appropriée ou suffisante" quant à la façon dont les mesures en cause sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 ou l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.¹⁰⁴

3.10. Les coplaignants ont répondu que l'Indonésie ne présentait pas d'analyse concernant les raisons pour lesquelles l'utilisation de notes de bas de page pour exposer les allégations était, en soi, incompatible avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord, et ils ont affirmé que l'idée avancée par l'Indonésie que le fait de placer le texte dans une note de bas de page le rendait "sans importance"¹⁰⁵ était contraire à l'usage général des notes de bas de page dans les traités et accords internationaux, y compris à l'OMC.¹⁰⁶ S'agissant de l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la formulation employée dans ces notes de bas de page est "conditionnelle et ambiguë"¹⁰⁷, les coplaignants ont répondu en faisant valoir que l'Indonésie n'avait pas indiqué la formulation spécifique qu'elle jugeait conditionnelle et ambiguë, pas plus qu'elle n'avait expliqué ses raisons.¹⁰⁸ Ils ont déclaré que formuler des allégations complémentaires ou subsidiaires était "très courant" dans le cadre du règlement des différends à l'OMC¹⁰⁹ et qu'une partie ayant l'intention de présenter des allégations complémentaires ou subsidiaires devait simplement faire référence à chacune des dispositions pertinentes dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.¹¹⁰ Les coplaignants ont en outre indiqué que, pour se conformer à l'article 6:2, il suffisait de présenter l'allégation en question et non pas une argumentation détaillée relative à cette allégation.¹¹¹

3.11. Nous commençons par examiner si les allégations formulées 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 n'étaient pas suffisamment indiquées du fait qu'elles étaient énoncées dans les notes de bas de page des demandes d'établissement d'un groupe spécial.¹¹² Pour étayer cette affirmation, l'Indonésie s'est appuyée sur l'*Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Elle a ainsi fait valoir que le sens du terme "footnote" (note de bas de page) était "1) an extra piece of information that is printed at the

¹⁰¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 10 et 14.

¹⁰² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

¹⁰³ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 14.

¹⁰⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 14 à 20.

¹⁰⁵ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphes 9 et 10.

¹⁰⁶ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 10.

¹⁰⁷ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

¹⁰⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 13.

¹⁰⁹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 14 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.2.28).

¹¹⁰ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 14. Rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.2.29.

¹¹¹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 19 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST*, paragraphe 5.14).

¹¹² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

bottom of a page in a book or 2) (of an event or a person) that may be remembered but only as something/somebody *that is not important*." (1) renseignement additionnel imprimé au bas d'une page dans un livre ou 2) (d'un événement ou d'une personne) dont on se souviendra peut-être mais seulement comme de quelque chose/quelqu'un *qui est sans importance*).¹¹³ Pour l'Indonésie, l'indication du fondement juridique des allégations dans une demande d'établissement d'un groupe spécial est "très importante", et n'est pas simplement "un renseignement additionnel"¹¹⁴ puisqu'elle "détermine le mandat et la compétence"¹¹⁵ d'un groupe spécial. Par conséquent, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial d'établir que ces allégations ne relevaient pas de son mandat.¹¹⁶

3.12. Les coplaignants ont répondu que rien dans l'article 6:2 du Mémoire d'accord n'indiquait que les allégations d'un plaignant étaient limitées par le format dans lequel elles étaient présentées. Ils ont attiré notre attention sur l'observation de l'Organe d'appel selon laquelle "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'indication de la mesure en cause ou l'énonciation du fondement juridique de la plainte".¹¹⁷

3.13. Nous examinons maintenant le libellé de l'article 6:2 du Mémoire d'accord afin d'établir s'il existe une quelconque prescription concernant la façon dont les allégations doivent être présentées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial. Comme nous l'avons expliqué plus haut à la section 3.1, l'article 6:2 du Mémoire d'accord exige qu'une partie plaignante fournisse un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Nous convenons avec les coplaignants et les tierces parties¹¹⁸ que, hormis la prescription imposant que la demande d'établissement d'un groupe spécial soit présentée par écrit, l'article 6:2 n'inclut pas de prescription imposant qu'un tel exposé soit présenté sous une forme particulière. En fait, comme l'a précisé l'Organe d'appel, le respect de cette disposition pour ce qui est de présenter les allégations juridiques est assuré par l'énumération du ou des articles du ou des accords visés pour lesquels une violation était alléguée¹¹⁹, avec le degré de précision nécessaire en fonction de la ou des obligations figurant dans la ou les dispositions en question, et l'établissement explicite d'un lien entre la ou les mesure(s) contestée(s) et la ou les disposition(s) des accords visés dont il [est] allégué qu'elles [ont] été enfreintes.¹²⁰ Nous ne trouvons rien dans le libellé de l'article 6:2 du Mémoire d'accord qui étaye l'interprétation de l'Indonésie selon laquelle le fait d'énoncer le fondement juridique d'une plainte dans les notes de bas de page de la demande d'établissement d'un groupe spécial indique que la question est considérée comme sans importance ou accessoire. Nous ne trouvons rien non plus qui permette de conclure que le fait d'inclure des allégations dans les notes de bas de page aurait pour résultat que ces allégations ne seraient pas "décrites d'une manière appropriées et suffisante", ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Nous ne voyons aucune raison, et l'Indonésie n'en donne pas non plus, de conclure que le fait de placer une allégation dans une note de bas de page, et non pas dans le corps du texte de la demande, en lui-même et à lui seul, affecte la clarté de l'allégation.

3.14. Notre interprétation est conforme au point de vue de l'Organe d'appel selon lequel "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'indication de la mesure en cause ou l'énonciation du fondement juridique de

¹¹³ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 11. (italique dans l'original)

¹¹⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 12. (souligné dans l'original)

¹¹⁵ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 12. (souligné dans l'original)

¹¹⁶ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 13.

¹¹⁷ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 11 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.39).

¹¹⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 11; Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphes 6 et 7; Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 6.

¹¹⁹ Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 123 et 124 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 25; *CE – Bananes III*, paragraphes 145 et 147; et *Indonésie – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 89, 92 et 93); *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 130. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.8.

¹²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 162).

la plainte".¹²¹ Nous trouvons aussi des éléments à l'appui de notre approche dans l'usage général des notes de bas de page dans les accords visés. Comme cela a été mentionné par les coplaignants¹²² et par le Brésil¹²³, les notes de bas de page sont importantes pour établir la nature et le champ d'application des droits et obligations dans les accords visés. Cela est évident pour la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, une disposition pertinente en l'espèce, qui sert à clarifier les types de mesures qui relèvent du champ d'application de cette disposition. Il en va de même pour les notes de bas de page figurant dans d'autres accords visés, comme par exemple les notes 1 à 5¹²⁴ de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et les notes 1 à 6¹²⁵ de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC).¹²⁶

3.15. En résumé, nous constatons que 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 page de sa demande d'établissement d'un groupe spécial, et que le fait que les coplaignants ont énoncé des 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 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.

3.16. Nous examinons maintenant les affirmations de l'Indonésie concernant la formulation employée dans les notes de bas de page pertinentes. En particulier, nous devons déterminer si les coplaignants ne se sont pas conformés à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord du fait que, comme le fait valoir l'Indonésie, les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 contiennent une formulation conditionnelle et ambiguë et, en reprenant simplement des dispositions conventionnelles, ne fournissent pas d'explication appropriée ou suffisante quant à la façon dont les mesures en cause sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 ou l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.¹²⁷ Nous comprenons que l'Indonésie a considéré que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne satisfaisaient pas à la prescription de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord imposant de fournir "un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème".¹²⁸ Comme nous l'avons expliqué plus haut à la section 3.1, l'Organe d'appel a précisé qu'un bref exposé du fondement juridique de la plainte "vise à expliquer succinctement comment ou pourquoi la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant

¹²¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.39.

¹²² Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 10.

¹²³ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, note de bas de page 7.

¹²⁴ La note de bas de page 1 de l'Accord SPS fait référence à l'article XX b), y compris le texte introductif dudit article. La note de bas de page 2 décrit les circonstances dans lesquelles il y a une justification scientifique aux fins du paragraphe 3 de l'article 3. La note de bas de page 3 décrit les circonstances dans lesquelles une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis aux fins du paragraphe 6 de l'article 5. La note de bas de page 4 définit les termes "animaux", "végétaux", "flore sauvage", "parasites" et "contaminants". La note de bas de page 5 indique la portée des réglementations sanitaires et phytosanitaires visées par le paragraphe 1 de l'annexe B.

¹²⁵ La note de bas de page 1 de l'Accord SMC décrit les mesures qui ne seront pas considérées comme une subvention conformément aux dispositions de l'article XVI du GATT de 1994 (note relative à l'article XVI) et aux dispositions des Annexes I à III de l'Accord SMC. La note de bas de page 2 définit l'expression "critères ou conditions objectifs" telle qu'elle est utilisée à l'article 2. La note de bas de page 3 établit que, pour prendre en considération d'autres facteurs en vue de déterminer si une subvention est spécifique, il sera tenu compte de renseignements sur la fréquence avec laquelle des demandes concernant une subvention ont été refusées ou approuvées et les raisons de ces décisions. La note de bas de page 4 établit qu'une subvention est subordonnée en fait lorsque, sans avoir été juridiquement subordonnée aux résultats à l'exportation, elle est en fait liée aux exportations ou recettes d'exportation effectives ou prévues. Elle établit aussi que le simple fait qu'une subvention est accordée à des entreprises qui exportent ne sera pas pour cette seule raison considéré comme une subvention à l'exportation au sens de l'article 3 de l'Accord SMC. La note de bas de page 5 établit que les mesures désignées dans l'Annexe I de l'Accord SMC comme ne constituant pas des subventions à l'exportation ne seront pas prohibées en vertu de l'article 3.1 a), ni d'aucune autre disposition de l'Accord SMC. La note de bas de page 6 dispose que les délais mentionnés dans l'article 4.4 pourront être prorogés par accord mutuel.

¹²⁶ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, note de bas de page 7.

¹²⁷ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 14 à 20.

¹²⁸ Voir aussi Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 2, faisant référence à l'article 6:2.

comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC".¹²⁹ Nous rappelons aussi que, alors qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial doit énoncer les allégations, il n'y a à l'article 6:2 aucune prescription exigeant qu'une partie plaignante inclue dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial des arguments visant à "démontrer que la mesure prise par la partie défenderesse enfreint effectivement la disposition du traité ainsi identifiée".¹³⁰

3.17. Nous observons que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants, telles qu'elles figurent dans les documents WT/DS477/9 et WT/DS478/9, sont identiques à l'exception de la mention du nom de chacun des coplaignants. Ces demandes sont divisées en trois sections principales se rapportant à des contestations relatives i) aux produits horticoles¹³¹, ii) aux animaux et produits d'origine animale¹³², et iii) au caractère suffisant de la production nationale.¹³³ Les sections I et II sont à leur tour divisées en trois sous-sections qui présentent les contestations visant i) le "Régime de licences d'importation restrictif pour le commerce de l'Indonésie"¹³⁴, ii) les "Prohibitions et restrictions ... appliquées au moyen du régime de licences d'importation de l'Indonésie"¹³⁵, et iii) les "Prohibitions et restrictions à l'importation se rapportant à l'utilisation, à la vente, à la mise en vente, à la distribution, au stockage ou au transport ... appliquées au moyen du régime de licences d'importation de l'Indonésie".¹³⁶ Les demandes d'établissement d'un groupe spécial incluent les annexes I et II, qui énumèrent les instruments juridiques au moyen desquels l'Indonésie maintient les mesures énoncées dans les demandes.

3.18. Les allégations des coplaignants au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation sont présentées dans les notes de bas de page 5 et 8, qui figurent respectivement dans les sections I a) et II a) des demandes d'établissement d'un groupe spécial. Les allégations des coplaignants au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 sont présentées dans les notes de bas de page 7, 12 et 14. La note de bas de page 7 figure dans la section I c), et les notes de bas de page 12 et 14 dans les sections II b) et II c), respectivement. Nous passons maintenant à l'examen du libellé des notes de bas de page pertinentes pour déterminer si elles satisfont aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

3.2.1 Notes de bas de page 5 et 8

3.19. La note de bas de page 5 dispose ce qui suit:

Pour autant que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles entre dans le champ des disciplines de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] que les prescriptions et procédures en matière de licences d'importation, décrites plus haut et exposées dans les sections I b) et I c), seraient incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation parce qu'elles exercent, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction, ne correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à aucune mesure qu'elles pourraient servir à mettre en œuvre, et imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour mettre en œuvre une quelconque mesure de ce type. Pour autant que le régime de licences

¹²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.9 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130. (italique dans l'original; non souligné dans l'original)). Dans l'affaire *CE – Certaines questions douanières*, l'Organe d'appel a aussi dit ce qui suit: "[l']article 6:2 du Mémoire d'accord exige que les *allégations* – pas les *arguments* – soient exposées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial d'une manière qui soit suffisante pour énoncer clairement le problème". (*Ibid.*, paragraphe 153 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 143; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139; et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 121)).

¹³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 141; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; et *CE – Hormones*, paragraphe 156)).

¹³¹ Section I.

¹³² Section II.

¹³³ Section III.

¹³⁴ Sections I a) et II a).

¹³⁵ Sections I b) et II b).

¹³⁶ Sections I c) et II c).

d'importation de l'Indonésie entre dans le champ de l'article 2 de l'Accord sur les licences d'importation, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] que les prescriptions et procédures en matière de licences d'importation de l'Indonésie, décrites plus haut et exposées dans les sections I b) et I c), seraient incompatibles avec l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation parce qu'elles sont administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations.

3.20. Comme l'affirmation de l'Indonésie ne concerne pas l'allégation formulée au titre de l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation, nous ferons essentiellement porter notre analyse sur le libellé ayant trait à l'allégation formulée au titre de l'article 3:2 (c'est-à-dire depuis le début de la note de bas de page jusqu'à "une quelconque mesure de ce type").

3.21. La note de bas de page 5 commence par le membre de phrase "[p]our autant que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles entre dans le champ des disciplines de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation". Selon nous, l'expression "[p]our autant que" indique que les coplaignants subordonnent l'allégation au fait que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles entre dans le champ d'application de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation. À cet égard, nous notons l'argument de l'Indonésie concernant l'emploi d'une formulation conditionnelle¹³⁷ et nous convenons que l'allégation présentée dans la note de bas de page 5 concernant l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation est énoncée selon une formulation conditionnelle. Nous observons néanmoins que rien dans l'article 6:2 du Mémoire d'accord ne proscrit l'emploi d'une formulation conditionnelle pour énoncer une allégation. En fait, comme les coplaignants¹³⁸, l'Australie¹³⁹ et le Brésil¹⁴⁰ le font valoir, la présentation d'allégations complémentaires ou subsidiaires est une caractéristique courante du règlement des différends à l'OMC. Nous constatons donc que la nature conditionnelle des allégations ne fait pas qu'elles n'entrent pas dans notre domaine de compétence. Poursuivant notre analyse, nous observons que cette partie de la note de bas de page n'indique pas *comment* ou *pourquoi* la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC¹⁴¹.

3.22. La note de bas de page fait ensuite référence aux mesures contestées elles-mêmes ("les prescriptions et procédures en matière de licences d'importation, décrites plus haut et exposées dans les sections I b) et I c)"). Nous ne voyons pas ici non plus "comment ou pourquoi la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC". Passant à la dernière partie du libellé pertinent ("parce qu'elles exercent, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction, ne correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à aucune mesure qu'elles pourraient servir à mettre en œuvre, et imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour mettre en œuvre une quelconque mesure de ce type"), les coplaignants fournissent les raisons pour lesquelles ils contestent les mesures en question, disant que ces dernières seraient incompatibles avec l'article 3:2 *parce qu'*elles i) "exercent des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction", ii) "ne correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à aucune mesure qu'elles pourraient servir à mettre en œuvre", et iii) "imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour mettre en œuvre une quelconque mesure de ce type". En utilisant l'expression "parce que", les coplaignants indiquent que vont suivre les raisons expliquant "pourquoi la mesure en cause est considérée par le ou les Membres plaignants comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC".

¹³⁷ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

¹³⁸ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 14 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphes 7.2.28 et 7.2.29).

¹³⁹ Australie, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 10 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.2).

¹⁴⁰ Brésil, observations sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie du 11 décembre 2015, paragraphe 14.

¹⁴¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 10.

3.23. Comme le défendeur l'a indiqué, ces raisons invoquées par les coplaignants suivent de près la formulation de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.¹⁴² L'Indonésie s'élève contre le fait que les coplaignants "ne font que reprendre des dispositions conventionnelles"¹⁴³ et, par conséquent, soutient que leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial respectives ne satisfont pas aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Nous ne sommes pas de cet avis car nous ne considérons pas que le fait de suivre de près le libellé de la disposition dont il est allégué qu'elle a été enfreinte pose forcément un problème. Comme nous l'avons dit plus haut, l'article 6:2 prescrit que le plaignant doit fournir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Il ne spécifie aucun libellé ni aucune formulation en particulier à suivre pour satisfaire à ce critère. Il est donc possible, en fonction des termes de la disposition en question, de satisfaire à cette prescription simplement en suivant de près la formulation de la disposition en question. Nous sommes d'avis que, compte tenu de la teneur spécifique de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, faire référence à ses différents éléments et dire qu'une mesure ne les respecte pas peuvent suffire à fournir un bref exposé du fondement juridique d'une plainte. Il ressort clairement de la lecture de la note de bas de page 5 que les coplaignants fondent leurs allégations de violation sur le fait que les mesures en question exercent, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction, ne correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à aucune mesure qu'elles pourraient servir à mettre en œuvre, et imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour mettre en œuvre une quelconque mesure de ce type. Comme nous l'avons expliqué plus haut, il n'y a à l'article 6:2 aucune prescription exigeant qu'une partie plaignante en dise davantage et inclue dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial des arguments visant à "démontrer que la mesure prise par la partie défenderesse enfreint effectivement la disposition du traité ainsi identifiée".¹⁴⁴ Avant de conclure sur cet argument, nous tenons à souligner notre point de vue selon lequel d'autres dispositions de l'OMC peuvent ne pas être suffisamment spécifiques ou détaillées pour conduire au résultat auquel nous sommes parvenus en l'espèce. Il se peut fort bien que le fait de reproduire une disposition de l'OMC ne suffise pas à "expliquer succinctement comment ou pourquoi la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC".¹⁴⁵ Cet examen doit se faire au cas par cas.

3.24. Nous finalisons notre analyse de la note de bas de page 5 en évaluant l'argument de l'Indonésie selon lequel la formulation employée pour énoncer l'allégation au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation est ambiguë. Nous commençons par noter que, comme les coplaignants l'ont fait valoir¹⁴⁶, l'Indonésie n'a pas indiqué la formulation spécifique qu'elle jugeait ambiguë. Néanmoins, gardant à l'esprit l'objectif des demandes d'établissement d'un groupe spécial en matière de régularité de la procédure qui consiste à notifier au défendeur et aux tierces parties la nature de la plainte du plaignant¹⁴⁷, nous passons à l'examen du point de savoir

¹⁴² Nous observons aussi que la note de bas de page 5 ne contient aucun argument précis quant aux raisons pour lesquelles les mesures en cause sont incompatibles avec la disposition alléguée. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'y a à l'article 6:2 aucune prescription exigeant qu'une partie plaignante inclue dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial des arguments visant à "démontrer que la mesure prise par la partie défenderesse enfreint effectivement la disposition du traité ainsi identifiée". Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 141; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; et *CE – Hormones*, paragraphe 156)).

¹⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 141; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; et *CE – Hormones*, paragraphe 156)).

¹⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.9 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130. (italique dans l'original; non souligné dans l'original)) Dans l'affaire *CE – Certaines questions douanières*, l'Organe d'appel a aussi dit ce qui suit: "[l']article 6:2 du Mémoire d'accord exige[ait] que les *allégations* – pas les *arguments* – soient exposées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial d'une manière qui soit suffisante pour énoncer clairement le problème". (*Ibid.*, paragraphe 153 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 143; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 88; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139; et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 121)).

¹⁴⁶ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 13.

¹⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.6.

si l'affirmation de l'Indonésie est fondée. Pour que la formulation soit ambiguë, elle doit donner lieu à une incertitude ou une confusion quant à son sens. Dans le contexte d'une analyse au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, les incertitudes ou la confusion qui en résultent doivent avoir un effet sur le respect des prescriptions énoncées dans cette disposition. Dans la présente affaire, nous n'observons aucune ambiguïté dans le texte de la note de bas de page 5 qui empêcherait les coplaignants de respecter l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Au contraire, et comme nous l'avons noté dans les paragraphes précédents, la note de bas de page 5 explique succinctement *comment* ou *pourquoi* la mesure en cause est considérée par les coplaignants comme contraire à l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. Selon nous, la formulation employée dans la note de bas de page 5 pour énoncer l'allégation au titre de l'article 3:2 n'est pas ambiguë.

3.25. Nous concluons donc qu'en ce qui concerne l'allégation au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation énoncée dans la note de bas de page 5 des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les coplaignants ont fourni un bref exposé du fondement juridique de leur plainte qui énonce clairement le problème, ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

3.26. Nous passons maintenant à la note de bas de page 8, qui est libellée comme suit:

Pour autant que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale entre dans le champ des disciplines de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] que les prescriptions et procédures en matière de licences d'importation, décrites plus haut et exposées dans les sections II b) et II c), seraient incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation parce qu'elles exercent, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction, ne correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à aucune mesure qu'elles pourraient servir à mettre en œuvre, et imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour mettre en œuvre une quelconque mesure de ce type. Pour autant que le régime de licences d'importation de l'Indonésie entre dans le champ de l'article 2 de l'Accord sur les licences d'importation, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] que les prescriptions et procédures en matière de licences d'importation de l'Indonésie, décrites plus haut et exposées dans les sections II b) et II c), seraient incompatibles avec l'article 2:2 a) de l'Accord sur les licences d'importation parce qu'elles sont administrées de façon à exercer des effets de restriction sur les importations.

3.27. Nous observons que la note de bas de page 8 ressemble étroitement à la note de bas de page 5, la seule différence étant que la première porte sur le régime de licences d'importation pour les animaux et produits d'origine animale alors que la seconde porte sur le régime pour les produits horticoles. Par conséquent, notre conclusion ci-dessus selon laquelle les coplaignants ont fourni un bref exposé du fondement juridique de leur plainte qui énonce clairement le problème, ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémoire d'accord, s'applique aussi aux allégations énoncées dans la note de bas de page 8.

3.2.2 Notes de bas de page 7, 12 et 14

3.28. La première note de bas de page énonçant les allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 est la note de bas de page 7, qui dispose ce qui suit:

Pour autant que ces mesures sont des mesures affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] qu'elles seraient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 parce que l'Indonésie n'impose pas de limitations semblables concernant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, le stockage, la distribution et l'utilisation des produits nationaux similaires sur le marché intérieur et que, par conséquent, les lois, règlements et prescriptions de l'Indonésie accordent aux produits importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires.

3.29. Nous observons que, comme les notes de bas de page 5 et 8, la note de bas de page 7 commence par une condition qui assortit l'allégation d'une réserve en utilisant l'expression introductive "[p]our autant que". Nous renvoyons au paragraphe 3.21, plus haut, dans lequel nous avons conclu que la nature conditionnelle des allégations ne faisait pas qu'elles n'entraient pas dans notre domaine de compétence. Comme nous l'avons constaté également dans le cas des notes de bas de page 5 et 8, cette première partie de la note de bas de page ne donne pas l'explication requise par l'article 6:2 du Mémorandum d'accord en ce qui concerne le fondement juridique de l'allégation. Conformément à l'approche que nous avons adoptée plus haut, nous examinons la dernière partie de la note de bas de page, après l'expression "parce que", qui est libellée comme suit: "l'Indonésie n'impose pas de limitations semblables concernant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, le stockage, la distribution et l'utilisation des produits nationaux similaires sur le marché intérieur et que, par conséquent, les [mesures] de l'Indonésie accordent aux produits importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires". Nous notons que les coplaignants ont suivi de près la formulation de l'article III:4 du GATT de 1994 pour expliquer comment et pourquoi les mesures contestées sont incompatibles avec cette disposition.¹⁴⁸ Néanmoins, comme nous l'avons dit plus haut, le fait de procéder ainsi ne veut pas nécessairement dire que cette formulation conduirait à un manquement à l'obligation de fournir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Un examen de l'explication en question serait nécessaire. Selon nous, l'emploi de l'expression "parce que" dans la note de bas de page 7 indique que vont suivre les raisons expliquant pourquoi les mesures en cause sont considérées par les coplaignants comme contraires à l'article III:4 du GATT de 1994. En outre, la formulation employée par les coplaignants dans la note de bas de page 7 après l'expression "parce que" explique succinctement *pourquoi* les mesures auxquelles il est fait référence dans la section I C) sont considérées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis comme contraires à cette disposition. Elle indique ce que, d'après les allégations, l'Indonésie ne fait pas (imposer des limitations semblables concernant les produits nationaux) et indique le résultat perçu de ce manquement allégué (octroi aux produits importés d'un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires). Elle soutient que cela entraînerait une violation de l'article III:4 du GATT de 1994. À la lecture de cette explication, nous sommes d'avis que le défendeur peut comprendre de quoi les coplaignants se plaignent et quelle est la violation dont il est allégué qu'elle a eu lieu. Quant aux arguments avancés à l'appui par les coplaignants, ils n'ont pas à être exposés dans une demande d'établissement d'un groupe spécial.

3.30. Comme nous l'avons dit dans la conclusion que nous avons formulée plus haut au paragraphe 3.24, nous n'observons aucune ambiguïté dans le texte de la note de bas de page 7 et l'Indonésie n'en a pas mentionné non plus qui serait en conflit avec les prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Au contraire, et comme nous l'avons noté dans les paragraphes précédents, la note de bas de page 7 explique succinctement *comment* ou *pourquoi* la mesure en cause est considérée par les coplaignants comme contraire à l'article III:4 du GATT de 1994. Selon nous, la formulation employée dans la note de bas de page 7 pour énoncer l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 n'est pas ambiguë.

3.31. Nous concluons donc qu'en ce qui concerne l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 énoncée dans la note de bas de page 7 des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les coplaignants ont fourni un bref exposé du fondement juridique de leur plainte qui énonce clairement le problème, ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

3.32. Nous passons maintenant à la note de bas de page 12, qui dispose ce qui suit:

Pour autant que la prescription en matière d'absorption est une mesure affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] qu'elle serait incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 parce qu'elle accorde aux produits importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires.

3.33. Nous observons que, bien que, la formulation et la structure de la note de bas de page 12 ne soient pas identiques à celles de la note de bas de page 7, elles sont similaires. La note de bas de

¹⁴⁸ En ce qui concerne l'absence à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, de prescription exigeant d'inclure des arguments à l'appui d'une allégation, voir plus haut les paragraphes 3.5 et 3.23.

page 12 commence donc par une condition qui assortit l'allégation d'une réserve en utilisant l'expression introductive "[p]our autant que". Nous renvoyons au paragraphe 3.21, plus haut, dans lequel nous avons conclu que la nature conditionnelle des allégations ne faisait pas qu'elles n'entraient pas dans notre domaine de compétence. Là encore, les coplaignants ont suivi de près la formulation de la disposition en question pour expliquer pour quelle raison la mesure contestée est incompatible avec cette disposition. Pour des raisons semblables à celles qui sont exposées plus haut, nous considérons que les coplaignants ont expliqué succinctement *pourquoi* la mesure en cause est considérée par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis comme contraire à l'article III:4 du GATT de 1994.¹⁴⁹ Comme pour les notes de bas de page précédentes, nous n'observons aucune ambiguïté dans le texte de la note de bas de page 12 et l'Indonésie n'en a pas mentionné non plus qui serait en conflit avec les prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Au contraire, et comme nous l'avons noté dans les paragraphes précédents, la note de bas de page 12 explique succinctement *comment* ou *pourquoi* la mesure en cause est considérée par les coplaignants comme contraire à l'article III:4 du GATT de 1994. Selon nous, la formulation employée dans la note de bas de page 12 pour énoncer l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 n'est pas ambiguë.

3.34. Nous concluons donc qu'en ce qui concerne l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 énoncée dans la note de bas de page 12 des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les coplaignants ont fourni un bref exposé du fondement juridique de leur plainte qui énonce clairement le problème, ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

3.35. Enfin, nous examinons la note de bas de page 14, qui dispose ce qui suit:

Pour autant que ces mesures sont des mesures affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, [les États-Unis][la Nouvelle-Zélande] estime[nt] qu'elles seraient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 parce que l'Indonésie n'impose pas de limitations semblables concernant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, le stockage, la distribution et l'utilisation des produits nationaux similaires sur le marché intérieur et que, par conséquent, les lois, règlements et prescriptions de l'Indonésie accordent aux produits importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires.

3.36. Nous observons que le libellé de la note de bas de page 14 est identique à celui de la note de bas de page 7. La seule différence est le paragraphe des demandes d'établissement d'un groupe spécial dans lequel cette note de bas de page se trouve, de sorte que celle-ci fait référence à des mesures différentes de celles auxquelles la note de bas de page 7 s'applique. Cette différence n'affecte pas notre raisonnement concernant le respect de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et nous parvenons donc à la même conclusion en ce qui concerne la note de bas de page 14. Ainsi, nous concluons qu'en ce qui concerne l'allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 énoncée dans la note de bas de page 14 des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les coplaignants ont fourni un bref exposé du fondement juridique de leur plainte qui énonce clairement le problème, ainsi que le requiert l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

3.37. Avant de conclure sur cet aspect de la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, le Groupe spécial tient à examiner l'argument de cette dernière selon lequel la "situation" en l'espèce est "exactement la situation" visée dans l'affaire *Chine – Matières premières*, dans laquelle il a été constaté que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants étaient insuffisantes car, selon l'Indonésie, "les plaignants se contentaient de "contes[ter] certaines mesures (certains groupes de mesures) comme étant incompatibles avec certaines obligations (certains groupes des obligations) dans le cadre de l'OMC énumérées" ...".¹⁵⁰ Les coplaignants ont répondu que les faits de l'affaire *Chine – Matières premières* pouvaient être distingués de ceux de l'espèce et qu'à l'inverse dans la présente procédure, les demandes d'établissement d'un groupe spécial décrivaient les mesures contestées en détail, y compris les aspects de leur fonctionnement qui posent problème, indiquaient les instruments juridiques au moyen desquels chaque mesure était imposée, énonçaient les dispositions avec lesquelles les

¹⁴⁹ En ce qui concerne l'absence, à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, de prescription exigeant d'inclure des arguments à l'appui d'une allégation, voir plus haut les paragraphes 3.5 et 3.23.

¹⁵⁰ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 20 et 21.

mesures étaient incompatibles et résumaient l'obligation pertinente.¹⁵¹ Nous rappelons que dans l'affaire *Chine – Matières premières* la demande d'établissement d'un groupe spécial énumérait 37 instruments juridiques suivis de "toute une série d'obligations dissemblables".¹⁵² L'Organe d'appel a constaté qu'étant donné le nombre de combinaisons possibles qui existaient entre les instruments juridiques énumérés et les multiples obligations contestées, il n'était pas possible de discerner les problèmes qui, d'après les allégations, avaient été causés. La situation qui était visée dans cette affaire n'est pas comparable à celle qui est visée en l'espèce. Contrairement à ce qui se passait dans l'affaire *Chine – Matières premières*, les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne "soulève[nt] [pas] de multiples "problèmes" procédant de plusieurs obligations différentes qui découlent de diverses dispositions".¹⁵³ En fait, les notes de bas de page 5, 7, 8, 12 et 14 des demandes d'établissement d'un groupe spécial qui nous ont été soumises allèguent des violations uniquement de l'article 2:2 a) (non pertinent pour la présente décision) et de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, ainsi que de l'article III:4 du GATT de 1994. Les mesures dont il est allégué qu'elles sont contraires à ces dispositions ont été examinées en relation avec chaque disposition séparément. C'est pourquoi les difficultés à discerner le problème qui ont été constatées dans l'affaire *Chine – Matières premières* ne se posent pas en l'espèce.

3.38. À la lumière de ce qui précède, nous rejetons 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 Mémoire d'accord.

3.2.3 Question de savoir si le fait que les États-Unis n'ont pas présenté d'argumentation concernant l'article III:4 du GATT de 1994 dans leur première communication écrite est pertinent au regard de l'article 6:2 du Mémoire d'accord

3.39. Nous passons à l'examen de l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la "confusion"¹⁵⁴ concernant les 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 "est aggravée par le fait que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants sont identiques, alors que leurs (premières communications écrites) sont différentes en ce qui concerne ces dispositions conventionnelles". L'Indonésie a expliqué que, tandis qu'il "apparaissait" que la première communication écrite des États-Unis "présentait" une allégation "seulement" au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation, la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande "tentait d'invoquer" à la fois l'article III:4 du GATT et l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation.¹⁵⁵

3.40. Les coplaignants ont répondu que cet argument était dénué de fondement car la compatibilité d'une demande d'établissement d'un groupe spécial avec les prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord reposait sur le texte de cette "demande ... présentée par écrit".¹⁵⁶ Selon eux, un plaignant n'est pas tenu de maintenir toutes les allégations mentionnées dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et la décision de ne pas maintenir une allégation "n'a aucune incidence sur le caractère suffisant du texte de la demande d'établissement d'un groupe spécial au sens de l'article 6:2 du Mémoire d'accord".¹⁵⁷

3.41. Nous rappelons que, comme l'Organe d'appel l'a expliqué, "un plaignant a la prérogative de restreindre ou d'abandonner ses allégations, et par conséquent de réduire le champ de son désaccord et du différend, à tout moment de la procédure".¹⁵⁸ En outre, "le point de savoir si un

¹⁵¹ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 26.

¹⁵² Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 228 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124).

¹⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 230.

¹⁵⁴ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 22.

¹⁵⁵ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 22.

¹⁵⁶ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 15 (faisant référence à l'article 6:2 du Mémoire d'accord).

¹⁵⁷ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 15.

¹⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.19 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Japon – Pommes*, paragraphe 136).

plaignant restreint ou abandonne ses allégations est une question différente de l'évaluation de la compatibilité d'une demande d'établissement d'un groupe spécial avec les prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, qui doit être évaluée à la lumière du libellé employé dans cette demande telle qu'elle était formulée au moment où elle était déposée".¹⁵⁹

3.42. Nous concluons donc que le fait que les États-Unis n'ont pas maintenu dans leur première communication écrite une allégation incluse dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, à savoir l'article III:4 du GATT de 1994, n'est pas pertinent pour ce qui est d'évaluer si cette allégation a été dûment indiquée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial en cause conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Nous constatons aussi que le fait que la Nouvelle-Zélande a choisi une stratégie différente de celle de son coplaignant et décidé de maintenir dans sa première communication écrite des 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 ne nuit pas au caractère adéquat de sa demande d'établissement d'un groupe spécial car elle a simplement persévéré dans ce qu'elle avait énoncé dans sa demande d'établissement. Par conséquent, nous rejetons la demande de l'Indonésie visant à ce que nous constatons que les approches différentes des coplaignants dans leurs communications écrites respectives ont fait que leurs allégations étaient insuffisamment indiquées dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial.

3.3 Question de savoir si les droits de l'Indonésie en matière de régularité de la procédure ont été compromis

3.43. Nous passons maintenant à l'examen de l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle elle a subi un préjudice car les "allégations apparentes"¹⁶⁰ 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 n'étaient pas suffisamment indiquées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial. L'Indonésie a estimé que le fait que ces allégations étaient mentionnées seulement dans des notes de bas de page et que celles-ci ne faisaient que reprendre les dispositions juridiques sans expliquer pourquoi les mesures en cause étaient contraires à ces deux dispositions constituait un "acte d'incompatibilité avec les règles de l'OMC"¹⁶¹ qui portait clairement préjudice à sa capacité de se défendre dans le présent différend.¹⁶²

3.44. Les coplaignants ont répondu que l'évaluation du caractère suffisant d'une demande d'établissement d'un groupe spécial "repos[ait] sur la demande d'établissement d'un groupe spécial telle qu'elle [était] libellée" et, par conséquent, qu'"il ne serait pas nécessaire de démontrer aussi que la partie défenderesse [avait] subi un préjudice du fait de l'incompatibilité".¹⁶³ Ils ont aussi dit dans leur raisonnement que, si une demande d'établissement d'un groupe spécial satisfaisait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, "une partie défenderesse ne [pouvait] pas, objectivement, subir un préjudice du fait de cette demande".¹⁶⁴ Ils ont estimé en outre qu'en tout état de cause l'Indonésie n'avait pas subi de préjudice car ils l'avaient informée 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 demandes d'établissement d'un groupe spécial, qui sont conformes à l'article 6:2, ainsi que dans leurs demandes de consultation.¹⁶⁵ Selon eux, l'Indonésie était donc "informée depuis le début du présent différend"¹⁶⁶ de ces allégations. Les coplaignants ont aussi fait valoir que l'Indonésie n'avait fourni aucun détail à l'appui de son allégation de préjudice et, par conséquent, que son "allégation non étayée de préjudice" était analogue à celle qui avait été examinée dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dans laquelle l'Organe d'appel avait rejeté

¹⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.19 (citant *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*): "[l]e fait d'abandonner ultérieurement des allégations n'ajoute ni n'enlève rien à l'évaluation indépendante du point de savoir si les allégations qui subsistent sont indiquées d'une manière qui est suffisante pour énoncer clairement le problème, conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord". (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.49)

¹⁶⁰ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphes 13, 14, 24, 27 et 28.

¹⁶¹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 27.

¹⁶² Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 27.

¹⁶³ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 29 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 233).

¹⁶⁴ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 29 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 233).

¹⁶⁵ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphes 29 et 30.

¹⁶⁶ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 30.

l'allégation de la Corée, selon laquelle elle avait subi un préjudice, au motif qu'elle avait "affirmé qu'elle avait subi un préjudice, mais n'[avait] donné aucune précision à l'appui de ses dires ni dans sa communication en tant qu'appelant ni à l'audience".¹⁶⁷

3.45. Nous rappelons qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial contribue à réaliser l'objectif en matière de régularité de la procédure qui consiste à notifier au défendeur et aux tierces parties la nature de la plainte du plaignant.¹⁶⁸ Par conséquent, une demande d'établissement d'un groupe spécial qui est conforme à l'article 6:2 du Mémoire d'accord indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème, ce qui aura pour résultat d'informer le défendeur de la nature de l'argumentation des plaignants. L'affirmation de l'Indonésie selon laquelle elle a subi un préjudice est inextricablement liée et subordonnée à son allégation selon laquelle les coplaignants n'ont pas suffisamment indiqué leurs allégations dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, d'une manière contraire à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

3.46. Ayant rejeté plus haut 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 Mémoire d'accord, nous rejetons aussi son affirmation 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, 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.

3.4 Question de savoir si les premières communications écrites des coplaignants n'étaient pas conformes aux prescriptions de l'article 6:2

3.47. Au début de sa demande, l'Indonésie demande au Groupe spécial de constater, au moyen d'une décision préliminaire, que les premières communications écrites des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande sont incompatibles avec les prescriptions du Mémoire d'accord.¹⁶⁹ Dans sa section finale, elle déclare qu'elle demande au Groupe spécial de rendre la décision suivante:

- a) les allégations apparentes des coplaignants au titre de l'article III:4 du GATT et de l'article 3:2 de l'[Accord sur les licences d'importation] présentées dans leurs [premières communications écrites] ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial; et
- b) le fait que, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ainsi que dans leurs [premières communications écrites], les coplaignants n'ont pas satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord a clairement porté préjudice, et continue de porter préjudice, à la préparation de la défense de l'Indonésie, portant atteinte à son droit à une procédure régulière dans la présente procédure.

3.48. Nous croyons comprendre que l'allégation énoncée au point b) signifie que l'Indonésie nous demande d'évaluer la compatibilité avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord non seulement des demandes d'établissement d'un groupe spécial des coplaignants mais *également* de leurs premières communications écrites. La demande de l'Indonésie est dénuée de pertinence. L'article 6:2¹⁷⁰ régit les prescriptions relatives aux demandes d'établissement d'un groupe spécial mais ne porte pas sur les prescriptions relatives aux premières communications écrites. Le Groupe spécial s'abstient donc de procéder à une telle évaluation.

¹⁶⁷ Coplaignants, observations conjointes sur la demande de décision préliminaire de l'Indonésie, paragraphe 31 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 131).

¹⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.6.

¹⁶⁹ Indonésie, demande de décision préliminaire, paragraphe 1.

¹⁷⁰ Voir, plus haut, le paragraphe 3.1.

4. CONCLUSION

4.1. En ce qui concerne l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les 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 ne sont pas suffisamment indiquées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les coplaignants et ne satisfont donc pas aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, nous constatons ce qui suit:

- a. Rien dans le libellé de l'article 6:2 du Mémoire 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 Mémoire d'accord;
- b. 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";
- c. 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.

4.2. 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 Mémoire d'accord.

4.3. 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 Mémoire d'accord.

4.4. À la lumière de la constatation que nous avons formulée au paragraphe 4.2 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.

4.5. En ce qui concerne la demande de l'Indonésie visant à ce que nous évaluions la conformité avec l'article 6:2 du Mémoire 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.

4.6. Enfin, nous notons que la présente décision préliminaire fera partie intégrante de notre rapport final, sous réserve de toutes modifications qui pourraient être nécessaires à la lumière des observations reçues des parties pendant le réexamen intérimaire.

ANNEXE B

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

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

ANNEXE B-1**PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL****Adoptées le 28 octobre 2015**

1.1. Aux fins de ses travaux, le Groupe spécial suivra les dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord). En outre, les procédures de travail suivantes s'appliqueront.

Généralités

1.2. Les délibérations du Groupe spécial et les documents qui lui auront été soumis resteront confidentiels. Rien dans le Mémorandum d'accord ni dans les présentes procédures de travail n'empêchera une partie au différend (ci-après "partie") de divulguer au public les exposés de ses propres positions. Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués au Groupe spécial par un autre Membre et que ce Membre aura désignés comme tels. Dans les cas où une partie présentera au Groupe spécial une version confidentielle de ses communications écrites, elle fournira aussi, à la demande d'un Membre, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses communications qui pourraient être communiqués au public.

1.3. Si une partie quelconque indique, au plus tard à la première réunion de fond, qu'elle fournira des renseignements qui nécessitent une protection additionnelle à celle qui est prévue dans les présentes procédures de travail, le Groupe spécial décidera, après consultation avec les parties, s'il adopte des procédures additionnelles appropriées. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

1.4. Le Groupe spécial se réunira en séance privée. Les parties, et les Membres ayant informé l'Organe de règlement des différends de leur intérêt dans le différend conformément à l'article 10 du Mémorandum d'accord (ci-après les "tierces parties"), n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.

1.5. Chaque partie ou tierce partie a le droit de déterminer la composition de sa propre délégation pour la réunion avec le Groupe spécial. Chaque partie ou tierce partie sera responsable de tous les membres de sa propre délégation et s'assurera que chaque membre de cette délégation agit conformément au Mémorandum d'accord et aux présentes procédures de travail, en particulier en ce qui concerne la confidentialité de la procédure.

Communications

1.6. Avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, chaque partie présentera une communication écrite dans laquelle elle exposera les faits de la cause et ses arguments, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Chaque partie présentera également au Groupe spécial, avant sa deuxième réunion de fond, une réfutation écrite, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.

1.7. Une partie présentera une demande de décision préliminaire le plus tôt possible et en tout état de cause au plus tard dans sa première communication écrite au Groupe spécial. Si les plaignants demandent une telle décision, l'Indonésie présentera sa réponse à la demande dans sa première communication écrite. Si l'Indonésie demande une telle décision, les plaignants présenteront leur réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de la demande. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

1.8. Chaque partie présentera tous les éléments de preuve factuels au Groupe spécial au plus tard pendant la première réunion de fond, sauf en ce qui concerne les éléments de preuve nécessaires aux fins de la réfutation, des réponses aux questions ou des observations concernant les réponses

données par l'autre partie. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables. Dans les cas où une telle exception aura été autorisée, le Groupe spécial accordera aux autres parties un délai pour formuler des observations, selon qu'il sera approprié, sur tout élément de preuve factuel nouveau présenté après la première réunion de fond.

1.9. Dans les cas où la langue originale des pièces ne sera pas une langue de travail de l'OMC, la partie ou tierce partie présentant la communication produira en même temps une traduction de la communication dans une langue de travail de l'OMC. Le Groupe spécial pourra accorder des prorogations de délai raisonnables pour la traduction de ces pièces sur exposé de raisons valables. Toute objection concernant l'exactitude d'une traduction devrait être présentée par écrit dans les moindres délais, au plus tard à la date du dépôt de documents ou de la réunion (la première de ces dates étant retenue) suivant la présentation de la communication qui contient la traduction en question. Dans des circonstances exceptionnelles, le Groupe spécial pourra accorder une prorogation de ce délai sur exposé de raisons valables. L'objection sera accompagnée d'une explication détaillée des motifs qui la justifient et d'une autre traduction.

1.10 Afin de faciliter les travaux du Groupe spécial, chaque partie ou tierce partie est invitée à présenter ses communications conformément à l'Editorial Guide for Panel Submissions de l'OMC joint en tant qu'annexe 1, dans la mesure où il est possible de le faire.

1.11. Afin de faciliter la tenue du dossier du différend et d'assurer la plus grande clarté possible des communications, chaque partie ou tierce partie numérotera ses pièces par ordre chronologique tout au long du différend. Par exemple, les pièces présentées par les parties pourraient être numérotées, respectivement, comme suit: NZL-1, NZL-2, etc., USA-1, USA-2, etc. ou IDN-1, IDN-2. Si la dernière pièce se rapportant à la première communication était, par exemple, la pièce NZL-5, la première pièce se rapportant à la communication suivante serait donc la pièce NZL-6. Toutes pièces conjointes présentées par les plaignants seront numérotées JE-1, JE-2, etc.

Questions

1.12. Le Groupe spécial pourra à tout moment poser des questions aux parties et aux tierces parties, oralement ou par écrit, y compris avant chaque réunion de fond.

Réunions de fond

1.13. Chaque partie fournira au Groupe spécial une liste des membres de sa délégation avant chaque réunion avec le Groupe spécial et au plus tard à 17 heures le jour ouvré précédent.

1.14. La première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties se déroulera de la manière suivante:

- a. Le Groupe spécial invitera la Nouvelle-Zélande, puis les États-Unis, à faire leur déclaration liminaire. Ensuite, il invitera l'Indonésie à présenter son point de vue. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration. Si des services d'interprétation sont nécessaires, chaque partie en fournira des copies additionnelles pour les interprètes par l'intermédiaire du secrétaire du Groupe spécial. Chaque partie mettra à la disposition du Groupe spécial et des autres parties la version finale de sa déclaration liminaire ainsi que de sa déclaration finale, le cas échéant, de préférence à la fin de la réunion, et en tout état de cause au plus tard à 17 heures le premier jour ouvré suivant la réunion.
- b. À l'issue des déclarations, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de poser des questions à l'autre partie ou de faire des observations, par son intermédiaire. Chaque partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Chaque partie adressera par écrit aux autres parties, dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial, toutes questions auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque partie sera invitée à répondre par écrit aux questions écrites de l'autre partie dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.

- c. Le Groupe spécial pourra ensuite poser des questions aux parties. Chaque partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Le Groupe spécial adressera par écrit aux parties, dans un délai qu'il fixera, toutes questions auxquelles il souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque partie sera invitée à répondre par écrit à ces questions dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.
- d. À l'issue des questions, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire une brève déclaration finale, les plaignants faisant la leur en premier.

1.15. La deuxième réunion de fond du Groupe spécial avec les parties se déroulera de la manière suivante:

- a. Le Groupe spécial demandera à l'Indonésie si elle souhaite se prévaloir du droit de présenter son argumentation en premier. Dans l'affirmative, il l'invitera à faire sa déclaration liminaire, puis il invitera les plaignants à faire la leur. Si l'Indonésie choisit de ne pas se prévaloir de ce droit, le Groupe spécial invitera la Nouvelle-Zélande, puis les États-Unis, à faire leur déclaration liminaire en premier. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration. Si des services d'interprétation sont nécessaires, chaque partie en fournira des copies additionnelles pour les interprètes par l'intermédiaire du secrétaire du Groupe spécial. Chaque partie mettra à la disposition du Groupe spécial et des autres parties la version finale de sa déclaration liminaire ainsi que de sa déclaration finale, le cas échéant, de préférence à la fin de la réunion, et en tout état de cause au plus tard à 17 heures le premier jour ouvré suivant la réunion.
- b. À l'issue des déclarations, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de poser des questions à l'autre partie ou de faire des observations, par son intermédiaire. Chaque partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Chaque partie adressera par écrit aux autres parties, dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial, toutes questions auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque partie sera invitée à répondre par écrit aux questions écrites des autres parties dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.
- c. Le Groupe spécial pourra ensuite poser des questions aux parties. Chaque partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Le Groupe spécial adressera par écrit aux parties, dans un délai qu'il fixera, toutes questions auxquelles il souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque partie sera invitée à répondre par écrit à ces questions dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.
- d. À l'issue des questions, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire une brève déclaration finale, la partie ayant fait sa déclaration liminaire en premier faisant sa déclaration finale en premier.

Tierces parties

1.16. Le Groupe spécial invitera chaque tierce partie à lui transmettre une communication écrite avant sa première réunion de fond avec les parties, conformément au calendrier qu'il aura adopté.

1.17. Chaque tierce partie sera également invitée à présenter ses vues oralement au cours d'une séance de cette première réunion de fond réservée à cette fin. Chaque tierce partie fournira au Groupe spécial la liste des membres de sa délégation avant cette séance et au plus tard à 17 heures le jour ouvré précédent.

1.18. La séance avec les tierces parties se déroulera de la manière suivante:

- a. Toutes les tierces parties pourront être présentes pendant toute cette séance.
- b. Le Groupe spécial entendra tout d'abord les arguments des tierces parties dans l'ordre alphabétique. Les tierces parties présentes à la séance avec les tierces parties et ayant l'intention de présenter leurs vues oralement à cette séance fourniront au

Groupe spécial, aux parties et aux autres tierces parties des versions écrites provisoires de leurs déclarations avant de prendre la parole. Elles mettront à la disposition du Groupe spécial, des parties et des autres tierces parties les versions finales de leurs déclarations, de préférence à la fin de la séance, et en tout état de cause au plus tard à 17 heures le premier jour ouvré suivant la séance.

- c. Après que les tierces parties auront fait leurs déclarations, les parties pourront se voir ménager la possibilité, par l'intermédiaire du Groupe spécial, de poser des questions aux tierces parties afin d'obtenir des précisions sur tout point soulevé dans les communications ou déclarations de celles-ci. Chaque partie adressera par écrit à une tierce partie, dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial, toutes questions auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit.
- d. Le Groupe spécial pourra ensuite poser des questions aux tierces parties. Chaque tierce partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Le Groupe spécial adressera par écrit aux tierces parties, dans un délai qu'il fixera, toutes questions auxquelles il souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque tierce partie sera invitée à répondre par écrit à ces questions dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.

Partie descriptive

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

1.20. Chaque partie présentera des résumés analytiques des faits et arguments présentés au Groupe spécial dans ses communications écrites et dans ses déclarations orales, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ces résumés pourront aussi inclure un résumé des réponses aux questions. Chaque résumé analytique ne comportera pas plus de 15 pages. Le Groupe spécial ne résumera pas dans la partie descriptive de son rapport, ni dans l'annexe de son rapport, les réponses des parties aux questions.

1.21. Chaque tierce partie présentera un résumé analytique des arguments avancés dans sa communication écrite et sa déclaration conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ce résumé pourra aussi inclure un résumé des réponses aux questions, s'il y a lieu. Le résumé analytique qui sera fourni par chaque tierce partie ne dépassera pas six pages.

Réexamen intérimaire

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

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

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

Signification des documents

1.25. Les procédures suivantes s'appliqueront pour la signification des documents:

- a. Chaque partie ou tierce partie soumettra tous les documents au Groupe spécial en les déposant auprès du Greffe du règlement des différends (bureau n° 2047).

- b. Chaque partie ou tierce partie déposera trois copies papier de tous les documents qu'elle soumet au Groupe spécial. Les pièces pourront être fournies en quatre exemplaires, de préférence sur clé USB (ou sur CD-ROM ou DVD) et en trois exemplaires papier. Le Greffe du règlement des différends tamponnera la date et l'heure du dépôt sur les documents. La version papier constituera la version officielle aux fins du dossier du différend.
- c. Chaque partie ou tierce partie fournira également une copie électronique de tous les documents qu'elle soumet au Groupe spécial en même temps que les versions papier, de préférence en format Microsoft Word, soit sur une clé USB, un CD-ROM ou un DVD, soit en tant que pièce jointe à un courriel. Si la copie électronique est envoyée par courriel, celui-ci devrait être adressé à *DSRegistry@wto.org*, avec copie à *****.****@wto.org*, *****.****@wto.org*, *****.****@wto.org* et *****.****@wto.org*. Si une clé USB, un CD-ROM ou un DVD est fourni, il sera déposé auprès du Greffe du règlement des différends.
- d. Chaque partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement à l'autre partie. Chaque partie signifiera en outre à toutes les tierces parties ses communications écrites avant la première réunion de fond avec le Groupe spécial. Chaque tierce partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement aux parties et à toutes les autres tierces parties. Chaque partie ou tierce partie confirmera par écrit que des copies ont été signifiées ainsi qu'il est prescrit, au moment de la présentation de chaque document au Groupe spécial.
- e. Chaque partie ou tierce partie déposera ses documents auprès du Greffe du règlement des différends et en signifiera des copies aux autres parties (et aux tierces parties selon qu'il sera approprié) avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par le Groupe spécial. Une partie ou tierce partie pourra soumettre ses documents à une autre partie ou tierce partie par voie électronique uniquement, sous réserve du consentement préalable donné par écrit de la partie ou tierce partie à laquelle ces documents sont destinés et à condition que le secrétaire du Groupe spécial soit informé.
- f. Le Groupe spécial fournira aux parties une version électronique de la partie descriptive, du rapport intérimaire et du rapport final, ainsi que d'autres documents, selon qu'il sera approprié. Lorsque le Groupe spécial fera remettre aux parties et aux tierces parties à la fois une version papier et une version électronique d'un document, la version papier constituera la version officielle aux fins du dossier du différend.

1.26. Le Groupe spécial se réserve le droit de modifier les présentes procédures si nécessaire, après avoir consulté les parties.

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 C-1**PREMIÈRE PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES
ARGUMENTS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE****INTRODUCTION**

1. Le présent différend résulte des prohibitions et restrictions appliquées par l'Indonésie aux importations d'animaux, de produits d'origine animale et de produits horticoles. Les mesures de l'Indonésie sont imposées au moyen de régimes de licences d'importation complexes sur lesquels repose une stratégie gouvernementale rendue publique, qui vise à réduire les importations pour encourager la production agricole nationale, dans l'espoir de parvenir à l'autosuffisance alimentaire.

I. CONTEXTE FACTUEL

2. L'Indonésie a adopté un cadre global de lois qui constituent des restrictions à l'importation en soi et sont le fondement législatif de ses régimes de licences d'importation pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles.

3. Les deux régimes comportent des caractéristiques similaires, y compris une législation-cadre globale limitant les importations de produits agricoles aux situations dans lesquelles la production de produits alimentaires nationale est jugée insuffisante pour satisfaire la demande intérieure et des lois et règlements qui prohibent et restreignent les importations au moyen d'une série de prescriptions distinctes et prises dans leur ensemble.

A. LÉGISLATION-CADRE

4. Au centre du régime d'importation de l'Indonésie se trouve la loi qui prohibe expressément l'importation d'animaux, de produits d'origine animale, de produits horticoles et de produits alimentaires dans des situations où la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure. Cela transparaît, par exemple, dans l'article 36B 1) de la *Loi modifiant la Loi sur les animaux*, qui prévoit 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", et dans l'article 36 1) de la *Loi sur les produits alimentaires*, qui prévoit 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 fabriqués dans le pays".

B. RÉGIMES DE LICENCES D'IMPORTATION

5. Les dispositions de la législation-cadre qui limitent les importations de produits agricoles sur la base du caractère suffisant de la production nationale constituent le cadre de deux régimes de licences d'importation séparés mais similaires pour les animaux et les produits d'origine animale (d'une part) et les produits horticoles (d'autre part).

A) Animaux et produits d'origine animale

6. Pour importer des animaux et des produits d'origine animale en Indonésie, les importateurs sont tenus, en vertu des réglementations, d'obtenir une recommandation du Ministère de l'agriculture (MOA) et une autorisation d'importation du Ministère du commerce. De plus, les importateurs de bovins et de produits d'origine bovine sont tenus d'obtenir le statut d'importateur auprès du Ministère du commerce.

B) Produits horticoles

7. De même, pour importer en Indonésie certains produits horticoles énumérés, les importateurs de produits horticoles doivent aussi obtenir le statut d'importateur, une

recommandation relative à l'importation des produits horticoles (RIPH) du Ministère de l'agriculture et une autorisation d'importation du Ministère du commerce.

8. C'est par le biais du processus de délivrance de ces documents et des prescriptions auxquelles les importateurs doivent satisfaire pour les obtenir que l'Indonésie restreint les importations d'animaux, de produits d'origine animale et de produits horticoles. Les prohibitions et restrictions spécifiques dont l'application est faite au moyen de ces régimes de licences d'importation sont détaillées plus loin.

C. PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS IMPOSÉES AU MOYEN DU RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE POUR LES ANIMAUX ET LES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE

9. Les statuts d'importateur, les recommandations du MOA et les autorisations d'importation constituent le mécanisme par lequel l'Indonésie impose un certain nombre de prohibitions et restrictions à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale.

- a. Prohibitions des importations de certains animaux et produits d'origine animale: l'Indonésie prohibe l'importation de certains animaux et produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les appendices du *Règlement n° 46/2013 du MOT* ou du *Règlement n° 139/2014 du MOA*. En particulier, l'importation de viandes et d'abats de bovins qui ne sont pas énumérés dans l'appendice I du *Règlement n° 139/2014 du MOA* ou dans l'appendice I du *Règlement n° 46/2013 du MOT* est prohibée. Cela inclut tous les abats de bovins (à l'exception de certains morceaux de langue et de queue), certaines formes de viande destinée à la transformation et, sauf dans certaines situations exceptionnelles, tous les morceaux secondaires et carcasses de bovins;
- b. Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités: les recommandations du MOA et les autorisations d'importation ont une période de validité limitée et peuvent être demandées seulement pendant des créneaux limités;
- c. Conditions fixes des licences: prises ensemble, les recommandations du MOA et les autorisations d'importation spécifient le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée pour les produits qu'un importateur peut importer au cours de la période de validité. Cela empêche les importateurs d'importer, pendant un trimestre, des produits d'un type différent, en plus grande quantité, en provenance d'un autre pays, ou par un port d'entrée différent de ce qui était spécifié dans leurs recommandations du MOA et leurs autorisations d'importation;
- d. Prescription de réalisation à 80%: les importateurs sont tenus d'importer, sur une base annuelle, 80% de la quantité spécifiée pour chaque type de produit dans leurs autorisations d'importation, à défaut de quoi ils encourent de graves sanctions;
- e. Restrictions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution des viandes et abats de bovins importés: l'importation de viandes, de carcasses et d'abats de bovins est seulement permise pour une utilisation dans les hôtels, les restaurants, les services de restauration et l'industrie et pour une gamme très limitée d'autres "besoins spéciaux". Il est donc prohibé d'importer ces produits pour certaines utilisations et pour leur vente ou leur distribution par certains circuits (y compris la vente directe aux consommateurs sur des marchés modernes et traditionnels, qui constituent les principaux circuits de vente au détail aux consommateurs des produits bovins en Indonésie);
- f. Prescription relative aux achats sur le marché intérieur: l'importation de viande bovine est seulement permise à la condition que les entités importatrices aient acheté ("absorbé") des quantités définies de bovins élevés et abattus en Indonésie; et
- g. Prix de référence du bœuf: l'importation de bovins et de produits d'origine bovine est prohibée lorsque le prix des morceaux secondaires de bœuf sur le marché intérieur tombe au-dessous d'un prix de référence spécifié.

10. Ces composantes du régime de licences d'importation de l'Indonésie, à la fois lorsqu'elles sont considérées comme des mesures individuelles distinctes et lorsqu'elles sont considérées

comme des éléments d'une mesure globale unique, sont incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC.

D. PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS IMPOSÉES AU MOYEN DU RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE POUR LES PRODUITS HORTICOLES

11. Les statuts d'importateur, les RIPH et les autorisations d'importation constituent le mécanisme par lequel l'Indonésie impose un certain nombre de prohibitions et restrictions à l'importation de produits horticoles.

- a. Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités: les RIPH et les autorisations d'importation peuvent être demandées seulement pendant des créneaux limités et ont une période de validité limitée;
- b. Conditions fixes des licences: prises ensemble, les RIPH et les autorisations d'importation spécifient le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée pour les produits qu'un importateur peut importer au cours de la période de validité. Cela empêche les importateurs d'importer des produits d'un type différent, en plus grande quantité, en provenance d'un autre pays, ou par un point d'entrée différent de ce qui était spécifié dans leurs RIPH et leurs autorisations d'importation;
- c. Prescription de réalisation à 80%: les importateurs sont tenus d'importer 80% de la quantité spécifiée pour chaque produit dans leurs autorisations d'importation au cours de la période de six mois applicable, à défaut de quoi ils encourent de graves sanctions;
- d. Restrictions relatives à la période de récolte en Indonésie: l'Indonésie prohibe ou restreint les importations de certains produits horticoles pendant les périodes de récolte en Indonésie;
- e. Restrictions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage: les importateurs sont tenus de posséder des installations de stockage d'une capacité appropriée et peuvent seulement importer des volumes correspondant à cette capacité de stockage;
- f. Restrictions relatives à l'utilisation, à la vente et à la distribution: les importateurs sont soumis à des restrictions concernant l'utilisation, la vente et la distribution des produits horticoles énumérés. Il est interdit aux importateurs enregistrés (RI) d'échanger ou de transférer des produits importés directement aux consommateurs ou aux détaillants. Les producteurs-importateurs (PI) peuvent seulement utiliser les produits importés à des fins de transformation et il leur est interdit de les échanger et/ou de les transférer;
- g. Prix de référence des piments et des échalotes: l'importation des piments et des échalotes est prohibée lorsque le prix du produit sur le marché intérieur tombe au-dessous d'un prix de référence spécifié; et
- h. Prescription relative au délai de six mois après récolte: l'Indonésie prohibe l'importation des produits horticoles frais énumérés récoltés plus de six mois auparavant.

12. Ces mesures sont incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC, à la fois lorsqu'elles sont considérées comme des mesures individuelles et lorsqu'elles sont considérées comme faisant partie d'une mesure globale unique.

II. EXAMEN JURIDIQUE

A. ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

1. Obligation au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

13. Des groupes spéciaux de l'OMC ont souligné à plusieurs reprises le vaste champ d'application de l'article XI:1.¹ L'article XI:1 interdit aux Membres de l'OMC d'instituer ou de maintenir des prohibitions ou des restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions à l'importation, à l'exportation, ou à la vente pour l'exportation d'un produit quelconque destiné à un autre Membre de l'OMC.² Le champ d'application de l'article XI:1 comprend les mesures au moyen desquelles une prohibition ou restriction est produite ou entre en application.³

14. L'Organe d'appel a confirmé qu'une "restriction" était une chose qui "restreint" quelque chose, une limitation d'action, une condition ou une réglementation limitative" et, de manière générale, quelque chose qui avait un effet limitatif.⁴ Une mesure peut avoir un "effet limitatif" sur l'importation pour des raisons très diverses. Par exemple, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a appliqué un cadre pour évaluer la compatibilité avec l'article XI:1 qui était basé sur les restrictions dont il avait été constaté par des groupes spéciaux antérieurs qu'elles étaient visées par l'article XI:1.⁵ Il est arrivé à la conclusion que les mesures avaient un effet limitatif sur les importations et constituaient une restriction à l'importation lorsqu'elles: a) restreignaient l'accès aux marchés; b) créaient une incertitude quant à la capacité d'importer du requérant; c) ne permettaient pas aux entreprises d'importer autant qu'elles le souhaitaient ou que de besoin sans tenir compte de leurs résultats à l'exportation; et d) imposaient une lourde charge aux importateurs, qui n'avait aucun rapport avec leurs activités d'importation normales.⁶ Le cadre du Groupe spécial dans cette affaire n'a pas été remis en question par l'Organe d'appel.⁷

15. Il est également clair que, pour qu'une mesure constitue une restriction quantitative, il n'est pas nécessaire qu'elle ait une incidence défavorable sur les courants commerciaux. Cela a été confirmé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, qui a affirmé qu'il n'était "pas nécessaire de démontrer [l'effet limitatif de la mesure en cause] en quantifiant [ses] effets", mais que celui-ci pouvait plutôt être "démonstré[] au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause examinée dans son contexte pertinent".⁸ Bien que les plaignants aient démontré la grave incidence qu'avait le régime indonésien sur le commerce, une incidence défavorable sur les courants commerciaux n'est pas un élément nécessaire du critère juridique relatif à une restriction quantitative.

2. Obligation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

16. L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture interdit aux Membres de l'OMC de maintenir des mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits et d'y revenir ou y recourir. La liste des mesures indiquées dans la note de bas de page relative à l'article 4:2 est exemplative. Elle inclut les restrictions quantitatives à l'importation et les prix minimaux à l'importation. Elle inclut aussi les mesures à la frontière "similaires" autres que les droits de douane proprement dits.

17. Dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, l'Organe d'appel a considéré l'article 4 de l'Accord sur l'agriculture "comme l'instrument juridique à utiliser pour exiger la conversion en droits de douane proprement dits de certains obstacles à l'accès aux marchés affectant les

¹ Rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.251; *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.233; *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.128; *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.264; et *République dominicaine – Cigarettes*, paragraphe 7.248.

² Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.216.

³ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.218.

⁴ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁵ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.454.

⁶ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474.

⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.287 et 5.288.

⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

importations de produits agricoles".⁹ De plus, il a dit que l'"article 4:2 empêch[ait] les Membres de l'OMC de contourner leurs engagements relatifs aux "droits de douane proprement dits" en leur interdisant de "maintenir" des mesures autres que des "droits de douane proprement dits", de "revenir" ou de "recourir" à de telles mesures".¹⁰

18. Même si une mesure qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 serait, dans la mesure où elle s'applique aux produits agricoles, incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, le champ d'application des mesures prohibées par l'article 4:2 va au-delà des "restrictions, autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions" qui sont prohibés par l'article XI:1 du GATT de 1994.¹¹

3. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et les 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

19. La Nouvelle-Zélande estime que chacune des composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et les produits d'origine animale, et le régime considéré "dans son ensemble", constituent des "prohibitions" ou des "restrictions" qui sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et représentent une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire" prohibée au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. La mesure relative au prix de référence du bœuf est également incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture en ce sens qu'elle constitue un "prix minimal à l'importation", une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire".

a) La prohibition visant les importations de certains 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

20. L'Indonésie utilise un système de "liste positive" pour prohiber l'importation de certaines formes de viandes, d'abats et de carcasses. En particulier, les produits, quels qu'ils soient, à base de viandes, d'abats ou de carcasses de bovins qui ne sont énumérés ni dans l'appendice I du *Règlement n° 139/2014 du MOA* ni dans l'appendice I du *Règlement n° 46/2013 du MOT* 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). 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 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

21. L'Indonésie allègue que les produits non énumérés dans le *Règlement n° 46/2013 du MOT* peuvent être importés librement sans être soumis à une quelconque prescription.¹² Or, cela est directement contredit par l'article 59 1) de la *Loi modifiant la Loi sur les animaux*, qui prévoit que tous les importateurs de produits d'origine animale doivent obtenir une licence d'importation auprès du Ministère du commerce après avoir reçu une recommandation du Ministère pour les produits d'origine animale frais. Cela est également contraire aux règlements indonésiens, aux déclarations de fonctionnaires indonésiens rapportées, aux déclarations des exportateurs, aux informations des médias, aux déclarations d'autres Membres de l'OMC et aux statistiques du commerce.

22. Bien que les importateurs ne soient pas en mesure de demander et d'obtenir des recommandations du MOA et des autorisations d'importation pour les carcasses de bovins et les morceaux secondaires de viande de bœuf, une exception limitée s'applique, qui permet au gouvernement indonésien, agissant par l'intermédiaire de deux ministres, d'ordonner aux entreprises d'État indonésiennes de procéder à l'importation de ces produits lorsque certaines situations d'urgence sont réputées exister. Ces conditions sont conçues d'une manière qui permet l'importation seulement dans des situations où il y a des pénuries dans l'offre intérieure de ces

⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 201.

¹⁰ *Ibid.* paragraphe 187.

¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 256.

¹² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 34, et 96 à 98.

produits, prouvées par un manque de "disponibilité de produits alimentaires", des prix élevés pour ces produits sur le marché intérieur, des foyers de maladies ou des catastrophes naturelles qui affectent les niveaux de l'offre en Indonésie. Cela est compatible avec l'objectif global de l'Indonésie, qui est d'empêcher les importations dans des situations où l'offre intérieure est jugée suffisante pour satisfaire la demande intérieure.

b) Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

23. L'Indonésie limite la capacité des importateurs d'obtenir des recommandations du MOA et des autorisations d'importation en leur interdisant de demander ces documents en dehors de quatre périodes d'un mois, et en précisant que les autorisations d'importation ne sont valables que pendant les trois mois de chaque trimestre.

24. 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. Vu que les exportateurs ont besoin de temps pour préparer, emballer et expédier le produit, cela restreint les importations au début de chaque trimestre. La période de validité limitée fait aussi que les importations sont restreintes à la fin de chaque trimestre, étant donné que le produit arrivant après cette date se verra refuser l'entrée en Indonésie et sera réexporté.

25. Ces créneaux de présentation des demandes et ces périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation restreignent les importations en limitant les périodes pendant lesquelles les exportateurs peuvent accéder au marché indonésien et, en conséquence, ont un effet limitatif sur l'importation qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

c) Les conditions fixes des licences sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

26. Les recommandations du MOA et les autorisations d'importation spécifient collectivement le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée des animaux et produits d'origine animale autorisés par trimestre. Ces conditions fixes des licences restreignent les importations en imposant des limites quantitatives trimestrielles pour les bovins et les produits d'origine bovine qui peuvent être importés en Indonésie et "verrouillent" les conditions de la licence au début du trimestre concerné.

27. La difficulté inhérente qui existe pour déterminer ces variables avant le début d'un trimestre (lorsque les importateurs doivent finaliser leurs demandes de recommandations du MOA et d'autorisations d'importation) crée une incertitude pour les importateurs et affecte leur capacité de prévoir les fluctuations du marché et d'y répondre au cours de chaque trimestre. Ces restrictions éliminent la flexibilité qu'ont les importateurs pour répondre aux changements concernant les facteurs externes qui interviennent au cours d'un trimestre, et limitent donc la capacité d'un importateur de modifier ses quantités d'importations au cours de cette période, en violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

28. L'Indonésie admet que ces conditions sont "statiques pour la durée d'une période de validité".¹³ Par conséquent, ces prescriptions imposent un contingent d'importation pendant cette période de trois mois. L'Indonésie cherche à se distancer de ces mesures en faisant valoir que les conditions sont autosélectionnées par les acteurs privés.¹⁴ Cependant, c'est précisément parce que les importateurs sont tenus de "verrouiller" chaque condition par période et qu'elle prescrit en même temps que les produits non conformes seront réexportés que l'Indonésie élimine la flexibilité des importateurs et restreint le commerce. Cette perte de flexibilité ne résulte pas de décisions autonomes des importateurs, mais elle est plutôt une conséquence directe de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice des règlements de l'Indonésie.

¹³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 105.

¹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 104 à 106.

d) Prescription de réalisation à 80%

29. Lorsqu'une autorisation d'importation de bovins et de produits d'origine bovine est accordée à un importateur, celui-ci doit importer au moins 80% (et pas plus de 100%) de la quantité de chacun des produits spécifiés dans l'autorisation d'importation. Cela a pour effet d'amener les importateurs à réduire les quantités qu'ils demandent dans leurs recommandations du MOA et autorisations d'importation trimestrielles.

30. L'effet limitatif de la prescription de réalisation à 80% est amplifié lorsqu'il est combiné avec les conditions fixes des licences. Les contraintes imposées par les conditions fixes des licences limitent la flexibilité dont disposent les importateurs pour satisfaire à la prescription de réalisation à 80% des importations (par exemple en important des morceaux de viandes différents, de pays différents, ou par des points différents), et amènent donc davantage les importateurs à réduire les quantités qu'ils demandent dans les autorisations d'importation, ce qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

e) Prohibitions et restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution d'animaux et de produits d'origine animale importés

31. 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. En particulier, la viande bovine, les abats autorisés (à savoir la langue et la queue) et les carcasses de bovins peuvent seulement être importés en Indonésie pour une utilisation par "l'industrie, les hôtels, les restaurants, les services de restauration et/ou pour d'autres besoins particuliers", et peuvent seulement être distribués ou vendus par ces mêmes circuits. En conséquence, l'importation de ces produits est prohibée pour la vente par des circuits de vente au détail modernes et traditionnels.

32. L'effet de ces mesures est que les carcasses, viandes et abats de bovins ne peuvent pas être importés en Indonésie pour quelque forme d'utilisation domestique que ce soit, ni être vendus ou distribués dans des points de vente au détail aux consommateurs. Il est important de noter que cela empêche la vente de viande de bœuf importée 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. 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. Les importations de produits à base d'autres viandes ne sont pas soumises à restriction dans la même mesure, et les ventes de ces produits par l'intermédiaire des marchés modernes, comme les supermarchés et les hypermarchés (mais là encore à l'exclusion des marchés traditionnels), sont expressément autorisées.

33. Par conséquent, les restrictions de l'Indonésie visant l'utilisation, la vente et la distribution sont conçues d'une manière qui restreint directement l'importation de viandes et d'abats de bovins, et constituent donc une "restriction" à l'importation maintenue en violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 et une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire" maintenue d'une manière contraire à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

f) Prescription relative aux achats sur le marché intérieur

34. Pour importer de la viande de bœuf à des fins de vente au détail, au moins 3% des achats totaux de viande de bœuf d'un importateur doivent provenir de vaches indonésiennes. Cette prescription force les importateurs à remplacer la viande de bœuf importée par de la viande de bœuf produite dans le pays, et limite donc directement la quantité de viande de bœuf que les importateurs pourraient, sinon, importer.

35. 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 le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* et dont il a été constaté qu'elle était, en tant qu'élément d'un ensemble de prescriptions liées au commerce, incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Tous les importateurs de viande de bœuf sont tenus de démontrer qu'ils ont acheté une quantité spécifiée de viande de bœuf de production nationale pour pouvoir importer de la

viande de bœuf, ce qui les oblige à remplacer la viande de bœuf importée par de la viande de bœuf qui est de production nationale. Cela a un effet limitatif sur les importations en Indonésie, en violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

g) Prix de référence pour la viande de bœuf

36. L'Indonésie impose un système de prix de référence pour les bovins et les produits d'origine bovine. Le *Règlement n° 46/2013 du MOT* prévoit que les importations de bovins et de produits d'origine bovine soient suspendues si le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché indonésien tombe au-dessous d'un "prix de référence" spécifié. Cette mesure a 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 tombe au-dessous d'un prix de référence stipulé, ce qui constitue une prohibition ou une restriction à l'importation contraire à l'article XI:1.

37. Le prix de référence de la viande de bœuf est fonctionnellement semblable à un "prix minimal à l'importation" traditionnel, vu qu'à la fois un prix minimal à l'importation et le prix de référence de la viande de bœuf ont pour effet d'établir un prix minimal au-dessous duquel la viande de bœuf importée ne peut pas entrer sur le marché. Cela est compatible 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'il "désign[ait] généralement le prix le plus bas auquel les importations d'un produit donné [pouvaient] entrer sur le marché intérieur d'un Membre".¹⁵

38. De plus, parce qu'il impose une prohibition totale à l'importation de bovins et de produits d'origine bovine dans les situations où les prix intérieurs tombent au-dessous d'un niveau spécifié, le prix de référence de la viande de bœuf est également une "restriction quantitative à l'importation" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2.

39. En conséquence, le prix de référence de la viande de bœuf constitue à la fois une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire" et un "prix minimal à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire" aux fins de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

4. 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

40. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est semblable, à de nombreux égards, à celui qui s'applique aux animaux et produits d'origine animale. La Nouvelle-Zélande estime que chacune des composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et le régime considéré "dans son ensemble" constituent des "prohibitions" ou des "restrictions" qui sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Il y a aussi des mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits et maintenues d'une manière contraire à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

a) Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

41. Les importateurs de produits horticoles peuvent seulement présenter des demandes de RIPH et d'autorisations d'importation pendant des créneaux limités, et les RIPH et les autorisations d'importation ne sont valables que pour des périodes limitées. Ces prescriptions sont structurées d'une manière telle que les importations sont sérieusement restreintes au début et à la fin de la période de validité du fait du délai entre la délivrance des autorisations d'importation et le traitement et l'expédition du produit en Indonésie.

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 236.

b) Les conditions fixes des licences sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

42. Comme c'est le cas pour l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, les statuts d'importateur, les RIPH et les autorisations d'importation établissent les conditions fixes pour l'importation de produits horticoles en Indonésie. En déterminant les conditions d'importation au début de la période de validité et en ne permettant pas la modification de ces conditions au cours de la période de validité des licences d'importation, les restrictions de l'Indonésie ôtent aux importateurs la capacité de réagir aux forces du marché et aux facteurs externes qui interviennent au cours d'une période de validité.

c) La prescription de réalisation à 80% est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

43. Les importateurs doivent "réaliser" 80% de la quantité de chaque type de produit horticole spécifiée dans l'autorisation d'importation, à défaut de quoi ils encourent de graves sanctions. Cela incite directement les importateurs à estimer prudemment les quantités qu'ils demandent dans leur autorisation d'importation et a donc un effet limitatif sur les importations. En conséquence, la mesure est une restriction quantitative prohibée par l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

d) Les restrictions fondées sur les périodes de récolte en Indonésie sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

44. L'Indonésie prohibe ou restreint l'importation de certains produits horticoles en fonction des saisons de récolte dans le pays. La mesure protège les produits horticoles indonésiens en éliminant la concurrence des importations à certains moments de l'année. En tant que prohibition ou restriction à l'importation de produits horticoles, la restriction fondée sur la période de récolte en Indonésie est une restriction quantitative prohibée par l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

e) La prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

45. L'Indonésie exige que les importateurs de produits horticoles possèdent des installations de stockage appropriées pour les produits horticoles et limite les importations totales, pendant une période de validité de six mois, à la capacité de stockage certifiée de l'importateur. Cela suppose que les importateurs ont une rotation des produits nulle au cours de la période de validité de six mois. Cela a un effet limitatif important sur la quantité d'importations que les importateurs peuvent demander dans leurs autorisations d'importation, puisque c'est la capacité de stockage qui dicte la quantité de produits importée et non les conditions du marché. La mesure est donc une restriction quantitative qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

f) Les restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution de produits horticoles importés sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

46. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie impose des restrictions sur l'utilisation, la vente et la distribution des produits horticoles importés qui ne peuvent pas être importés pour la vente directe aux consommateurs et aux détaillants. Cela diminue la capacité des importateurs de commercialiser le produit importé, réduit la possibilité pour les produits importés d'atteindre les ménages indonésiens et ajoute un niveau de distribution. En conséquence, la mesure a un effet limitatif sur les importations, ce qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

g) Les prix de référence des piments et des échalotes sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

47. Le prix de référence des piments et des échalotes fonctionne d'une manière semblable au prix de référence de la viande de bœuf. Si le prix des piments ou des échalotes sur le marché intérieur est inférieur à un prix de référence stipulé, l'importation de piments et d'échalotes est "différée" (c'est-à-dire prohibée) jusqu'à ce que le prix intérieur dépasse le prix de référence. Par conséquent, les importations de piments frais en Indonésie ont été quasiment inexistantes depuis la fin de 2012. La mesure est conçue pour fonctionner comme un plafond au-dessous duquel les importations de piments et d'échalotes ne peuvent pas entrer sur le marché intérieur et correspond donc, du point de vue du sens, à un "prix minimal à l'importation" ou une mesure à la frontière similaire, qui sont contraires à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Puisque, de par sa nature, elle a un effet limitatif ou restrictif sur le commerce, c'est aussi une restriction quantitative prohibée par l'article XI:1 du GATT de 1994.

h) La prescription relative au délai de six mois après récolte est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

48. L'Indonésie prohibe l'importation des produits horticoles qui ont été récoltés plus de six mois auparavant. Si un importateur contrevient à cette prescription, il ne recevra pas de RIPH pendant un an. La prescription relative au délai de six mois après récolte fonctionne comme une prohibition absolue visant les importations de produits horticoles, ce qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

5. Les restrictions à l'importation de l'Indonésie fondées sur le caractère suffisant de la production nationale sont des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures similaires incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

49. La condition relative à l'insuffisance au niveau national imposée par l'Indonésie 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*. Ces lois, tant séparément que collectivement, restreignent les importations de certains animaux, produits d'origine animale et produits horticoles en prohibant l'importation des produits dans les situations où la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure.

50. La condition relative à l'insuffisance au niveau national limite de manière *indépendante* l'importation car les produits importés obtiennent l'accès au marché uniquement à la condition que l'offre intérieure soit jugée insuffisante pour satisfaire les besoins de l'Indonésie et dans la mesure où elle sera jugée telle. Ces mesures constituent des prohibitions ou des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, et des restrictions quantitatives à l'importation au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture parce qu'elles ont un effet limitatif sur l'importation. Cet effet limitatif est généré par a) la prohibition de l'importation dans les situations où la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure; et b) la création d'une incertitude pour les importateurs pour ce qui est de savoir si et quand les importations de certains produits seront autorisées.

51. La condition relative à l'insuffisance au niveau national *constitue* également la base de 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. Comme cela a été décrit plus haut, les régimes de licences d'importation de l'Indonésie sont conçus pour restreindre les importations et lui permettre de parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Tout comme les prescriptions spécifiques de ces régimes 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 elles aussi un effet limitatif sur les importations.

52. En conséquence, les restrictions à l'importation de l'Indonésie fondées sur le 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.

B. ARTICLE III:4 DU GATT DE 1994

53. La Nouvelle-Zélande considère que 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 des produits d'origine animale et des produits horticoles constituent des conditions à l'importation de ces produits qui sont appliquées à la frontière et sont donc contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Cependant, dans la mesure où ces mesures affectent la "vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de [ces] produits sur le marché intérieur", la Nouvelle-Zélande estime qu'elles sont également incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994.

a) La prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

54. La prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf "modifie les conditions de concurrence sur le marché en question au détriment des produits importés" en accordant un avantage à l'achat de produits similaires produits dans le pays qui n'est pas accordé au produit importé. La seule caractéristique permettant de distinguer la viande de bœuf produite dans le pays de la viande de bœuf importée aux fins de la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est l'origine du produit et, en conséquence, ces produits sont "similaires" aux fins de l'article III:4 du GATT de 1994.

b) Limiter l'utilisation, la vente et la distribution des viandes et abats de bovins importés est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

55. Les règlements indonésiens traitent, sur le plan formel, les viandes et abats de bovins importés différemment de leurs équivalents similaires d'origine nationale. Les viandes et abats de bovins d'origine nationale ne font pas l'objet de restrictions visant l'utilisation qui peut en être faite sur le marché intérieur indonésien, ou certains points de vente. Par contre, les produits similaires importés peuvent être utilisés seulement dans l'industrie, les hôtels, les restaurants, les services de restauration ou d'autres besoins particuliers, et ne peuvent pas être vendus sur des marchés modernes ou traditionnels.

56. Ce traitement formellement différent accordé aux viandes et abats de bovins importés et aux produits similaires d'origine nationale modifie donc les conditions de concurrence au détriment des produits importés et accorde un traitement qui est "moins favorable" aux viandes et abats de bovins importés. Par conséquent, la mesure est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

c) Limiter l'utilisation, la vente et la distribution des produits horticoles importés est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994

57. Les règlements indonésiens traitent, sur le plan formel, les produits horticoles importés différemment de leurs équivalents d'origine nationale. Les produits horticoles d'origine nationale ne font pas l'objet de restrictions visant l'utilisation qui peut en être faite, ou les circuits de distribution par lesquels ils doivent passer sur le marché intérieur indonésien. Par contre, les produits similaires importés peuvent être utilisés seulement dans les procédés de production industriels ou autrement vendus à des distributeurs. Ce traitement formellement différent accordé aux produits horticoles importés et aux produits similaires d'origine nationale affecte les conditions de concurrence au détriment des produits importés et accorde un traitement qui est "moins favorable" aux produits horticoles importés. Par conséquent, la mesure est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

C. ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

58. La Nouvelle-Zélande estime que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités concernant les recommandations du MOA et les autorisations d'importation pour les animaux et les produits d'origine animale et concernant les RIPH et les autorisations d'importation pour les produits horticoles sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. De plus, dans la mesure où le Groupe spécial constate que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités pour les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles sont des procédures de licences non automatiques, la Nouvelle-Zélande estime

qu'elles sont incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

59. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités sont des "procédures de licences d'importation non automatiques" au sens de l'article 3:1 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Des recommandations du MOA, des RIPH et des autorisations d'importation peuvent seulement être demandées et accordées pour des périodes limitées, et les demandes ne peuvent donc pas "être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises" au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

60. En outre, les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation ont des effets de restriction et de distorsion sur le commerce, ce qui est contraire à l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

III. QUESTIONS SPÉCIFIQUES SOULEVÉES DANS LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE L'INDONÉSIE

1. Les mesures contestées en l'espèce sont maintenues par le gouvernement indonésien et non par des acteurs privés

61. L'Indonésie a cherché à qualifier les mesures en cause comme résultant purement de "décisions des acteurs privés".¹⁶ Cependant, le simple fait que les acteurs privés peuvent prendre des décisions limitées concernant leurs besoins d'importation ne met pas les mesures indonésiennes à l'abri d'une contestation. Les acteurs privés peuvent seulement opérer dans les limites des lois et règlements indonésiens et, comme les plaignants l'ont démontré, ces lois et règlements restreignent les actions des acteurs privés, ce qui a nécessairement un effet limitatif sur les importations. Les mesures contestées en l'espèce ne sont pas les décisions commerciales d'acteurs privés. En fait, les mesures contestées sont celles qui sont reflétées dans les lois et règlements indonésiens. Ces mesures empêchent les importateurs de prendre des décisions commerciales ordinaires et servent à limiter les importations.

62. La position des plaignants est étayée par la jurisprudence. Des groupes spéciaux ont confirmé que les mesures qui exigeaient des importateurs qu'ils acceptent volontairement certaines conditions pour pouvoir importer des marchandises constituaient des mesures gouvernementales relevant du champ d'application de l'article XI:1.¹⁷ Ici, l'effet limitatif des mesures de l'Indonésie ne résulte pas de décisions autonomes des acteurs privés, mais du cadre restrictif pour le commerce à l'intérieur duquel l'Indonésie exige que les importateurs opèrent.

2. Les régimes de licences d'importation de l'Indonésie ne sont pas "automatiques"

63. L'Indonésie a fait valoir que ses régimes de licences d'importation étaient des "procédures de licences d'importation automatiques" car chaque licence était accordée et donc, "par définition", le régime était exclu du champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁸ Cependant, les régimes de licences d'importation, qu'ils soient automatiques ou non automatiques, relèvent des disciplines de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. De plus, les mesures en cause ont toutes été identifiées par les plaignants comme étant des mesures restrictives pour le commerce et des restrictions quantitatives à l'importation qui relèvent clairement du champ d'application de la note de bas de page relative à l'article 4:2.

3. L'Indonésie n'a pas établi prima facie que ses mesures étaient justifiées au regard de l'article XX du GATT de 1994

64. Dans sa première communication écrite, l'Indonésie présente plusieurs arguments, exprimés "à titre subsidiaire" par rapport à ses principaux moyens de défense, selon lesquels ses mesures

¹⁶ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 52, 67, 69, 74, 101, 102, 104, 119 et 138.

¹⁷ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.177; et *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.252 et 7.253.

¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 51.

relèvent d'une ou de plusieurs des exceptions générales prévues à l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994. Il lui incombe de prouver que ses mesures sont nécessaires pour atteindre ces objectifs et elle doit le faire conformément au double critère qui est bien établi dans la jurisprudence de l'OMC.

a) Moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX a) – "nécessaires à la protection de la moralité publique"

65. En relation avec les animaux et les produits d'origine animale, l'Indonésie fait valoir que ses prohibitions visant la vente sur les marchés traditionnels en plein air sont nécessaires pour "éviter que les consommateurs ne soient induits en erreur quant à la question de savoir si certains produits alimentaires sont halal". Le risque que cela se produise est perçu comme existant parce qu'il n'y a pas de système d'étiquetage des produits largement utilisé qui soit en place sur ces marchés. Toutefois, toutes les viandes et tous les abats concernés exportés de la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie sont certifiés en Nouvelle-Zélande comme satisfaisant aux prescriptions halal, conformément à la législation indonésienne.¹⁹ Par conséquent, ce risque n'existe pas.

66. En relation avec les produits horticoles, l'Indonésie fait valoir que ses restrictions concernant l'utilisation, la vente et la distribution sont justifiées pour éviter que les consommateurs ne soient induits en erreur concernant le caractère halal de ces produits. Or, à la connaissance de la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a aucune prescription en matière de certification halal pour les produits horticoles importés et les distributeurs ne sont pas, en fait, soumis à des restrictions visant la vente de produits horticoles importés sur les marchés *traditionnels*.

67. En conséquence, l'Indonésie n'a pas établi *prima facie* que l'une quelconque de ses mesures était nécessaire à la protection de la moralité publique selon les termes de l'article XX a).

b) Moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) – "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux"

68. L'Indonésie allègue que plusieurs de ses mesures concernant les animaux, les produits d'origine animale et les produits horticoles peuvent être justifiées au regard de l'article XX b). Cependant, elle a fourni peu de détails sur cette justification.

69. L'Indonésie est préoccupée par ce qu'elle décrit comme le "risque extrêmement élevé de manipulation et de produits alimentaires insalubres, qui surviendrait" si des animaux et des produits d'origine animale de la Nouvelle-Zélande pouvaient être vendus sur les marchés traditionnels indonésiens. Cependant, l'interdiction arbitraire de vendre de la viande importée sur les marchés traditionnels n'est pas justifiée par une telle préoccupation. La viande de la Nouvelle-Zélande n'est pas moins salubre que la viande indonésienne vendue sur ces marchés. De fait, elle est probablement plus salubre, étant donné que les procédés de transformation et de préparation de la viande en Nouvelle-Zélande, jusqu'à l'exportation, respectent les normes sanitaires les plus strictes, conformément au Code d'usages en matière d'hygiène pour la viande du CODEX, et à la bonne pratique d'exploitation.²⁰

70. S'agissant des produits horticoles, la Nouvelle-Zélande a également un système strict de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui satisfait aux prescriptions de l'Indonésie. En réponse aux préoccupations spécifiques de celle-ci en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires pour ce qui est du stockage des produits ayant une longue durée de vie, comme les pommes et les oignons, la Nouvelle-Zélande a déjà des pratiques de stockage réputées pour les produits de longue conservation.

71. Le fait que l'Indonésie n'a pas donné assez de détails pour étayer ces moyens de défense au titre de l'article XX b) signifie qu'elle n'a pas fourni des éléments *prima facie*.

¹⁹ Voir Animal Products (Overseas Market Access Requirements for Halal Assurances) Notice (No. 3) 2015, cls 6(1), 6(8) (pièce NZL-81); Indonesia, Meat and Meat Products Overseas Market Access Requirements, Part 2 (pièce NZL-82); Food Law, article 97 3) e) (pièce JE-2); MOT 46/2013, article 19 2) e), (pièce JE-21).

²⁰ Code d'usages en matière d'hygiène pour la viande du CODEX, CAC/RCP 58-2005.

c) Moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) – nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements ... tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières

72. L'Indonésie allègue que plusieurs de ses mesures peuvent être justifiées au regard de l'article XX d). Le thème global de la première communication écrite de l'Indonésie en relation avec son moyen de défense est que ses restrictions sont nécessaires à des fins d'"application des mesures douanières".

73. Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a estimé que, pour l'établissement d'une justification provisoire au regard de l'article XX d), il incombait à un Membre de démontrer deux éléments: "Premièrement, la mesure doit avoir pour objet d'"assurer le respect" de lois ou de règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec l'une ou l'autre des dispositions du GATT de 1994. Deuxièmement, la mesure doit être "nécessaire" pour assurer ce respect."

74. L'Indonésie n'a pas indiqué les lois ou règlements spécifiques visant l'application des mesures douanières dont ses restrictions étaient censées, d'après ses allégations, assurer le respect. De plus, elle n'a fourni aucun renseignement qui permettrait au Groupe spécial d'évaluer si ces lois ou règlements sont eux-mêmes compatibles avec le GATT de 1994, ou dans quelle mesure les restrictions sont "nécessaires" pour assurer le respect de ces lois ou règlements.

75. Pour toutes ces raisons, la Nouvelle-Zélande considère que les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) ne satisfont pas au critère juridique nécessaire pour fournir des éléments *prima facie*.

ANNEXE C-2**DEUXIÈME PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES
ARGUMENTS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE****INTRODUCTION**

1. Les mesures en cause en l'espèce résultent toutes de l'objectif de l'Indonésie de restreindre certaines importations de produits agricoles lorsque le produit national est jugé suffisant pour satisfaire la demande intérieure. La Nouvelle-Zélande a démontré qu'elles étaient toutes des restrictions quantitatives contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les prix de référence de la viande de bœuf, des piments et des échalotes constituent aussi des "prix minimaux à l'importation ... [ou des] mesures à la frontière similaires" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

2. En réponse, l'Indonésie a contesté l'existence ou le caractère restrictif pour le commerce des mesures en cause. Elle a mis en avant l'article XX du GATT de 1994 dans une tentative de fournir une justification juridique pour les restrictions à l'importation. Elle a aussi mis l'accent sur des modifications récentes de ses règlements, dont elle soutient qu'elles ont été apportées pour répondre aux préoccupations des plaignants.¹ Cependant, les nouveaux règlements de l'Indonésie n'ont pas modifié de façon importante le régime d'importation de l'Indonésie, étant donné que les principales mesures restrictives pour le commerce en cause en l'espèce restent en place.

I. TOUTES LES MESURES EN CAUSE SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

1 Obligations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

a) Il n'est pas nécessaire de démontrer les effets sur le commerce pour qu'une mesure soit incompatible avec l'article XI:1 ou l'article 4:2

3. L'Organe d'appel a confirmé que le critère permettant de déterminer si une mesure constituait une restriction quantitative était la question de savoir si elle avait un "effet limitatif" sur l'importation.² Il a aussi établi clairement que, pour déterminer si une mesure avait un "effet limitatif" sur l'importation, il n'était pas nécessaire de montrer l'existence d'une incidence défavorable sur les courants commerciaux.³

4. Les affirmations répétées de l'Indonésie selon lesquelles, pour démontrer l'existence d'une violation de l'article XI:1, une mesure doit imposer une "limite absolue" aux importations et selon lesquelles "un plaignant [n']est [pas] dispensé de démontrer que la mesure avait un *certain* effet sur le commerce"⁴, présentent de manière erronée les critères juridiques pertinents. Un plaignant n'a pas besoin de quantifier les effets des mesures en cause pour établir le bien-fondé d'une allégation au titre de l'article XI:1. La jurisprudence de l'OMC établit clairement 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.⁵

5. Les plaignants ont démontré que le régime de l'Indonésie était conçu et structuré d'une manière qui limitait les importations. Bien que ce ne soit pas une partie nécessaire du critère juridique, ils ont également fourni des éléments de preuve des effets réels de ces mesures sur le commerce, pour illustrer l'importance commerciale concrète du présent différend pour leurs

¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 7 et 8.

² Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319; et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

³ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁴ Par exemple, Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 24; et première communication écrite, paragraphes 54, 55 et 110.

⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

exportateurs de produits agricoles. Cela est démontré, par exemple, par la baisse de 84% des exportations de viande de bœuf de la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie, suite à l'introduction des mesures suscitant des préoccupations.⁶

b) Qualifier une mesure de système de licences "automatiques" ou "non automatiques" n'est pas pertinent pour l'examen du Groupe spécial au titre de l'article XI:1 ou l'article 4:2

6. L'Indonésie a affirmé que ses régimes de licences d'importation "dans leur ensemble" constituaient des procédures de licences d'importation "automatiques" entrant dans le champ d'application de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord LIC). Sur la base de cette affirmation, elle fait ensuite observer que toutes les mesures suscitant des préoccupations sont "exclues du champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994".⁷

7. Cependant, à l'exception des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité limités, qui sont une restriction quantitative *ainsi qu'une* procédure de licences non automatiques prohibée, toutes les autres mesures en cause en l'espèce ne sont pas des "procédures administratives utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation" relevant du champ d'application de l'Accord LIC.

8. À cet égard, il ressort clairement de la jurisprudence de l'OMC que l'Accord LIC établit une distinction entre les procédures de licences d'importation, qui sont les procédures administratives utilisées pour mettre en œuvre un régime de licences d'importation, et les règles de fond correspondantes, qui peuvent être administrées au moyen des procédures de licences d'importation.⁸ Comme la Nouvelle-Zélande l'a fait valoir, les mesures en cause en l'espèce sont des règles de fond correspondantes qui sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture parce qu'elles sont des "prohibitions ou de[s] restrictions [dont] l'application [est] faite au moyen de ... licences d'importation ou ... de tout autre procédé".⁹

9. De plus, indépendamment du point de savoir si l'une des mesures en cause en l'espèce constitue des procédures de licences d'importation, une mesure est compatible ou non avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture en fonction du critère juridique pertinent au titre de ces dispositions. On ne peut pas effectuer une telle analyse simplement en évaluant si les procédures de licences utilisées pour mettre en œuvre les restrictions correspondantes sont qualifiées d'"automatiques" ou de "non automatiques". C'est la nature de la mesure qui est déterminante et non l'étiquette particulière qu'un défendeur lui a attribuée.

10. En conséquence, l'argument de l'Indonésie selon lequel ses mesures sont toutes des procédures de licences d'importation et sont donc exemptées des disciplines de l'article XI:1 et de l'article 4:2 ne tient pas compte des distinctions essentielles figurant dans les allégations des plaignants et la jurisprudence de l'OMC.

2 Les mesures en cause sont incompatibles avec l'article XI:1 et l'article 4:2

11. Comme il a été précisé dans les communications de la Nouvelle-Zélande¹⁰, l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve ni aucune argumentation crédible pour réfuter le raisonnement établi par la Nouvelle-Zélande selon lequel les mesures en cause étaient incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. La Nouvelle-Zélande ne répète pas ces arguments dans le présent résumé.

⁶ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 4.

⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 67.

⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 197; rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 784; rapport du Groupe spécial *CE – Volailles*, paragraphe 254.

⁹ Article XI:1 du GATT de 1994.

¹⁰ Voir, par exemple, Nouvelle-Zélande, première communication écrite, sections IV.A et IV.B, et deuxième communication écrite, sections III:A et III:B.

II. LES MESURES EN CAUSE NE SONT PAS JUSTIFIÉES AU REGARD DE L'ARTICLE XX DU GATT DE 1994

1 Obligation au titre de l'article XX du GATT de 1994

a) Il incombe à l'Indonésie de prouver que ses mesures sont justifiées au regard de l'article XX

12. L'Indonésie soutient que ses mesures relèvent d'une ou de plusieurs des exceptions générales énoncées à l'article XX a), b) ou d) du GATT de 1994. La jurisprudence établit clairement que l'Indonésie a la charge de prouver le bien-fondé de ses moyens de défense au titre de l'article XX.¹¹

13. Pour s'acquitter de cette charge, l'Indonésie doit d'abord démontrer qu'une mesure a été adoptée ou appliquée pour protéger ou assurer le respect d'un objectif identifié aux alinéas a), b) ou d) de l'article XX. La mesure doit "traite[r] l'intérêt particulier spécifié dans ce paragraphe" et il doit y avoir "un lien suffisant entre la mesure et l'intérêt protégé".¹²

14. L'Indonésie doit ensuite démontrer que la mesure est nécessaire à la réalisation de l'objectif particulier. Le critère de la "nécessité" est un critère élevé, "situ[é] beaucoup plus près du pôle "indispensable" que du pôle opposé: "favoriser" simplement".¹³ Pour que la mesure soit "nécessaire", il doit y avoir "une véritable relation entre l'objectif poursuivi et la mesure en cause pour ce qui est de la fin et des moyens".¹⁴

15. Une évaluation au titre du texte introductif de l'article XX est également requise. De nouveau, il incombe à la partie qui invoque l'exception de démontrer que cette mesure est conforme au texte introductif.¹⁵

b) Relation entre l'article XX du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'Agriculture

16. L'Indonésie présente un argument nouveau, mais vicié, concernant la charge de la preuve au titre de l'article XX du GATT de 1994. Elle admet que l'article XX est une exception à l'article XI:1 du GATT de 1994 et que, normalement, il incombe au défendeur de démontrer que l'exception s'applique. Cependant, elle soutient que, dans le cas d'une allégation de violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, la charge de la preuve au titre de l'article XX est inversée et c'est aux plaignants qu'il incombe de démontrer l'absence d'un tel moyen de défense.¹⁶ L'Indonésie cherche à renverser la charge de la preuve habituelle en relation avec l'article XX, d'une manière contraire au principe bien établi qui veut que la charge d'identifier et d'établir les moyens de défense affirmatifs au titre de l'article XX incombe à la partie qui se prévaut de ces moyens de défense.¹⁷ Cependant, rien ne justifie de déplacer la charge de la preuve normale de cette manière. Ce serait contradictoire si la même disposition était une exception à l'article XI:1 et non une exception à l'obligation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Le caractère des moyens de défense de l'article XX est celui d'une exception et ce caractère devrait être maintenu. En tout état de cause, il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial examine cet argument s'il commence son analyse des mesures en cause par l'article XI:1 du GATT de 1994.

¹¹ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169.

¹² *Ibid.*

¹³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 161, 162 et 164.

¹⁴ Rapport de l'Organe *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.180, citant le rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 145 à 147.

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25.

¹⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 38.

¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18.

2 *L'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait au titre de l'article XX*

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

i) Prohibition de certaines importations au moyen d'une "liste positive"

17. À l'origine, l'Indonésie n'a pas présenté de moyen de défense au titre de l'article XX du GATT de 1994 en ce qui concerne la prohibition correspondante de certaines importations de viandes et d'abats de bœuf mise en œuvre au moyen d'une "liste positive" dont, à l'origine, elle niait l'existence.¹⁸ En fait, elle a seulement fait valoir un moyen de défense au titre de l'article XX b) en ce qui concerne l'aspect de cette mesure qui permet aux ministres, exceptionnellement, d'autoriser l'importation de carcasses de bovins et de morceaux secondaires de viande de bœuf par des entreprises d'État (et seulement dans la mesure où certaines situations d'urgence sont réputées exister). L'Indonésie allègue que cela lui permet de répondre à une menace directe pour la population, causée par la pénurie de produits alimentaires.¹⁹

18. Cependant, même ce moyen de défense limité au titre de l'article XX b) n'a pas de sens lorsqu'il est considéré à la lumière de l'interdiction d'importer correspondante appliquée par l'Indonésie à tous les produits non énumérés. En prohibant toutes les importations d'animaux et de produits d'origine animale non énumérés dans des situations ordinaires, l'Indonésie a *elle-même* créé le risque de pénurie de produits alimentaires auquel cet aspect de la mesure était, d'après les allégations, censé remédier. Si la prohibition correspondante au moyen d'une liste positive, incompatible avec les règles de l'OMC, n'existait pas, alors l'exception pour des situations d'urgence ne serait pas requise. On ne peut donc pas invoquer l'article XX b) pour justifier la mesure.

19. Ultérieurement, l'Indonésie a concédé que l'importation de certaines viandes et certains abats de bœuf était prohibée, mais a fait valoir que cela était justifié au regard de l'article XX b).²⁰ Elle a donné très peu de précisions sur son moyen de défense concernant la liste positive au titre de l'article XX b), cependant, mis à part quelques références incidentes à des préoccupations relatives à la viande de bœuf traitée aux hormones.²¹

20. En réponse, la Nouvelle-Zélande a souligné que ses viandes et abats de bovins étaient sains. Ceux-ci sont largement exportés à travers le monde, vers des pays développés et des pays en développement, et sont consommés au niveau national en Nouvelle-Zélande.²² Aucun problème de santé ne s'est produit qui justifie l'interdiction commerciale de l'Indonésie. L'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve pertinent indiquant le contraire et ses pièces n'étaient pas son recours à l'article XX b).²³

21. En particulier, les nouvelles pièces IDN-58, IDN-83 et IDN-84 n'expliquent pas pourquoi l'Indonésie interdit l'importation d'abats et de morceaux secondaires de bovins au moyen de la "liste positive".²⁴ En fait, ces pièces consistent, respectivement, en un blog sur lequel sont exprimées des préoccupations concernant la présence d'hormones dans le lait et la viande, en un résumé partiel du différend *CE – Hormones* et en un article promotionnel de la Organic Consumers Association encourageant ses membres à acheter de la viande de bœuf biologique.²⁵

22. De plus, la prohibition de l'Indonésie visant certaines importations de viandes et d'abats de bœuf n'a aucune relation rationnelle avec les préoccupations alléguées concernant la viande de

¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 96 à 99; première déclaration liminaire, paragraphe 26.

¹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 168.

²⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, section III.D.2 e), paragraphe 206; réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion de fond, question n° 102, paragraphe 38.

²¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 236.

²² Voir, par exemple, "New Zealand Export Statistics to Indonesia 2010 – 2015" *Global Trade Atlas* (pièce NZL-5) et Meat Industry Association Statement (pièce NZL-12).

²³ Huffington Post "Hormonal Milk and Meat: A Dangerous Public Health Risk" (pièce IDN-58); "Hormones in Meat" (pièce IDN-83); "Growth Hormones Fed to Beef Cattle Damage Human Health" (pièce IDN-84).

²⁴ Voir Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 40 à 43.

²⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 110 et 236.

bœuf traitée aux hormones. Cela ressort clairement du fait que les importations de certains produits du bœuf sont autorisées.²⁶ Or, là encore, aucune référence n'est faite à des limites d'importations de ces produits lorsque la viande de bœuf a été traitée aux hormones. Si l'Indonésie entendait protéger sa population contre des risques censés découler des hormones, elle imposerait sûrement des mesures applicables universellement à tous les produits du bœuf traités aux hormones, et pas seulement à certains abats et morceaux secondaires de bovins dans certaines situations. Enfin, la liste positive interdit tous les produits non énumérés – pas seulement la viande de bœuf traitée aux hormones. C'est pourquoi la viande de bœuf et les abats de Nouvelle-Zélande sont prohibés, même s'ils ne sont pas traités aux hormones. De plus, aucun des éléments de preuve qui ont rendu publique cette mesure ne faisait référence aux hormones.²⁷ Pour toutes ces raisons, la restriction de l'Indonésie au moyen d'une liste positive ne peut pas être justifiée au regard de l'article XX b).

ii) Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation

23. L'Indonésie fait valoir que l'article XX d) justifie ses créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les recommandations du MOA et les autorisations d'importation sur la base du fait qu'ils sont un élément nécessaire de son régime douanier.²⁸

24. L'Indonésie allègue que ses créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités sont "prescrits 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".²⁹ Cependant, les mesures en cause obligent les importateurs à fournir des renseignements jusqu'à six mois avant l'importation. Si les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités étaient supprimés, ce qui, d'après la Nouvelle-Zélande, devrait se produire, l'Indonésie serait mieux placée pour obtenir des données plus exactes parce que celles-ci seraient obtenues à une date plus proche de celle de l'importation.

25. L'Indonésie reconnaît également, dans sa deuxième communication écrite, que ses créneaux de présentation des demandes s'appliquent uniquement à certains produits d'origine animale et à certains produits horticoles frais.³⁰ 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.

26. De fait, l'Indonésie n'a pas démontré que l'application des mesures douanières était, en fait, l'objectif visé par sa mesure. Elle n'identifie pas les parties spécifiques de ses lois et règlements ayant trait à l'application des mesures douanières qui sont pertinentes. Comme le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* l'a constaté, des références générales aux lois et règlements liés à l'application des mesures douanières ne satisferaient pas au critère juridique requis à l'article XX d).³¹

27. La jurisprudence de l'OMC confirme que le Groupe spécial n'est pas lié par l'affirmation de l'Indonésie concernant l'objectif de ses mesures. En fait, un groupe spécial devrait examiner tous les éléments de preuve pertinents, y compris le texte, la structure et l'historique législatif de la mesure en cause.³² De simples affirmations concernant le but d'une mesure contestée ne sont pas suffisantes pour établir que celle-ci est destinée à promouvoir un objectif mentionné à l'article XX. Dans le cas présent, rien dans les sources indiquées par l'Indonésie ne laisse entrevoir le lien requis entre cette mesure et l'application des mesures douanières.³³

²⁶ Voir Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 43.

²⁷ Voir les pièces énumérées dans la note de bas de page 66 de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande.

²⁸ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 241 et 242.

²⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

³⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 57 et 58.

³¹ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.516 à 7.525.

³² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144.

³³ Voir, par exemple, Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, section III.A b) iii); et deuxième déclaration liminaire, paragraphes 62 et 63.

iii) Conditions fixes des licences

28. L'Indonésie fait valoir que l'article XX d) s'applique aux conditions fixes des licences; cependant elle n'a, de nouveau, pas démontré de manière adéquate que l'application des mesures douanières était l'objectif de cette mesure. Elle n'a rien fait de plus qu'énumérer quelques intitulés de lois et règlements relatifs aux douanes, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle n'a donc pas indiqué les lois et règlements spécifiques visant l'application des mesures douanières dont ses restrictions étaient censées, d'après ses allégations, assurer le respect.

29. L'Indonésie soutient 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".³⁴ Cependant, elle n'a pas montré que la mesure était "nécessaire" pour atteindre cet objectif. De fait, elle pourrait facilement obtenir de meilleurs renseignements à partir d'autres sources fournissant des données sur ce que les importateurs importent réellement, et non simplement sur ce qu'ils demandent à importer. Comme la Nouvelle-Zélande l'a expliqué précédemment, il existe des processus utilisés à des fins de collecte de renseignements.

iv) Prescription de réalisation à 80%

30. Le moyen de défense de l'Indonésie concernant la prescription de réalisation à 80% est fondé sur l'article XX b) et XX d).³⁵

31. En ce qui concerne l'**article XX d)**, l'Indonésie affirme que sa prescription de réalisation est nécessaire pour l'application des mesures douanières, étant donné qu'elle sert de "garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues".³⁶ Cependant, elle n'a pas indiqué les dispositions spécifiques des "lois et règlements" au "respect" desquelles la prescription de réalisation à 80% était "nécessaire", ni que l'application des mesures douanières était l'objectif de la mesure.

32. De plus, même si l'Indonésie avait raison de dire que les importateurs "surestimerait" les importations prévues en l'absence de la prescription de réalisation à 80%, elle ne tient pas compte du fait que toute surestimation de ce type se produirait seulement comme conséquence d'autres aspects restrictifs incompatibles avec les règles de l'OMC du régime de licences d'importation de l'Indonésie – à savoir les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités et les conditions fixes des licences.

33. De plus, l'Indonésie n'a pas démontré que la mesure était nécessaire à la réalisation de cet objectif. Le caractère restrictif pour le commerce de la mesure, qui amène les importateurs à limiter les quantités qu'ils importent plutôt que de contrevenir à la prescription de réalisation à 80%, l'emporte sur toute contribution qu'elle apporte en vue de l'objectif énoncé à l'article XX d).

34. Il apparaît aussi que l'Indonésie soutient, en des termes vagues, que la prescription de réalisation à 80% est justifiée au regard de l'**article XX b)**.³⁷ Là encore, toutefois, l'Indonésie n'a pas montré que la mesure apportait une quelconque contribution à son objectif déclaré de protection de la vie ou de la santé des personnes. Spécifiquement, elle n'a fourni aucun élément de preuve démontrant qu'une "surévaluation" des importations se produisait en l'absence de la prescription de réalisation à 80%. Elle n'a pas non plus présenté d'éléments de preuve ni donné d'explications détaillées sur le point de savoir pourquoi, même s'il y a bien eu surévaluation des importations, cela représenterait un risque pour la santé des personnes.

³⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 243.

³⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 107, faisant référence aux paragraphes 78 à 81; réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, question n° 16, paragraphe 12.

³⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 79.

³⁷ Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, question n° 16, paragraphes 11 et 12.

- v) Prohibitions et restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution d'animaux et de produits d'origine animale importés

35. Le moyen de défense de l'Indonésie concernant les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution est fondé sur l'article XX a) et b). Les arguments de l'Indonésie ne satisfont pas au critère requis pour invoquer un moyen de défense au titre de l'un ou l'autre de ces paragraphes.

36. Le moyen de défense de l'Indonésie fondé sur l'**article XX a)** est que la mesure est nécessaire à la protection de la moralité publique parce qu'elle empêche les consommateurs d'"acheter par erreur des animaux ou des produits d'origine animale qui ne sont pas conformes aux prescriptions halal".³⁸

37. Cependant, la Nouvelle-Zélande a démontré que tous les produits d'origine animale pertinents qui étaient exportés de la Nouvelle-Zélande vers l'Indonésie étaient certifiés halal. Cette prescription est reflétée à la fois dans la législation indonésienne et la législation néo-zélandaise. L'Indonésie a formellement reconnu que les pratiques d'abattage et de transformation de la viande en Nouvelle-Zélande respectaient ses propres prescriptions halal. En conséquence, les mesures en cause ne contribuent pas à l'objectif mentionné par l'Indonésie, étant donné que d'autres mécanismes assurent déjà la réalisation de cet objectif.

38. Cela signifie que le caractère restrictif de la mesure l'emporte facilement sur le but qu'elle vise d'après les allégations de l'Indonésie, et ne peut pas être considéré comme "nécessaire" à la protection de la moralité publique.

39. L'Indonésie allègue également, en ce qui concerne l'**article XX b)**, que la vente d'animaux et de produits d'origine animale importés n'est pas autorisée sur les marchés traditionnels indonésiens à cause des dangers qui résultent de la congélation et de la décongélation des viandes.³⁹

40. Cependant, l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve pertinent indiquant 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. De fait, la propre pièce IDN-79 de l'Indonésie montre que la viande congelée est salubre pour autant qu'elle était saine lorsqu'elle a été congelée. Lorsqu'elle sera décongelée, les microbes deviendront actifs et se multiplieront, mais au même rythme que dans la viande fraîche.⁴⁰

41. De plus, la pièce IDN-57 présentée à l'appui du moyen de défense de sa mesure, intitulée "L'effet de la congélation et de la décongélation sur les propriétés technologiques de la viande", porte sur la qualité des produits alimentaires et non sur leur sécurité sanitaire.⁴¹ Les arguments répétés par l'Indonésie, fondés sur la "qualité et la texture de la viande"⁴², sont non seulement non étayés, mais aussi dénués de pertinence pour un moyen de défense au titre de l'article XX b).

42. Enfin, l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve indiquant qu'elle empêchait la vente de viande congelée de production nationale sur les marchés traditionnels. En fait, le Groupe spécial dispose d'éléments de preuve montrant que l'entreprise d'État acheteuse indonésienne BULOG a elle-même distribué de la viande congelée sur des marchés traditionnels à Jakarta, dans un effort visant à faire baisser le prix de la viande de bœuf.

³⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 166.

³⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110.

⁴⁰ "Rules of Thawing and Refreezing Meat" (pièce IDN-79).

⁴¹ Corina Gambuteanu, Daniela Borda and Petru Alexe, "The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of Meat: Review" (pièce IDN-57).

⁴² Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 109 ("établir des prescriptions en matière de qualité"), 110, 193 et 225.

vi) Prescription relative aux achats sur le marché intérieur

43. L'Indonésie a fait peu d'efforts pour démontrer que sa prescription relative aux achats sur le marché intérieur a été adoptée pour protéger les objectifs identifiés à l'article XX b). Il n'y a rien dans la conception ou la structure de la mesure qui indique que c'était le but de la mesure. En fait, la mesure en elle-même semble avoir été conçue comme une forme additionnelle de protection des producteurs de viande de bœuf nationaux contre la concurrence de la viande de bœuf importée.

44. Cet objectif ne correspond pas à la protection de la vie ou de la santé des personnes au sens de l'article XX b). S'il y correspondait, les Membres pourraient simplement prohiber les importations sur la base du fait qu'agir ainsi était nécessaire pour stimuler la production locale.

vii) Prix de référence de la viande de bœuf

45. L'Indonésie n'a pas non plus présenté d'élément de preuve crédible montrant que ses prescriptions en matière de prix de référence contribuaient à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, au titre de l'article XX b). La conception et la structure de cette mesure n'indiquent pas qu'elle est nécessaire pour protéger les citoyens indonésiens contre des menaces en termes de santé publique.⁴³

46. L'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve de l'existence d'une offre excédentaire de ces produits, ou d'une quelconque probabilité de "crise immédiate" ou de "menaces immédiates" pour l'offre de produits alimentaires en Indonésie⁴⁴, y compris dans la pièce qu'elle a présentée sur son "plan de sécurité alimentaire".⁴⁵ Au contraire, les réponses de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial, et ses pièces, témoignent d'une insuffisance chronique de l'offre de produits alimentaires, avec des menaces persistantes d'insécurité alimentaire et de sous-nutrition dans les communautés pauvres de l'Indonésie, comme le démontre la malnutrition chronique.⁴⁶ Les éléments de preuve montrent, en fait, que 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.⁴⁷

b) Régime de licences d'importation pour les produits horticoles

47. L'argumentation de l'Indonésie au titre de l'article XX concernant les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités, les conditions fixes des licences, la prescription de réalisation à 80% et les prix de référence est, pour l'essentiel, la même pour les animaux et les produits d'origine animale, et pour les produits horticoles. La Nouvelle-Zélande a examiné chacun de ces arguments en détail dans sa deuxième communication écrite, et a montré que l'Indonésie n'avait pas démontré que ces mesures étaient justifiées au regard de l'article XX.⁴⁸ La présente section est donc axée sur les mesures qui sont spécifiques aux produits horticoles, à savoir: les prohibitions et les restrictions fondées sur les périodes de récolte en Indonésie, les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage, les prohibitions et les restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution de produits importés et la prescription relative au délai de six mois après récolte.

⁴³ Comparer avec Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 240.

⁴⁴ Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, question n° 18, paragraphe 20.

⁴⁵ Ministère de l'agriculture, "Agency for Food Security, 'at a Glance'" (pièce IDN-25). Et voir aussi Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, questions n° 17, 18 et 27.

⁴⁶ Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, question n° 18, paragraphe 19. Voir aussi "Indonesia Retail Report Update 2013 by Global Agricultural Information" (pièce IDN-78); "The Indonesian Consumer Behaviour, Attitudes and Perceptions Toward Food" (pièce IDN-51), page 14; "Rural Poverty in Indonesia", Rural Poverty Portal (pièce IDN-4).

⁴⁷ Voir, par exemple, Meat Industry Association (New Zealand), Statement in relation to Indonesia's beef import restrictions, 11 novembre 2015 (pièce NZL-12).

⁴⁸ Voir, par exemple, Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, sections III.B a) iii), III.B b) iii) et III.B c) iii). Voir également le résumé de ces mesures dans le contexte des animaux et des produits d'origine animale, dans les sections I.2 a) i)-I.2 a) iii) de ce deuxième résumé analytique.

i) Prohibitions et restrictions fondées sur les périodes de récoltes en Indonésie

48. L'Indonésie allègue que ses prohibitions et restrictions fondées sur les périodes de récolte sont justifiées au regard de l'article XX b), au motif que l'offre excédentaire de produits horticoles pendant les périodes de récolte pourrait constituer une menace pour la santé publique.

49. Cependant, l'Indonésie n'a pas démontré que la santé publique était l'objectif de sa mesure. 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. L'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant que des "stocks de produits agricoles en décomposition" avaient résulté, ou résulteraient, d'importations effectuées pendant les saisons de récolte dans le pays, ou que c'était la raison de l'introduction de la mesure. Les éléments de preuve présentés par la Nouvelle-Zélande montrent au contraire que la vraie raison de la mesure est la protection des agriculteurs nationaux contre la concurrence des importations.

50. L'Indonésie n'a pas non plus démontré que la mesure était "nécessaire" à la protection de la santé des personnes. Elle n'a pas établi que la mesure contribuait de quelque façon que ce soit à cet objectif, et encore moins qu'elle apportait une contribution importante à cet objectif, comme il est requis lorsqu'une mesure a des effets de restriction sur le commerce international aussi graves que ceux qui résultent d'une interdiction d'importer.

ii) Prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage

51. L'Indonésie soutient que sa prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage est justifiée au regard de l'article XX a), b) et d).

52. En relation avec l'**article XX a)**, la contestation de la Nouvelle-Zélande visant la prescription relative à la possession d'installations et à la capacité de stockage de l'Indonésie est limitée aux produits horticoles (qui sont intrinsèquement halal). Donc, les arguments sur la moralité publique formulés par l'Indonésie au titre de l'article XX a) sont sans fondement et devraient être rejetés.

53. En relation avec l'**article XX d)** et l'**article XX b)**, les tentatives de l'Indonésie de justifier ses prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage visant les produits horticoles ne répondent pas aux allégations formulées par la Nouvelle-Zélande. Spécifiquement, la contestation de la Nouvelle-Zélande se rapporte exclusivement aux prescriptions selon lesquelles les importateurs doivent *posséder* des installations de stockage dotées d'une capacité égale à la quantité de produits importés sur une période de six mois à raison d'un *ratio "un pour un"*.

54. Aucun des éléments de preuve ou des argumentations de l'Indonésie n'étaye la nécessité d'une prescription imposant que les importateurs *possèdent* leur moyen de stockage. 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 ou faciliter l'application des mesures douanières. Il n'apparaît pas non plus clairement pourquoi il n'y a aucune marge pour la rotation des produits durant une période de validité. 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 aux objectifs énoncés à l'article XX b) et XX d).

iii) Prohibitions et restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution des produits horticoles importés

55. Le moyen de défense de l'Indonésie concernant sa mesure restreignant l'utilisation, la vente et la distribution des produits horticoles importés est fondée sur l'article XX a), b) et d).

56. En relation avec l'**article XX a)**, l'Indonésie fait valoir que sa mesure est nécessaire à la protection de la moralité publique, en visant à faire en sorte que les produits alimentaires non halal sont maintenus hors des marchés traditionnels indonésiens.⁴⁹ Cependant, il n'y a aucune référence au halal dans les instruments juridiques pertinents par lesquels la mesure est mise en

⁴⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 187.

œuvre et l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve concernant les prescriptions en matière de certification halal pour les produits horticoles importés. L'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi les mesures étaient "nécessaires à la protection de la moralité publique" ni démontré que l'objectif de la mesure était de protéger la moralité publique ou les croyances religieuses de la population indonésienne.

57. En relation avec l'**article XX d)**, l'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution avaient pour objectif d'assurer le respect des prescriptions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle n'a fourni aucune précision, que ce soit sur les lois et règlements dont la mesure était censée assurer le respect, ou sur les dispositions spécifiques de ces lois et règlements.

58. L'Indonésie n'a pas non plus démontré que les restrictions avaient pour objectif de protéger la santé des personnes au titre de l'**article XX b)**. Il n'y a aucun élément de preuve concernant le texte des règlements ou leur application qui indique que les restrictions ont pour objectif de protéger la santé des personnes. Il n'y a non plus aucun élément de preuve indiquant que les prescriptions réduiraient la prorogation des agents pathogènes dans l'offre de produits alimentaires pour le public en général et contribueraient ainsi à l'objectif de santé des personnes. Les prescriptions ajoutent un niveau de distribution supplémentaire pour les produits horticoles frais importés à des fins de consommation. Cela semblerait rendre encore plus difficile le traçage des agents pathogènes dans l'offre de produits alimentaires.

iv) Prescription relative au délai de six mois après récolte

59. L'Indonésie allègue, sur la base de l'article XX b) du GATT de 1994, que le but de sa prescription relative au délai de six mois après récolte visant les produits horticoles frais est de faire en sorte que les produits horticoles soient frais, nutritifs, sans substances chimiques ni conservateurs, salubres et de bonne qualité.⁵⁰ Cependant, cette mesure ne peut pas être "nécessaire" à la réalisation de cet objectif, étant donné qu'elle n'établit aucune distinction basée sur des facteurs comme la durée de conservation de produits horticoles donnés, dont beaucoup ont une durée de conservation de plus de six mois. Par exemple, comme l'Indonésie l'a reconnu dans sa première communication écrite⁵¹, les pommes et les poires peuvent être stockées plus de six 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.⁵² Les oignons ont eux aussi une durée de conservation supérieure à six mois.⁵³ De plus, la Nouvelle-Zélande n'admet pas que le but des prescriptions relatives au délai de six mois après récolte soit la protection contre des "substances chimiques dangereux", étant donné que ceux-ci sont réglementés séparément par l'intermédiaire de règlements indonésiens qui ne sont pas en cause dans le présent différend.⁵⁴

c) Régimes de licences d'importation dans leur ensemble

60. L'Indonésie a également cherché à justifier son régime de licences d'importation pour les animaux et les produits d'origine animale "dans son ensemble" et son régime de licences d'importation pour les produits horticoles "dans son ensemble" au regard de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994.

61. En relation avec l'**article XX a)**, l'Indonésie dit, en des termes très généraux, que chacun de ses régimes de licences d'importation *dans son ensemble* "relève du champ de la moralité publique".

62. Cherchant à justifier son régime, l'Indonésie a simplement fait référence à cinq lois générales et a ensuite conclu, sans aucune autre précision, que son régime de licences d'importation dans son ensemble était requis pour protéger la moralité publique. Cependant, ce n'est pas suffisant pour qu'elle puisse faire valoir que certains aspects des lois générales en vertu

⁵⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 110.

⁵¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 150.

⁵² Dianne M. Barrett, "Maximizing the Nutritional Value of Fruits & Vegetables" <<http://www.fruitandvegetable.ucdavis.edu/files/197179.pdf>, pages. 40 et 41 (pièce IDN-54).

⁵³ Kitinoja, Lisa, et Adel Kader, "Section 7: Storage of Horticultural Crops" FAO Corporate Document Repository, Agriculture and Consumer Protection (pièce IDN-73).

⁵⁴ Nouvelle-Zélande, deuxième déclaration liminaire, paragraphe 84.

desquelles ses règlements sont mis en œuvre peuvent avoir trait à des questions relatives à la moralité publique. Pour invoquer un moyen de défense au titre de l'article XX a), l'Indonésie doit montrer que chaque mesure spécifique indiquée par les plaignants a un objectif de moralité publique sous-jacent, dont attestent sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice. Elle ne l'a pas fait.

63. De plus, la Nouvelle-Zélande a décrit les arrangements complets qui sont en place pour faire en sorte que toutes les exportations pertinentes de produits d'origine animale vers l'Indonésie soient halal.⁵⁵ Ces arrangements suppriment le risque que les Indonésiens achètent par erreur des produits d'origine animale non halal. De plus, l'article XX a) ne justifie pas les restrictions imposées par l'Indonésie aux importations de produits horticoles. Les propres communications, pièces et lois de l'Indonésie impliquent que les produits horticoles sont intrinsèquement halal. Par conséquent, les mesures en cause de l'Indonésie ne contribuent pas à l'objectif de moralité publique.

64. En ce qui concerne l'**article XX b)**, l'Indonésie fait référence à la *Loi sur les produits alimentaires* et, par implication, conclut que son régime de licences d'importation entier "entrait dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux".⁵⁶

65. Toutefois, le simple fait que l'un des objectifs énoncés dans la *Loi sur les produits alimentaires* concerne la sécurité sanitaire des produits alimentaires ne démontre pas que chaque mesure spécifique en cause dans le présent différend vise un objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Comme l'Organe d'appel l'a dit dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, il doit aussi y avoir "un lien suffisant entre la mesure et l'intérêt protégé". L'Indonésie doit donc prouver que chaque restriction au commerce distincte en cause dans le présent différend a un objectif qui consiste en la protection de la vie ou de la santé. Une simple référence à la *Loi sur les produits alimentaires* n'établit pas l'existence de ce lien à un niveau de détail suffisant.

66. L'Indonésie amalgame aussi fréquemment les concepts de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de "sécurité alimentaire".⁵⁷ On peut se demander si l'objectif de "sécurité alimentaire", tel qu'il est utilisé par l'Indonésie, relèverait de l'exception prévue à l'article XX b). Selon l'Indonésie, il apparaît que la "sécurité alimentaire" est assimilée à la protection des producteurs locaux plutôt qu'au fait de garantir à la population des produits alimentaires salubres.

67. De plus, l'Indonésie n'a pas expliqué comment les mesures en cause contribuaient à l'objectif de la sécurité alimentaire, quand bien même il serait pertinent. Au contraire, il apparaît que les mesures de l'Indonésie limitant les importations ont eu pour effet d'aggraver les pénuries de produits alimentaires et de faire augmenter les prix, ce qui avait eu des effets indirects sur la nutrition.

68. S'agissant de l'**article XX d)**, l'Indonésie fait valoir que ses régimes de licences d'importation *dans leur ensemble* sont destinés à assurer le respect des lois et réglementations douanières.

69. L'absence de spécificité de l'Indonésie dans son moyen de défense au titre de l'article XX d) est problématique. L'Indonésie a présenté une liste d'intitulés de lois relatives aux douanes, à la quarantaine et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires dont elle dit qu'elles faisaient partie "[d]es lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC" constituant la justification de ses diverses mesures.⁵⁸ Cependant, elle n'a pas fourni la plupart de ces instruments juridiques en tant que pièces ni identifié leurs dispositions spécifiques qui étaient pertinentes. Cette absence de spécificité fait qu'il est difficile pour les plaignants de répondre au moyen de défense vague de l'Indonésie au titre de l'article XX d).

⁵⁵ Nouvelle-Zélande, deuxième communication écrite, paragraphes 115 à 117; première déclaration liminaire, paragraphes 45 à 51.

⁵⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 105 à 124.

⁵⁷ Voir, par exemple, Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 123, 207 b), section III.D.2.

⁵⁸ Indonésie, réponses additionnelles aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond, paragraphe 46.

70. Par exemple, l'Indonésie a noté que certains de ses règlements concernant l'agriculture et le commerce contenaient des références à la *Loi douanière*. Toutefois, cet élément à lui seul est insuffisant pour démontrer que chaque mesure spécifique restrictive pour le commerce soumise au Groupe spécial est destinée à assurer le respect de la *Loi douanière*. Même si ces mesures visaient cet objectif, il y a des moyens beaucoup moins restrictifs pour le commerce par lesquels l'Indonésie pourrait collecter des données sur les importations à des fins statistiques. Beaucoup de ces mécanismes de ce type existent déjà de manière indépendante, en Indonésie. Donc, celle-ci n'a fourni aucune raison crédible pour laquelle ses mesures, qui avaient un effet limitatif sur l'importation, étaient nécessaires.

d) Restrictions à l'importation fondées sur le "caractère suffisant" de la production nationale

71. L'Indonésie affirme que des restrictions fondées sur le "caractère suffisant" de la production nationale étaient justifiées au regard de l'article XX b).⁵⁹ Néanmoins, elle n'a pas fourni d'argumentation ni d'élément de preuve pour démontrer que la protection de la vie ou de la santé des personnes ou des animaux ou la préservation des végétaux était un objectif poursuivi par la mesure, et elle n'a pas non plus démontré que la mesure était "nécessaire" à la réalisation de cet objectif. De fait, la Nouvelle-Zélande a montré que le véritable objectif de la condition relative à l'insuffisance au niveau national était de limiter les importations lorsque la production nationale était jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure.

3 *L'Indonésie n'a pas démontré que l'une quelconque de ses mesures était conforme au texte introductif de l'article XX*

72. Comme l'Indonésie n'a pas justifié provisoirement ses mesures au sens des paragraphes de l'article XX, le texte introductif de l'article XX n'est pas respecté. En tout état de cause, l'Indonésie n'a pas non plus montré que ses mesures s'appliquaient d'une manière compatible avec le texte introductif.

73. Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie fait valoir, sur la base du premier élément du texte introductif, que ses mesures ne sont pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent.⁶⁰

74. Cet argument devrait être rejeté. L'Organe d'appel a confirmé que l'un des facteurs les plus importants dans l'évaluation d'une discrimination arbitraire ou injustifiable était la question de savoir si la discrimination pouvait être conciliée avec l'objectif de politique générale avec lequel la mesure avait été provisoirement justifiée au titre des alinéas de l'article XX, ou si elle était rationnellement liée à cet objectif. L'Indonésie n'a 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 ceux-ci.

75. L'Indonésie fait aussi valoir que, parce que ses mesures ne sont pas dissimulées mais sont "annoncées publiquement", elles ne sont pas des restrictions déguisées au commerce.⁶¹ Cet argument, fondé sur le deuxième élément du texte introductif de l'article XX, devrait également être rejeté. L'Organe d'appel a considéré 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" au titre du texte introductif. En fait, dans l'affaire *États-Unis – Essence*, l'Organe d'appel a confirmé qu'une "restriction déguisée", quels que soient les autres éléments qu'elle compren[ait], [pouvait] être interprétée correctement comme englobant les restrictions qui pren[aient] l'apparence d'une mesure répondant dans sa forme aux conditions prescrites dans l'une des exceptions énumérées à l'article XX".⁶² Cette lecture plus large de l'expression "restriction déguisée" est compatible avec le but "d'éviter l'abus ou l'utilisation illégitime des exceptions aux règles de fond prévues à l'article XX". En conséquence, comme la Nouvelle-Zélande l'a démontré, les mesures de l'Indonésie sont des "restrictions déguisées".

⁵⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161.

⁶⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 148.

⁶¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 157 et 250.

⁶² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28.

III. LES MESURES EN CAUSE NE SONT PAS JUSTIFIÉES AU REGARD DE L'ARTICLE XI:2 C) DU GATT DE 1994

76. Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie a présenté un moyen de défense complètement nouveau au titre de l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994 en ce qui concerne ses restrictions relatives au prix de référence pour la viande de bœuf, les piments et les échalotes, et les restrictions relatives à la saison de récolte dans le pays pour les produits horticoles.⁶³

77. Cependant, la possibilité d'invoquer l'article XI:2 c) ii) comme moyen de défense à l'égard de l'article XI:1 du GATT de 1994 a été supprimée en ce qui concerne les produits agricoles, suite à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dresse une liste exemplative des mesures qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, exception faite des mesures appliquées "au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994". L'article XI:2 c) est une exception pour certaines "restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches". Par conséquent, s'agissant des produits agricoles, l'article XI:2 c) n'est pas une "disposition générale ne concernant pas spécifiquement l'agriculture" du GATT de 1994. Il ne peut donc pas être une exception aux mesures qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits au titre de l'article 4:2, y compris les restrictions quantitatives.

78. En tout état de cause, même si l'article XI:2 c) ii) pouvait être invoqué comme moyen de défense, l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait d'établir que les mesures satisfaisaient aux prescriptions juridiques qu'il énonce.

IV. LES CRÉNEAUX DE PRÉSENTATION DES DEMANDES ET LES PÉRIODES DE VALIDITÉ LIMITÉS SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

79. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités sont les seules mesures dont la Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'elles étaient incompatibles avec l'Accord LIC, puisque ce sont les seules mesures qui constituent des "procédures administratives" entrant dans le champ d'application de cet accord. Dans la mesure où le Groupe spécial constate que ces mesures relèvent du champ d'application des disciplines énoncées à l'article 3 de l'Accord LIC, elles sont incompatibles avec l'article 3:2 de cet accord.

80. La Nouvelle-Zélande a démontré que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités ne constituaient pas des procédures de licences "automatiques" au titre de l'article 2:1 de l'Accord LIC. Cela tient au fait que, entre autres choses, elles ne permettent pas que les demandes soient "présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement", comme l'exige l'article 2:2 a) ii) de l'Accord LIC. En conséquence, les mesures constituent des procédures de licences non automatiques au sens de l'article 3:1 de l'Accord LIC.

81. La Nouvelle-Zélande a démontré que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités étaient incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord LIC, parce qu'ils avaient des effets restrictifs non nécessaires sur le commerce d'importation. En particulier, les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités causent des baisses des importations au début de chaque trimestre en raison du délai entre la délivrance des licences d'importation et la certification et l'expédition des importations en Indonésie, et à la fin de chaque trimestre en raison du risque de réexportation.⁶⁴

82. L'Indonésie soutient que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités ne peuvent pas être prohibés par l'article 3:2 de l'Accord LIC et fait valoir que, pour donner effet à l'article 1:6, l'article 2:2 a) ii) de l'Accord LIC doit être lu de manière que "les demandes de licences [ne doivent pas nécessairement] être présentées n'importe quel jour ouvrable".⁶⁵ Cependant, la nouvelle interprétation donnée par l'Indonésie 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. En fait, elle ôterait tout le sens de cette disposition.

⁶³ Indonésie, deuxième communication écrite, section III.E.

⁶⁴ Voir, par exemple, Nouvelle-Zélande, première déclaration orale, figure 8.

⁶⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 65.

V. CERTAINES MESURES EN CAUSE SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE III:4 DU GATT DE 1994

83. La Nouvelle-Zélande a démontré que trois mesures, à savoir les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de viandes, de carcasses et d'abats de bovins; les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de produits horticoles; et la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf étaient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994.

a) Restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de viandes, de carcasses et d'abats de bovins

84. L'Indonésie n'a pas réfuté l'argumentation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les prohibitions visant l'utilisation, la vente et la distribution de viandes, de carcasses et d'abats de bovins importés étaient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994.

85. L'Indonésie affirme que ses "limitations relatives à l'utilisation finale pour les produits d'origine animale – spécifiquement, la restriction des ventes de produits à base de viande importés sur les marchés traditionnels indonésiens – s'appliquent de manière uniforme aux importations et aux produits nationaux".⁶⁶ Cependant, son affirmation n'est pas étayée par des éléments de preuve et est factuellement incorrecte. De plus, 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).

86. En conséquence, en prohibant la vente de viande de bœuf, de carcasses et d'abats importés sur les marchés modernes et traditionnels, dans des situations où il n'y a pas de restrictions comparables applicables à la viande de bœuf, aux carcasses et aux abats de production nationale, la mesure de l'Indonésie est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994. De plus, l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait de prouver qu'une exception au titre de l'article XX s'appliquait à la mesure.

b) Restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de produits horticoles

87. Il n'apparaît pas que l'Indonésie conteste le fait que les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution de produits horticoles importés relèvent du champ d'application de l'article III:4 du GATT de 1994.⁶⁷ En fait, l'Indonésie cherche à s'appuyer sur des moyens de défense au titre de l'article XX a) et b). Cependant, elle n'a pas démontré que les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution avaient pour objectif soit de protéger la moralité publique ou les croyances religieuses, soit de protéger la santé des personnes, et encore moins qu'elles étaient "nécessaires" pour atteindre ces objectifs.

c) Prescription relative aux achats sur le marché intérieur

88. L'Indonésie allègue que la prescription relative aux achats sur le marché intérieur n'est pas incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 parce qu'elle "n'a jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation". Indépendamment de la question de savoir si la prescription relative aux achats sur le marché intérieur a été explicitement mentionnée comme motivant le rejet d'une demande de licence d'importation, elle accorde un traitement moins favorable aux importations par rapport aux produits nationaux. De fait, une mesure qui est en vigueur mais n'a pas encore été appliquée peut tout de même être contestée comme étant incompatible avec les obligations d'un Membre.

CONCLUSION

89. Tout au long de ses communications, l'Indonésie a fait valoir que son régime ne "restr[eignait] ou limit[ait]" pas les importations et que les importateurs "[pouvaient] importer autant qu'ils le souhait[aient]".⁶⁸ Cependant, comme les plaignants l'ont démontré, elle empêche

⁶⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 188.

⁶⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 187.

⁶⁸ Voir Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 29, 180, 186, 190 et 238.

bien les importateurs d'importer autant qu'ils le souhaitent. En réalité, les importations sont restreintes parce que, entre autres choses:

- a. il est interdit aux importateurs d'importer certains produits (comme les abats et les morceaux secondaires de bovins);
- b. pour les produits autorisés, les importateurs ne peuvent pas importer plus que la quantité spécifiée dans leur autorisation d'importation par période de validité;
- c. il est interdit aux importateurs d'importer des produits différents, par des points différents, ou de pays d'origine différents par période de validité;
- d. les importateurs doivent rester prudents lors de l'estimation de la quantité de produits qu'ils demandent par période de validité, ou ils risquent de se voir retirer leur capacité d'importer;
- e. on empêche les importateurs d'importer certains produits au cours de la saison de récolte dans le pays, ou lorsque le prix sur le marché intérieur est supérieur à un certain niveau, ou lorsque le produit a été récolté avant une certaine période avant l'importation;
- f. les importateurs ne peuvent pas importer certains produits aux fins de la vente aux consommateurs par l'intermédiaire de marchés modernes ou traditionnels;
- g. les importateurs de produits agricoles ne peuvent pas importer plus que la capacité de stockage qu'ils possèdent pour toute période de six mois; et
- h. les importateurs doivent satisfaire à une prescription relative aux achats sur le marché intérieur pour importer de la viande de bœuf.

90. Pour toutes ces raisons et pour celles qui sont exposées dans les communications des plaignants, les mesures de l'Indonésie sont incompatibles avec ses obligations dans le cadre de l'OMC.

ANNEXE C-3**PREMIÈRE PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DES ÉTATS-UNIS****RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS**

1. L'Indonésie impose de nombreuses prohibitions et restrictions à l'importation par le biais de lois et de règlements régissant l'importation de *produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale* et, en particulier, par le biais de ses régimes de licences d'importation pour ces produits. En outre, elle *prohibe* l'importation de tous les produits horticoles, animaux et produits d'origine animale lorsque le gouvernement estime que la production nationale de ces produits est suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Ces prohibitions et restrictions sont manifestement contraires aux règles de l'OMC, et les distorsions des échanges qui en résultent non seulement affectent les fournisseurs étrangers et les importateurs indonésiens mais aussi augmentent les coûts et réduisent le choix des consommateurs indonésiens.

I. CONTEXTE FACTUEL

2. L'Indonésie applique une politique d'"autosuffisance" alimentaire. Cette politique a pour objectif de compter davantage sur les producteurs nationaux en "rédui[sant] progressivement" et en cessant finalement les importations de produits agricoles. Afin d'y parvenir, l'Indonésie a, de façon délibérée et systématique, restreint les importations de produits agricoles en vue de protéger les producteurs nationaux. Elle l'a fait en imposant aux produits horticoles, aux animaux et aux produits d'origine animale des régimes de prescriptions en matière de licences d'importation compliquées, lourdes et non-axées sur le marché.

A. Lois et règlements indonésiens régissant l'importation de produits horticoles

3. En 2010, l'Indonésie a adopté la Loi n° 13 sur l'horticulture, qui établissait le cadre de la politique indonésienne visant à protéger les producteurs nationaux contre la concurrence des produits importés. Elle renforce cette politique par l'intermédiaire de la Loi n° 18/2012 sur les produits alimentaires (la "Loi sur les produits alimentaires") et de la Loi n° 19/2013 sur la protection et l'autonomisation des exploitants agricoles (la "Loi sur les exploitants agricoles"). Elle met en œuvre cette politique par le biais de ses règlements relatifs aux licences d'importation. En vertu du régime actuel, les importateurs des 39 produits horticoles visés doivent obtenir les approbations suivantes: 1) le statut de RI ou PI à obtenir du Ministère du commerce, 2) une RIPH à obtenir du Ministère de l'agriculture, et 3) pour les RI, une autorisation d'importation à obtenir du Ministère du commerce.

4. *Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité des documents requis pour l'importation.* L'importation des produits horticoles se divise en deux semestres: de janvier à juin et de juillet à décembre. Pour le premier semestre, les RI doivent obtenir les RIPH en novembre et les autorisations d'importation en décembre; pour le second, les RI doivent obtenir les RIPH en mai et les autorisations d'importation en juin. Les autorisations d'importation sont délivrées "au début du semestre" et ne sont valables que pendant ce semestre. Les produits importés au cours d'un semestre ne peuvent pas être expédiés depuis leur pays d'origine tant que les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées et ils doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin du semestre. L'Indonésie détruira ou réexportera les produits horticoles qui ne seront pas dédouanés avant l'expiration de leur autorisation d'importation. Les créneaux de présentation des demandes, les périodes de validité et la prescription imposant que les produits soient expédiés et dédouanés pendant le semestre empêchent effectivement les importations de produits horticoles au début et à la fin de chaque semestre.

5. *Conditions fixes des licences.* Lorsqu'il demande une RIPH, l'importateur doit indiquer le type, le pays d'origine et le point d'entrée des produits qu'il souhaite importer. Une fois que la RIPH a été délivrée, les importateurs ne peuvent pas la modifier pendant la période d'importation, et il leur est prohibé d'importer des produits autres que ceux qui sont spécifiés sur leurs RIPH. Les RI doivent aussi obtenir une autorisation d'importation. Les périodes de validité des autorisations

d'importation correspondent à celle des RIPH. Le Ministère du commerce délivre des autorisations d'importation deux fois par an, et les RI ne peuvent demander des autorisations d'importation que pendant le mois précédant le commencement d'une période. Une fois que les autorisations d'importations ont été délivrées, les RI ne peuvent pas les modifier ou en demander d'autres avant la période suivante. Ainsi, une fois délivrées, les autorisations d'importation fixent le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée des produits horticoles pouvant être importés au cours du semestre suivant.

6. *Prescription de réalisation des importations.* Pour chaque semestre, 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. Les RI doivent déclarer les importations qu'ils ont réalisées au cours du semestre en présentant tous les mois une carte de contrôle des importations réalisées au Ministère du commerce. Le Ministère du commerce sanctionne les RI qui ne satisfont pas à la prescription de réalisation à 80% ou qui ne présentent pas la carte de contrôle des importations réalisées. Cette prescription de réalisation contraint les RI à réduire les quantités qu'ils demandent dans leurs autorisations d'importation afin d'éviter les situations dans lesquelles soit ils devraient importer des produits à perte pour atteindre 80%, soit ils verraient leur statut de RI suspendu.

7. *Restrictions relatives à la période de récolte.* L'Indonésie limite l'importation des produits horticoles en fonction de la saison de récolte dans le pays. Le Règlement n° 86/2013 du MOA prévoit que les produits horticoles "sont importés en dehors de la période précédant la récolte, de la période de récolte et de la période suivant la récolte", et donne au Ministère de l'agriculture le pouvoir de déterminer à quel moment l'importation est autorisée. Le Ministère applique cette limitation au moyen du processus de la RIPH. Les RI doivent présenter un plan indiquant quand et où ils procéderont aux importations prévues dans le semestre. Le Ministère compare ces données avec les saisons de récolte des produits visés en Indonésie, et interdit ou limite les importations des produits horticoles pendant leur saison de récolte au moyen du processus d'approbation de la RIPH.

8. *Prescription relative à la capacité de stockage.* L'Indonésie limite la quantité de produits horticoles importés en exigeant que les RI prouvent qu'ils possèdent des installations de stockage ayant une capacité suffisante pour contenir la quantité demandée dans leur demande d'autorisation d'importation. Spécifiquement, le Ministère du commerce limite la quantité indiquée sur l'autorisation d'importation d'un RI à la capacité de stockage frigorifique totale de son installation, à raison d'un ratio de "un pour un". Cela signifie que la quantité indiquée sur l'autorisation d'importation ne tient pas compte de la rotation des stocks au cours du semestre de six mois.

9. *Prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et au transfert.* L'Indonésie limite l'importation des produits horticoles visés en fonction de leur utilisation, de leur vente et de leur transfert. Le Règlement n° 16/2013 du MOT dispose qu'un RI peut uniquement "vendre et/ou transférer des produits horticoles importés à un distributeur" et non pas "directement aux consommateurs ou aux détaillants". De façon similaire, les PI peuvent uniquement "importer des produits horticoles comme matières premières ou additionnelles pour les besoins de leurs processus de production industriels". Il leur est interdit de "vendre et/ou transférer ces produits horticoles".

10. *Prescription relatives aux prix de référence des piments et des échalotes.* L'Indonésie prohibe l'importation de piments et d'échalotes fraîches lorsque leur prix sur le marché tombent au-dessous des "prix de référence" établis par le Ministère du commerce. Le Règlement n° 16/2013 du MOT dispose que l'importation de piments et d'échalotes fraîches doit "observer" les prix de référence de ces produits. Si les prix des piments ou des échalotes fraîches sur le marché tombent au-dessous de leurs prix de référence respectifs, le règlement prescrit que leur importation soit "différée jusqu'à ce que le prix du marché atteigne à nouveau le prix de référence".

11. *Prescription relative au délai de six mois.* L'Indonésie prohibe l'importation des produits horticoles frais qui ont été récoltés plus de six mois auparavant. Pour qu'un RI obtienne la RIPH, le Règlement n° 86/2013 du MOA exige qu'il présente une déclaration établissant qu'il n'importera aucun produit récolté plus de six mois auparavant. Si le RI n'inclut pas cette déclaration dans sa demande de RIPH, le Ministère de l'agriculture déclarera que la demande est incomplète et la rejettera.

B. Lois et règlements indonésiens régissant l'importation d'animaux et de produits d'origine animale

12. En 2009, l'Indonésie a promulgué la Loi n° 18 sur l'élevage et la santé animale, qui dispose que "[l']importation d'animaux ou de bétail et de produits d'origine animale ... aura lieu si la production locale ... n'est pas suffisante pour satisfaire les besoins de consommation". La Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les exploitants agricoles renforcent cette politique. L'Indonésie a poursuivi cet objectif au moyen du régime qu'elle applique à l'importation de ces produits. En vertu de ce régime, les importateurs des produits bovins énumérés dans l'appendice I du Règlement n° 46/2013 du MOT et du Règlement n° 139/2014 du MOA doivent obtenir 1) le statut d'importateur enregistré ("RI") à obtenir du Ministère du commerce, 2) une recommandation à obtenir du Ministère de l'agriculture, et 3) une autorisation d'importation à obtenir du Ministre du commerce. Les importateurs de produits autres que bovins énumérés dans l'appendice II doivent obtenir 1) une recommandation et 2) une autorisation d'importation.

13. *Liste positive.* L'Indonésie autorise uniquement l'importation des animaux et produits d'origine animale énumérés aux appendices des règlements pertinents. Les animaux et les produits d'origine animale qui n'y sont pas énumérés sont interdits. L'article 2 du Règlement n° 46/2013 du MOT indique explicitement que "les types d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés sont mentionnés dans les appendices I et II". Les titres de l'appendice I et de l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT confirment cette règle. De façon similaire, l'article 8 du Règlement n° 139/2014 du MOA indique que les viandes bovines, ainsi que les carcasses, viandes et produits transformés autres que bovins "qui peuvent être importés" sont énumérés dans les appendices I et II. En outre, étant donné qu'une recommandation et une autorisation d'importation sont exigées pour l'importation, pour les produits relevant du champ d'application du Règlement n° 139/2014 du MOA, le produit doit être énuméré dans les appendices des deux règlements pour que son importation soit autorisée.

14. *Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité.* Les autorisations d'importation sont valables pour une période de trois mois et sont délivrées à une date située "au début" de chaque période. Les importations doivent être expédiées, arriver et être dédouanées pendant la période pour laquelle l'autorisation d'importation est valable. Plus spécifiquement, chaque autorisation d'importation précise que le "numéro et la date" de l'autorisation d'importation de l'importateur doivent être écrits sur le certificat de santé délivré par le pays d'origine du produit. Cela signifie que le certificat de santé *ne peut pas être délivré*, et donc que les marchandises *ne peuvent pas être expédiées*, tant que les autorisations d'importation pour cette période n'ont pas été délivrées. Les importations doivent par ailleurs être dédouanées à Jakarta avant la fin de la période pour laquelle l'autorisation d'importation est valable ou elles seront réexportées. Par conséquent, durant chaque période de validité, les exportateurs ne peuvent pas commencer l'expédition tant qu'une période de validité n'a pas commencé et doivent l'interrompre bien avant la fin de la période pour que leurs marchandises arrivent en Indonésie et soient dédouanées au plus tard le dernier jour.

15. *Conditions fixes des licences.* Durant chaque période de validité, les importateurs ne sont pas autorisés à importer des produits d'origine animale autres que ceux qui sont spécifiés dans leurs recommandations et leurs autorisations d'importation. En vertu du Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié, les importateurs "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". Ils n'ont pas non plus le droit de demander des modifications des éléments spécifiés dans leurs recommandations. En vertu de l'article 30 du Règlement n° 46/2013 du MOT, les importations "dont la quantité, le type, l'unité économique et/ou le pays d'origine ne sont pas conformes à l'autorisation d'importation correspondante ... seront réexportées", les frais étant assumés par l'importateur. Les importateurs ne respectant pas le Règlement n° 46/2013 du MOT sont passibles d'une sanction. Par conséquent, les importateurs sont tenus de prévoir à l'avance et de manière précise les produits qu'ils souhaiteraient importer pendant la période d'importation de trois mois qui suit et ils ne peuvent procéder à aucun ajustement une fois que la période a commencé.

16. *Prescription de réalisation.* En vertu du Règlement n° 46/2013 du MOT, les titulaires du statut de RI (c'est-à-dire les importateurs de bétail et de produits bovins) sont tenus d'importer "au moins 80%" des produits visés par leurs autorisations d'importation pour chaque année. Afin de mettre cette prescription en œuvre, ils sont tenus de soumettre chaque mois des "rapports sur

les importations et exportations réalisées". Ceux qui ne satisfont pas à la prescription de réalisation à 80%, ou qui ne présentent pas, par trois fois, le rapport sur les importations réalisées voient leur statut de RI suspendu. Si un importateur manque par deux fois de s'acquitter de son obligation de réalisation, son statut de RI est abrogé et il ne peut pas présenter de nouvelle demande avant au moins deux ans. Cette prescription incite fortement les importateurs à faire en sorte de ne pas demander d'autorisations d'importation pour une quantité de produits plus grande que celle qu'ils sont *certain*s de pouvoir réellement importer.

17. *Prescriptions relatives à l'utilisation finale.* Le Règlement n° 46/2013 du MOT établit que l'importation des produits de l'appendice I (bétail et produits bovins) n'est autorisée que pour "une utilisation et une distribution dans le secteur de la transformation, les hôtels, les restaurants, les services de restauration et/ou pour d'autres besoins particuliers". L'importation destinée à la vente aux consommateurs (dans des épiceries modernes ou des marchés traditionnels) est prohibée. Le Règlement n° 139/2014 du MOA établit la même prescription pour les produits de l'appendice I et restreint également les fins auxquelles les produits de l'appendice II (les produits d'origine animale autres que bovins) peuvent être importés, disposant qu'ils peuvent être importés aux mêmes fins que les produits de l'appendice I et aussi pour être vendus sur les "marchés modernes" (les supermarchés ou les petits commerces). Toutefois, l'importation destinée à la vente sur les marchés traditionnels, où la majorité des consommateurs indonésiens font leurs courses alimentaires, n'est toujours pas autorisée.

18. *Prescription relative aux achats sur le marché intérieur.* En vertu du Règlement n° 139/2014 du MOA, les importateurs de viande de bœuf doivent "absorber" (c'est-à-dire acheter) une certaine quantité de viande de bœuf provenant des abattoirs locaux pour importer de la viande de bœuf en Indonésie. Spécifiquement, les importateurs de viande de bœuf doivent acheter aux abattoirs locaux l'équivalent de 3% (en volume) de la viande de bœuf qu'ils importent. Les achats de viande de bœuf locale sont limités à des abattoirs spécifiques et la prescription ne concerne que le bétail mâle, ce qui fait que les importateurs ont eu du mal à trouver et à acheter une quantité de viande de bœuf indonésienne équivalant à 3% de la quantité qu'ils auraient autrement importée.

19. *Prescription relative aux prix de référence.* Le Règlement n° 46/2013 du MOT indique que, si le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché tombe au-dessous d'un certain "prix de référence", les importations de produits de l'appendice I sont "différées" jusqu'à ce que le prix du marché atteigne à nouveau le prix de référence. Le Règlement n° 46/2013 du MOT fixe le prix de référence à 76 000,00 Rp/kg, mais il peut être révisé à tout moment par l'équipe de surveillance des prix de la viande de bœuf. Ainsi, si le prix des morceaux secondaires de viande de bœuf sur le marché indonésien tombe au-dessous de ce chiffre, aucune importation de bétail, de viande de bœuf (morceaux primaires comme morceaux secondaires) et d'abats de bœuf ne sera permise tant que le prix des morceaux secondaires n'aura pas atteint à peu près 76 000,00 Rp par kg.

II. ANALYSE JURIDIQUE

A. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994

1. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont incompatibles avec l'article XI:1

20. Les prescriptions de l'Indonésie relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité sont des "restrictions" au sens de l'article XI:1 car la structure de ces prescriptions entraîne, chaque semestre, une période de plusieurs semaines pendant laquelle les produits *ne peuvent pas* être exportés vers l'Indonésie. L'expédition des produits horticoles pour un semestre ne peut pas commencer tant que les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées, car les exportateurs doivent avoir une autorisation d'importation valable pour que leurs produits soient inspectés et vérifiés dans le pays d'origine. En outre, les produits doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin du semestre, lorsque les autorisations d'importation arrivent à expiration. Compte tenu du fait qu'il faut quatre à six semaines pour expédier les produits des États-Unis vers l'Indonésie, les exportateurs doivent interrompre les expéditions bien avant la fin du semestre pour faire en sorte que leurs produits puissent arriver et être dédouanés au plus tard le dernier jour. Par conséquent, à la fin de chaque semestre, il y a une période de

plusieurs semaines où les exportateurs ne peuvent pas expédier pour la période en cours car les marchandises n'arriveraient pas à temps et ne peuvent pas non plus commencer les expéditions pour le semestre suivant car les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées.

21. Ainsi, les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité des RIPH et des autorisations d'importation imposent des conditions limitatives à l'importation et ont des effets limitatifs directs sur les importations. Premièrement, ils réduisent forcément le délai total et les possibilités dont disposent un RI pour importer des produits horticoles sur une année. Deuxièmement, ils créent une incertitude supplémentaire et imposent des coûts additionnels aux RI en Indonésie et à leurs partenaires exportateurs, qui courent le risque de voir leurs produits horticoles réexportés ou détruits si leurs expéditions sont retardées et arrivent en Indonésie après l'expiration de la RIPH et de l'autorisation d'importation. Par conséquent, les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité des RIPH et des autorisations d'importation constituent des restrictions au titre de l'article XI:1.

2. Les conditions fixes des licences sont incompatibles avec l'article XI:1

22. 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". Si une mesure n'autorise que certaines importations, elle est une restriction. Pendant un semestre, les seuls produits horticoles pouvant être importés sont ceux qui sont conformes aux produits énumérés dans les RIPH et les autorisations d'importation des importateurs. Par conséquent, 1) les importations de certains produits sont effectivement interdites jusqu'à la période suivante; 2) seule une quantité spécifiée de chaque type de produit peut être importée; 3) les produits d'autres Membres de l'OMC sont restreints aux volumes initialement sollicités par les importateurs (et peuvent être fixés à zéro pour la période); et 4) 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.

23. Des groupes spéciaux antérieurs ont également constaté que les mesures imposant des limites de ce type constituaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Par exemple, dans le différend *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a étudié une mesure qui imposait une prescription relative à l'équilibrage des échanges selon laquelle les exportations des entreprises devaient être au moins équivalentes à la valeur de leurs importations. Le Groupe spécial a constaté que cette mesure était une restriction contraire à l'article XI:1 car le "constructeur [n'était] pas libre d'importer autant d'ensembles ou de composants soumis à restriction qu'il [aurait pu] importer sans cela, dans la mesure où le montant des exportations qu'il [pouvait] effectuer [était] soumis à une limite précise". Ainsi, même si la mesure "ne [fixait] pas de limite numérique absolue au montant des importations", les importations étaient en réalité restreintes car il y avait une limite au montant des produits que les entreprises auraient la "volonté et [la] capacité d'exporter", et cela limiterait la quantité de produits qu'elles seraient autorisées à importer.

3. La prescription de réalisation est incompatible avec l'article XI:1

24. La prescription de réalisation à 80% de l'Indonésie est une "restriction" au titre de l'article XI:1 car elle est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. Tout d'abord, son respect par les importateurs est la condition pour pouvoir importer, et son non-respect peut faire perdre le droit d'importer dans le futur. En outre, la prescription incite fortement les importateurs à réduire les montants pour lesquels ils demandent une autorisation d'importation. Du fait qu'un RI perd son statut s'il n'atteint pas le nombre d'importations à réaliser avant la fin du semestre, il doit choisir un montant d'importations pour sa demande d'autorisation d'importation qui lui éviterait une situation dans laquelle il devrait continuer d'importer des produits, même à perte, pour atteindre 80%. Afin d'atténuer ce risque, chaque RI doit opter, dans sa demande d'autorisation d'importation, pour une quantité inférieure à celle qu'il demanderait autrement.

25. Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures imposant des limites de ce type constituaient des restrictions au titre de l'article XI. Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a constaté que la prescription de l'Inde imposant que les importateurs équilibrent la valeur des ensembles et composants automobiles importés par la valeur des exportations depuis l'Inde "incit[ait] [un importateur] à limiter les importations des produits concernés" eu égard à sa "préoccup[ation] [concernant] sa capacité d'exporter de manière rentable". Cela constituait une

restriction à l'importation car "un constructeur n'est en aucun cas libre d'importer, sans aucune contrainte commerciale, autant d'ensembles et de composants qu'il le souhaite, abstraction faite de ses possibilités d'exporter et de ses obligations en la matière". De même, la prescription de réalisation amène les importateurs à limiter le volume aux fins de l'importation, ce qui entraîne une restriction de la quantité des produits qu'ils sont autorisés à importer.

4. La restriction à l'importation de produits horticoles fondée sur la période de récolte en Indonésie est incompatible avec l'article XI:1

26. La prescription relative à la saison de récolte est incompatible avec l'article XI:1 car elle impose des limitations, ou des conditions limitatives de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. En vertu du Règlement n° 86/2013 du MOA, le Ministère de l'agriculture établit des périodes au cours desquelles il restreint ou prohibe l'importation de certains produits horticoles pour protéger les produits nationaux durant leurs périodes de récolte. Du fait que les importateurs doivent obtenir des RIPH pour importer des produits horticoles, les restrictions imposées par l'intermédiaire des RIPH délivrées pour certains fruits pendant la période de récolte en Indonésie limitent directement le type et les quantités de produits importés entrant en Indonésie pendant toute la période de six mois. De fait, les données relatives aux importations indonésiennes des produits horticoles pertinents révèlent les incidences concrètes des restrictions de l'Indonésie fondées sur les périodes de récolte.

27. 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. Il a constaté qu'une telle mesure "restrei[gnaît] l'importation de riz pendant certaines périodes" et qu'elle constituait donc une restriction quantitative à l'importation. De même, la prescription de l'Indonésie fondée sur les périodes de récolte indonésiennes impose une limitation aux produits horticoles importés et a un effet limitatif sur la quantité autorisée en Indonésie.

5. La restriction en matière de capacité de stockage est incompatible avec l'article XI:1

28. La prescription de l'Indonésie exigeant qu'un importateur possède sa propre installation de stockage et que la quantité spécifiée dans l'autorisation d'importation ne dépasse pas la capacité de son installation de stockage constitue une "restriction" au sens de l'article XI:1. Premièrement, cette prescription limite la quantité de produits importés car elle fixe un plafond artificiel à la quantité qu'un RI peut importer chaque semestre. Le stock de fruits et légumes frais peut connaître de multiples rotations au cours d'un semestre de six mois. Sans une telle restriction, un importateur pourrait être en mesure de remplir son installation plusieurs fois au cours d'un semestre. Et sans une telle prescription, il pourrait être en mesure de remplir plusieurs installations de la sorte plusieurs fois au cours de chaque semestre. Deuxièmement, 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. Cette prescription empêche les RI qui importent des produits horticoles d'envisager d'autres solutions de stockage plus économiques, comme la location d'une capacité, y compris en crédit-bail.

6. Les restrictions en matière d'utilisation, de vente et de transfert sont incompatibles avec l'article XI:1

29. Les restrictions de l'Indonésie imposent des limitations et des conditions limitatives directes aux importateurs et à l'utilisation qu'ils font des produits horticoles importés, et accroissent donc les coûts liés à l'importation. La restriction imposée aux RI signifie que les détaillants ne peuvent pas importer eux-mêmes des produits horticoles et qu'ils ne peuvent pas en acheter directement aux RI. La prescription ajoute un niveau dans la chaîne d'approvisionnement en forçant les importateurs à recourir aux distributeurs et accroît ainsi les coûts liés aux produits importés. Pour les PI, la restriction de leurs ventes et transferts de produits horticoles importés crée des déchets et accroît inutilement le coût de l'utilisation de produits importés. Si un PI n'utilise pas la totalité des produits horticoles qu'il a importés pendant sa production, il est obligé de détruire les produits excédentaires ou de supporter les coûts de leur stockage. Les PI sont donc tenus de prévoir avec

précision la quantité de produits importés qu'ils vont utiliser dans leur production pour chaque période.

30. Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures imposant des limitations de ce type constituaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a examiné un régime d'importation qui comprenait une restriction à l'utilisation, dans le cadre duquel les marchandises ne pouvaient être importées que par l'"utilisateur effectif". Il a constaté que cette prescription 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". Les restrictions de l'Indonésie en matière d'utilisation, de vente et de transfert fonctionnent de façon similaire. Ainsi, ces restrictions visant les importateurs et leurs ventes, transferts ou utilisation des produits qu'ils importent constituent une "restriction" au sens de l'article XI:I du GATT de 1994, et l'Indonésie enfreint l'article XI:1 en instituant ou maintenant ces prescriptions.

7. La prescription relative aux prix de référence est incompatible avec l'article XI:1

31. 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 est une prohibition pendant les périodes au cours desquelles les prix du marché tombent au-dessous de ces niveaux. La prescription relative aux prix de référence est analogue 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. Comme l'a reconnu le Groupe spécial *Chine – Matières premières*, l'"applicabilité de l'article XI:1 aux prescriptions en matière de prix minimaux" a été traitée par deux groupes spéciaux du GATT, qui ont tous deux conclu que ces prescriptions étaient des "restrictions" au titre de l'article XI:1. 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. Dès lors, la prescription relative aux prix de référence est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou a des effets limitatifs, et l'Indonésie enfreint l'article XI:1 en instituant ou maintenant cette prescription.

8. La restriction à l'importation des produits horticoles récoltés plus de six mois auparavant est incompatible avec l'article XI:1

32. La prescription selon laquelle les importateurs ne doivent pas importer de produits récoltés plus de six mois auparavant est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. Certains produits horticoles sont stockés sous atmosphère contrôlée après la récolte, ce qui leur permet de rester frais pendant plus de six mois; par conséquent, ils peuvent être expédiés toute l'année vers les marchés mondiaux. En vertu de la prescription relative au délai de six mois après récolte, cependant, il est de fait prohibé aux RI d'importer des pommes des États-Unis en Indonésie entre avril et octobre (octobre étant le mois le plus courant pour les récoltes en Amérique du Nord). L'importateur ne peut pas importer des produits en fonction de considérations commerciales, mais seulement des produits qui satisfont à la prescription. En cas de non-respect de la prescription, l'importateur peut perdre son droit d'importer des produits horticoles pendant un an.

33. 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. 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 un effet limitatif sur la quantité autorisée à entrer en Indonésie, et l'Indonésie enfreint l'article XI:1 en instituant ou maintenant cette prescription.

9. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, dans son ensemble, est incompatible avec l'article XI:1

34. L'Indonésie impose de nombreuses restrictions et prohibitions à l'importation des produits horticoles au moyen de son régime de licences d'importation. 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. Ces différentes prescriptions, 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: "offrir une protection aux horticulteurs, acteurs commerciaux et consommateurs nationaux" et prohiber l'importation "lorsque la disponibilité des produits agricoles nationaux est suffisante". Ainsi, si l'on considère le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles dans son ensemble, ce régime constitue une restriction incompatible avec l'article XI:1.

B. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

35. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et les prohibitions ou restrictions qui le constituent sont des "mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits" au sens de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 dispose que ces mesures comprennent, entre autres, "les restrictions quantitatives", "les prix minimaux à l'importation", et "les mesures à la frontière similaires" autres que les droits de douane proprement dits. Lorsqu'une mesure du type énuméré dans la note de bas de page 1 constitue une "prohibition[]" ou ... restriction[]" (autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions) contrevenant à l'article XI, elle est également contraire à la prohibition énoncée à l'article 4:2. Les États-Unis considèrent que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles – dans son ensemble et composante par composante – contrevient à l'article 4:2 pour les mêmes raisons qu'il contrevient à l'article XI:1 du GATT de 1994.

C. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

1. La prohibition à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les règlements de l'Indonésie est incompatible avec l'article XI:1

36. La liste positive de l'Indonésie énumérant les animaux et produits d'origine animale qui peuvent être importés est une prohibition au sens de l'article XI:1. De nombreux types d'animaux et de produits d'origine animale ne sont pas énumérés dans les appendices des règlements, y compris les morceaux et parties de poulet, et les morceaux secondaires de viande de bœuf. Il ne sera pas donné suite aux demandes d'autorisations d'importation en vue de l'importation de ces produits et il est interdit aux importateurs d'importer des produits non spécifiés dans une autorisation d'importation valide. Les données relatives au commerce pour les produits supprimés de la liste des produits autorisés en raison de la publication du Règlement n° 139/2014 du MOA révèlent l'effet limitatif de l'interdiction d'importer les produits non énumérés.

37. Les groupes spéciaux chargés d'examiner des différends antérieurs ont constaté que les mesures fonctionnent comme des interdictions d'importer des produits particuliers étaient incompatibles avec l'article XI:1. Le Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)* a fondé sa conclusion selon laquelle la mesure contestée constituait une prohibition incompatible avec l'article XI:1 sur le fait que la mesure interdisait à l'organisme compétent "d'utiliser des crédits ouverts pour "établir" ou "mettre en œuvre" une règle permettant l'importation de produits à base de volaille en provenance de Chine", ce qui avait "pour effet de prohiber l'importation de produits à base de volaille en provenance de Chine". De même, le Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques*

rechapés a constaté que la mesure contestée "[avait] pour effet de prohiber l'importation de pneumatiques rechapés" et, partant, entrainé dans le champ d'application de l'article XI:1. La liste positive d'animaux et de produits d'origine animale de l'Indonésie et l'interdiction d'importer des produits non énumérés en résultant constituent donc une "prohibition" au titre de l'article XI:1.

2. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité sont incompatibles avec l'article XI:1

38. Comme nous l'avons vu plus haut dans le contexte de la restriction similaire visant les produits horticoles, ces prescriptions imposent une limitation à l'importation ou ont un effet limitatif sur les importations, et constituent donc une "restriction" au titre de l'article XI:1. Pour que les importations de produits d'origine animale soient acceptées en Indonésie, le numéro d'autorisation d'importation doit être inscrit sur le certificat de santé délivré dans le pays d'origine des produits. Les importateurs ne peuvent donc passer de commande pour aucune période tant que les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées. En outre, tous les produits d'origine animale importés pendant une période de validité doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin de la période. Cela signifie que les exportateurs aux États-Unis doivent interrompre leurs expéditions vers l'Indonésie quatre à six semaines avant la fin de la période. Par conséquent, il y a au moins un mois à la fin de chaque période pendant lequel les importateurs indonésiens souhaitant importer des produits d'origine animale sont *empêchés* de choisir des produits des États-Unis en raison de la structure des prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et aux périodes de validité.

39. Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures imposant des restrictions similaires étaient incompatibles avec l'article XI:1. Le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a constaté qu'une mesure restreignant les importations à deux ports colombiens avait un "effet limitatif" sur les importations car les "incertitudes ... 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". Les créneaux de présentations des demandes et les périodes de validité de l'Indonésie sont 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.

3. Les conditions fixes des licences sont incompatibles avec l'article XI:1

40. Pendant chaque période de trois mois, l'Indonésie limite les importations d'animaux et de produits d'origine animale aux produits du type, de la quantité, du pays d'origine et du point d'entrée énumérés dans les recommandations et les autorisations d'importation pour cette période. 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 les importations sont strictement limitées aux produits spécifiés dans les permis en cours. Comme il est indiqué plus haut dans le cadre de l'examen de la restriction similaire visant les produits horticoles, des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures avec des effets de restriction similaires étaient des restrictions au titre de l'article XI:1.

4. La prescription de réalisation est incompatible avec l'article XI:1

41. L'Indonésie exige que les importateurs qui ont une licence d'importation pour les produits de l'appendice I importent au moins 80% des produits énumérés dans leur(s) autorisation(s) d'importation. Cette prescription est une restriction au sens de l'article XI:1 car 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 peut faire perdre à l'importateur le droit d'importer des produits si cette condition n'est pas respectée. Comme nous l'avons vu plus haut, des groupes spéciaux antérieurs ont confirmé que les mesures imposant des limitations de ce type étaient des "restrictions" au titre de l'article XI:1.

5. La restriction à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale autre qu'à certaines fins limitées est incompatible avec l'article XI:1

42. Les prescriptions de l'Indonésie relatives à l'utilisation qui visent les produits d'origine animale importés sont une "restriction" au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 car elles représentent une condition de l'importation limitant les possibilités pour les produits importés et, donc, la quantité d'importations. Pour les produits à base de viande de bœuf, les fins autorisées ne comprennent aucune vente au détail, qu'elle se fasse dans les marchés modernes ou les marchés traditionnels. Pour les produits à base de viande autre que de bœuf, les fins autorisées excluent la vente sur les marchés traditionnels. Les consommateurs indonésiens font encore au moins la moitié de leurs courses alimentaires dans les points de vente au détail traditionnels. Ainsi, les restrictions à l'utilisation visant les produits de l'appendice II empêchent les importations d'entrer en concurrence en vue d'obtenir une part significative des ventes sur le marché indonésien, tandis que les restrictions concernant les produits de l'appendice I excluent complètement les importations du marché de détail. Les prescriptions font également perdre à l'importateur le droit d'importer dans le futur si la condition n'est pas respectée. Comme nous l'avons indiqué plus haut, des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures imposant des limitations de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1.

6. La prescription relative aux achats sur le marché intérieur est incompatible avec l'article XI:1

43. La prescription de l'Indonésie relative aux achats sur le marché intérieur visant les importations de viande de bœuf est une "restriction" au titre de l'article XI:1 car il s'agit d'une condition de l'importation qui peut faire perdre à l'importateur le droit d'importer si elle n'est pas respectée et qui a un effet limitatif sur les importations. Premièrement, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur vise à remplacer les importations par des produits nationaux. Elle oblige les importateurs à acheter des marchandises de fabrication locale avant de pouvoir importer des produits étrangers, de façon à ce qu'au moins une partie des produits qui auraient été autrement importés soient remplacés par des marchandises produites dans le pays. Deuxièmement, la prescription 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. Par conséquent, les importateurs sont forcés de réduire les quantités qu'ils avaient prévues d'importer et de solliciter, dans leurs demandes de recommandations et d'autorisation d'importation, des quantités moins importantes que celles qu'ils auraient sollicitées en l'absence de cette prescription. 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.

44. Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que les mesures imposant des limitations de ce type étaient des restrictions au titre de l'article XI:1. Le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a examiné une mesure similaire et constaté ce qui suit: "L'accroissement requis de la teneur en éléments locaux ... a un effet limitatif direct sur les importations, parce que la mesure est conçue pour forcer le remplacement des importations." Il a également constaté que la mesure avait un effet de restriction car elle "[pouvait] occasionner des coûts qui [étaient] étrangers à l'activité commerciale de l'opérateur concerné". Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a fait une constatation similaire concernant une prescription relative à l'équilibrage des échanges. Ainsi, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur est une mesure qui est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou qui a un effet limitatif sur l'importation et est donc une "restriction" au sens de l'article XI:1.

7. La prescription relative aux prix de référence est incompatible avec l'article XI:1

45. Comme nous l'avons indiqué dans le contexte de la restriction similaire visant les produits horticoles, cette prescription est analogue à une prescription en matière de prix minimaux à l'importation, que des groupes spéciaux antérieurs ont examiné au titre de l'article XI:1, bien qu'elle soit encore plus large que les mesures dont il avait été précédemment constaté qu'elles étaient des "restrictions". En outre, elle a également un effet limitatif sur les importations à d'autres moments car la menace d'une restriction aussi large réduit les incitations à l'importation de ces produits dans l'ensemble. Du fait que la prescription relative aux prix de référence restreint l'importation des produits de l'appendice I aux périodes auxquelles le prix du marché est au-dessus du niveau fixé par le gouvernement, et prohibe l'importation lors des périodes durant

lesquelles il ne l'est pas, la prescription relative aux prix de référence est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. De plus, la prescription est une prohibition, au sens de l'article XI:1, durant certaines périodes.

8. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale, dans son ensemble, est incompatible avec l'article XI:1

46. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie 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. Premièrement, toutes ces restrictions prises ensemble conduisent les importateurs à réduire, parfois de façon spectaculaire, les quantités qu'ils demandent à importer au début de chaque période de validité. Et, bien sûr, une fois qu'une période d'importation commence, les importations sont limitées aux types et aux quantités spécifiées dans les recommandations et les autorisations d'importation en cours. Deuxièmement, le régime de licences d'importation de l'Indonésie limite aussi les importations en leur imposant des coûts non commerciaux additionnels. Ainsi, le régime de licences d'importation de l'Indonésie fait office de limitation, ou de condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation. Et en raison de la façon dont les prescriptions du régime interagissent et se renforcent mutuellement, les limitations ou l'effet limitatif du régime dans son ensemble sont plus importants que la somme de ses composantes individuelles.

D. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

47. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale et les prohibitions ou restrictions qui le constituent sont des "mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits" au sens de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale – dans son ensemble et composante par composante – contrevient à l'article 4:2 pour les mêmes raisons qu'il contrevient à l'article XI:1.

E. La restriction à l'importation de l'Indonésie fondée sur l'"insuffisance" de la production nationale est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

48. La prescription de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national est une limitation, ou une condition limitative de l'importation, ou a un effet limitatif sur l'importation, et est donc une "restriction" au sens de l'article XI:1. Premièrement, la prescription relative au caractère suffisant au niveau national impose une condition limitative de l'importation en ce sens que les importations ne sont acceptées que si la production nationale n'est pas jugée "suffisante" pour satisfaire la demande intérieure par le gouvernement. Si l'importation est autorisée, la prescription impose tout de même une limitation à l'importation, car elle n'est autorisée qu'à concurrence de la "pénurie nationale" identifiée par le gouvernement indonésien. Deuxièmement, 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. 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. Par conséquent, les importateurs ne sont pas en mesure de savoir à l'avance si et quand les importations d'un produit donné seront prohibées, ou quel niveau d'importation sera autorisé pour compenser un déficit de la production nationale.

49. Des groupes spéciaux antérieurs ont confirmé que les 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. Du fait que la condition relative à l'insuffisance au niveau national limite directement l'accès aux marchés en imposant une condition limitative de l'importation et en limitant les volumes d'importation, et entraîne d'autres effets limitatifs en créant une incertitude pour ce qui est de savoir si, et pour quelles quantités, les importations seront autorisées à un moment donné, la prescription est une "restriction" au sens de l'article XI:1. Pour des raisons similaires, ces dispositions sont également incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur

l'agriculture car elles fonctionnent comme une "restriction quantitative à l'importation" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2.

V. CONCLUSION

50. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de constater que les prohibitions et restrictions imposées par les régimes de licences d'importation de l'Indonésie, fonctionnant individuellement et en tant que régimes dans leur ensemble, et les dispositions des lois indonésiennes subordonnant l'importation au caractère insuffisant de la demande nationale, sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DÉCLARATION ORALE LIMINAIRE DES ÉTATS-UNIS À LA PREMIÈRE RÉUNION DE FOND DU GROUPE SPÉCIAL

51. L'Indonésie a imposé de nombreuses restrictions à l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale. À une exception près, elle ne conteste pas l'existence des mesures décrites par les coplaignants. En fait, elle met en cause les allégations des plaignants en se fondant sur des arguments qui soit interprètent à tort les obligations et exceptions du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'agriculture, soit donnent une présentation erronée de la manière dont les mesures en cause fonctionnent.

I. Ordre d'analyse

52. L'Indonésie affirme que le Groupe spécial doit commencer par l'article 4:2 car l'Accord sur l'agriculture est, en soi, plus spécifique en ce qui concerne les produits agricoles que le GATT de 1994. Chaque allégation des plaignants concerne les prohibitions ou les restrictions imposées par l'Indonésie à l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale. Les prohibitions et les restrictions à l'importation font spécifiquement l'objet de l'article XI:1 du GATT de 1994. Par conséquent, les mesures et les allégations en cause dans le présent différend sont traitées spécifiquement dans le cadre de l'article XI:1 et ne sont pas traitées plus spécifiquement dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

53. En outre, l'Indonésie a défendu les prohibitions et les restrictions contestées au titre de l'article XX du GATT de 1994. Elle invoque ce moyen de défense concernant les allégations au titre de l'article XI:1 et de l'article 4:2. Ce faisant, elle établit, par son argument même, que l'Accord sur l'agriculture n'est pas plus spécifique pour les allégations en cause dans le présent différend. En d'autres termes, l'applicabilité de l'article 4:2 dans le présent différend dépendrait du point de savoir si chaque mesure est justifiée au regard du GATT de 1994. Par conséquent, d'après la propre logique de l'Indonésie, le GATT de 1994 est l'accord qui traite le plus spécifiquement et le plus en détail la question soulevée.

II. LES ARGUMENTS DE L'INDONÉSIE AU TITRE DE L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET DE L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE SONT FONDÉS SUR DES INTERPRÉTATIONS ERRONÉES

A. Des effets sur le commerce ne sont pas requis pour démontrer l'existence d'une infraction au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994 ou de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

54. L'Indonésie répond à bon nombre des allégations des coplaignants en affirmant que ceux-ci n'ont pas établi des éléments *prima facie* car ils n'ont pas prouvé que la mesure contestée avait une "incidence sur les courants d'échange". Cet argument est indéfendable. Les plaignants ne sont pas obligés de quantifier les effets sur le commerce d'une mesure contestée pour établir des éléments *prima facie* au titre de l'article XI:1. Le sens ordinaire de "restriction" est "[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). Le terme "restrictions" employé à l'article XI:1 désigne donc des mesures "qui sont limitatives, c'est-à-dire celles qui limitent l'importation ou l'exportation de produits". Le texte de l'article XI:1 ne donne pas à penser qu'un Membre plaignant doit prouver, en termes chiffrés, les effets d'une mesure sur les courants commerciaux.

55. L'Organe d'appel a confirmé cette interprétation dans le différend *Argentine – Mesures à l'importation*, constatant qu'"il n'[était] pas nécessaire de démontrer l'existence" d'une "limitation" à l'importation causée par la mesure contestée "en quantifiant les effets de la mesure en cause; 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". Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que l'article XI:1 protégeait les possibilités de concurrence des importations et qu'il n'était donc pas nécessaire de prouver l'existence d'effets sur le commerce pour établir qu'une mesure contestée était incompatible avec l'article XI:1. Comme l'ont démontré les coplaignants dans leurs premières communications écrites, l'effet limitatif des mesures contestées sur l'importation ressort manifestement de leur conception, de leurs principes de base et de leur structure révélatrice. En outre, même si ce n'était pas nécessaire, les coplaignants ont, de fait, fourni des éléments de preuve démontrant les effets négatifs des mesures contestées sur les courants commerciaux.

B. Les mesures de l'Indonésie constituent également une infraction dans la mesure où elles forcent les acteurs du marché à faire des choix qui restreignent les importations, et l'Indonésie dénature le contenu de ses mesures

56. L'Indonésie fait également valoir que certaines mesures ne peuvent pas être contestées car elles résultent des choix des acteurs privés. Cet argument repose sur une interprétation incorrecte de l'article XI:1 et de l'article 4:2, que les groupes spéciaux antérieurs ont rejetée. Les Groupes spéciaux *Inde – Automobiles* ont constaté que la mesure contestée était une "restriction" au titre de l'article XI:1 car elle "incit[ait] [un importateur] à limiter les importations des produits concernés" eu égard à sa "préoccup[ation] [concernant] sa capacité d'exporter ... de manière rentable". Le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a également constaté qu'une mesure avait un effet négatif sur l'importation car elle signifiait que les acteurs privés "ne [pouvaient] pas compter sur un environnement stable pour importer et ... réduis[aient] donc leurs attentes ainsi que les importations qu'ils avaient prévu d'effectuer". Dès lors que les mesures de l'Indonésie agissent en influençant les choix privés, elles forcent les importateurs à se restreindre eux-mêmes de la même manière que les mesures examinées dans ces différends antérieurs. En outre, l'Indonésie exagère la mesure dans laquelle les mesures contestées fonctionnent par le biais des choix des acteurs privés, plutôt que comme des restrictions directes à l'importation.

III. L'INDONÉSIE N'A PAS ÉTABLI QUE L'UNE QUELCONQUE DES MESURES CONTESTÉES ÉTAIT JUSTIFIÉE AU REGARD DE L'ARTICLE XX DU GATT DE 1994

57. L'Indonésie établit un moyen de défense au titre de l'article XX d) concernant la plupart des allégations avancées par les coplaignants. Pour établir le bien-fondé d'un moyen de défense au titre de l'article XX d), elle doit établir: 1) que la mesure contestée a "pour objet d'"assurer le respect" de lois et règlements qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec l'une ou l'autre des dispositions du GATT de 1994"; et, 2) que la mesure est "nécessaire [] pour assurer ce respect". L'Indonésie n'a établi ni l'un ni l'autre. Premièrement, elle n'a pas identifié de "lois et règlements" quels qu'ils soient dont les mesures contestées sont censées assurer le respect, comme l'exige l'article XX d). Du fait que l'Indonésie n'a pas rempli le premier point, il n'est pas possible de commencer l'analyse de la question de savoir si la mesure est "nécessaire [] pour assurer le respect" d'une autre loi ou d'un autre règlement compatible avec les règles de l'OMC.

58. L'Indonésie tente également de justifier nombre des mesures en cause au regard de l'article XX b) en faisant valoir qu'elles sont nécessaires à la protection de la santé des personnes. Pour qu'un tel moyen de défense puisse aboutir, elle doit démontrer: 1) que la mesure contestée a pour objet la "protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou ... la préservation des végétaux"; et 2) que la mesure est "nécessaire" à l'accomplissement de son objectif. L'Indonésie n'a respecté ce critère pour aucune des mesures contestées.

59. Par exemple, l'Indonésie allègue que la prescription relative à la capacité de stockage est nécessaire en raison de son "climat équatorial" et de sa "capacité limitée de stockage des produits horticoles frais". Il est difficile de déterminer comment cette restriction contribuerait à l'objectif déclaré de l'Indonésie de conserver la fraîcheur des produits horticoles. Le fait qu'un importateur possède des installations de stockage n'a que peu de liens avec le caractère *suffisant* de la capacité de stockage. Une mesure rapidement disponible et moins restrictive pour le commerce consisterait à autoriser les importateurs à *prendre en crédit-bail* de la capacité de stockage ou simplement à les autoriser à transférer les produits directement dans l'entrepôt du distributeur.

Ainsi, l'Indonésie n'a même pas essayé d'expliquer en quoi la prescription imposant de *posséder* de la capacité de stockage est nécessaire à la protection de la santé des personnes.

60. L'Indonésie affirme également qu'il n'est "pas permis de vendre des animaux et produits d'origine animale sur les marchés traditionnels indonésiens en raison d'un risque extrêmement élevé de manipulation de produits alimentaires insalubres". Toutefois, elle n'explique pas pourquoi la mesure contestée contribuerait à cet objectif et encore moins pourquoi elle satisferait au critère de la "nécessité". L'Indonésie n'a pas fourni d'élément de preuve montrant que la viande congelée ou décongelée importée sur les marchés traditionnels présentait de plus grands risques pour la santé des personnes que les risques liés à la viande locale d'animaux fraîchement abattus, dans les mêmes conditions. De fait, le gouvernement indonésien a démontré que la viande de bœuf congelée ne posait pas de problème particulier en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, puisque l'Agence nationale de la logistique atténuait les pénuries dans l'offre intérieure *en vendant de la viande de bœuf congelée importée* sur les marchés traditionnels. En outre, l'explication de l'Indonésie concernant les marchés traditionnels n'est d'aucune pertinence pour la prohibition à l'importation concernant toutes les ventes au détail (y compris sur les marchés modernes) de produits à base de viande de bœuf.

61. Enfin, l'Indonésie affirme que les restrictions à l'importation des produits horticoles et des produits d'origine animale à certaines fins limitées sont "nécessaires à la protection de la moralité publique" au titre de l'article XX a), spécifiquement en ce qui concerne la Loi islamique sur les aliments autorisés ("halal"). Pour présenter une défense efficace, l'Indonésie doit démontrer 1) qu'elle a "adopté ou appliqué [la] mesure pour "la protection de la moralité publique"; et 2) que la "mesure est "nécessaire" à la protection de la moralité publique".

62. En ce qui concerne les produits horticoles, étant donné que les instruments utilisés par l'Indonésie pour imposer ces restrictions ne font pas référence aux normes halal et que l'Indonésie n'a identifié aucune norme halal, il est difficile de comprendre comment la mesure aurait pu être adoptée pour protéger la population contre les aliments qui ne sont pas halal. Même si le Groupe spécial était capable de percevoir que les mesures en cause sont axées sur l'objectif déclaré et y contribuent, on ne voit pas clairement comment une quelconque contribution à ce dernier justifierait le degré élevé de son caractère restrictif pour le commerce de la prescription. L'Indonésie interdit aux importateurs de produits horticoles frais de vendre leurs produits directement aux consommateurs ou aux détaillants. Pour défendre ces mesures, elle allègue que les consommateurs partent du principe que tous les produits vendus sur les marchés traditionnels sont conformes aux normes halal et que la mise en œuvre d'un système d'étiquetage pour signaler aux consommateurs les produits non halal serait impossible. Néanmoins, la mesure en cause limite les *personnes* auxquelles les produits horticoles importés peuvent être vendus, pas la destination finale des produits. Les produits horticoles frais importés peuvent être, et sont vraisemblablement, vendus sur les marchés traditionnels et autres. L'Indonésie a justifié la mauvaise prescription.

63. En ce qui concerne les produits d'origine animale, l'Indonésie affirme que ses restrictions à l'importation en matière d'utilisation finale sont "nécessaires à la protection de la moralité publique ... car elles empêchent les consommateurs d'acheter par erreur des animaux ou des produits d'origine animale qui ne sont pas conformes aux prescriptions halal". C'est oublier que, à l'exception de la viande de porc, tous les produits d'origine animale importés en Indonésie doivent être conformes aux normes halal du pays et doivent être étiquetés en tant que tels. Ainsi, les restrictions en matière d'utilisation finale de l'Indonésie ne sont pas "nécessaires" à la protection de la moralité publique sous forme de normes halal car, à l'exception de la viande de porc, toutes les importations de produits d'origine animale en Indonésie *sont déjà conformes aux normes halal indonésiennes*. De plus, dans la mesure où l'Indonésie cherche à justifier la mesure contestée toute entière, ses déclarations sur les marchés traditionnels ne concerneraient pas la prohibition de toutes les ventes au détail visant les produits (à base de viande de bœuf) de l'appendice I.

ANNEXE C-4**SECONDE PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES
ARGUMENTS DES ÉTATS-UNIS****RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS**

1. Les États-Unis ont contesté 15 prohibitions et restrictions imposées par le biais des régimes de licences de l'Indonésie régissant l'importation de produits horticoles et d'animaux et de produits d'origine animale, ainsi que les régimes dans leur ensemble et une restriction liée. Ces mesures sont manifestement incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC. À une exception près, l'Indonésie ne conteste pas que toutes ces mesures existent ou fonctionnent de la façon décrite par les coplaignants. En fait, elle avance des arguments juridiques erronés pour tenter de montrer que les mesures ne sont pourtant pas incompatibles avec les accords visés. Elle n'a pas réfuté les éléments *prima facie* présentés par les coplaignants et n'a pas non plus montré que l'une quelconque de ces mesures était justifiée au regard de l'article XX du GATT de 1994.

I. LES RÉGIMES DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994**A. L'argument de l'Indonésie selon lequel les coplaignants n'ont pas établi d'éléments *prima facie* car ils n'ont pas prouvé l'existence d'effets réels sur le commerce est erroné**

2. L'argument de l'Indonésie selon lequel les coplaignants n'ont pas établi d'éléments *prima facie* car ils n'ont pas prouvé que les volumes d'importations avaient diminué en raison des mesures contestées est erroné.

1. L'article XI:1 n'exige pas que soient démontrés les effets réels sur le commerce

3. L'article XI:1 mentionne les "restrictions ... à l'importation" des produits. Le sens ordinaire de "restriction" est "[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). L'Organe d'appel dans les affaires *Chine – Matières premières* et *Argentine – Mesures à l'importation* a constaté que le terme désignait donc les mesures "limitatives, c'est-à-dire celles qui limitent l'importation ou l'exportation de produits". Le texte de l'article XI:1 ne donne donc pas à penser qu'un Membre doit prouver, en termes chiffrés, l'effet réel d'une mesure contestée sur les courants commerciaux pour démontrer qu'elle constitue une "restriction" au titre de l'article XI:1.

4. L'Organe d'appel a affirmé cette interprétation dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, dans laquelle il a constaté qu'"il n'[était] pas nécessaire de démontrer l'existence de [l'effet limitatif d'une mesure] 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". Ainsi, les plaignants peuvent démontrer l'incompatibilité d'une mesure avec l'article XI:1 en montrant que sa conception sa structure et son fonctionnement imposent des limitations à l'importation (réelles ou potentielles).

2. Les États-Unis ont établi que les mesures contestées étaient des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:1

5. Conformément au critère juridique correct décrit ci-dessus, les États-Unis ont démontré que chacune des mesures contestées était une restriction à l'importation au titre de l'article XI:1.

6. *Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité.* Les produits ne peuvent pas être expédiés tant que les autorisations d'importation n'ont pas été délivrées au début de

chaque importation et doivent être dédouanés avant le dernier jour de la période. Par conséquent, il y a une période de cinq à six semaines, pendant chaque période, où les exportateurs des États-Unis ne peuvent pas expédier en Indonésie. Ainsi, de par leur conception, leur structure et leur fonctionnement, les mesures indonésiennes restreignent l'importation des produits, contrevenant à l'article XI:1. En outre, les États-Unis ont fourni des éléments de preuve démontrant l'effet qu'avait cette période sans expéditions sur les importations.

7. *Prescriptions de réalisation.* En exigeant que les importateurs importent au moins 80% des produits énumérés sur leurs permis, sous peine de perdre le droit d'importer, les prescriptions de réalisation incitent les importateurs à faire en sorte de ne pas obtenir des permis pour plus de produits que ceux qu'ils sont certains de pouvoir importer de façon rentable. Cela les oblige à demander des quantités inférieures à celles qu'ils demanderaient si la prescription des 80% n'existait pas, ce qui limite les quantités globales des importations. De par la conception, la structure et le fonctionnement du règlement indonésien, par conséquent, la prescription de réalisation a un effet limitatif sur l'importation, ce qui contrevient à l'article XI:1. Les coplaignants ont également présenté des éléments de preuve démontrant que les prescriptions de réalisation avaient eu une incidence négative sur les importations. Ces éléments de preuve ne sont pas des "conjectures sur des points de détail", ils reflètent l'expérience des acteurs intervenant dans le régime de licences d'importation de l'Indonésie, qui savent comment fonctionne la prescription de réalisation et qui peuvent attester de son effet limitatif sur les importations.

8. *Restrictions saisonnières pour les produits horticoles.* En vertu du Règlement n° 86/2013 du MOA, le Ministère de l'agriculture établit des périodes au cours de chaque semestre de six mois (ou couvrant l'ensemble du semestre) pendant lesquelles il restreint ou prohibe l'importation de certains produits horticoles pour protéger les producteurs nationaux de ces produits durant leurs périodes de récolte. Le Ministère de l'agriculture a imposé des interdictions ou des restrictions saisonnières sur les ananas, les bananes, les durians, les melons et les papayes, entre autres, y compris pour toute l'année. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme l'Indonésie, l'effet de restriction de cette mesure ressort clairement de son texte, de sa structure et de son fonctionnement.

9. *Prescriptions relatives à la capacité de stockage des produits horticoles.* L'Indonésie limite la quantité totale des produits qu'un importateur peut être autorisé à importer pendant un semestre à la capacité de stockage qu'il possède. Cette prescription limite la quantité de produits qui peut être importée car elle ne tient pas compte du fait que les stocks de produits horticoles connaissent habituellement de multiples rotations au cours d'un semestre. Elle suppose aussi que les importateurs ne peuvent pas louer ou prendre en crédit-bail la capacité de stockage, ce qui limite les importations et accroît le coût de l'importation. Les États-Unis ont également présenté des éléments de preuve démontrant que, en pratique, les restrictions en matière de capacité de stockage ont une incidence défavorable sur les volumes d'importation. En outre, contrairement à ce que l'Indonésie avance dans ses arguments, l'allégation visant la prescription relative à la capacité de stockage n'est en aucun cas "contraire à l'allégation des plaignants" visant la prescription de réalisation à 80%. Les deux prescriptions forcent les importateurs à restreindre leurs demandes d'autorisation d'importation et limitent donc les importations de produits horticoles en Indonésie.

10. *Restrictions en matière d'utilisation, de vente et de transfert visant les produits horticoles.* Les produits horticoles importés à des fins de consommation doivent être vendus par l'entremise de distributeurs et les produits horticoles importés à des fins de production ne peuvent *pas* être vendus ou transférés à une autre entité. La première restriction impose un niveau inutile dans la chaîne d'approvisionnement et par conséquent des coûts additionnels. La seconde crée des déchets et accroît inutilement le coût des importations car les PI doivent prévoir avec précision la quantité de produits qu'ils vont utiliser dans leur processus de production pour chaque période. Selon une règle économique fondamentale, si les coûts d'un intrant augmentent, l'offre de ce produit diminue. Un rapport récemment publié par le Forum économique mondial a confirmé que si les obstacles touchant les chaînes d'approvisionnement tels que ceux-ci étaient éliminés, les échanges progresseraient de façon spectaculaire. Donc, ces restrictions ont des effets limitatifs sur les importations de produits horticoles.

11. *Prescriptions relatives aux prix de référence des piments et échalotes.* Les prescriptions relatives aux prix de référence imposent une prohibition absolue à l'importation de piments et d'échalotes si les prix du marché indonésien pour ces produits tombent au-dessous de leur prix de référence. L'effet de restriction d'une telle prohibition est évident. Le prix de référence a

également un effet de restriction en tout temps car la menace de la prohibition réduit les incitations à l'importation. L'Indonésie cherche à contester cela en exposant un tableau qui montre que les importations de piments et d'échalotes fraîches en Indonésie étaient au-dessous du niveau des autorisations d'importation délivrées en 2013 et en 2014. Mais la logique de l'Indonésie va à rebours. Si la prohibition liée au prix de référence était déclenchée, les importations de piments et d'échalotes seraient interrompues de manière abrupte; par conséquent, les importations sur cette période *se situeraient* au-dessous de la quantité de produits énumérés dans les autorisations d'importation. Ainsi, même si elles sont précises, les données de l'Indonésie ne fournissent aucun élément à l'appui de l'allégation selon laquelle les prescriptions relatives aux prix de référence ne restreignent pas les importations.

12. *Prescription relative au délai de six mois après récolte visant les produits horticoles.* L'Indonésie prohibe l'importation de produits horticoles qui ne respectent pas la prescription relative au délai de six mois après récolte et pénalise les importateurs qui ne s'y conforment pas. Il est incontesté que certains produits horticoles frais – les pommes par exemple – peuvent être stockés sans danger et rester frais pour être consommés pendant plus de six mois. Ces produits, même s'ils ont été récoltés sur plusieurs mois, peuvent être expédiés toute l'année. Au titre de la prescription relative au délai de six mois, les importations vers l'Indonésie sont restreintes pendant la seconde moitié de la campagne agricole. Ainsi, les États-Unis ont démontré que la prescription relative au délai de six mois avait un effet limitatif sur l'importation et, en plus, sur les volumes d'importation.

13. *Restrictions en matière d'utilisation finale visant les produits d'origine animale.* Il est incontesté 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 (viandes et abats comestibles autres que de bœuf) ne peuvent pas être importés pour être vendus sur les marchés traditionnels et 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 (viande de bœuf et abats de bœuf comestibles) ne peuvent être importés pour aucun type de vente au détail. Les coplaignants ont fourni des éléments de preuve démontrant que les consommateurs indonésiens faisaient encore au moins la moitié de leurs courses alimentaires dans des points de vente au détail traditionnels. Ce chiffre est encore plus élevé pour les produits d'origine animale. Ainsi, les produits d'origine animale importés se voient totalement refuser l'accès à la moitié du marché de la consommation indonésien au moins et jusqu'à 70% de ce marché, et les restrictions visant les produits de l'appendice I sont encore plus larges. L'effet de restriction sur l'importation est manifeste.

14. *Prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant les produits du bœuf.* L'Indonésie impose aux importateurs d'acheter un volume de viande de bœuf locale équivalant à 3% de leurs importations de viande de bœuf. En s'appuyant sur le texte de la mesure et d'autres sources, les coplaignants ont montré que cette prescription limitait la quantité admissible d'importations de viande de bœuf en fonction de l'offre de viande de bœuf locale pouvant être prise en compte aux fins de la prescription et disponible à l'achat. Ils ont également démontré l'effet pratique de la prescription, montrant que la mise en conformité était contraignante parce qu'il y avait une pénurie de viande de bœuf nationale en Indonésie et que les importateurs avaient du mal à trouver et à acheter un volume de viande de bœuf locale équivalant à 3% de la quantité de viande de bœuf qu'ils souhaitaient importer. Les importateurs sont donc obligés de réduire la quantité de produits qu'ils demandent à importer. En outre, la prescription réduit encore les importations en ajoutant un coût significatif et inutile à l'importation des produits du bœuf.

15. *Régimes de licences d'importation dans leur ensemble.* En raison du fonctionnement combiné et de l'interaction des différentes prescriptions, les régimes, dans leur ensemble, sont plus restrictifs que leurs composantes prises individuellement. En particulier, les régimes comprennent des prescriptions qui font que les importateurs réduisent la quantité de produits qu'ils demandent à importer, tandis que la prescription relative aux conditions fixes des licences limite strictement les importations en tout temps aux produits énumérés dans les permis des importateurs pour cette période. Les conditions fixes des licences et les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et à la période de validité restreignent encore les importations en empêchant les importateurs de répondre aux forces du marché en important des produits différents ou à un moment différent de ce qu'ils avaient prévu. Et, contrairement à ce qu'affirme l'Indonésie, les coplaignants ont également présenté de nombreux éléments de preuve démontrant que les régimes "[avaient] pour effet de restreindre la quantité des importations" des

produits visés, bien que cela ne soit pas nécessaire pour démontrer qu'il y a violation de l'article XI:1.

16. *Prescription relative au caractère suffisant de l'offre intérieure.* Les dispositions juridiques établissant cette prescription font explicitement dépendre toutes les importations de la détermination par le gouvernement que la production nationale est insuffisante pour satisfaire la demande intérieure. L'effet limitatif de cette prescription est clair telle qu'elle est libellée. En outre, les coplaignants ont présenté des éléments de preuve démontrant l'effet limitatif qu'avait sur les importations la prescription relative au caractère suffisant au niveau national.

3. Les données relatives au commerce confirment les effets de restriction des mesures contestées

17. Même si des éléments de preuve attestant des effets réels sur le commerce ne sont pas exigés pour établir une infraction à l'article XI:1, les données relatives au commerce disponibles confirment que les mesures contestées ont un effet limitatif sur les importations indonésiennes des produits visés. Les mesures contestées concernant les produits horticoles ont pris effet en 2012 et 2013. Durant ces années, les importations de *chacun* des 21 produits horticoles frais soumis au régime de licences d'importation – à la seule exception des citrons – ont fortement diminué et sont restées au-dessous des niveaux records en 2014 et 2015. Les données relatives au commerce concernant les importations indonésiennes de la plupart des 15 produits horticoles transformés soumis aux mesures contestées suivent le même schéma. Les données sur les produits d'origine animale confirment également l'effet limitatif des mesures contestées. Les importations indonésiennes de produits non énumérés (par exemple les morceaux et abats comestibles de volaille) ont été pratiquement nulles depuis que les règlements relatifs aux licences d'importation initiaux ont pris effet en 2011. Les importations d'animaux énumérés ont chuté en 2011 et en 2012, lorsque les régimes de licences d'importation sont entrés en vigueur, et sont restées au-dessous des niveaux records de 2013–2015.

B. L'argument de l'Indonésie selon lequel certaines mesures ne sont pas "maintenues" par elle repose sur un postulat juridique erroné et est factuellement incorrect

18. L'Indonésie affirme que nombre des allégations des coplaignants n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 car les mesures sont "auto-imposées" par des acteurs privés et ne sont pas "instituées ou maintenues" par l'Indonésie. Le postulat juridique de cet argument est erroné. Dans l'affaire *Corée – Viande de bœuf*, l'Organe d'appel a examiné cet argument au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et a constaté que "le fait qu'un élément quelconque du domaine privé intervienne dans ce choix ne permett[ait] pas [au Membre] de se soustraire à sa responsabilité au regard du GATT de 1994 en ce qui concerne l'établissement de conditions de concurrence moins favorables pour le produit importé ... auquel [avait] abouti cette mesure". Les groupes spéciaux antérieurs ont constaté que ce principe s'appliquait à l'article XI:1. En outre, l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les mesures sont les "décisions d'acteurs privés" est inexacte.

19. En ce qui concerne les *créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité*, l'Indonésie a tort de dire que les importateurs *décident* de ne pas expédier leurs produits après une certaine date. En vertu de ses règlements, les produits importés qui arrivent après la fin de la période pour laquelle leur autorisation d'importation est valable ne seront pas acceptés. Donc, les exportateurs doivent interrompre leurs expéditions bien avant la fin de la période pour que leurs marchandises soient dédouanées au plus tard le dernier jour. Les importateurs ne "choisissent" pas d'interrompre les importations à la fin d'une période de validité et au début d'une autre, ou de diminuer leurs importations en conséquence. Ce choix leur est *imposé* par les prescriptions réglementaires de l'Indonésie.

20. En ce qui concerne les *conditions fixes des licences*, l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les conditions des permis "relèvent entièrement du pouvoir discrétionnaire des importateurs" est erronée. Les restrictions imposées par le régime de licences d'importation de l'Indonésie réduisent fortement la capacité des importateurs de déterminer les conditions comprises dans leurs demandes de permis. En outre, les coplaignants contestent non pas les conditions spécifiques de l'une quelconque des licences des importateurs mais l'incapacité des

importateurs, une fois qu'une période de validité a commencé, de répondre aux conditions du marché en important des produits différents de ceux qui sont spécifiés dans leurs permis d'importation. Cette incapacité résulte des prescriptions maintenues dans les règlements de l'Indonésie.

21. L'Indonésie a également tort de dire que la *prescription de réalisation* "est fonction des propres estimations des importateurs". Les importateurs doivent importer 80% des produits mentionnés dans leur autorisation d'importation, ou ils perdront leur droit d'importer. La menace d'une perte du droit à des permis futurs incite les importateurs à faire preuve de prudence quant aux quantités de produits qu'ils demandent à importer, ce qui réduit le total des importations pendant n'importe quelle période d'importation, par rapport aux conditions normales de marché. Par conséquent, la décision des importateurs de réduire les quantités qu'ils demandent est une réponse forcée à la prescription de réalisation.

22. L'allégation de l'Indonésie selon laquelle toute limitation causée par la *prescription relative à la capacité de stockage* "est auto-imposée" est également sans fondement. Les importateurs souhaitant importer des produits horticoles pour les vendre ne sont autorisés à demander à importer qu'à hauteur de la capacité des installations de stockage qu'ils possèdent, à raison d'un ratio "un pour un". Cela signifie qu'ils doivent *posséder* suffisamment d'espace de stockage pour contenir, en une fois, tous les produits qu'ils importeront pendant tout le semestre. Dans les conditions du marché, les stocks de fruits et légumes connaissent de nombreuses rotations au cours d'un semestre, ce qui veut dire que les importateurs remplissent, vident et remplissent à nouveau leurs installations à de multiples reprises. Ainsi, les importateurs ne *choisissent* pas de limiter les produits qu'ils demandent à importer en fonction de leur propre capacité de stockage; leur décision leur est imposée par la mesure de l'Indonésie.

II. LES RÉGIMES DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE SONT INCOMPATIBLES AVEC LES OBLIGATIONS DE CETTE DERNIÈRE AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

23. Les États-Unis ont démontré que toutes les mesures contestées étaient incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les arguments présentés en réponse par l'Indonésie sont factuellement et juridiquement incorrects.

24. Premièrement, l'argument de l'Indonésie selon lequel ses régimes de licences d'importation sont "automatiques" et, en tant que tels, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 4:2 repose sur un postulat juridique erroné. L'article 4:2 vise n'importe quelle "mesure[]" du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits". Les seules mesures *exclues* de l'article 4:2 sont les "droits de douane proprement dits"; tous les autres types de mesures sont potentiellement visés. L'Organe d'appel a confirmé le vaste champ d'application de l'article 4:2 dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, déclarant que l'article 4:2 était l'"instrument juridique" nécessaire à la conversion de tous les "obstacles à l'accès aux marchés" en droits de douane proprement dits. En outre, le texte de l'article XI:I du GATT de 1994 indique explicitement que les "licences d'importation ou d'exportation" *peuvent* imposer des restrictions à l'importation au sens de l'article XI:1.

25. En outre, sur le plan factuel, les régimes de licences d'importation de l'Indonésie ne sont pas "automatiques". L'argument de l'Indonésie repose sur une définition erronée du mot "automatique" qui, si elle était acceptée, voudrait dire que les Membres peuvent imposer, au moyen de licences d'importation, *n'importe quelle* restriction de fond à l'importation, pour autant que les agents responsables des licences d'importation ne puissent pas exercer un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance des licences et que celles-ci soient finalement octroyées une fois qu'il a été satisfait à toutes les prescriptions juridiques. Cette définition du mot "automatique" n'est étayée par le texte d'aucun des accords visés. En outre, l'idée que les régimes de licences tels que ceux de l'Indonésie échappent à l'examen compromettrait les prohibitions de l'article XI:1 et 4:2, car cela permettrait aux Membres d'imposer des restrictions de fond à l'importation sous couvert de procédures de licences légitimes.

26. Deuxièmement, l'argument de l'Indonésie selon lequel les prescriptions relatives aux prix de référence ne sont pas des "prix minim[aux] à l'importation" est erroné. Les prescriptions correspondent clairement à la définition d'un "prix minimal à l'importation" car elles prohibent toutes les importations lorsque les prix sont au-dessous d'un niveau fixé. En outre, les

prescriptions de l'Indonésie relatives aux prix de référence sont également incompatibles avec l'article 4:2 car elles sont des "restrictions quantitatives à l'importation" ou des "mesures à la frontière similaires". Donc, l'Indonésie n'a pas réfuté les éléments *prima facie* selon lesquels les prescriptions relatives aux prix de référence sont incompatibles avec l'article 4:2.

27. Les autres arguments de l'Indonésie au titre de l'article 4:2 sont fondamentalement les mêmes que ses arguments au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et tombent donc pour les mêmes raisons.

III. L'INDONÉSIE N'A ÉTABLI DE MOYEN DE DÉFENSE AU TITRE DE L'ARTICLE XX DU GATT DE 1994 POUR AUCUNE DES MESURES CONTESTÉES

A. Aucune des mesures contestées n'est "nécessaire[]" pour assurer le respect" d'une quelconque loi ou d'un quelconque règlement indonésien compatibles avec le GATT

28. Afin d'établir que l'une des mesures contestées est justifiée au titre de l'article XX d), l'Indonésie doit montrer que la mesure a "pour objet d'"assurer le respect" de lois ou de règlements" qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT et qu'elle est "nécessaire pour assurer ce respect". L'Indonésie affirme que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité, les conditions fixes des licences, les prescriptions de réalisation et les restrictions en matière de capacité de stockage sont "nécessaires" à l'"application des mesures douanières" et que les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert des produits horticoles sont "nécessaires" pour assurer le respect des prescriptions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Tous les moyens de défense de l'Indonésie tombent.

29. Premièrement, l'Indonésie n'a pas indiqué de loi ou de règlement compatible avec le GATT au respect duquel l'une quelconque des mesures contestées était nécessaire. Elle a mentionné trois instruments juridiques, ainsi que dix "autres règlements pertinents" comme figurant *parmi* les "lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC" dont les mesures étaient "censées assurer le respect". Mais elle n'a pas versé au dossier les lois ou règlements pertinents, elle n'a pas spécifié quels aspects de ces lois étaient pertinents pour l'analyse du Groupe spécial, et elle n'a pas expliqué pourquoi l'une quelconque des mesures contestées était nécessaire pour assurer le respect de ces lois.

30. Les rapports de l'Organe d'appel montrent que ce n'est pas suffisant. Dans l'affaire *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, l'Organe d'appel a constaté que le moyen de défense de la Thaïlande au titre de l'article XX d) tombait car celle-ci n'avait pas "indiqué précisément les "lois et règlements" dont la mesure ... était censée assurer le respect. "La Thaïlande [avait] fait référence à sa loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée, au "chapitre 4" de son "Code des impôts", et aux "prescriptions en matière de déclaration ... de ses lois relatives à la TVA et autres lois fiscales". L'Organe d'appel a constaté que ces références étaient insuffisantes pour identifier une règle compatible avec les dispositions de l'OMC au titre de l'article XX d), et a observé qu'elles "englob[aient] une multitude de dispositions ... traitant de diverses questions". Les références de l'Indonésie sont encore moins précises et ne satisfont donc pas au critère de l'article XX d).

31. Néanmoins, même si l'Indonésie a indiqué une loi ou un règlement relatif à l'application des mesures douanières, ses moyens de défense tomberaient quand même car aucune des mesures n'est censée "assurer le respect" d'une telle règle. Aucun des règlements établissant les restrictions ne mentionne l'application des mesures douanières comme l'un de ses objectifs. En outre, les régimes de licences d'importation sont administrés par le Ministère du commerce et celui de l'agriculture, et diffèrent du régime douanier de l'Indonésie, qui est administré par le Ministère des finances. En outre, comme l'ont montré les coplaignants, il ressort clairement du texte, de la structure et de l'historique des règlements relatifs aux licences d'importation et de leur législation-cadre que leur but effectif est de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence des importations.

32. Mais même si le Groupe spécial constatait qu'une mesure contestée vise à "assurer le respect" d'une loi ou d'un règlement compatible avec les règles de l'OMC, il ne serait toujours pas satisfait au critère de la "nécessité".

33. En ce qui concerne les *créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité*, l'Indonésie affirme qu'ils "contribuent à [sa] capacité ... de répartir les ressources efficacement" entre ses points d'entrée. Mais il n'est pas clair que la mesure apporterait une quelconque contribution à cet égard. Les importateurs ne lient pas leurs importations à un point d'entrée particulier. Par conséquent, les fonctionnaires indonésiens ne savent qu'au début de la période le maximum d'importations autorisées pour cette période et les points d'entrée vers lesquels ces importations peuvent être amenées. On ne sait pas très bien comment les ressources pourraient être réparties sur la base de ces renseignements. En outre, un moyen moins restrictif pour le commerce de réaliser l'objectif consistant à ce que "les volumes d'importations attendus soient préalablement notifiés" 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. Un tel régime pourrait être administré de la même manière que le régime actuel et serait, par conséquent, "raisonnablement disponible". Il permettrait une notification plus exacte et un temps plus opportun des importations prévues et aiderait donc *mieux* l'Indonésie à répartir ses ressources.

34. L'Indonésie affirme que les *conditions fixes des licences* permettent également aux autorités douanières de "répartir leurs ressources limitées", mais il est difficile de comprendre comment cela pourrait être le cas. La prescription ne fournit pas une liste indiquant quels produits seront importés, à quel moment et à quel endroit; elle ne fait qu'imposer des restrictions globales aux produits qui peuvent être importés au cours d'une période. Aucune contribution minimale de la mesure à l'application des mesures douanières n'est proportionnelle à son caractère restrictif d'un niveau du commerce aussi élevé. En outre, si l'Indonésie voulait des renseignements sur les volumes et les lieux des importations, une mesure de rechange raisonnablement disponible serait un système de licences véritablement automatiques. Le fait d'autoriser les importateurs à présenter des demandes pour importer des produits de tout type, en toute quantité et de tout pays d'origine, et à modifier ou mettre à jour ces renseignements permettrait d'avoir, en temps utile, des renseignements précis sur la base desquels les ressources pourraient être réparties.

35. L'allégation de l'Indonésie selon laquelle la *prescription de réalisation* est nécessaire à l'application des mesures douanières car elle sert de "garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues" tombe aussi. Premièrement, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'il existait un problème de surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues, et n'a pas non plus expliqué en quoi, si un tel problème existait, cela imposerait une charge pour les fonctionnaires des douanes. Deuxièmement, l'argument de l'Indonésie concernant la "mauvaise répartition des ressources limitées" est basé sur la supposition que les prescriptions relatives aux licences d'importation fournissent aux fonctionnaires des douanes des renseignements pertinents sur les importations planifiées. Or tel n'est pas le cas. Les importateurs ne sont *pas* tenus de donner des détails sur le moment et l'endroit où les produits seront importés. Troisièmement, l'argument de l'Indonésie ne tient pas compte du fait qu'aucun problème de surévaluation n'existerait sans les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité, et sans les prescriptions relatives aux conditions fixes des licences. En outre, le caractère très restrictif pour le commerce de la mesure l'emporterait sur toute contribution marginale de la prescription de réalisation en termes d'économie des ressources douanières.

36. L'Indonésie affirme que la *restriction en matière de capacité de stockage* est également nécessaire à l'application des mesures douanières en raison de ses ressources limitées. Mais elle n'a pas expliqué en quoi le fait que les importateurs possèdent de la capacité de stockage était pertinent pour l'application de ses lois douanières. Même à supposer qu'il puisse y avoir des problèmes liés à un stockage inadapté, ces problèmes se poseraient vraisemblablement après le dédouanement des produits en Indonésie. En outre, celle-ci ne fournit aucune justification pour les deux aspects de la prescription les plus restrictifs pour le commerce, la prescription relative à la *possession* et au ratio "un pour un" de la capacité de stockage possédée et la *totalité* des importations autorisées à entrer au cours d'un semestre.

37. Pour défendre ses *restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert*, l'Indonésie affirme que cette mesure est nécessaire pour "assurer le respect des prescriptions de l'Indonésie relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires". Elle n'a indiqué aucune loi ou aucun règlement compatible avec les règles de l'OMC au respect duquel les restrictions étaient nécessaires, et elle ne fournit pas non plus d'élément de preuve attestant que la mesure contestée est censée assurer

le respect d'une telle loi ou d'un tel règlement. Même si elle l'avait fait, la mesure ne satisferait pas au critère de la "nécessité" car elle n'a pas expliqué comment la prescription relative au distributeur pour les produits importés à des fins de consommation permettrait aux importateurs de mieux tracer les bactéries dans l'offre de produits alimentaires. Et l'Indonésie n'a fourni aucune explication concernant la prohibition imposée aux PI transférant ou vendant des produits non utilisés dans leur propre processus de production. L'Indonésie ne tient pas compte non plus du fait qu'elle a aussi des prescriptions relatives à la santé ainsi que des prescriptions sanitaires et phytosanitaires qui s'appliquent aux produits horticoles. Parce que les prescriptions relatives à l'utilisation, à la vente et au transfert n'apportent aucune contribution démontrée à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, une solution de rechange moins restrictive pour le commerce consisterait à éliminer les prescriptions et à continuer à s'appuyer à la place sur ces autres prescriptions, qui se rapportent spécifiquement à l'objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

38. S'agissant de son moyen de défense invoqué pour les régimes "dans leur ensemble", l'Indonésie ne donne pas d'autre explication. Nous supposons que le moyen de défense qu'elle invoque pour le régime est un dérivé de ses moyens de défense concernant les composantes individuelles du régime. Ainsi, le moyen de défense de l'Indonésie doit être rejeté pour les mêmes raisons que ses moyens de défense pour les mesures individuelles. En outre, toute petite contribution que les régimes pourraient apporter à l'un de ces objectifs devrait être "nécessaire", même à la lumière de l'effet de restriction des échanges extrêmement fort des régimes dans leur ensemble, ce que l'Indonésie n'a pas montré. L'élimination des restrictions sous-jacentes, l'imposition d'un régime de licences d'importation automatiques et le recours permanent à d'autres mesures plus pertinentes liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires offriraient des mesures de rechange raisonnablement disponibles que l'Indonésie pourrait prendre pour remédier aux incompatibilités avec les articles XI:1 et 4:2.

B. Aucune des mesures contestées n'est "nécessaire" pour protéger la santé des personnes

39. Afin d'établir que l'une des mesures contestées est, à titre préliminaire, justifiée au regard de l'article XX b), l'Indonésie doit établir: 1) que "l'objectif poursuivi par" la mesure est "la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux"; et 2) que la mesure est "nécessaire" pour atteindre son objectif. L'Indonésie n'a satisfait à aucun des deux éléments pour aucun de ses moyens de défense.

40. En ce qui concerne les *restrictions saisonnières* à l'importation de produits horticoles, l'argument de l'Indonésie selon lequel elles sont nécessaires pour protéger la santé des personnes car l'offre excédentaire de ces produits pourrait avoir des "conséquences désastreuses" est sans fondement. Premièrement, l'Indonésie n'a pas montré que la protection de la santé des personnes était un "objectif poursuivi par" la mesure. Elle a affirmé que l'objectif de la mesure était la protection de la santé des personnes, mais elle n'a pas fourni d'élément de preuve étayant cette affirmation. En outre, les coplaignants ont démontré que le but effectif de la mesure était de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence. L'Indonésie n'a pas non plus satisfait au critère de "nécessité" car elle n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'une offre excédentaire existe ou qu'elle présente des risques pour la santé des personnes. Par conséquent, il n'est pas clair que la mesure apporterait une quelconque "contribution" à son prétendu objectif. Et même si la mesure apportait une certaine contribution, plusieurs mesures de rechange moins restrictives pour le commerce seraient disponibles, y compris le fait de limiter les restrictions relatives à la période de récolte aux régions où la récolte est en cours. Une solution de rechange consisterait à éliminer les restrictions saisonnières et à laisser les forces du marché à remédier à toute situation d'offre excédentaire.

41. L'argument de l'Indonésie selon lequel les *restrictions en matière de capacité de stockage* visant les produits horticoles sont justifiées parce que la capacité limitée de l'Indonésie de stocker ces produits et son "climat équatorial" engendrent un "risque accru d'altération" est également sans fondement. L'Indonésie n'a pas fourni d'élément de preuve indiquant que l'objectif de la mesure était la protection de la santé des personnes, tandis que les éléments de preuve présentés par les coplaignants donnent à penser que l'objectif du régime de licences d'importation de l'Indonésie est de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence. En outre, même si la mesure était axée sur la santé des personnes, elle ne satisferait pas au critère de la "nécessité". La possession d'installations de stockage par un importateur n'a aucune relation avec le caractère

suffisant de la capacité de stockage car souvent, les importateurs prennent l'espace de stockage en crédit-bail. En outre, les importateurs vident et remplissent généralement leur espace de stockage plusieurs fois pendant le semestre, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'exiger qu'ils possèdent suffisamment d'espace de stockage pour contenir *tous* les produits horticoles qu'ils importeront pendant la totalité du semestre pour garantir la réfrigération des produits d'un importateur. Un moyen beaucoup moins restrictif pour le commerce de réaliser cet objectif serait de supprimer les prescriptions relatives à la possession d'installation et au ratio "un pour un" et d'autoriser les importateurs à prendre en crédit-bail la capacité de stockage nécessaire à n'importe quel moment.

42. L'allégation de l'Indonésie selon laquelle les *restrictions à l'utilisation, à la vente et aux transferts* des produits horticoles satisfont aux dispositions de l'article XX b) parce qu'elles limitent les "circuits de distribution" afin que les "fonctionnaires indonésiens puissent mieux retracer l'origine des produits qui contiennent des bactéries pathogènes" tombe également. Là encore, l'Indonésie n'a indiqué aucun élément de preuve attestant que "l'objectif poursuivi par" la mesure était la protection de la santé des personnes. Et même si la mesure poursuivait bien cet objectif, aucune contribution à ce dernier n'a été montrée, et certainement pas une contribution satisfaisant au critère de la "nécessité". La mesure limite les *personnes* auxquelles les produits horticoles importés peuvent être vendus et non la destination finale des produits. Les importations peuvent être vendues dans les marchés en plein air, pourvu qu'elle soient *d'abord* vendues à un distributeur. La prescription ne fait qu'allonger la chaîne d'approvisionnement (rendant probablement le traçage plus difficile). En outre, l'Indonésie n'a fourni aucune justification à la prohibition imposée aux PI en ce qui concerne le transfert des produits qu'ils n'utilisent pas dans leur production. Par conséquent, du fait que la mesure ne contribue pas à l'objectif, une solution de rechange moins restrictive pour le commerce serait que l'Indonésie supprime la prescription et continue à s'appuyer sur ses prescriptions sanitaires et SPS pour empêcher la propagation des bactéries pathogènes.

43. L'argument de l'Indonésie selon lequel la *restriction relative au délai de six mois* visant les produits horticoles frais est "nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" est également sans fondement. Le premier élément de l'article XX b) n'est pas respecté car, comme pour les autres mesures contestées, l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve en vue de donner à penser que cette mesure poursuivait l'objectif de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Le second élément n'est pas respecté car l'Indonésie n'a pas montré comment la mesure contribuerait de quelque manière que ce soit à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. De fait, 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 "préféreraient" que les produits soient stockés localement. Enfin, l'Indonésie ne tient pas compte du fait qu'elle dispose de prescriptions sanitaires et SPS visant les produits horticoles, y compris la prescription exigeant que toutes les importations soient accompagnées de certificats de santé et de certificats SPS. Puisque toutes les importations de produits horticoles sont certifiées comme satisfaisant aux critères sanitaires et SPS de l'Indonésie avant d'être expédiées, une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce consisterait à continuer à s'appuyer sur ces prescriptions et à ne pas imposer la prescription relative au délai de six mois, qui est extrêmement restrictive pour le commerce et ne contribue pas à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

44. De même, au sujet des prescriptions relatives aux *prix de référence*, l'Indonésie n'a rien mentionné qui donne à penser que l'"objectif poursuivi" était la protection de la santé des personnes. La seule pièce présentée par l'Indonésie concernant son plan de sécurité alimentaire ne mentionne pas les prix de référence, ne signale aucun problème lié à l'offre excédentaire ni ne parle de ses régimes de licences d'importation. Même si la santé des personnes était l'objectif de ces mesures, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve attestant que les prescriptions relatives aux prix de référence contribuaient de quelque manière que ce soit à cet objectif. De fait, elle ne présente pas d'élément de preuve attestant qu'il existe un problème d'offre excédentaire et elle reconnaît même que la pénurie de produits alimentaires et la sous-alimentation sont des problèmes persistants. En outre, même si la prescription contribuait bien à la santé des personnes, elle ne l'emporterait pas sur le caractère notablement restrictif pour le commerce de la mesure.

45. S'agissant des *restrictions en matière d'utilisation finale des produits d'origine animale*, l'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve attestant que la sécurité sanitaire des produits alimentaires était l'objectif en vue duquel les restrictions avaient été imposées. Elle n'explique pas

non plus en quoi les restrictions en matière d'utilisation finale sont "nécessaires" à la protection de la santé des personnes. Elle n'a pas présenté d'élément de preuve donnant à penser que la viande importée congelée ou décongelée vendue sur les marchés traditionnels présentait de plus grands risques pour la santé des personnes que la viande locale d'animaux fraîchement abattus vendue sur ces marchés. Enfin, dans la mesure où l'Indonésie se prévaut d'un moyen de défense pour l'ensemble de la mesure, l'explication relative aux marchés traditionnels n'est pas pertinente pour la prohibition à l'importation visant toutes les ventes au détail (y compris dans les marchés modernes) de produits du bœuf.

46. L'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la *prescription relative aux achats sur le marché intérieur* visant les produits de l'appendice I fait "fait partie intégrante du plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire de l'Indonésie" constitue la totalité du moyen de défense invoqué par l'Indonésie au titre de l'article XX b) pour cette prescription. L'Indonésie n'a pas présenté d'élément de preuve pour étayer son affirmation ou d'élément de preuve donnant à penser que la prescription contribuait de quelque façon que ce soit à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. De fait, on ne sait pas vraiment quel lien il pourrait y avoir entre la prescription et la sécurité sanitaire des produits alimentaires. En outre, même si une petite contribution pouvait être démontrée, elle devrait être évaluée par rapport au caractère restrictif de la mesure pour le commerce, qui est notable.

47. L'Indonésie affirme que ses régimes de licences d'importation, *dans leur ensemble*, entrent dans le champ d'application de l'article XX b). Elle n'explique ces moyens de défense ni ne présente des éléments de preuve pour les étayer. À supposer que les moyens de défense invoqués par l'Indonésie pour les régimes dans leur ensemble dérivent de ses moyens de défense concernant les mesures individuelles, ils doivent être rejetés pour les mêmes raisons. En outre, toute petite contribution des régimes à la protection de la santé des personnes devrait être évaluée par rapport au caractère restrictif pour le commerce des régimes dans leur ensemble. Cette contribution devrait être notable pour l'emporter sur ce niveau de restriction et l'Indonésie n'a rien démontré de tel.

48. Enfin, le moyen de défense invoqué par l'Indonésie au titre de l'article XX b) pour la *prescription relative au caractère suffisant au niveau national* devrait également être rejeté. Au-delà d'une simple affirmation, l'Indonésie ne fournit pas d'autre élément de preuve ni d'autre argument étayant son moyen de défense au titre de l'article XX b). Elle n'a pas présenté d'élément de preuve indiquant que l'objectif poursuivi par les lois établissant la prescription relative au caractère suffisant au niveau national était "la protection de la santé ... des personnes" ou que la mesure contribuait de quelque manière que ce soit à cet objectif. En outre, les coplaignants ont démontré que le but explicite des lois établissant la prescription relative au caractère suffisant au niveau national était de protéger les agriculteurs contre la concurrence étrangère et de réduire (et finalement d'interrompre) les importations. L'Indonésie n'a pas réfuté cette démonstration.

C. Aucune des mesures contestées n'est "nécessaire à la protection de la moralité publique"

49. Afin d'établir qu'une mesure est, à titre préliminaire, justifiée au regard de l'article XX a), l'Indonésie doit démontrer qu'elle "a adopté ou appliqué la mesure pour "la protection de la moralité publique", et que la mesure est "nécessaire" à la protection de cette moralité publique". Elle n'a satisfait à aucun des deux éléments pour aucun de ses moyens de défense au titre de l'article XX a).

50. L'Indonésie affirme que les *restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert* des produits horticoles sont nécessaires pour empêcher les consommateurs d'acheter des produits horticoles non halal sur les marchés traditionnels. Bien que les États-Unis reconnaissent que le maintien des prescriptions concernant les produits alimentaires halal en Indonésie relève de la "moralité publique" en vertu de l'article XX a), l'Indonésie n'a pas démontré que les restrictions étaient liées à cet objectif. Les textes des instruments juridiques établissant les restrictions ne contiennent aucune référence aux prescriptions halal. En outre, l'Indonésie ne fournit aucun autre élément de preuve montrant un lien entre les restrictions et l'une quelconque des prescriptions halal indonésiennes.

51. Même si l'Indonésie pouvait démontrer que la protection des prescriptions halal était un objectif des restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert, les restrictions ne sont pas nécessaires à cet objectif. Les restrictions limitent la *personne* à laquelle les produits horticoles importés peuvent être vendus lorsqu'ils entrent dans le pays et non pas le *lieu de vente* final des produits. Le fait de restreindre la vente initiale aux distributeurs n'a pas de lien avec la capacité du consommateur de distinguer les produits halal sur les marchés. L'argument de l'Indonésie selon lequel ses mesures ont pour effet de limiter les produits horticoles importés à des "utilisations qui exigent naturellement un certain niveau d'étiquetage" n'est pas non plus pertinent car aucun élément de preuve ne donne à penser que les distributeurs sont soumis à des prescriptions plus strictes en matière d'étiquetage halal. Du fait que ces restrictions ont un lien minime, le cas échéant, avec la protection des prescriptions halal et n'apportent aucune contribution à la réalisation de cet objectif, une mesure de rechange raisonnablement disponible consisterait à supprimer les prescriptions.

52. L'Indonésie soutient que ses restrictions en matière *d'utilisation finale* des produits d'origine animale sont nécessaires à la protection de la moralité publique car elles "empêchent les consommateurs d'acheter par erreur des animaux et des produits d'origine animale qui ne sont pas conformes aux prescriptions halal". Cependant, mis à part cette affirmation, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve pour montrer que l'objectif des restrictions en matière d'utilisation finale était la protection du halal. Et même si la protection des prescriptions halal était un objectif de la mesure, la restriction ne satisfait pas au critère de la "nécessité". Il n'est pas nécessaire de restreindre les points de vente dans lesquels les produits d'origine animale importés peuvent être vendus car tous les produits d'origine animale importés, à l'exception de la viande de porc, doivent être conformes aux normes halal de l'Indonésie et être étiquetés en tant que tels. Ainsi, les restrictions de l'Indonésie en matière d'utilisation finale ne sont pas "nécessaires" à la protection du halal car, à l'exception de la viande de porc, toutes les importations de produits d'origine animale en Indonésie *sont déjà conformes aux normes halal et aux prescriptions en matière d'étiquetage* de l'Indonésie. De plus, dans la mesure où l'Indonésie cherche à justifier la mesure tout entière, ses déclarations sur les marchés traditionnels ne concernent pas la prohibition de toutes les ventes au détail (y compris dans les marchés modernes) visant les produits de l'appendice I.

53. L'Indonésie affirme que ses régimes de licences d'importation *dans leur ensemble* entrent dans le champ d'application de l'article XX a). Comme pour les moyens de défense invoqués au titre de l'article XX b) et XX d) pour les régimes dans leur ensemble, l'Indonésie n'a pas donné d'explications ni présenté aucun élément de preuve à l'appui du moyen de défense dont elle se prévaut. Bien que les États-Unis acceptent que la protection des normes halal puisse relever de la moralité publique, l'Indonésie n'a pas établi qu'elle avait adopté ou appliqué les régimes de licences d'importation en vue de "la protection de la moralité publique" et qu'ils étaient "nécessaires" à cette fin.

D. Les mesures contestées sont incompatibles avec le texte introductif de l'article XX

54. Les mesures contestées ne sont pas compatibles avec le texte introductif de l'article XX car elles établissent une discrimination arbitraire ou injustifiable en imposant des restrictions aux importations qui n'ont aucun lien avec les objectifs de politique générale au regard desquels l'Indonésie cherche à justifier les mesures.

55. En ce qui concerne l'article XX a), les restrictions en matière d'utilisation finale et les restrictions en matière d'utilisation, de vente et de transfert entraînent une discrimination arbitraire et injustifiable. Ces restrictions ne sont pas rationnellement liées à l'objectif qui consiste à protéger les consommateurs contre les produits alimentaires non halal et, sans la justification sous-jacente, elles ne servent qu'à imposer des charges à l'importation qui n'existent pas pour les produits nationaux.

56. C'est également le cas en ce qui concerne les affirmations de l'Indonésie au sujet de l'article XX b). Les restrictions de l'Indonésie fondées sur la période de récolte dans le pays, la capacité de stockage des importateurs, l'utilisation, la vente et le transfert des produits importés, et le temps écoulé depuis la récolte des produits, ainsi que 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 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 elles n'ont aucun lien rationnel avec l'objectif, ces restrictions ont pour seul effet d'imposer des coûts et des limitations pesants à l'importation de produits horticoles et produits d'origine animale.

57. Enfin, en ce qui concerne l'article XX d), l'Indonésie n'a démontré l'existence d'aucun lien 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, les restrictions à l'utilisation, à la vente et au transfert, et l'objectif d'assurer le respect des lois douanières. Comme aucune de ces restrictions ne se rapporte à la réalisation de leur prétendu objectif, ces restrictions n'existent que pour restreindre les importations et protéger la branche de production nationale et, par conséquent, elles entraînent une discrimination arbitraire et injustifiable.

IV. CONCLUSION

58. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de constater que les prohibitions et restrictions imposées par les régimes de licences d'importation de l'Indonésie, fonctionnant individuellement 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.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DÉCLARATION LIMINAIRE DES ÉTATS-UNIS FAITE À LA DEUXIÈME RÉUNION DE FOND DU GROUPE SPÉCIAL

59. L'Indonésie impose de nombreuses prohibitions et restrictions à l'importation de certains produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale qui sont, à première vue, incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC. Pour l'essentiel, l'Indonésie ne conteste pas l'existence des mesures, telles que les décrivent les coplaignants. En fait, Elle affirme que ses mesures sont dispensées d'examen par le Groupe spécial et, à titre subsidiaire, que les éléments de preuve présentés par les coplaignants sont insuffisants pour permettre à ces derniers de s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe.

I. CHACUNE DES MESURES CONTESTÉES EST INCOMPATIBLE AVEC LES ARTICLES XI:I ET 4:2

A. L'argument de l'Indonésie selon lequel ses mesures concernant les licences d'importation sont "automatiques" et, en tant que telles, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 et de l'article 4:2 est erroné

60. L'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les procédures de licences d'importation "automatiques" n'entrent pas dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture est réfutée par le texte des deux dispositions. Le texte de l'*Accord sur les procédures de licences d'importation* (l'"Accord LIC") contredit également cet argument. L'article 2 a) n'"autorise [pas] expressément" les licences d'importation automatiques; il indique simplement que les licences automatiques qui ont des "effets de restriction sur les importations" ne sont *pas* autorisées. D'autres dispositions de l'Accord LIC confirment que les procédures de licences d'importation, y compris les procédures automatiques, ne sont pas exclues des obligations des Membres au titre des accords visés.

61. En outre, l'argument de l'Indonésie suppose que toutes ses mesures concernant les licences d'importation sont des "procédures de licences d'importation" au titre de l'Accord LIC; or elles ne le sont pas. L'Accord LIC fait la différence entre les "procédures" utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation, qu'il vise, et les règles de fond, comme l'a confirmé l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III*. Les régimes de licences d'importation de l'Indonésie comprennent des procédures pour l'administration des régimes mais les mesures contestées ont une portée beaucoup plus grande. Donc, l'Indonésie a tort de dire que ses mesures de fond concernant les licences d'importation entrent de quelque manière que ce soit dans le champ d'application de l'Accord LIC. Enfin, les régimes de licences d'importation de l'Indonésie ne sont,

dans tous les cas, pas "automatiques". Ils imposent de nombreuses restrictions de fond à l'importation.

B. L'argument de l'Indonésie selon lequel les coplaignants n'ont pas établi d'éléments *prima facie* au titre de l'article XI:1 repose sur une interprétation incorrecte de cette disposition

62. Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie affirme que les coplaignants n'ont pas établi d'éléments *prima facie* car ils "n'avaient pas présenté de données relatives à l'importation antérieures et postérieures à la mise en œuvre suffisantes" pour étayer leurs allégations au titre de l'article XI:1. L'argument de l'Indonésie est erroné. Premièrement, l'article XI:1 n'exige pas de démonstration des effets sur le commerce. Les coplaignants ont satisfait au critère de l'article XI:1 en ce qui concerne les mesures contestées, démontrant que chacune d'entre elles impose une "condition limitative" ou une "limitation d'action" à l'importation et a ainsi un "effet limitatif" sur l'importation. En outre, bien qu'ils ne soient pas juridiquement tenus de le faire, les coplaignants ont également présenté de nombreux éléments de preuve démontrant l'effet quantitatif des mesures concernant les licences d'importation de l'Indonésie sur les importations des produits visés.

II. L'INDONÉSIE N'A PAS ÉTABLI QUE L'UNE QUELCONQUE DES MESURES CONTESTÉES ÉTAIT JUSTIFIÉE AU REGARD DE L'ARTICLE XI:2 DU GATT DE 1994

63. Dans sa deuxième communication écrite, l'Indonésie affirme que les restrictions en matière de prix de référence et de la période de récolte dans le pays sont justifiées au regard de l'article XI:2 c) ii) du GATT de 1994. Néanmoins, elle n'a fourni aucun élément de preuve pour montrer que ses restrictions étaient conformes à tous les éléments de l'article XI:2 c) ii). En outre, elle ne peut pas se prévaloir de l'article XI:2 c) ii) car les obligations du GATT de 1994 s'appliquent "sous réserve" des obligations de l'Accord sur l'agriculture. Ainsi, l'exclusion de certaines mesures de l'obligation dans l'article XI:1 ne pouvait pas créer de limitation implicite du champ d'application d'une disposition de l'Accord sur l'agriculture visant des questions similaires. Ces obligations s'appliqueraient cumulativement. Par conséquent, l'Indonésie ne peut pas tenter de justifier des restrictions incompatibles avec l'article 4:2 au regard de l'article XI:2 c) ii).

III. L'INDONÉSIE N'A PAS ÉTABLI QUE L'UNE QUELCONQUE DES MESURES CONTESTÉES ÉTAIT JUSTIFIÉE AU REGARD DE L'ARTICLE XX DU GATT DE 1994

64. Un vice rédhibitoire que l'on retrouve dans les moyens de défense de l'Indonésie est le fait que ses allégations selon lesquelles les mesures contestées satisfont au premier élément des alinéas sont presque *entièrement* constituées d'affirmations non étayées. L'Indonésie ne présente pas d'élément de preuve donnant à prouver que les mesures contestées ont été adoptées en vue d'atteindre les objectifs visés. L'Organe d'appel a clairement indiqué, dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, qu'une simple affirmation ne satisfaisait pas au premier élément des alinéas de l'article XX. Et l'Indonésie n'a pas traité les éléments de preuve présentés par les coplaignants et démontrant que l'objectif des mesures de l'Indonésie concernant les licences d'importation était de protéger les producteurs nationaux contre la concurrence. Un autre manquement important tient au fait que, sans exception, les pièces présentées par l'Indonésie pour montrer la contribution de chaque mesure à ses prétendus objectifs n'étaient pas les points pour lesquels elles sont citées. De fait, elles servent souvent à *confirmer* les éléments de preuve et les arguments présentés par les coplaignants selon lesquels les mesures contestées ne satisfont *pas* au critère de l'article XX.

65. L'Indonésie affirme que plusieurs de ses mesures concernant les licences d'importation sont justifiées au regard de l'article XX a). Mais, s'agissant des produits horticoles, elle n'a même pas identifié de norme halal pertinente que les mesures concernant les licences d'importation pourraient protéger. De plus, aucun élément du texte, de la structure ou de l'historique des instruments 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. Et mis à part des affirmations non étayées et vagues, l'Indonésie n'a pas expliqué *comment* l'une quelconque de ses mesures contribuait à la protection de la prescription halal, et encore moins démontré que sa contribution s'approchait du pôle "indispensable" dans le champ sémantique de l'évaluation de la nécessité.

66. En ce qui concerne ses moyens de défense au titre de l'article XX b), l'Indonésie ne démontre pas non plus que l'une quelconque des mesures poursuit l'objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Elle affirme que le fait que les règlements relatifs aux licences d'importation se réfèrent à la Loi sur les produits alimentaires montre que les mesures contestées sont des mesures concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, mais cette affirmation est erronée. La Loi sur les produits alimentaires est une loi de vaste portée couvrant divers sujets. La partie 5 du chapitre IV vise les "importations de produits alimentaires" et son titre, son texte et sa structure, ainsi que le fonctionnement des régimes de licences d'importation de l'Indonésie et les déclarations des fonctionnaires indonésiens montrent qu'il s'agit là de la section pertinente pour les régimes de licences d'importation de l'Indonésie. La sécurité sanitaire des produits alimentaires est visée par le chapitre VII et aucun élément de preuve ne lie les régimes de licences d'importation à cette partie de la loi.

67. En outre, aucun des éléments de preuve présentés par l'Indonésie ne donne à penser que les mesures contestées pourraient satisfaire au critère de la "nécessité". L'Indonésie affirme que ses régimes, dans leur ensemble, garantiront que les importations "sont dûment stockées" mais ne présente aucun élément de preuve ou argument sur la façon dont cela sera fait. S'agissant de la restriction relative au délai de six mois, les nouveaux éléments de preuve de l'Indonésie confirment que la mesure n'est pas "nécessaire" à la sécurité sanitaire des produits alimentaires car ils montrent que certains produits horticoles peuvent être stockés sans danger pendant plus de six mois. En ce qui concerne les restrictions en matière d'utilisation des produits d'origine animale, le moyen de défense de l'Indonésie continue de refléter une mauvaise compréhension de la mesure, et aucun de ses éléments de preuve ne donne à penser que la viande congelée présente un plus grand risque pour la santé que la viande fraîche dans les conditions d'un marché traditionnel. Enfin, en ce qui concerne la liste positive, aucune des pièces de l'Indonésie ne fait la différence entre les produits du bœuf prohibés et les produits du bœuf énumérés ni ne parle des produits autres que du bœuf, et l'Indonésie ne fournit pas d'autre explication concernant ce moyen de défense, ni d'autre élément pour l'étayer.

68. Les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX d) tombent aussi. L'Indonésie n'a pas indiqué de façon adéquate les lois et règlements compatibles avec les règles de l'OMC prétendument mis en œuvre par les mesures concernant les licences d'importation. Elle a indiqué 13 instruments juridiques dont le respect, d'après les allégations, est garanti par ses régimes de licences d'importation, mais la simple énumération des instruments juridiques et les références succinctes à des dispositions générales ne permettent pas d'indiquer la règle pertinente au titre de l'article XX d). L'Indonésie n'a présenté presque *aucun* élément de preuve attestant que l'une quelconque des mesures contestées avait été prise pour "assurer le respect" de la Loi douanière ou tout autre instrument juridique énuméré. En ce qui concerne l'élément de nécessité, elle n'a pas expliqué en quoi ses mesures concernant les licences d'importation contribuaient à *assurer le respect* d'une prescription quelconque d'une loi ou d'un règlement sur les mesures douanières ou la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Il ne suffit pas d'affirmer simplement que les régimes de licences d'importation "contribuaient à la surveillance des flux de marchandises".

69. En outre, l'Indonésie ne peut pas démontrer que ses mesures satisfont aux prescriptions du texte introductif de l'article XX. S'agissant de l'article XX a), les mesures contestées en cause sont des restrictions visant les produits *importés* uniquement. L'Indonésie n'a pas fourni d'arguments pour traiter la nature arbitraire et injustifiable de ces restrictions. En ce qui concerne l'article XX b), elle affirme que ses "distinctions ... entre les produits importés et les produits nationaux ne sont en aucune manière plus astreignantes qu'il n'est nécessaire" mais ne fournit pas d'élément de preuve ou d'explication indiquant quelles distinctions existent ni comment ces distinctions s'appliquent aux mesures qu'elle cherche à justifier. Enfin, s'agissant de l'article XX d), l'Indonésie n'a pas du tout traité le fait que ses régimes entraînent effectivement une discrimination à l'égard des produits importés par rapport aux produits nationaux. Enfin, elle n'a présenté aucune explication sur la façon dont la discrimination découlant des mesures qu'elle cherche à justifier est rationnellement liée aux prétendus objectifs des mesures.

ANNEXE C-5

PREMIÈRE PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'INDONÉSIE

I. INTRODUCTION

1. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis (les "plaignants") ont contesté le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour certains produits horticoles, animaux et produits d'origine animale. Ils allèguent que l'Indonésie a mis en place un enchevêtrement de règles et de règlements dont le principal, voire l'unique, but est de protéger les producteurs nationaux de la concurrence des importations. Ils allèguent que ces mesures restreignent ou limitent effectivement les importations en provenance de leur territoire.

2. L'Indonésie a le droit de préserver la santé et la sécurité de sa chaîne d'approvisionnement alimentaire. La responsabilité d'atteindre ces objectifs incombe principalement au gouvernement. Les mesures contestées le font d'une manière qui tient compte des circonstances uniques auxquelles est confrontée l'Indonésie: i) c'est un pays en développement, ii) qui se trouve à des milliers de miles de la plupart des grands centres de production et exportateurs de produits agricoles au monde, iii) situé sur l'équateur ou à proximité de celui-ci, iv) et dont la population est essentiellement musulmane. Plutôt qu'à restreindre ou à limiter les importations, les mesures contestées visent à assurer un approvisionnement salubre, fiable et, dans certains cas, halal en produits horticoles, animaux et produits d'origine animale de la part des plaignants et d'autres Membres de l'OMC.

II. CONTEXTE FACTUEL

3. Le présent différend concerne l'une des questions les plus sensibles auxquelles tout Membre de l'OMC peut-être confronté, à savoir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité alimentaire. La population de l'Indonésie s'élève à plus de 250 millions d'habitants, vivant pour la plupart dans des zones rurales dispersées sur un vaste archipel. Les consommateurs indonésiens n'ont souvent pas de connaissances adéquates concernant les ingrédients alimentaires, l'étiquetage des aliments et le stockage des produits alimentaires. En tant que principal pays musulman au monde, l'Indonésie est confrontée à une autre difficulté car la plupart de ses citoyens ne consomment que des aliments certifiés halal.

4. Comme nous l'avons expliqué dans notre première communication écrite, le régime de licences d'importation de l'Indonésie peut se concevoir comme des prescriptions visant les produits horticoles et des prescriptions visant les animaux et les produits d'origine animale.¹ Les prescriptions visant les produits horticoles sont légèrement différentes selon qu'il s'agit de produits horticoles frais, de piments et d'échalotes fraîches, et de produits horticoles transformés. Les prescriptions visant les animaux et les produits d'origine animale sont différentes pour les produits énumérés dans le règlement pertinent et pour ceux qui ne le sont pas. Bien que chaque ensemble de prescriptions possède des caractéristiques distinctes, celles-ci sont clairement publiées et très simples. Le portail de demande en ligne de l'Indonésie simplifie le processus et permet aux importateurs de satisfaire facilement à toutes les prescriptions administratives en vue d'obtenir la licence d'importation correspondant à leurs produits.

5. L'importation de produits horticoles est réglementée par la Loi n° 13 de 2010 sur l'horticulture ("Loi n° 13/2010"), qui met en œuvre diverses dispositions de la Constitution de 1945 de l'Indonésie, en particulier les articles 20, 20 1), 21 et 33. En vertu de la Loi n° 13/2010, le Ministère de l'agriculture ("MOA") et le Ministère du commerce ("MOT") de l'Indonésie ont adopté deux ensembles de règlements: le Règlement n° 86/2013 du MOA ("Règlement n° 86/2013 du MOA"), qui décrit les prescriptions à respecter pour obtenir du MOA une recommandation permettant d'importer des produits horticoles ("RIPH") et, deuxièmement, le Règlement n° 71/2015 du MOT ("Règlement n° 71/2015 du MOT"), qui décrit les prescriptions à respecter pour obtenir du MOT une "autorisation d'importation".

¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 16 à 38.

6. L'importation d'animaux et de produits d'origine animale est réglementée par la Loi n° 18 de 2009 sur l'élevage et la santé animale ("Loi n° 18/2009"), telle que modifiée par la Loi n° 41 de 2014 ("Loi n° 41/2014"). En vertu de la Loi n° 18/2009, le MOA et le MOT de l'Indonésie ont adopté deux ensembles de règlements: le Règlement n° 139/2014 du MOA ("Règlement n° 139/2014 du MOA"), qui décrit les prescriptions à respecter pour obtenir une recommandation du MOA, et le Règlement n° 46/2013 du MOT ("Règlement n° 46/2013 du MOT"), qui décrit les prescriptions à respecter pour obtenir du MOT une "autorisation d'importation" et le statut d'importateur enregistré ("RI") d'animaux et de produits d'origine animale.

7. Aucune des lois ni aucun des règlements susmentionnés ne vise à limiter ou à prohiber l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale en Indonésie. Au contraire, l'Indonésie cherche à encourager l'importation de produits alimentaires et d'éléments y relatifs par le biais d'un système de licences transparentes et automatiques.

III. ALLÉGATIONS JURIDIQUES

A. Ordre d'analyse

8. Le présent Groupe spécial devrait commencer son examen par une analyse de l'Accord sur l'agriculture ("Accord sur l'agriculture") de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC") avant de se pencher sur le GATT de 1994, car un groupe spécial devrait commencer son examen par les allégations formulées au titre de l'accord qui "traite expressément, et de manière détaillée" de la question en cause.² En outre, dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit: "si nous constatons en premier lieu que le système de fourchettes de prix du Chili est incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, nous n'aurions pas besoin de formuler une constatation distincte" sur la question de savoir si la mesure est incompatible avec le GATT de 1994.³ De fait, le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* a observé que le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture était forcément plus large que celui des restrictions comprises dans l'article XI:1 du GATT.⁴

9. Le Groupe spécial devrait par conséquent commencer son analyse en l'espèce par un examen des allégations des plaignants au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, car il s'applique plus spécifiquement aux produits en cause que le GATT de 1994 et cet ordre d'analyse offre de plus grandes chances de pouvoir appliquer le principe d'économie jurisprudentielle.

B. Les mesures contestées ne sont pas incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

10. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture donne une liste des mesures qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits conformément au GATT de 1994. Cette disposition reflète largement le texte de l'article XI:1 du GATT, qui prohibe les restrictions quantitatives à l'importation "autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". Afin de faire aboutir une allégation au titre de l'article 4:2, les plaignants doivent démontrer que i) l'Indonésie maintient les mesures contestées, qu'elle y recourt ou y revient; et que ii) les mesures contestées sont "du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits", comme les mesures mentionnées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, ou qu'elles constituent des "mesures à la frontière similaires".

11. À titre préliminaire, les procédures de licences d'importation automatiques sont par définition exclues du champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie est automatique (c'est-à-dire non discrétionnaire); par conséquent, il n'entre pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les plaignants n'ont présenté aucun élément de preuve attestant que des personnes ou des entités qui satisfaisaient à toutes les prescriptions juridiques pour importer des produits se voyaient

² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 204. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.12 (citant le même rapport); et le rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 184 (citant le même rapport).

³ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 190.

⁴ Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.30. (Les "restrictions autres que" mentionnées à l'article XI:1 du GATT de 1994 constituent une catégorie plus étroite que les "mesures à la frontière similaires autres que" mentionnées dans la note de bas de page 1".)

refuser des licences d'importation en vertu du régime de licences d'importation en vigueur de l'Indonésie. En outre, une simple lecture des lois et règlements pertinents révèle que l'Indonésie ne permet pas à ses agents d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance de licences d'importation à un quelconque stade du processus administratif.

12. Dans la mesure où le Groupe spécial constate que les mesures contestées constituent un régime de licences d'importation non automatiques et entrent dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, les plaignants n'ont pas établi que ces mesures constituaient des "restrictions quantitatives", des "prix minimaux à l'importation" ou des "mesures à la frontière similaires" *en droit*. L'analyse suivante de la conception, de la structure et de la mise en œuvre des mesures contestées souligne que les plaignants ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait en premier lieu.

13. Premièrement, prenons les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité. Les créneaux de présentation des demandes sont généralement d'un mois et sont annoncés à l'avance et, grâce au système en ligne de l'Indonésie, présenter une demande est rapide et simple. Les périodes de validité pour les licences d'importation 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. En outre, un "ralentissement" temporaire des importations pendant un laps de temps limité n'est pas suffisant pour établir qu'une mesure constitue une restriction quantitative à l'importation. Les plaignants n'ont versé au dossier aucun élément de preuve attestant que les volumes nets d'importation avaient diminué à cause des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité concernant les licences d'importation. En fait, il apparaît que les importations de plusieurs produits clés ont augmenté en pourcentage du marché total⁵ ces dernières années, ce qui atteste d'un marché en expansion pour les produits alimentaires importés en Indonésie.

14. Deuxièmement, en ce qui concerne les conditions autosélectionnées des licences d'importation, l'Indonésie note que, premièrement, les importateurs sont libres de modifier leurs conditions d'importation entre une demande de licence et la suivante. Cela signifie que les "conditions" ne restent inchangées que pendant une période de validité à la fois. Le fait de devoir planifier les volumes d'échanges quelques mois à l'avance peut difficilement être considéré comme équivalent à une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire, et les estimations erronées peuvent facilement être corrigées avant le début d'une période de validité par une autre demande ou dans les demandes de licence ultérieures pour la période de validité suivante. Deuxièmement, l'Indonésie n'impose aucune limitation aux conditions indiquées par les importateurs autres que la prescription de réalisation à 80%, qui a été supprimée avec l'adoption du Règlement n° 71/2015 du MOT.

15. Troisièmement, la prescription de réalisation a servi de garde-fou contre une forte surévaluation par les importateurs de leurs importations prévues. L'Indonésie est un pays en développement dont les ressources à consacrer à l'administration des importations sont limitées. Il est donc important pour elle d'avoir une idée générale des volumes d'échanges prévus pour chaque période de validité. L'Indonésie reconnaît qu'une flexibilité est nécessaire dans ces estimations pour répondre aux exigences de la chaîne d'approvisionnement mondiale. C'est la raison pour laquelle la prescription de réalisation demandait seulement aux importateurs de réaliser 80% des importations qu'ils avaient prévues pour la période de validité pertinente⁶. Néanmoins, comme cela a été dit plus haut, cette prescription compatible avec les règles de l'OMC a maintenant été supprimée.

16. Quatrièmement, concernant la prescription relative à la capacité de stockage, les plaignants font valoir que les importateurs ne sont pas en mesure d'importer autant qu'ils le souhaitent, tout

⁵ En ce qui concerne les produits horticoles: la part de marché des importations d'oranges originaires des États-Unis est passée de 11% en 2012 à 15% en 2013, et à 19% en 2014. De même, la part de marché des citrons originaires des États-Unis est passée de 10% en 2012 à 13% en 2013, et à 22% en 2014. En ce qui concerne les produits horticoles transformés, la part de marché des pommes de terre tranchées congelées originaires des États-Unis est passée de 33% en 2012 à 48% en 2013, et à 48% en 2014. Il est à noter que la part de marché du jus de raisin originaire des États-Unis est passée de 11% en 2012 à 56% en 2013, avant d'atteindre le taux surprenant de 85% en 2014.

⁶ Ce qui assure le juste équilibre entre inciter les importateurs à fournir des estimations réalistes des importations prévues, d'une part, et laisser une marge d'erreur raisonnable avant l'application de sanctions, d'autre part.

en disant en même temps qu'ils ont des difficultés à importer 80% de leurs volumes d'importations prévus. En fait, 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. Toutes limitations concernant la capacité d'importer d'un importateur sont auto-imposées. La prescription de l'Indonésie exigeant que les importateurs obtiennent une capacité de stockage réfrigéré adéquate pour les produits nécessitant un stockage frigorifique est simplement une mesure relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et ne limite pas les échanges.

17. Cinquièmement, la prescription exigeant que les produits horticoles frais importés n'aient pas été récoltés plus de six mois avant la date d'importation est nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

18. Sixièmement, le système de prix de référence de l'Indonésie pour les piments et les échalotes fraîches fait partie intégrante de son plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire, qui est établi par le Conseil de sécurité alimentaire de l'Indonésie. Ces buts et objectifs sont mis en œuvre par un groupe de travail multi-institutions qui inclut l'Agence de la sécurité alimentaire du Ministère de l'agriculture et le Ministère du commerce. Le système des prix de référence des piments et échalotes est un outil que l'Indonésie utilise comme protection: i) contre l'offre excédentaire préjudiciable de produits alimentaires périssables dans la chaleur équatoriale; et ii) 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. Celle-ci note également que le système de prix de référence n'est pas continuellement en vigueur. Lorsqu'il est activé, c'est toujours à titre temporaire en réponse à une crise immédiate. Il ne s'agit pas d'une mesure conçue pour restreindre les importations ou isoler le marché intérieur des fluctuations des prix du marché mondial sous la forme d'un "prix minimal à l'importation".

19. Septièmement, s'agissant de la "liste positive" alléguée en ce qui concerne les animaux et produits d'origine animale, l'importation de tous les animaux et produits d'origine animale ne figurant pas dans l'appendice I ou l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MOT et dans les appendices I et II du Règlement n° 139/2014 du MOA n'est pas forcément prohibée. Les animaux et les produits d'origine animale non énumérés dans les appendices I et II sont simplement exemptés des prescriptions de ce règlement et il est généralement permis de les importer en Indonésie, à moins que cela soit expressément prohibé par un autre instrument ou par une détermination d'un organisme. Par conséquent, les appendices I et II du Règlement n° 46/2013 du MOT ne sont pas des "listes positives" de tous les animaux et produits d'origine animale, comme l'allèguent les plaignants.

20. Huitièmement, en ce qui concerne les limitations relatives à les utilisations finales, l'Indonésie limite les utilisations finales de certains produits à certaines ventes au détail⁷ et à la production d'autres produits. Certains produits ne peuvent pas être vendus sur les marchés indonésiens traditionnels en raison: i) du risque extrêmement élevé de manipulation de produits alimentaires insalubres; ii) du manque de ressources pour surveiller les pratiques en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires sur ces marchés; et iii) des contraintes religieuses s'appliquant à la consommation de produits alimentaires et ayant une incidence sur la grande majorité des Indonésiens. Cette mesure 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 et n'est donc pas une "restriction quantitative" à l'importation ou une "mesure[]" à la frontière similaire[]" au sens de l'article 4:2.

C. Les mesures contestées ne sont pas incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994

21. L'article XI:I du GATT de 1994 couvre les prohibitions et les restrictions qui ont un *effet limitatif* sur la quantité ou le volume d'un produit qui est importé ou exporté. Afin de faire aboutir une allégation au titre de l'article 4:2, les plaignants doivent démontrer i) que les mesures contestées ne sont pas des droits de douane, taxes, ou autres mesures; ii) qu'une prohibition ou une restriction à l'importation est appliquée au moyen des mesures contestées; et iii) que la prohibition ou la restriction à l'importation appliquée au moyen des mesures contestées est

⁷ Par exemple les hôtels, les restaurants et les supermarchés.

instituée ou maintenue par l'Indonésie. Les plaignants n'ont pas établi que le régime d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les animaux ou les produits d'origine animale constituait une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 pour les mêmes raisons qu'ils n'ont pas formulé une allégation *prima facie* de violation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture; par conséquent, leur allégation au titre de cette disposition devrait être rejetée.

D. Les mesures contestées font l'objet d'une exception au titre de l'article XX du GATT de 1994

22. Pour les raisons susmentionnées, l'Indonésie fait valoir que les mesures contestées: i) n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994 car elles constituent un régime de licences d'importation *automatiques*; et ii) à titre subsidiaire, si elles entrent dans le champ d'application des articles 4:2 et XI:1, que les plaignants n'ont pas établi *prima facie* leur incompatibilité avec ces dispositions. À titre de deuxième argument subsidiaire, l'Indonésie affirme que les mesures contestées font, en fait, l'objet d'une exception au titre de l'article XX du GATT de 1994. Spécifiquement, elle affirme que ses mesures relèvent des exceptions incluses dans les alinéas a), b) et d) de l'article XX.

23. Au titre de l'article XX a), les Membres se voient accorder un large pouvoir discrétionnaire leur permettant de déterminer leur propre moralité publique et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la protection de cette moralité publique. Au titre de l'article XX b), un Membre peut adopter une mesure non conforme qui est "nécessaire[]" à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux". Ainsi, lorsque des considérations relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire, ainsi qu'à la santé et à la vie des animaux ou à la préservation des végétaux sont en jeu, l'alinéa b) garantit aux Membres la possibilité de traiter ces préoccupations d'une manière non discriminatoire qui ne constitue pas une restriction déguisée au commerce. Enfin, la nécessité envisagée à l'alinéa d) peut découler des contraintes logistiques, économiques ou administratives qui rendent l'application des mesures douanières presque, voire véritablement, impossible sans certaines limitations qui seraient autrement prohibées par le GATT de 1994.

24. En ce qui concerne les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité, les conditions autosélectionnées des licences d'importation et la prescription de réalisation à 80% antérieure sont des mesures qui sont ou étaient une composante nécessaire du régime douanier de l'Indonésie et sont, par conséquent, couvertes par l'alinéa d) de l'article XX. En tant que pays en développement, l'Indonésie dispose de ressources limitées à consacrer au contrôle de ses frontières et au traitement des importations de produits alimentaires à ses frontières.

25. En ce qui concerne la prescription exigeant que les produits horticoles frais importés n'aient pas été récoltés plus de six mois avant la date d'importation et la prescription relative à la capacité de stockage, ces mesures sont nécessaires à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, conformément à l'article XX b) du GATT de 1994. Sous le climat équatorial de l'Indonésie, la manipulation et le stockage adéquats des produits alimentaires ont une importance capitale pour assurer la sécurité de l'offre de produits alimentaires de l'Indonésie.

26. S'agissant des limitations relatives à la période de récolte dans le pays, l'Indonésie affirme que cette mesure est également nécessaire à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, conformément à l'alinéa b) de l'article XX du GATT de 1994. L'offre excédentaire de produits horticoles frais pourrait avoir des conséquences désastreuses. Le climat équatorial de l'Indonésie accélère la vitesse à laquelle les produits horticoles frais se détériorent, et la propagation de certaines bactéries pathogènes présentes dans les produits avariés pose un grave problème sanitaire à l'Indonésie. En l'absence d'une coordination par cette dernière des importations avec les périodes de récolte dans le pays, des stocks de produits horticoles frais en décomposition feraient peser de graves menaces sur la santé publique. L'Indonésie adopte une approche proactive visant à protéger sa population des maladies grâce à cette mesure.

27. Quant aux limitations relatives à l'utilisation finale de l'Indonésie, il s'agit d'une mesure nécessaire pour plusieurs raisons: i) protéger la moralité publique; ii) protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux; et iii) assurer le respect des lois et

règlements qui ne sont pas incompatibles avec le GATT de 1994. Cette mesure est nécessaire pour protéger la moralité publique du fait qu'elle protège la population indonésienne contre les produits horticoles qui ne sont pas conformes aux croyances religieuses de la grande majorité de sa population, à savoir les prescriptions halal. Bien que la plupart des prescriptions halal se rapportent à la production et la consommation des produits d'origine animale, des prescriptions strictes en matière de stockage et de transport s'appliquent à tous les produits alimentaires. Cette mesure est également nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et nécessaire pour assurer le respect des prescriptions de l'Indonésie relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. En limitant les circuits de distribution accessibles à certaines importations, les fonctionnaires des douanes et des services de santé de l'Indonésie, dont les ressources sont limitées, sont mieux à même de retracer l'origine des produits qui contiennent des bactéries potentiellement pathogènes et donc de réduire la propagation de ces bactéries dans les produits alimentaires offerts au grand public.

28. Comme le montrent les exemples ci-dessus, dans la mesure où l'une quelconque des mesures contestées est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre des accords de l'OMC, ce que nous ne croyons pas, elle est néanmoins justifiée au regard des exceptions générales incluses dans l'article XX du GATT de 1994.

E. Les mesures contestées ne sont pas incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation

29. En premier lieu, le régime de licences d'importation de l'Indonésie n'est pas incompatible avec l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation car: i) les mesures contestées n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3:2 et ii) elles ne sont pas restrictives pour le commerce.

30. Un système de licences d'importation automatiques ne *peut pas* être incompatible avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation car ces mesures n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3:2. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie 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. Les plaignants n'ont pas démontré qu'un *quelconque* importateur ayant satisfait à toutes les prescriptions juridiques du régime de licences d'importation de l'Indonésie s'était jamais vu refuser une licence d'importation. Tout importateur qui satisfait aux prescriptions juridiques clairement définies se voit automatiquement accorder une licence d'importation par les autorités indonésiennes. Le Règlement n° 71/2015 du MOT et le Règlement n° 86/2013 du MOA sont les règlements de contrôle du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles. Aucun des règlements ne confère à l'organisme le pouvoir discrétionnaire de rejeter une demande qui a satisfait à toutes les prescriptions juridiques publiées.⁸

31. En outre, le régime de licences d'importation de l'Indonésie étant appliqué d'une manière qui ne cause pas d'effets de restriction des échanges, il est *expressément autorisé* par l'article 2:2 de l'Accord sur les licences d'importation. 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 visée par la plainte des plaignants, comme on s'y attendrait dans le cas d'une mesure restrictive pour le commerce. En fait, la part de marché des plaignants relative à certains produits alimentaires a progressé, comme il a été dit plus haut.

32. 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. Encore une fois, le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les

⁸ Entre 2013 et 2015, aucune demande satisfaisant à toutes les prescriptions juridiques n'a été rejetée par l'autorité de réglementation. Par exemple, en 2015, il y a eu 271 demandes de RIPH, et le MOA a délivré des RIPH pour les 271 demandes. La même année, il y a eu 161 demandes d'autorisation d'importation adressées au MOT de produits horticoles, et le MOT a délivré 161 autorisations d'importation. En ce qui concerne les animaux, en 2015, il y a eu 239 demandes d'autorisation d'importation, et le MOT a délivré 239 autorisations d'importation. En outre, en 2015, il y a eu 1 126 demandes d'autorisation d'importation concernant des produits d'origine animale, et les 1 126 demandeurs se sont vu délivrer des autorisations d'importation.

animaux et les produits d'origine animale a un champ d'application et une durée légèrement différents selon que les importateurs ont utilisé les produits importés comme matières premières ou sont des négociants. Pour les produits horticoles, des dispositions différentes s'appliquent à l'importation des produits horticoles frais, des produits horticoles transformés, ou des piments et échalotes. De même, pour les animaux et les produits d'origine animale, il existe des catégories différentes auxquelles s'appliquent des dispositions différentes. La durée de validité de chaque licence d'importation peut varier selon les produits. Par conséquent, les procédures de licences d'importation de l'Indonésie correspondent, quant à leur champ d'application et à leur durée, à la mesure utilisée pour la mise en œuvre.

33. Pour les raisons qui précèdent, les allégations des plaignants au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation doivent être rejetées.

F. Les mesures contestées ne sont pas incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994

34. Afin d'établir *prima facie* qu'il y a incompatibilité avec l'article III:4, le plaignant doit démontrer: i) que les produits importés et les produits nationaux sont "similaires"; ii) que les mesures contestées sont des "lois, ... règlements ou ... prescriptions" d'un Membre; iii) que les mesures contestées affectent la vente, la mise en vente, le transport, la distribution et l'utilisation de produits similaires importés sur le marché intérieur; et iv) que les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que les produits nationaux similaires. En l'espèce, la Nouvelle-Zélande n'a pas établi *prima facie* que les procédures de licences d'importation de l'Indonésie étaient incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994 car, tout d'abord, la prescription relative aux achats sur le marché intérieur pour les produits d'origine animale n'a jamais été utilisée pour empêcher la délivrance d'une licence d'importation. En outre, cette prescription relève des exceptions générales incluses dans l'article XX du GATT de 1994 car elle fait partie intégrante du plan de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de sécurité alimentaire de l'Indonésie.

35. Deuxièmement, la limitation relative à l'utilisation finale pour les produits horticoles frais est nécessaire à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux au sens de l'article XX b), et à la protection de la moralité publique au titre de l'article XX a) du GATT de 1994.

36. Troisièmement, les limitations relatives à l'utilisation finale pour les produits d'origine animale – spécifiquement, la restriction des ventes de produits à base de viande importés sur les marchés traditionnels indonésiens – s'appliquent de manière uniforme aux importations et aux produits nationaux. La mesure n'accorde donc pas un "traitement moins favorable" aux importations qu'aux produits nationaux similaires au sens de l'article III:4. En outre, la mesure est nécessaire à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux au sens de l'article XX b) et à la protection de la moralité publique au titre de l'article XX a) du GATT de 1994.

IV. CONCLUSION

37. Pour les raisons qui précèdent, l'Indonésie demande au présent Groupe spécial de rejeter les allégations des plaignants dans leur intégralité.

ANNEXE C-6**DEUXIÈME PARTIE DU RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'INDONÉSIE****I. INTRODUCTION**

1. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie, y compris les mesures contestées par les plaignants, est conçu pour faire face à des situations spéciales qui sont propres à l'Indonésie. L'Indonésie compte le plus grand nombre de musulmans au monde, s'étend sur 17 500 îles, et est un pays en développement Membre en proie à de nombreuses préoccupations en matière de santé et de sécurité publique liées à son approvisionnement alimentaire. Elle a des difficultés à assurer une offre alimentaire sûre et adaptée à sa population pour plusieurs raisons. Premièrement, la population majoritairement musulmane de l'Indonésie nécessite une offre fiable de produits alimentaires halal, même lorsqu'il n'y a pas, dans les points de vente, d'étiquetage permettant d'orienter les consommateurs vers les produits halal. Deuxièmement, garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires est problématique en Indonésie compte tenu des connaissances inadéquates des consommateurs concernant les bonnes pratiques en matière de sécurité sanitaire et de stockage des produits alimentaires, en particulier s'agissant des Indonésiens qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

2. L'Indonésie a adopté un régime de licences d'importation qui allie la responsabilité qui lui incombe de maintenir une offre alimentaire sûre et adaptée au respect de ses obligations dans le cadre de l'OMC. Elle note que les plaignants n'ont pas établi *prima facie* que son régime de licences d'importation pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale était incompatible avec les articles III:4 et XI:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le "GATT") de 1994, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, ou l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

II. RENSEIGNEMENTS FACTUELS AUX FINS DE LA RÉFUTATION, DES RÉPONSES AUX QUESTIONS ET DES OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÉPONSES DONNÉES PAR LES PLAIGNANTS

3. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie peut se concevoir comme des prescriptions visant les produits horticoles et des prescriptions visant les animaux et les produits d'origine animale.¹ Les prescriptions visant les produits horticoles sont légèrement différentes selon qu'il s'agit de produits horticoles frais, de piments et d'échalotes fraîches, et de produits horticoles transformés. Les prescriptions visant les animaux et les produits d'origine animale sont différentes pour les produits énumérés dans le règlement pertinent et pour ceux qui ne le sont pas. Quoi qu'il en soit, elles sont clairement publiées et très simples. Le portail de demande en ligne de l'Indonésie simplifie le processus et permet aux importateurs de satisfaire facilement à toutes les prescriptions administratives en vue d'obtenir la licence d'importation correspondant à leurs produits.

4. Dans le cadre des initiatives de déréglementation et de débureaucratization de l'Indonésie, les statuts² d'importateur enregistré ("RI") et de producteur-importateur ("PI"), et la prescription de réalisation à 80% ont été éliminés.³ La première de ces initiatives a été mise en œuvre en janvier 2015 et le Ministère du commerce ("MOT") de l'Indonésie a émis de nombreux règlements qui sont pertinents pour la présente affaire.⁴ Les nouveaux règlements du MOT sur les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale visent à libéraliser le régime de licences d'importation.⁵ En 2016, le MOT a adopté un nouveau règlement (le Règlement n° 5/2016 du MOT) afin de libéraliser davantage le régime de licences d'importation pour les produits en cause

¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 16 à 38.

² Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial, paragraphes 1 et 21.

³ Indonésie, réponses aux questions du Groupe spécial, paragraphe 10.

⁴ Règlement n° 70/2015 du MOT sur le numéro d'identification de l'importateur/*Angka Pengenal Impor* ("API"), Règlement n° 71/2015 du MOT sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles, et Règlement n° 5/2016 du MOT sur les dispositions applicables à l'exportation et à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, voir la pièce IDN-39.

⁵ Voir la pièce IDN-35.

dans le présent différend. Cet effort continu démontre l'engagement de l'Indonésie envers ses partenaires commerciaux et sa volonté d'arriver à une plus grande libéralisation des échanges.⁶

5. Le premier ensemble a été mis en œuvre en janvier 2015 et le MOT a émis de nombreux règlements qui sont pertinents pour la présente affaire.⁷ Les nouveaux règlements du MOT sur les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale visent à libéraliser le régime de licences d'importation.⁸

6. L'Indonésie souhaite réaffirmer qu'elle n'a pas, comme l'ont allégué les plaignants, "simplement remplacé des mesures restrictives pour le commerce par des mesures tout aussi (voire plus) restrictives pour le commerce pour tenter de conserver "une longueur d'avance sur la loi".⁹ Elle a essayé de répondre aux préoccupations des plaignants en abrogeant ou en modifiant les mesures dont il était allégué qu'elles étaient incompatibles avec les règles de l'OMC, qu'elle a remplacées par des mesures qui sont pleinement compatibles avec son intérêt légitime pour le respect des prescriptions halal, pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité alimentaire, ainsi que pour l'administration des douanes et l'administration des importations.¹⁰

III. QUESTIONS ET ALLÉGATIONS JURIDIQUES

A. Interprétation correcte des termes "prohibitions ou ... restrictions" au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

7. Les plaignants ont fait valoir à maintes reprises que divers aspects du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale étaient des "prohibitions" ou des "restrictions" à l'importation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.¹¹

8. En substance, les plaignants font valoir que l'article XI:1 et, par extension, l'article 4:2, prohibent toute "restriction" à l'importation imaginable – y compris *toute* mesure ayant des effets sur le commerce autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Dans leurs communications adressées au présent Groupe spécial, ils se sont fortement appuyés sur le rapport de l'Organe d'appel dans le différend *Argentine – Mesures à l'importation* pour étayer leur interprétation. Dans le différend en question, l'Organe d'appel a indiqué qu'"il n'[était] pas nécessaire de démontrer [l'effet limitatif] d'une "restriction" au titre de l'article XI:1] en *quantifiant* les effets de la mesure en cause".¹² Après avoir tenté d'imposer à l'Indonésie une position exactement inverse, les plaignants en concluent hâtivement qu'ils n'ont à démontrer *aucun effet du tout sur le commerce*. Cependant, un plaignant *doit* démontrer qu'une mesure a un effet limitatif sur la quantité ou le volume des importations. Le simple fait que l'article XI:1 et l'article 4:2 n'imposent pas de quantifier précisément les effets sur le commerce d'une mesure contestée ne signifie pas que le plaignant est dispensé de démontrer que la mesure a un *certain* effet sur le commerce. Ces dispositions portent, après tout, sur les restrictions quantitatives et les prohibitions.¹³

9. L'Indonésie appuie la position indiquée dans la communication de l'UE en tant que tierce partie, dans laquelle l'UE a exhorté le présent Groupe spécial à faire preuve de prudence pour tracer la "ligne entre les mesures ayant un effet limitatif sur la quantité ou le volume de l'importation elle-même et les mesures n'ayant qu'un effet négatif sur les importations, de quelle

⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.

⁷ Règlement n° 70/2015 du MOT sur le numéro d'identification de l'importateur/*Angka Pengenal Impor* ("API"), Règlement n° 71/2015 du MOT sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles, et Règlement n° 5/2016 du MOT sur les dispositions applicables à l'exportation et à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, voir la pièce IDN-39.

⁸ Voir la pièce IDN-35.

⁹ Voir, par exemple, États-Unis, première communication écrite, paragraphe 6.

¹⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 8.

¹¹ Voir, par exemple, États-Unis, première communication écrite, paragraphes 151 à 216, 255 à 326; Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 129 à 298; États-Unis, déclaration liminaire, paragraphes 11 à 15; Nouvelle-Zélande, déclaration liminaire, paragraphes 36 à 39.

¹² Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

¹³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 7 et 8.

que manière que ce soit".¹⁴ Comme l'a correctement expliqué l'UE, "le mot "quantitatives" dans le titre de l'article XI:1 éclaire le sens des mots "prohibition" et "restriction"". Il "donne à penser que cet article vise uniquement les prohibitions et restrictions "qui limitent la quantité ou le volume d'un produit qui est importé ou exporté"". ¹⁵ Cela est compatible avec l'explication donnée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, selon laquelle "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". ¹⁶

B. Pertinence de l'article XX pour l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

10. Comme en conviennent largement les plaignants, les mesures compatibles avec l'article XX peuvent "résoudre" ou "justifier" une violation de l'article XI:1 ou de l'article III:4 du GATT de 1994, et ces mesures compatibles avec l'article XX sont *exclues* du champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Et comme l'a noté à juste titre la Norvège dans sa communication en tant que tierce partie, "de telles mesures ne constitueraient donc pas une violation de l'article 4:2". ¹⁷

C. Les plaignants ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait

11. Selon un principe bien établi de la jurisprudence de l'OMC, "il appartient à la partie qui affirme un fait, que ce soit le demandeur ou le défendeur, d'en apporter la preuve". La partie plaignante dans une affaire donnée devrait fournir des éléments *prima facie* indiquant l'incompatibilité de la mesure avec une disposition des Accords visés de l'OMC avant que la charge de démontrer la compatibilité de la mesure avec cette disposition ou de la défendre au titre d'une exception passe à la partie défenderesse. ¹⁸ Ainsi les plaignants doivent établir que les mesures contestées sont incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC *en droit* avant que la charge de la preuve ne passe à l'Indonésie, qui doit réfuter leurs allégations. Dans le contexte de l'allégation au titre de l'article XI:1 du GATT, la charge de la preuve incombe aux plaignants, qui doivent établir *prima facie* que le régime de licences d'importation de l'Indonésie est incompatible avec cette disposition car il est une "restriction ou une prohibition" non admissible des échanges, à caractère *quantitatif*.

12. Dans le contexte de l'allégation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, le champ d'application exact de la charge de la preuve des plaignants est moins évident. La question dont le Groupe spécial est saisi est de savoir s'il est possible d'établir *prima facie* que l'article 4:2 a été violé par un Membre sans fournir *aucun* élément de preuve ou *aucune* argumentation attestant que la mesure contestée n'est pas justifiée au regard de l'article XX du GATT de 1994. Les plaignants ne pouvaient pas montrer *prima facie* que l'Indonésie avait violé l'article 4:2 sans fournir au moins un élément de preuve ou une argumentation attestant que les mesures contestées n'étaient pas justifiées au regard de l'article XX du GATT de 1994. Et sans cet élément de preuve ou cette argumentation, le Groupe spécial ne peut pas – en droit – se prononcer en faveur des plaignants au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

D. Ordre d'analyse

13. Le présent Groupe spécial devrait commencer son examen par une analyse de l'Accord sur l'agriculture avant de passer au GATT de 1994, les restrictions imposées par l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture étant plus larges que les restrictions imposées par l'article XI:1 du GATT de 1994; et cet ordre d'analyse offre de plus grandes chances de pouvoir appliquer le principe d'économie jurisprudentielle. ¹⁹

¹⁴ UE, communication en tant que tierce partie, paragraphe 35.

¹⁵ UE, communication en tant que tierce partie, paragraphe 18.

¹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

¹⁷ Norvège, communication en tant que tierce partie, paragraphe 6.

¹⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.27 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, paragraphe 14).

¹⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 39 et 41.

E. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et les produits d'origine animale dans son ensemble est automatique et ne viole donc pas l'article XI:1 du GATT de 1994, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ou l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation

14. En vertu de l'Accord LIC, il existe seulement deux types de licences d'importation: les licences d'importation automatiques et les licences d'importation non automatiques. La définition des licences d'importation automatiques est donnée à l'article 2 de l'Accord LIC, tandis que la définition des licences d'importation non automatiques est donnée à l'article 3 de l'Accord LIC. L'Indonésie estime que son régime de licences d'importation pour certains produits horticoles et pour certains animaux et produits d'origine animale respecte tous les critères des licences d'importation automatiques, ainsi qu'il est prévu à l'article 2 de l'Accord LIC.

15. Comme il est indiqué dans la deuxième communication écrite de l'Indonésie, les licences d'importation de cette dernière pour certains produits horticoles et pour certains animaux et produits d'origine animale mises en œuvre par le biais d'une RIPH/MOA-R et d'autorisations d'importation ont été accordées dans tous les cas conformément à l'article 2:1 de l'Accord LIC.²⁰ Les plaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant qu'une demande de RIPH/MOA-R ou d'autorisation d'importation avait été rejetée alors que toutes les prescriptions juridiques avaient été respectées. Le seul argument mis en avant par les plaignants pour démontrer que les licences d'importation de l'Indonésie ne sont pas automatiques est le fait que les demandes ne peuvent pas être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises.²¹

16. En ce qui concerne le créneau de présentation des demandes, conformément à l'interprétation large donnée par le plaignant de l'article 2:2 a) ii) de l'Accord LIC, une demande de licence d'importation doit être acceptée n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement, ce laps de temps étant indéterminé. Nous sommes fermement convaincus que cette interprétation large est erronée. L'article 1:6 de l'Accord LIC reconnaît clairement qu'un créneau de présentation des demandes aux fins des procédures de demandes de licences d'importation est autorisé au titre de l'Accord LIC. L'Indonésie prévoit un créneau de 15 jours ouvrables (21 jours civils) pour les demandes de RIPH pour les produits horticoles, un créneau de 1 mois pour les demandes de MOA-R pour les produits d'origine animale et un créneau de 1 mois pour les demandes d'autorisations d'importation. Toutes les demandes de RIPH, de MOA-R ou d'autorisations d'importation peuvent être communiquées en ligne aux services INATRADE²² (services de délivrance de licences commerciales utilisant un système électronique et en ligne) et *Rekomendasi Ekspor Produk Pertanian Tertentu* (recommandation relative à l'exportation et à l'importation pour certains produits agricoles) ("REIPPT")²³, dans le cadre du Guichet unique nationale d'Indonésie ("INSW"). Ce système – y compris les créneaux de présentation des demandes publiés – est compatible avec l'article 1:6 de l'Accord LIC.²⁴

F. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et les produits d'origine animale n'est pas une "restriction quantitative" et ne viole donc pas l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

17. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale est entièrement automatique. Les organismes pertinents n'ont aucun pouvoir discrétionnaire de rejeter les demandes d'importation satisfaisant aux prescriptions juridiques, qui sont accessibles au public et largement communiquées bien avant d'être mises en œuvre. Toutes les demandes peuvent être présentées en ligne et sont traitées dans un délai de moins de dix jours ouvrables. En fait, toutes les demandes complètes, présentées pendant la période 2013-2015, de MOA-R et d'autorisations d'importation du MOT ont été accordées.²⁵ Les

²⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 48.

²¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 51.

²² <http://inatrade.kemendag.go.id>.

²³ <http://reippt.pertanian.go.id>.

²⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 65.

²⁵ En 2013, une autorisation d'importation sur 555 demandes présentées pour des produits horticoles et 8 autorisations d'importation sur 1 440 demandes présentées pour des animaux et des produits d'origine

licences d'importation automatiques sont expressément autorisées au titre de l'article 2:2 a) de l'Accord LIC et, par conséquent, elles sont exclues du champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994.²⁶

18. Même si le présent Groupe spécial détermine que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et les produits d'origine animale entre 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 du régime de licences d'importation de l'Indonésie dans son ensemble étaye la conclusion que ce dernier n'est pas une "restriction quantitative".

G. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et les produits d'origine animale n'est pas similaire à une mesure à la frontière et ne viole donc pas l'article XI:1 du GATT de 1994 ou l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

19. Une détermination selon laquelle le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, les animaux et les produits d'origine animale présente une similarité avec l'une des catégories spécifiques de mesures énumérées dans la note de bas de page 1 ne peut pas être faite dans l'abstrait. Elle comporte nécessairement une analyse comparative et doit être abordée de façon empirique.²⁷ On peut entreprendre cette analyse en comparant les mesures en cause à au moins l'une des mesures répertoriées qui, par définition, possèdent des caractéristiques différentes de celles d'un droit de douane proprement dit.²⁸

20. L'Indonésie n'est pas d'accord avec l'argument des plaignants selon lequel il peut être en même temps une "mesure à la frontière similaire" au sens de la note de bas de page 1. Les plaignants ne sont pas acquittés de la charge qui leur incombait de démontrer, que le régime de licences d'importation de l'Indonésie partageait, même de loin, "l'objet et l'effet" communs de restreindre les volumes des importations ou de fausser les prix que partagent les mesures à la frontière énumérées dans la note de bas de page 1 et ne se sont pas non plus acquittés de la charge qui leur incombait d'expliquer comment un régime de licences d'importation en général, et des licences d'importation automatiques en particulier, pouvaient en même temps être classés comme des licences d'importation et comme une "mesure à la frontière similaire" à celles qui sont énumérées dans la note de bas de page 1.

H. À supposer, pour les besoins de l'argumentation, que le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et les produits d'origine animale viole l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, il est justifié au regard de l'article XX a), b) et/ou d) du GATT de 1994

21. Au titre de l'article XX a), les Membres se voient accorder un large pouvoir discrétionnaire leur permettant de déterminer leur propre moralité publique et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la protection de cette moralité publique. Au titre de l'article XX b), un Membre peut adopter une mesure non conforme qui est "nécessaire[]" à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux". Ainsi, lorsque des considérations relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la sécurité alimentaire, ainsi qu'à la santé et à la vie des animaux ou à la préservation des végétaux sont en jeu, l'alinéa b) garantit aux Membres la possibilité de traiter ces préoccupations d'une manière non discriminatoire qui ne constitue pas une restriction déguisée au commerce. Enfin, la nécessité envisagée à l'alinéa d) peut découler des contraintes logistiques, économiques ou administratives qui rendent l'application des mesures douanières presque, voire véritablement, impossible sans certaines limitations qui seraient autrement prohibées par le GATT de 1994.

22. Dans la mesure où l'une quelconque des mesures contestées est incompatible avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre des Accords de l'OMC, ce que l'Indonésie ne croit pas,

animale ont été rejetées. Ces demandes ont été rejetées parce que les importateurs avaient fourni des renseignements incomplets et/ou erronés dans leurs demandes.

²⁶ Indonésie, deuxième communication, paragraphe 67.

²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 163.

²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 167.

cette mesure est néanmoins justifiée au regard des exceptions générales incluses dans l'article XX du GATT de 1994.

23. Le texte introductif de l'article XX s'applique expressément à la manière dont une mesure particulière est appliquée.²⁹ Il est considéré au sujet de ce texte introductif que les Membres de l'OMC y reconnaissent la nécessité de maintenir l'équilibre des droits et des obligations entre les droits qu'a un Membre d'invoquer une exception de l'article XX et les droits fondamentaux que les autres Membres tiennent du GATT de 1994.³⁰ En l'espèce, le régime de licences d'importation de l'Indonésie respecte les prescriptions du texte introductif de l'article XX car il ne constitue pas de discrimination arbitraire ou injustifiable et n'équivaut pas non plus à une restriction déguisée au commerce international.

24. L'Indonésie estime que son régime de licences d'importation n'entraîne pas de discrimination car les mêmes prescriptions juridiques, techniques et administratives sont appliquées à tous les partenaires commerciaux qui importent en Indonésie. Néanmoins, le fait est que les mesures relatives à l'application des dispositions douanières ne s'appliquent naturellement pas aux produits nationaux car elles constituent, par définition, des mesures à la frontière. Néanmoins, pour ce qui concerne la garantie halal et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, l'Indonésie applique ces prescriptions sur une base non discriminatoire. Elle a également respecté le troisième élément en prouvant qu'il ne s'agissait pas d'une restriction déguisée, car elle met en œuvre ses règlements de manière transparente. Il n'y a pas de manque de transparence car elle publie toutes les prescriptions et toutes les réponses aux demandes.

25. Les mesures spécifiques contestées par les plaignants sont justifiées au regard d'un ou de plusieurs alinéas de l'article XX du GATT:

- les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité pour les licences d'importation sont justifiés au regard des alinéas b) et d) de l'article XX;
- les conditions des licences autosélectionnées par les importateurs eux-mêmes (y compris le point d'entrée et le type de produit) sont justifiées au regard des alinéas b) et d) de l'article XX;
- la prescription de réalisation à 80% (qui n'est plus en vigueur) est justifiée au regard des alinéas b) et d) de l'article XX;
- les limitations relatives à la période de récolte en Indonésie sont justifiées au regard des alinéas b) et d) de l'article XX;
- les prescriptions relatives à la possession d'installations et à la capacité de stockage sont justifiées au regard des alinéas a), b) et d) de l'article XX;
- les systèmes de prix de référence des piments et échalotes fraîches destinés à la consommation ainsi que de la viande de bœuf sont justifiés au regard de l'alinéa b) de l'article XX;
- la prescription relative au délai de six mois après récolte est justifiée au regard de l'alinéa b) de l'article XX;
- la prohibition de certaines viandes et certains abats de bœuf, sauf dans les situations d'urgence, est justifiée au regard des alinéas a), b) et d) de l'article XX;
- les limitations relatives à l'utilisation, la vente et la distribution des viandes et abats de bovins importés sont justifiées au regard des alinéas a), b) et d) de l'article XX;
- la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf est justifiée au regard des alinéas a) et d) de l'article XX;

²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 23.

³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 156.

- l'objectif de rendre la production nationale suffisante pour satisfaire la demande intérieure inclus dans la législation de l'Indonésie est justifié au regard de l'alinéa b) de l'article XX; et
- les régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles et pour les animaux et produits d'origine animale, dans leur ensemble, sont justifiés au regard des alinéas a), b) et d) de l'article XX.

I. Les prescriptions relatives au système de prix de référence et au délai fixé sont justifiées au regard de l'article XI:2 du GATT

26. L'Indonésie 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 de ces produits alimentaires extrêmement périssables afin d'empêcher leur altération.

27. De façon similaire, en ce qui concerne la limitation relative à la période de récolte dans le pays, le but est d'éviter une offre excédentaire de certains produits horticoles frais seulement, qui pourrait avoir des conséquences désastreuses. Compte tenu du fait que l'Indonésie est un pays principalement agricole, à certaines périodes, un produit agricole donné est abondant sur son territoire.

28. En ce qui concerne les limitations relatives au système de prix de référence et à la période de récolte dans le pays, l'Indonésie note que ce système n'est pas continuellement en vigueur et qu'il n'est pas automatiquement activé. Lorsque ce système est effectivement activé, c'est toujours à titre temporaire en réponse à une crise immédiate. En outre, le système de prix de référence pour la viande de bœuf n'a en fait jamais été activé. Ainsi, l'Indonésie estime que ces prescriptions sont également justifiées au regard de l'article XI:2 c) ii) car elles sont nécessaires pour résorber un excédent temporaire de certains produits horticoles, animaux et produits d'origine animale sur le marché intérieur indonésien.

J. Article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

29. L'Indonésie fait valoir que son système de licences d'importation est automatique et qu'il n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 3 de l'Accord LIC, car il ne s'applique qu'aux licences non automatiques. Dans cet ordre d'idée, les plaignants n'ont pas démontré qu'*un quelconque* importateur ayant satisfait à toutes les prescriptions juridiques du régime de licences d'importation de l'Indonésie s'était jamais vu refuser une licence d'importation.

30. Dans le cas où le Groupe spécial conclurait que le régime est non automatique, sa mise en œuvre serait conforme à l'article 3:2 de l'Accord LIC. La disposition préconise que les procédures de licences non automatiques n'imposent pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure. Les plaignants n'ont pas démontré que des lourdeurs administratives quelles qu'elles soient en arrivent au point d'exercer sur le commerce des "effets de restriction ou de distorsion".

K. Article III:4 du GATT

31. La Nouvelle-Zélande allègue que plusieurs mesures sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT car elles concernent des produits "similaires", sont une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, l'achat ou l'utilisation des viandes et abats de bovins sur le marché intérieur³¹, et accordent aux produits importés un traitement moins favorable que celui qu'elles accordent aux produits nationaux similaires.³²

32. La première allégation concerne la prescription relative aux achats sur le marché intérieur visant la viande de bœuf. Néanmoins, le plaignant n'a pas établi d'éléments *prima facie* car la prescription n'a jamais été utilisée pour rejeter une demande de licence d'importation. Deuxièmement, en ce qui concerne les limitations relatives à l'utilisation finale visant les produits d'origine animale, la mesure n'accorde pas aux importations un "traitement moins favorable" que

³¹ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 401 et 402.

³² Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 404 à 408.

celui qu'elle accorde aux produits nationaux similaires au sens de l'article III:4 car elle s'applique de manière uniforme aux importations et aux produits nationaux. Troisièmement, la limitation relative à l'utilisation finale visant les produits horticoles entre dans le champ d'application de l'article XX a) et de l'article XX b) du GATT et est nécessaire au sens de ces dispositions. Par conséquent, il n'y a pas d'incompatibilité avec l'article III:4 du GATT.

IV. CONCLUSION

33. Pour les raisons qui précèdent, l'Indonésie demande au présent Groupe spécial de rejeter les allégations des plaignants dans leur intégralité.

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 D-1**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'ARGENTINE*****INTRODUCTION**

1. L'Argentine considère que les mesures contestées par les plaignants pourraient affecter la commercialisation de produits horticoles qu'elle exporte vers l'Indonésie, en particulier des fruits, des produits laitiers, des plantes et des produits de la floriculture, et elle souligne l'importance d'une interprétation correcte des règles figurant dans l'Accord sur l'agriculture et le GATT de 1994.

ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

2. L'Argentine souligne la valeur des disciplines sur l'accès aux marchés énoncées dans la Partie III de l'Accord sur l'agriculture, en particulier l'article 4:2 et la note y relative, et considère que la fonction de cette disposition est de garantir un cadre de transparence et de prévisibilité pour les exportateurs de produits agricoles.

3. L'Argentine rappelle aussi, comme l'a indiqué l'Organe d'appel, que "l'article 4 de l'Accord sur l'agriculture est ... l'instrument juridique à utiliser pour exiger la conversion en droits de douane proprement dits de certains obstacles à l'accès aux marchés affectant les importations de produits agricoles"¹ et soutient que les droits de douane proprement dits doivent être la seule forme de protection à la frontière.

MESURES CONTESTÉES ET COMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

4. L'Argentine considère que, comme les mesures qui restreignent l'importation de produits d'origine bovine et limitent l'importation de squelettes de bovins et de morceaux secondaires de viande constituent des restrictions quantitatives ou des mesures à la frontière similaires, elles pourraient être incompatibles avec les mesures énumérées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, étant donné que, pour les importateurs, le type et la quantité de produits à importer sont limités et l'accès aux marchés est rendu plus complexe.

5. En outre, l'Argentine comprend que, comme une mesure qui prévoit des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité pour l'importation de produits horticoles, établit des créneaux temporels pour l'importation, elle peut conditionner la quantité de produits à importer, ce qui peut affecter particulièrement les importations en provenance de Membres dont les produits nécessitent de longs délais d'acheminement pour arriver jusqu'au point d'importation.

6. Dans ce même ordre d'idée, l'Argentine note qu'une mesure qui fait dépendre l'entrée de marchandises de la période de récolte locale peut être similaire à une restriction quantitative à l'importation puisque la restriction temporelle à l'importation restreint la quantité de produits pouvant être importés au cours d'opérations commerciales normales. Elle met en particulier en garde contre les situations dans lesquelles la période de récolte locale serait déterminée de façon discrétionnaire par l'autorité locale.

7. En outre, l'Argentine considère que les conditions fixes d'une licence d'importation au moyen desquelles est établi un contingent spécifique que l'importateur peut importer au cours d'un trimestre peuvent constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, puisqu'elles limitent la quantité de produit à importer pendant une période déterminée. De même, la possibilité d'interdire toute importation au-delà de ce qui est permis par les conditions fixes de la licence d'importation a pour effet d'empêcher l'augmentation de la quantité de produit à importer.

* Original espagnol.

¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 200 et 201.

8. L'Argentine estime aussi qu'une mesure qui soumet à condition la flexibilité de l'importateur en autorisant seulement l'importation d'un produit déterminé par un point déterminé peut être considérée comme une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire, puisqu'elle a un effet conditionnant et restrictif qui peut avoir une incidence non seulement sur la quantité de produit à importer, mais aussi sur la décision de le faire.

9. Par ailleurs, une licence imposant un pourcentage de réalisation élevé (80%) des importations autorisées peut constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture car elle peut inciter les importateurs à adopter une attitude trop conservatrice dont l'effet serait de limiter la quantité de produit à importer.

10. De la même manière, une mesure qui prohiberait ou restreindrait l'utilisation ou la vente du produit à importer à des fins spécifiques déterminées pourrait constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire incompatible au titre de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

11. S'agissant d'une mesure qui imposerait aux importateurs une prescription relative aux achats sur le marché intérieur en contrepartie de la possibilité d'importer de la viande et des produits à base de viande, elle pourrait constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture car elle découragerait l'importateur, qui se verrait contraint d'acheter de la viande et des produits à base de viande sur le marché intérieur ce qui, par conséquent, limiterait la quantité de produit pouvant être importée.

12. De plus, l'Argentine considère qu'une mesure établissant un prix de référence pour la viande au-dessous duquel ni animaux bovins ni produits d'origine bovine ne pourraient entrer peut constituer un prix minimal à l'importation au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. De même, une mesure similaire appliquée aux produits horticoles entraînerait les mêmes incompatibilités.

13. De la même manière, une restriction à l'importation basée sur la capacité de stockage peut constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire et pourrait ne pas être compatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, car elle pourrait avoir un effet de distorsion du prix des produits horticoles importés et affecter la structure des activités commerciales et la logistique commerciale en imposant des coûts non nécessaires aux importateurs.

14. L'Argentine fait observer qu'une mesure qui imposerait une date de récolte de six mois avant l'importation comme prescription à l'importation des produits horticoles, sans même faire de distinction entre les produits à importer ou leurs conditions de stockage, pourrait constituer une restriction quantitative ou une mesure à la frontière similaire au sens de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de la note de bas de page 1 y relative, puisqu'elle aurait pour effet de limiter l'accès du produit au marché local.

15. Par ailleurs, l'Argentine comprend qu'une mesure distincte, de par sa nature, d'un droit de douane, d'une taxe ou autre imposition, prohibant ou restreignant l'importation de produits, ou même ayant un effet limitatif qui affecterait l'importation de produits proprement dite en fonction des périodes de récolte dans le pays de produits déterminés, pourrait constituer aussi une "restriction à l'importation" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.

16. Enfin, l'Argentine a indiqué que des mesures telles que celles qui étaient décrites, si elles ne correspondaient pas à des restrictions quantitatives ou à des prix minimaux à l'importation, pourraient, le cas échéant, correspondre aux critères des "mesures à la frontière similaires". Pour cette raison, si le Groupe spécial considérait que l'une quelconque des mesures contestées partage un nombre suffisant de caractéristiques avec au moins une des catégories spécifiques des mesures énumérées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, il pourrait déterminer qu'il s'agit de "mesures à la frontière similaires".

ANNEXE D-2

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'AUSTRALIE

I. INTÉRÊTS DE L'AUSTRALIE DANS LA PRÉSENTE AFFAIRE

1. L'Australie a des préoccupations à la fois systémiques et commerciales concernant les restrictions au commerce imposées par l'Indonésie aux importations de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale. Les produits agricoles représentaient plus de 48% des exportations de marchandises et de services de l'Australie à destination de l'Indonésie en 2014. L'Indonésie est le plus grand marché d'exportation de l'Australie pour le bétail, et le bétail et les produits à base de viande bovine arrivaient, en 2014, en deuxième et quatrième places respectivement dans les exportations de marchandises de l'Australie vers l'Indonésie. Celle-ci est aussi un débouché important pour les exportations australiennes de produits horticoles. Le commerce bilatéral de ces produits est important pour les entreprises australiennes, ainsi que pour les entreprises et les consommateurs indonésiens. Le retrait des limitations concernant ces échanges commerciaux serait bénéfique pour les deux pays.

2. Compte tenu de nos intérêts commerciaux substantiels dans la présente affaire, l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Union européenne ont demandé que le Groupe spécial exerce son pouvoir discrétionnaire pour accorder des droits de tierce partie renforcés au titre de l'article 12:1 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. L'Australie considère qu'il aurait été justifié que le Groupe spécial accorde les droits de tierce partie additionnels qui étaient demandés, en particulier eu égard à leur caractère limité et passif.

II. APPLICATION DU RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION AU BÉTAIL

3. L'Australie a été particulièrement affectée par le régime de licences d'importation de l'Indonésie concernant les animaux et les produits d'origine animale tel qu'il est appliqué au bétail. Sur la "liste positive" des importations d'animaux et de produits d'origine animale autorisées établie par l'Indonésie, les "bovins d'engraissement" d'un poids maximal de 350 kg sont le seul type d'animaux bovins vivants qu'il est permis d'importer. Les importations de "bovins d'abattage" sont actuellement prohibées.¹

4. Comme pour d'autres animaux et produits d'origine animale, les importateurs de bovins d'engraissement sont soumis à des conditions fixes de licence et ne sont autorisés à importer que la quantité de bétail spécifiée dans leur autorisation d'importation. Le gouvernement indonésien a régulièrement reconnu que ces modalités fixes de licence imposaient un contingent d'importation – un volume maximal autorisé – pour les bovins d'engraissement. Au premier trimestre de 2016, par exemple, le gouvernement indonésien a annoncé un contingent d'importation de 200 000 têtes de bétail.²

5. L'existence de contingents pour les importations de bovins d'engraissement est attestée dans un grand nombre d'articles dans les médias, ainsi que dans des déclarations publiques de

¹ Les "bovins d'engraissement" sont le seul type d'animaux bovins vivants mentionné dans la liste des importations autorisées figurant dans l'appendice 1 de la version du *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* (le "Règlement n° 46/2013 du MOT") fournie par l'Indonésie. (Appendice 1, Règlement n° 46/2013 du MOT (pièce IDN-14).) Les bovins d'abattage sont mentionnés dans la liste des importations autorisées figurant dans la version du Règlement n° 46/2013 du MOT fournie par les plaignants (pièce JE-18), mais la *Loi n° 41/2014 de la République d'Indonésie portant modification de la Loi n° 18/2009 sur l'élevage et la santé animale* (Loi modifiant la Loi sur les animaux) exige aussi que le bétail importé "[soit] du bétail d'engraissement". (Article 1 11), Loi modifiant la Loi sur les animaux (pièce JE-5).) En outre, en septembre 2015, l'Indonésie a publié le *Règlement n° 48/Permentan/PK.440/8/2015 du Ministère de l'agriculture sur l'importation de bovins d'engraissement et de génisses de reproduction sur le territoire de la République d'Indonésie* (Règlement n° 48/2015 du MOA), qui indique que "l'importation de bovins d'abattage n'est plus applicable" et qui n'inclut pas les bovins d'abattage dans la liste des importations autorisées figurant dans son appendice. (Préambule, paragraphe b, appendice, Règlement n° 48/2015 du MOA (pièce AUS-2))

² Y. Winosa et D. Bisara, "Govt Relying on Rice, Sugar, Soybean, Cattle Imports to Plug Q1 Shortage", *Jakarta Globe*, 1^{er} janvier 2016, "<http://jakartaglobe.beritasatu.com/business/govt-relying-rice-sugar-soybean-cattle-imports-plug-q1-shortage/>", adresse consultée le 4 janvier 2016 (pièce AUS-9).

fonctionnaires indonésiens.³ En plus d'imposer des limites fixes sur le nombre de bovins d'engraissement pouvant être importés, les contingents d'importation trimestriels ont imposé une incertitude et des coûts économiques considérables aux importateurs et aux exportateurs. Les exportateurs australiens ont dû trouver d'autres marchés pour le bétail à bref délai lorsque le volume des contingents a été nettement plus bas qu'attendu, et ils supportent des coûts additionnels quand les contingents ne sont fixés qu'après le commencement du trimestre.⁴ Les contingents d'importation trimestriels visant les bovins d'engraissement ont aussi entraîné des réductions de l'offre et des prix plus élevés pour les consommateurs indonésiens.⁵

III. INCOMPATIBILITÉ DES MESURES AVEC LES OBLIGATIONS DANS LE CADRE DE L'OMC

A. ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994

6. L'Australie considère que chacune des mesures contestées faisant partie des régimes de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles, ainsi que pour les animaux et les produits d'origine animale, est clairement incompatible avec l'article XI:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), lequel interdit les "prohibitions ou ... restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions" à l'importation, que ce soit au moyen "de contingents, de licences d'importation ... ou de tout autre procédé".

7. Les régimes de licences d'importation indonésiens incluent des *prohibitions pures et simples* relatives à l'importation, y compris les bovins d'abattage et certains types d'abats et de morceaux secondaires de bovins, au moyen de la liste positive des importations d'animaux et de produits d'origine animale autorisées établie par l'Indonésie. Ils incluent également des prohibitions relatives à l'importation de produits horticoles frais récoltés plus de six mois auparavant, et de produits d'origine animale stockés pendant plus de trois ou six mois entre l'abattage et l'arrivée en Indonésie. Ces interdictions visant les importations de produits particuliers constituent clairement des "prohibitions" à l'importation d'un produit au sens de l'article XI:1, ce terme étant défini 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).⁶

8. Les régimes de licences d'importation indonésiens incluent également des *prohibitions relatives à l'importation de certains produits dans certaines circonstances*. Ils incluent des prohibitions relatives à l'importation:

- a) de produits alimentaires et agricoles lorsque la production nationale est jugée suffisante;
- b) de certains morceaux secondaires et de carcasses de bovins, sauf par les entreprises publiques nationales et régionales en cas de pénurie de viande de bœuf due à une épidémie ou à une catastrophe naturelle, ou pour contrôler les prix et prévenir l'inflation;
- c) de bovins et de produits d'origine bovine, ainsi que de piments et d'échalotes, lorsque le prix de ces produits sur le marché tombe au-dessous d'un prix de référence fixé; et

³ Par exemple, Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 132; "Achieving self-sufficiency, government keep importing live cattle", *Lensa Indonesia*, 31 mars 2015, <http://www.lensaIndonesia.com/2015/03/31/swasembada-daging-pemerintah-terus-impor-sapi-bakalan.html>, adresse consultée le 16 septembre 2015 (pièce NZL-23); Reuters, "Indonesia may raise Q3 cattle import quota after evaluating supplies", *Investing.com*, 15 juillet 2015, "<http://m.au.investing.com/news/commodities-news/indonesia-may-raise-q3-cattle-import-quota-after-evaluating-supplies-1261>", adresse consultée le 30 novembre 2015 (pièce AUS-7).

⁴ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 47; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 114; T. Allard, "Indonesia increases cattle permits amid soaring beef prices", *The Sydney Morning Herald*, 11 août 2015, "<http://www.smh.com.au/national/indonesia-prepares-to-increase-cattle-permits-amid-soaring-beef-prices-20150810-giw1xp.html>" (pièce US-61); J. Nason, "Indo permit debacle: Exporters diverting cattle to other markets", *Beef Central*, 9 juillet 2015, <http://www.beefcentral.com/live-export/indo-permit-debacle-exporters-diverting-cattle-to-other-markets/>, adresse consultée le 14 janvier 2016 (pièce AUS-8).

⁵ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphes 24 et 25, figure 1 et figure 2; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 304.

⁶ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319 et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

d) de produits horticoles en fonction des périodes de récolte en Indonésie.

9. Ces mesures constituent clairement des "prohibitions" relatives à l'importation lorsque les circonstances pertinentes sont réputées s'appliquer pour chaque produit. En outre, elles sont aussi des "restrictions" à l'importation, lesquelles ont été définies par l'Organe d'appel comme des mesures qui servent de "condition ... limitative"⁷ ou ont un "effet limitatif"⁸ sur les importations. Les prohibitions relatives à l'importation imposées par l'Indonésie dans certaines circonstances créent aussi une incertitude considérable pour les importateurs et les exportateurs, qui ne savent pas quand le gouvernement indonésien va déclarer que les circonstances pertinentes existent, et qui ne sont donc pas en mesure d'établir leurs plans d'activité en confiance. Le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a confirmé que "des incertitudes peuvent constituer des "restrictions" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994"⁹, car l'incertitude "a une incidence négative sur les plans d'affaires des opérateurs économiques qui ne peuvent pas compter sur un environnement stable pour importer et qui réduisent donc leurs attentes ainsi que les importations qu'ils avaient prévu d'effectuer".¹⁰

10. De plus, les régimes de licences d'importation indonésiens incluent l'imposition de *limites numériques pour les importations*. Les licences d'importation avec conditions fixes spécifient la quantité de chaque produit qui peut être importée pendant une période d'importation donnée, et il n'est pas possible de demander des permis additionnels pendant cette période. Cela établit effectivement une limite numérique fixe, ou contingent, pour cette période d'importation, et cela empêche les importateurs de réagir aux modifications éventuelles du marché d'importation ou d'exportation au cours de cette période. Des contingents explicites sont fixés pour les importations de bovins d'engraissement, puis sont appliqués au moyen de l'attribution de quantités fixes à chaque importateur dans le cadre du système d'autorisation d'importation. Un système de contingents annuels a été mis en place pour les importations de produits horticoles, lesquelles sont aussi limitées pour chaque période d'importation à la capacité de stockage que détient un importateur. Ces limites numériques servent clairement de conditions limitatives pour les importations et sont des "restrictions" contraires à l'article XI:1.

11. Par ailleurs, les régimes de licences d'importation indonésiens incluent des mesures *qui ont une incidence sur la "situation concurrentielle"*¹¹ des importateurs. Les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité des licences limités empêchent effectivement les importations au début et à la fin de chaque période d'importation, empêchent la planification et les arrangements contractuels à long terme, et imposent des coûts additionnels à l'importation lorsque la délivrance des licences est retardée. Les prescriptions de réalisation à 80% ont encouragé les importateurs à limiter les quantités dans leurs demandes de licences d'importation. Les règles empêchant la vente de produits à base de viande importés sur les marchés modernes et traditionnels, et empêchant les importateurs de vendre des produits horticoles directement aux consommateurs et aux détaillants, réduisent les débouchés commerciaux pour les marchandises importées et imposent des coûts de distribution additionnels pour les importations.

12. En plus d'agir comme un prix minimal à l'importation, les règles relatives aux prix de référence limitent aussi la capacité des importations de bovins et de produits d'origine bovine, ainsi que de piments et d'échalotes, de concurrencer les produits nationaux similaires sur le prix. Les lois exigeant que les opérateurs sur les marchés donnent priorité à la vente de produits horticoles locaux affectent encore davantage la position des importations en matière de concurrence. Les prescriptions imposant aux importateurs de viande bovine d'acheter de la viande bovine locale exigent que les importateurs remplacent les importations par des produits nationaux, limitent les importations en fonction de la disponibilité de la viande bovine locale et augmentent les coûts à l'importation. La prescription imposant que les bovins importés soient nourris pendant quatre mois en Indonésie non seulement prohibe effectivement l'importation de bovins d'abattage (conjointement avec le régime de licences indonésien à liste positive), mais impose aussi une restriction pour l'utilisation de bovins d'engraissement importés qui affecte leur position en matière de concurrence vis-à-vis des bovins locaux. Ces mesures sont clairement des "restrictions" à

⁷ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319 et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁸ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319 et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁹ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260.

¹⁰ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.260.

¹¹ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240.

l'importation qui "engendrent des incertitudes et ont une incidence sur les plans d'investissement, qui restreignent l'accès au marché pour les importations ou qui rendent leurs coûts prohibitifs"¹², et dont le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a dit qu'elles auraient "des conséquences sur la situation concurrentielle d'un importateur"¹³ contraires aux prescriptions énoncées de l'article XI:1.

13. Les groupes spéciaux ont régulièrement indiqué qu'il n'y avait pas de prescription imposant aux plaignants de démontrer "l'existence d'un lien de causalité entre la mesure et ses effets sur le volume des échanges".¹⁴ Les effets limitatifs des mesures de l'Indonésie sont évidents dans leur conception, leur structure et leur fonctionnement. De surcroît, ces mesures font partie d'une politique plus large visant à restreindre les importations de produits agricoles et à promouvoir l'autosuffisance alimentaire, et devraient être considérées dans ce contexte.

14. L'Australie considère que toutes ces mesures fonctionnent individuellement comme des "contingents, ... licences d'importation ou ... tout autre procédé" visant à prohiber ou restreindre les importations, ce qui est contraire à l'article XI:1. En outre, les régimes de licences d'importation indonésiens dans leur ensemble imposent sur les importations une restriction encore plus grande que leurs composantes individuelles. Par conséquent, nous convenons que le Groupe spécial devrait aussi considérer l'effet de ces régimes de licences importation comme un tout, dans lequel les différentes prohibitions et restrictions se renforcent et s'amplifient mutuellement et "contribuent selon leurs différentes combinaisons et leurs divers degrés ... à la réalisation d'objectifs de politique générale communs"¹⁵ d'autosuffisance alimentaire et de promotion de la production nationale, comme dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*.¹⁶

B. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

15. Les mesures de l'Indonésie, ainsi que ses régimes de licences d'importation dans leur ensemble, sont des "mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits", prohibées au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Ces mesures individuelles et les régimes dans leur ensemble sont aussi des "restrictions quantitatives à l'importation, ... prix minimaux à l'importation, ... et ... mesures à la frontière similaires" identifiés dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 comme étant spécifiquement prohibés au titre dudit article. Ces mesures sont contraires à l'article 4:2 du fait des mêmes effets limitatifs pour les importations que ceux qui les rendent incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

16. L'Australie considère qu'une mesure visant les importations de produits agricoles qui enfreint l'article XI:1 du GATT de 1994 enfreint aussi l'article 4:2, dans la mesure où elle figure parmi les mesures énumérées dans la note de bas de page 1.¹⁷ Étant donné que toutes les mesures de l'Indonésie ont été contestées par les plaignants en tant que restrictions quantitatives au titre à la fois de l'article XI:1 et de l'article 4:2, il est approprié de considérer leur compatibilité avec l'article XI:1 du GATT de 1994, qui est la disposition plus spécifique concernant les restrictions quantitatives, avant de considérer leur compatibilité avec la disposition plus large de l'article 4:2.

17. Les prescriptions de l'Indonésie relatives aux prix de référence n'imposent pas de droits additionnels, mais l'approche de l'Indonésie est en réalité plus restrictive pour le commerce que d'autres systèmes de prix minimaux à l'importation puisqu'elle interdit complètement les importations lorsque le prix du marché tombe au-dessous d'un seuil fixé. Ces prescriptions devraient par conséquent être considérées comme des prix minimaux à l'importation ou des mesures similaires au titre de l'article 4:2, et comme des restrictions quantitatives à l'importation.

¹² Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240.

¹³ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240.

¹⁴ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.252; voir aussi le rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 627.

¹⁵ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.228.

¹⁶ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.228.

¹⁷ Voir les rapports des Groupes spéciaux *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 762 et *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.238 à 5.242.

C. ARTICLE III:4 DU GATT DE 1994

18. L'Australie pense, comme la Nouvelle-Zélande, que la prescription de l'Indonésie imposant aux importateurs de produits d'origine bovine d'acheter de la viande de bœuf nationale, ainsi que les restrictions visant la vente et la distribution de produits d'origine animale et de produits horticoles importés, sont également incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994, qui dispose que les produits importés "ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur".

D. ARTICLE 3:2 DE L'ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

19. Étant donné que les procédures de licences d'importation indonésiennes limitent les périodes durant lesquelles les demandes peuvent être présentées et les licences sont délivrées, elles ne correspondent pas à la définition des procédures de licences d'importation automatiques énoncée à l'article 2:1 et 2:2 a) de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.¹⁸

20. Dans la mesure où les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités de l'Indonésie sont considérés par le Groupe spécial comme des procédures de licences non automatiques, ils sont aussi incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Étant donné qu'il n'y a pas de restriction admissible sous-jacente appliquée par ces procédures de licences, leurs effets restrictifs pour le commerce, y compris pour la planification à long terme des activités et la circulation des marchandises au début et à la fin de chaque période d'importation, doivent être considérés comme "s'ajoutant" et "impos[ant] ... une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire".

IV. MODIFICATIONS DES RÉGIMES DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE

21. Depuis l'établissement du Groupe spécial, le Ministre indonésien de l'agriculture a publié un nouveau règlement régissant l'importation de produits d'origine animale.¹⁹ Le Ministre indonésien du commerce a aussi publié un nouveau règlement sur l'importation de produits horticoles.²⁰ Cependant, ces nouveaux règlements ne modifient pas les prescriptions essentielles des régimes de licences d'importation de l'Indonésie, qui demeurent incompatibles avec les obligations du pays dans le cadre de l'OMC, et imposent de fait des restrictions additionnelles aux importations.²¹

22. Les modifications apportées régulièrement par l'Indonésie à ses régimes de licences d'importation ne devraient pas lui permettre de se soustraire à ses obligations dans le cadre de l'OMC. Les modifications fréquentes apportées à ses règlements pendant de longues années, souvent sans notification et sans possibilité de consultation avec les partenaires commerciaux, ou avec des possibilités limitées, n'ont pas réduit les incompatibilités de ces règlements avec les règles de l'OMC. Bien au contraire, elles n'ont fait qu'accroître l'incertitude pour les importateurs et les consommateurs indonésiens, et pour les exportateurs étrangers, limitant l'épanouissement de relations commerciales sur le long terme et décourageant l'investissement.

V. ARTICLE XX DU GATT DE 1994

23. L'Australie ne souscrit pas aux allégations de l'Indonésie selon lesquelles plusieurs de ses mesures peuvent être justifiées au regard des exceptions prévues à l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994, lequel permet de prendre des mesures "nécessaires à la protection de la moralité

¹⁸ Pour qu'il y ait licence automatique au titre de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, l'article 2:2 a) ii) exige que les demandes "[puissent] être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises" et l'article 2:2 a) iii) qu'elles soient approuvées "dans un délai maximal de dix jours ouvrables".

¹⁹ Règlement n° 58/Permentan/PK210/11/2015 sur l'importation de carcasses, de viandes et/ou de leurs produits dérivés sur le territoire de la République d'Indonésie, 7 décembre 2015 (traduction anglaise non officielle) (Règlement n° 58/2015 du MOA) (pièce AUS-1).

²⁰ Règlement n° 71/M-DAG/PER/9/2015 du Ministère du commerce sur les dispositions applicables à l'importation de produits horticoles, 28 septembre 2015 (Règlement n° 71/2015) du MOT (pièce JE-12).

²¹ Par exemple, le Règlement n° 71/2015 du MOT ajoute de nouvelles restrictions visant les importations de produits horticoles, y compris un processus annuel formel de fixation de contingents. (Article 3, Règlement n° 71/2015 du MOT (pièce JE-12))

publique", "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" ou "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". L'Indonésie ne fournit pas d'élément de preuve pour étayer ses allégations selon lesquelles ces mesures sont conçues ou "nécessaires" pour atteindre ces objectifs, ou selon lesquelles elle a envisagé d'autres mesures moins restrictives pour le commerce. Elle n'a pas non plus démontré qu'elle avait mis en place des mesures équivalentes pour traiter tous risques allégués similaires posés par des produits nationaux similaires. Le Groupe spécial devrait donc conclure que ces mesures ne remplissent pas les critères relatifs aux exceptions prévues à l'article XX et qu'elles constituent une "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, [ou] une restriction déguisée au commerce international", ce qui est contraire au texte introductif de l'article XX.

ANNEXE D-3**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU BRÉSIL**

1. Le Brésil est heureux d'avoir la possibilité d'exposer ses vues sur certaines des questions fondamentales qui ont été soulevées au cours de la présente procédure de groupe spécial. Dans son résumé analytique, il abordera quatre sujets ayant une importance systémique qui ont été mentionnés en l'espèce.

i) Ordre d'analyse 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

2. Le Brésil ne prend pas position en l'espèce s'agissant de l'ordre d'analyse que le Groupe spécial devrait nécessairement suivre. Il souhaite cependant insister sur deux points spécifiques en relation avec cette discussion. Premièrement, il rappelle que l'existence de similarités entre les deux dispositions – l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture – ne devrait pas empêcher le Groupe spécial de procéder à une analyse séparée pour chaque allégation. Même si les deux dispositions traitent de la prohibition générale de recourir à des restrictions indues au commerce, il y a entre elles une différence de champ d'application qui pourrait exiger une évaluation distincte par un groupe spécial.

3. Dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, le Groupe spécial avait déjà souligné cette différence de champ d'application en constatant que "[l]es "restrictions autres que" mentionnées à l'article XI:1 du GATT de 1994 constituent une catégorie plus étroite que les "mesures à la frontière similaires autres que" mentionnées dans la note de bas de page 1 [relative à l'article 4:2]".¹ De portée plus large, les mesures énumérées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 ne devraient pas *a priori* être considérées comme strictement équivalentes aux mesures qui relèvent de l'article XI:1.

4. Deuxièmement, le Brésil est d'avis que le Groupe spécial devrait être très prudent au moment d'examiner les suggestions des parties visant à ce qu'il applique le principe d'économie jurisprudentielle. Dans la situation actuelle, l'application du principe d'économie jurisprudentielle pourrait aboutir à une résolution partielle de la question, ce qui pourrait alors affecter la capacité de l'ORD de "faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement".²

ii) Critère pour l'évaluation d'une mesure globale

5. Le Brésil considère qu'il est important de souligner que l'interaction combinée de différentes mesures individuelles peut constituer, par elle-même, une violation des accords visés, quel que soit l'incidence spécifique de chaque élément constitutif de cette mesure globale. Dans ce contexte, une telle mesure doit être considérée comme une "mesure en cause" unique et autonome au sens de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, et les allégations d'incompatibilité avec les obligations dans le cadre de l'OMC devraient être examinées par le Groupe spécial indépendamment, et en plus, de l'analyse des allégations concernant des mesures individuelles.

6. Pour le Brésil, les décisions concernant les allégations relatives aux mesures individuelles ne règlent pas nécessairement *a priori* la question posée en l'espèce, car l'effet combiné des éléments individuels pourrait quand même aboutir à des politiques restrictives incompatibles avec les obligations dans le cadre de l'OMC, quelle que soit l'incidence spécifique de chaque mesure individuelle. Le Brésil ne conteste pas que, pour déterminer l'existence et le fonctionnement d'une mesure globale, comprise comme une mesure unique et autonome, il est important d'examiner ses éléments constitutifs et leur interaction. Toutefois, cet examen ne peut être fait qu'en tant que

¹ Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.30.

² *Idem*.

"partie d'une analyse globale" effectuée par le Groupe spécial, comme l'a confirmé l'Organe d'appel.³

7. La jurisprudence dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* semble pertinente en l'espèce. Dans cette affaire, l'Organe d'appel avait confirmé la décision du Groupe spécial selon laquelle, étant donné que les différentes mesures en cause étaient conçues pour atteindre un objectif officiel de politique commerciale annoncé à maintes reprises dans des déclarations publiques par de hauts responsables du gouvernement argentin⁴, leur fonctionnement combiné pouvait être considéré comme une mesure globale.

iii) Régimes de licences d'importation au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

8. D'après le Brésil, l'une des questions clés dont il s'agit en l'espèce est précisément de savoir si et comment l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 devraient éclairer l'analyse du régime de licences d'importation d'un Membre. Les deux dispositions ont un vaste champ d'application et englobent les "prohibitions" ou "restrictions", qui ne devraient pas être maintenues ou utilisées par les Membres de l'OMC. Dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a conclu que le terme "prohibitions" à l'article XI:1 signifiait que "les Membres n'interdiront pas l'importation sur leurs marchés d'un produit quel qu'il soit provenant d'un autre Membre".⁵ Par conséquent, si tout type de procédure de licences adopté par un Membre empêche ou interdit l'importation de tout produit provenant d'un autre Membre, alors il y a prohibition au sens de l'article XI:1.

9. Le terme "restrictions" employé à l'article XI:1 a aussi été interprété de façon large. Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a considéré qu'il y avait une restriction si une mesure imposait une "condition qui limite" ou une "limitation de l'action" en relation avec des importations⁶, et l'Organe d'appel dans l'affaire *Chine – Matières premières* a constaté que le terme "restriction" désignait "quelque chose qui a un effet limitatif".⁷ La restriction aura pour conséquence de "[rendre] l'importation plus difficile que si ces conditions n'existaient pas, et [aura] de ce fait un effet dissuasif".⁸

10. Pour le Brésil, il ressort clairement du libellé comme des buts de cette disposition que les régimes de licences d'importation, tant automatiques et que non automatiques, peuvent relever de l'article XI:1 du GATT de 1994, pour autant qu'ils soient appliqués de manière à entraîner une prohibition ou restriction à l'importation de produits. Comme l'a indiqué le Groupe spécial *Chine – Matières premières*, l'important n'est pas de savoir si le régime de licences d'importation est considéré comme "automatique" ou "non automatique", mais plutôt de savoir si ce régime, par sa conception et sa structure, a un "effet limitatif" ou "restrictif".⁹

11. Pour le Brésil, toute "prohibition" ou "restriction" à l'importation peut constituer une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 dès lors qu'elle peut avoir des "effets limitatifs sur l'importation".¹⁰ Par conséquent, si l'importation du produit est uniquement autorisée sous certaines conditions, voire uniquement pour certaines utilisations, la mesure pertinente peut relever de l'article XI:1.

12. Compte tenu du vaste champ d'application de l'article XI:1, le fait qu'une mesure spécifique n'empêche pas totalement les importations d'entrer sur le marché ou n'englobe pas l'application de droits additionnels prohibés¹¹ ne signifie pas en soi qu'il n'y a pas violation de la disposition. De même, une violation de l'article XI:1 peut se produire même lorsqu'il n'y a pas de seuil spécifique établi qui limite les importations ou les exportations.

³ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.126.

⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.131.

⁵ Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.11.

⁶ Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.128.

⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319.

⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.269.

⁹ Rapports du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.915.

¹⁰ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.363.

¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 154.

13. Du point de vue du Brésil, les caractéristiques spécifiques du régime de licences d'importation de l'Indonésie, telles qu'elles sont décrites par les plaignants en l'espèce, semblent sans aucun doute imposer, de par "la conception et la structure", une interdiction juridique ou une condition limitative en relation avec les importations. De surcroît, bon nombre des prescriptions figurant dans ce régime qui sont mentionnées en l'espèce – telles que les créneaux de présentation des demandes et les périodes de validité limités, les conditions fixes de licences, les prescriptions de réalisation, les prescriptions relatives aux achats sur le marché intérieur et les prix de référence – semblent relever exactement de la catégorie des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC, constituant une charge excessive pour les importateurs et décourageant par conséquent les importations. D'après le Groupe spécial *Chine – Matières premières*, le potentiel de limiter les échanges est suffisant pour constituer une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT.¹²

14. S'agissant de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, l'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix* que "l'incompatibilité avec l'article 4:2 [pouvait] être établie lorsqu'on démontr[ait] qu'une mesure [était] une mesure à la frontière similaire à l'une des mesures explicitement identifiées dans la note de bas de page 1".¹³ Comme indiqué précédemment, le Brésil estime que bon nombre des mesures contestées par les plaignants en l'espèce – en relation avec le régime de licences d'importation de l'Indonésie – limitent l'accès des produits en cause au marché du pays et, en tant que telles, sont couvertes par l'article 4:2. Ces mesures peuvent en fait être considérées comme similaires aux mesures identifiées dans la note de bas de page 1, constituant, en tant que telles, une violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

iv) Prescriptions de l'article XX du GATT de 1994

15. Pour le Brésil, il est incontestable que les règles de l'OMC n'empêchent pas les Membres d'adopter les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ni de protéger d'autres objectifs légitimes, pour autant que "ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ..., soit une restriction déguisée au commerce international".¹⁴ On trouve aussi ce type d'équilibre à l'article 2:1 et 2:3 de l'Accord SPS, à l'article 2.1 et 2.2 de l'Accord OTC et à l'article 3 de l'Accord sur les MIC, entre autres.

16. Étant donné le rôle central que joue l'article XX dans le maintien de l'équilibre approprié entre les droits et les obligations dans le cadre de l'OMC, il est aussi bien établi, dès le départ, que, pour recourir aux exceptions générales qui y sont prévues, la partie invoquant la disposition a la charge de prouver qu'elle a satisfait aux conditions requises pour se prévaloir de l'exception¹⁵, qui sont les suivantes: premièrement, la mesure nationale en question est justifiée au regard d'au moins un des paragraphes de l'article XX (paragraphes a) à j)); deuxièmement, l'application de ces mesures nationales est conforme aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de la disposition.¹⁶

17. Comme l'a indiqué l'Organe d'appel, ces exceptions ne sont pas "des règles positives imposant des obligations en soi. [Elles] concernent, par définition, des moyens de défense

¹² Rapports du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.1081.

¹³ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 171.

¹⁴ Article XX du GATT de 1994. Par exemple, on retrouve cet équilibre à l'article 2:1 et 2:3 de l'Accord SPS, à l'article 2.1 et 2.2 de l'Accord OTC et à l'article 3 de l'Accord sur les MIC, entre autres.

¹⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vêtements de dessous*, paragraphe 7.16. Le Brésil est conscient que, en règle de droit générale, lorsqu'il engage une procédure de règlement des différends à l'OMC, le Membre plaignant a la charge d'établir des éléments *prima facie* en présentant des éléments de preuve suffisants pour établir une présomption en faveur de son allégation. La quantité d'éléments de preuve nécessaire pour établir des éléments *prima facie* peut varier et est déterminée par le Groupe spécial au cas par cas. Une fois que le Groupe spécial est convaincu que les éléments *prima facie* ont été établis, il incombe alors aux deux parties de fournir des éléments de preuve suffisants à l'appui de leurs allégations respectives. Étant donné que l'Indonésie invoque l'article XX du GATT de 1994, elle doit fournir les éléments de preuve nécessaires pour étayer sa défense.

¹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, paragraphe 22.

affirmatifs. Il est tout simplement normal qu'il incombe d'établir ce moyen de défense à la partie qui s'en prévaut".¹⁷

18. Par conséquent, en l'espèce, c'est à l'Indonésie qu'il incomberait de présenter les éléments de preuve nécessaires à l'appui de ses arguments de défense au titre de l'article XX, et de démontrer: i) que sa politique, concernant les mesures pour lesquelles la disposition était invoquée, entrait dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé ou la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux; ii) que les mesures incompatibles pour lesquelles l'exception était invoquée étaient nécessaires pour atteindre l'objectif de ladite politique; et iii) que les mesures étaient appliquées en conformité avec les prescriptions de la clause introductive de l'article XX.¹⁸

19. Le Brésil est reconnaissant pour la possibilité qui lui est donnée de faire des observations sur les questions dont il s'agit en l'espèce et espère que les éléments présentés ci-dessus aideront le Groupe spécial dans l'examen de la question dont il est saisi.

¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 19.

¹⁸ Demande d'établissement d'un groupe spécial, *États-Unis – Essence*, paragraphe 6.20.

ANNEXE D-4**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU CANADA****I. INTRODUCTION**

1. Le Canada est préoccupé par les questions posées en l'espèce en tant que gros exportateur d'animaux, de produits d'origine animale et de produits horticoles, et d'un point de vue systémique s'agissant de l'interprétation des articles XI:1 et XX du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*.

2. Les mesures de l'Indonésie, telles que la condition relative à l'insuffisance au niveau national pour les importations, les créneaux de présentation des demandes stricts et les périodes de validité courtes pour les licences d'importation, ainsi que la prescription relative à l'utilisation finale, peuvent être évaluées, du point de vue de leur compatibilité, au regard à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*.

II. PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS AU TITRE DE L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994**A. Autres mesures**

3. Au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, les Membres sont obligés de ne pas imposer de prohibitions ou restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Cette obligation s'applique aux prohibitions ou restrictions dont l'application est faite au moyen, entre autres choses, de licences d'importation ou de tout autre procédé.

4. L'expression "tout autre procédé" a été interprétée comme une grande catégorie résiduelle de mesures englobant les mesures autres que celles qui prennent la forme de droits, taxes ou autres impositions. Les mesures de l'Indonésie, en particulier la condition relative à l'insuffisance au niveau national, les créneaux de présentation des demandes stricts et les périodes de validité courtes, ainsi que les prescriptions relatives à l'utilisation finale, sont "tout autre procédé" au sens de l'article XI:1.

B. Prohibition ou restriction des importations en provenance d'un autre Membre

5. La signification du terme "restriction" employé à l'article XI:1 inclut non seulement une mesure qui a des effets défavorables réels sur les importations, mais aussi une mesure qui, par sa conception et sa structure, a une incidence négative sur les possibilités de concurrence des produits importés sur le marché du Membre importateur.

6. Par conséquent, les mesures qui restreignent l'accès aux marchés, qui créent des incertitudes et qui ont une incidence sur les plans d'investissement ou augmentent les coûts de transaction, dans une mesure qui décourage l'importation, constituent des restrictions au sens de l'article XI:1 du GATT.

7. Si les mesures de l'Indonésie ont ces types d'effets sur les quantités importées ou les possibilités de concurrence sur le marché indonésien, elles constitueront des restrictions prohibées au titre de l'article XI:1.

III. LE CRITÈRE DE LA NÉCESSITÉ UTILISÉ À L'ARTICLE XX DU GATT EST UN CRITÈRE EN DEUX ÉTAPES

8. Le critère de la nécessité, élément commun à l'article XX a), b) et d), est un critère en deux étapes.

9. Pour commencer, un groupe spécial doit établir une détermination préliminaire de la nécessité en soupesant et en mettant en balance les facteurs pertinents tels que: l'importance relative des intérêts communs ou des valeurs communes que la mesure vise à protéger; la mesure

dans laquelle elle favorise la réalisation de l'objectif de politique générale; et son caractère restrictif pour le commerce.

10. Généralement, plus les intérêts ou les valeurs sont importants ou vitaux, plus la contribution de la mesure à l'objectif est importante; et moins la mesure est restrictive pour le commerce, plus il est probable qu'elle sera jugée nécessaire.

11. Si ce processus de soupesage et de mise en balance aboutit à une détermination préliminaire de la "nécessité", alors cette détermination doit être confirmée au moyen de la comparaison de la mesure en cause avec une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce.

12. Pour évaluer les mesures de l'Indonésie au regard de l'article XX a), b) ou d), le Groupe spécial devrait d'abord établir une détermination préliminaire de la nécessité en soupesant et en mettant en balance l'importance relative des intérêts communs ou des valeurs communes que la mesure vise à protéger, la mesure dans laquelle elle favorise la réalisation de l'objectif de politique générale, et le degré de son caractère restrictif pour le commerce. C'est uniquement si une détermination préliminaire de la nécessité a été établie que le Groupe spécial devrait vérifier cette détermination en évaluant la mesure au regard d'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce. La mesure devrait uniquement être jugée nécessaire si une évaluation préliminaire de la nécessité a été établie et s'il n'y a pas de mesure de rechange moins restrictive pour le commerce qui apporterait une contribution équivalente à la réalisation de l'objectif.

IV. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE: RESTRICTIONS QUANTITATIVES À L'IMPORTATION, LICENCES D'IMPORTATION DISCRÉTIONNAIRES, OU MESURES À LA FRONTIÈRE SIMILAIRES

13. Au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*, les Membres de l'OMC sont obligés de ne pas maintenir de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni d'y recourir ni d'y revenir.

14. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 mentionne des exemples de mesures non tarifaires prohibées, telles que les restrictions quantitatives à l'importation et les régimes de licences d'importation discrétionnaires, ainsi qu'une catégorie résiduelle de mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits. Si un Membre adopte ou maintient une mesure non tarifaire énumérée dans la note de bas de page 1, il contrevient à l'article 4:2.

15. D'après l'approche suivie dans l'affaire *Turquie – Riz*, il faudrait évaluer la condition relative à l'insuffisance au niveau national de l'Indonésie pour déterminer si elle constitue une restriction quantitative à l'importation en prohibant ou en restreignant les importations de produits spécifiques lorsqu'elle n'est pas remplie.

16. La condition relative à l'insuffisance au niveau national peut aussi être évaluée en vue de déterminer si elle constitue une licence d'importation discrétionnaire non admissible en ne prévoyant aucun critère permettant de déterminer l'insuffisance au niveau national.

17. S'il n'est pas déterminé que la condition relative à l'insuffisance au niveau national est une restriction quantitative à l'importation ou une licence d'importation discrétionnaire, la condition peut être évaluée en vue de déterminer si elle constitue une mesure "similaire" du fait qu'elle présente une similarité ou une ressemblance suffisante avec une restriction quantitative à l'importation ou une licence d'importation discrétionnaire.

18. De même, les créneaux de présentation des demandes stricts et les périodes de validité courtes, ainsi que les prescriptions relatives à l'utilisation finale, peuvent être évalués en vue de déterminer si ce sont des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures "similaires" du fait qu'ils ont un effet limitatif sur la quantité d'importations.

ANNEXE D-5

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

I. ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994

1. L'article XI:1 du GATT de 1994 contient l'un des principes fondamentaux du système juridique GATT/OMC¹, à savoir la prohibition générale des restrictions quantitatives.

2. L'article XI:1 prévoit l'élimination des restrictions ou prohibitions à l'importation et à l'exportation autres que les droits, taxes ou autres impositions.

3. L'Organe d'appel s'est appuyé sur une définition du terme "prohibition" comme "legal ban on the trade or importation of a specified commodity" (interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné).²

4. Dans les mêmes différends, l'Organe d'appel a indiqué que le terme "restriction" désignait "[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 qui avait un effet limitatif.³

5. L'emploi du mot "quantitatives" dans le titre de l'article XI donne à penser que cet article vise uniquement les prohibitions et restrictions "qui limitent la quantité ou le volume d'un produit qui est importé ou exporté".⁴ "[C]ette disposition ne couvre pas juste *n'importe quelle* restriction ou prohibition".⁵ Le mot "quantitatives" dans le titre de l'article XI éclaire le sens des mots "prohibition" et "restriction". L'Organe d'appel souligne qu'il doit s'agir d'une prohibition ou restriction "à l'importation ..., à l'exportation ou à la vente pour l'exportation". Selon lui, "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".⁶ L'Union européenne comprend, comme l'Organe d'appel, qu'"il n'est pas nécessaire de démontrer [l'incidence d'une restriction] en quantifiant les effets de la mesure en cause". Par contre, "la conception, [l]es principes de base et ... la structure révélatrice ... examiné[s] dans [leur] contexte pertinent"⁷ devraient selon l'Union européenne révéler une dimension quantitative discernable, sous la forme d'un effet limitatif sur la quantité ou la valeur d'un produit importé/exporté.

6. Pour évaluer si la mesure en cause est compatible avec l'article XI:1, il faut s'attacher davantage au fond qu'à la forme.⁸ Cela implique qu'une telle restriction peut être imposée *de jure* ou *de facto*.⁹

7. Pour l'Union européenne, l'Indonésie utilise un ensemble de mesures qui – sous différentes formes – sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Certaines mesures de l'Indonésie constituent des prohibitions pures et simples. D'autres prohibent les importations de certains

¹ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.63.

² Rapports 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 (citant le Shorter Oxford English Dictionary, 6^{ème} édition, W.R. Trumble, A. Stevenson (éds) (Oxford University Press, 2007), volume 2, page 2363).

³ Rapports 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 (citant le Shorter Oxford English Dictionary, 6^{ème} édition, W.R. Trumble, A. Stevenson (éds) (Oxford University Press, 2007), volume 2, page 2553).

⁴ Rapports 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 320.

⁵ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁶ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁷ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.271.

⁹ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17.

produits dans certaines circonstances. D'autres encore imposent des limites numériques pour les importations. De l'avis de l'Union européenne, ces trois types de mesures sont clairement des "prohibitions" ou, respectivement, des "restrictions" aux fins de l'article XI:1. Des mesures d'un autre type encore affectent la situation des importateurs en matière de concurrence. Elles sont aussi incompatibles avec l'article XI:1 dans la mesure où elles ont une *dimension quantitative discernable*, sous la forme d'un effet limitatif sur la quantité ou la valeur d'un produit importé/exporté.

II. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

8. Dès lors qu'une mesure correspond à l'un des types énumérés dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, une mesure à la frontière qui impose des prohibitions ou restrictions incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 entraîne aussi une violation de l'article 4:2.¹⁰ Toutefois, ce parallélisme entre l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ne semble uniquement adéquat que si l'article XI:1 du GATT de 1994 n'est pas interprété de façon excessivement large, c'est-à-dire s'il est compris de telle manière que ce n'est pas juste *n'importe quelle* condition à l'importation qui peut relever de cette disposition.

9. Si tel est le cas et si des considérations parallèles s'appliquent, alors les mesures qui sont couvertes par l'article 4:2 peuvent être distinguées de celles qui ne le sont pas au moyen d'un examen des arguments similaires susmentionnés, en ce qui concerne l'article XI:1 du GATT de 1994.

III. RÉGIME D'IMPORTATION DANS SON ENSEMBLE

10. Pour déterminer si cinq prescriptions liées au commerce fonctionnaient de telle manière qu'elles constituent une mesure *unique*, le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a tenu compte de trois facteurs: a) la manière dont les plaignants ont présenté leurs allégations en ce qui concerne les mesures en cause; b) la position du défendeur; et c) la manière dont ces prescriptions fonctionnaient et étaient liées les unes aux autres, pour déterminer si elles pouvaient être considérées comme autonomes ou indépendantes.¹¹ Le Groupe spécial a constaté que les prescriptions en cause constituaient une mesure unique. Sa constatation selon laquelle ces prescriptions étaient liées les unes aux autres était principalement fondée sur deux considérations. Premièrement, "dans bon nombre des cas pour lesquels il exist[ait] des éléments de preuve" le Membre de l'OMC avait imposé une combinaison de prescriptions aux opérateurs économiques.¹² Selon le Groupe spécial, cela indiquait l'existence d'"une mesure globale unique".¹³ Cette indication n'était pas, de l'avis du Groupe spécial, contredite par le fait que les prescriptions *pouvaient* être imposées séparément.¹⁴ Le deuxième aspect clé pour le Groupe spécial était qu'"il appar[issait] que les prescriptions constitu[aient] différents éléments qui contribu[aient] selon leurs différentes combinaisons et leurs divers degrés – dans le cadre d'une mesure unique – à la réalisation d'objectifs de politique générale communs qui orient[aient] [la politique commerciale de ce Membre de l'OMC]. L'examen séparé de chacune des [restrictions] irait donc à l'encontre de la nature de la mesure, en opérant une segmentation artificielle qui ne refléterait pas fidèlement la manière dont la mesure fonctionn[ait] dans la pratique. De plus, l'examen individuel des prescriptions ne prendrait pas en compte certaines des principales caractéristiques de la mesure [...], à savoir sa flexibilité et son adaptabilité".¹⁵

11. Ayant examiné les éléments de preuve présentés par les plaignants et le défendeur, l'Union européenne note que les objectifs proclamés par l'Indonésie sont l'autosuffisance alimentaire et la promotion de la production nationale. Chaque composante individuelle du régime de licences d'importation indonésien est imprégnée de cet objectif. L'Union européenne est d'accord avec les plaignants¹⁶ et avec l'Australie en tant que tierce partie¹⁷ pour dire que ces régimes de licences

¹⁰ Par exemple, rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 762.

¹¹ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.222.

¹² Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.225.

¹³ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.227.

¹⁴ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.227.

¹⁵ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.228.

¹⁶ Nouvelle-Zélande, PCE, paragraphes 198 à 202; 271 à 277: États-Unis, PCE, paragraphes 210 à 216; 250 à 254; 317 à 326; 359 à 364.

d'importation dans leur ensemble imposent une restriction encore plus grande que leurs composants individuels sur les importations d'animaux et de produits d'origine animale, d'une part, et de produits horticoles, d'autre part. Opérer une segmentation artificielle entre les différents éléments appliqués aux importations ne refléterait pas de manière exacte la façon dont le régime de licences d'importation fonctionne en pratique s'agissant des animaux et des produits d'origine animale, d'une part, et des produits horticoles, d'autre part. De l'avis de l'Union européenne, outre les prescriptions individuelles qui font partie du régime, le Groupe spécial devrait aussi considérer l'effet du régime de licences d'importation indonésien sur les importations d'animaux et de produits d'origine animale dans son ensemble, ainsi que l'effet du régime sur les produits horticoles dans son ensemble.

IV. EFFETS SUR LE COMMERCE

12. Au paragraphe 71 de sa première communication écrite, l'Indonésie note ce qui suit: "Les plaignants n'ont versé au dossier aucun élément de preuve attestant que les volumes *totaux* d'importation avaient diminué à cause des créneaux de présentation des demandes et des périodes de validité concernant les licences d'importation" (italique dans l'original). L'Indonésie fait des déclarations similaires tout au long de sa communication. L'Union européenne souscrit au point de vue des Groupes spéciaux *Colombie – Bureaux d'entrée* et *Argentine – Mesures à l'importation* selon lequel "dans la mesure où un plaignant pouvait démontrer l'existence d'une violation de l'article XI:1 sur la base de la conception, la structure et l'architecture de la mesure, "il ne serait pas nécessaire de considérer le volume des échanges ni l'existence d'un lien de causalité entre la mesure et ses effets sur le volume des échanges"". ¹⁸ À son avis, l'effet limitatif des mesures indonésiennes découle de leur conception. Il n'était tout simplement pas nécessaire que les plaignants présentent des éléments de preuve de l'effet sur le volume des échanges. Néanmoins, les plaignants ont en fait présenté des éléments de preuve quantitatifs substantiels.

V. ARTICLE XX DU GATT DE 1994

13. L'Indonésie s'appuie sur trois exceptions prévues à l'article XX du GATT de 1994, aux alinéas a), b) et d), pour justifier ses mesures.

14. Premièrement, l'exception relative à la "moralité publique". L'Indonésie allègue que, pour "éviter que les consommateurs ne soient induits en erreur quant à la question de savoir si certains produits alimentaires sont halal"¹⁹, elle limite "les produits horticoles importés aux utilisations qui exigent naturellement un certain niveau d'étiquetage".²⁰ D'après ce que comprend l'UE, le système fonctionne de sorte que les importateurs doivent transférer les produits horticoles importés à un distributeur, tandis que les distributeurs sont autorisés à vendre ces produits sur les marchés traditionnels. Si c'est bien le cas, l'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi ces restrictions qui s'appliquent spécifiquement aux importateurs devraient être justifiées. En ce qui concerne les produits importés d'origine animale, l'UE comprend que l'Indonésie exige que ces produits soient halal (à l'exception de ceux qui proviennent d'abattoirs de porcs).²¹ À partir de là, l'UE se demande comment les consommateurs pourraient être induits en erreur si ces produits sont vendus sur les marchés traditionnels.

15. Deuxièmement, l'Indonésie allègue que certaines de ses mesures sont "nécessaires 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. Il n'y a pas d'élément de preuve que les mesures de l'Indonésie sont "nécessaires", et l'Indonésie ne semble pas non plus avoir envisagé d'autres solutions moins restrictives pour le commerce. Les références faites par l'Indonésie à l'article XX b) devraient être rejetées.

16. Troisièmement, l'Indonésie s'appuie sur l'article XX d) pour certaines de ses mesures. L'Union européenne ne voit pas de quelle loi ou de quel règlement en particulier les mesures de l'Indonésie sont censées, d'après ses allégations, assurer le respect. Elle considère également que

¹⁷ Australie, communication écrite en tant que tierce partie, paragraphe 60.

¹⁸ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.264, citant le rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.252.

¹⁹ Indonésie, PCE, paragraphe 159.

²⁰ Indonésie, PCE, paragraphe 159.

²¹ Australie, communication écrite en tant que tierce partie, paragraphe 93.

les éléments de preuve et l'examen de la "nécessité" et des "autres solutions raisonnablement disponibles" de l'Indonésie font défaut.

17. En ce qui concerne les trois motifs de justification allégués (alinéas a), b), et d)), il faut aussi noter qu'ils ne respectent pas le texte introductif de l'article XX car, de l'avis de l'UE, les mesures font partie intégrante de la politique d'autosuffisance alimentaire proclamée et sont donc une restriction déguisée au commerce international.

ANNEXE D-6

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU JAPON

I. Mesures ayant des effets limitatifs et relevant de l'article XI:1 du GATT de 1994

1. Le Japon considère que l'article XI:1 du GATT de 1994 n'impose pas un seuil élevé s'agissant des effets limitatifs qu'une mesure doit avoir pour constituer une "restriction". En fait, il peut être constaté qu'une mesure a des effets limitatifs quand elle *limite les possibilités de concurrence pour les produits importés*¹ en limitant les possibilités d'importation.²

2. Cette interprétation est compatible avec les constatations formulées dans des affaires antérieures, selon lesquelles des effets limitatifs découlent d'un large éventail de perspectives et de caractéristiques de la mesure en cause. Ces caractéristiques ne se bornent pas aux limites numériques explicites pour les importations; elles incluent aussi les incertitudes quant à savoir si les importations sont permises, le fait de ne pas autoriser les importateurs à importer les quantités qu'ils souhaitent ou dont ils ont besoin, etc.³

3. Les trois considérations suivantes étayaient aussi une interprétation large du concept d'"effets limitatifs" et par conséquent du terme "restriction" employé à l'article XI:1 du GATT de 1994, comme indiqué plus haut. Premièrement, c'est un principe fondamental du GATT de 1994 que les droits de douane, qu'il s'agit de réduire par le biais de concessions réciproques et d'appliquer sur une base NPF, sont le moyen préféré de protection aux frontières et le seul acceptable, alors que les autres types de mesures restrictives pour le commerce sont prohibées à moins d'être expressément exclues au titre de l'article XI:2 ou justifiées par les exceptions explicites prévues à l'article XX du GATT de 1994.⁴

4. Deuxièmement, les mesures qui sont exclues de la prohibition au titre de l'article XI:1 sont spécifiquement mentionnées à l'article XI:1 lui-même ("droits, taxes ou autres impositions") et à l'article XI:2. Ces exclusions expresses donnent à penser que l'intention était de prohiber toutes les autres mesures ayant des effets limitatifs au titre de l'article XI:1.

5. Troisièmement, l'application d'un seuil élevé pour les effets limitatifs pourrait entraîner le contournement des disciplines du GATT en autorisant des mesures qui limitent les possibilités de concurrence pour les produits importés au moyen de limitations à l'importation, mais qui n'ont pas d'objectifs de politique générale sous-jacents justifiables. À l'inverse, une mesure à l'importation (y compris les procédures ou les formalités pour importer) ayant pour effet de limiter les possibilités d'importation mais répondant à des objectifs de politique publique légitimes (comme l'évaluation des risques pour la santé ou l'environnement que présentent certains produits importés) pourrait être justifiée au titre des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT, pour autant que les autres prescriptions spécifiques énoncées dans cette disposition (comme le texte introductif ou les prescriptions relatives à la nécessité/au rapport prévus dans chaque alinéa) soient remplies. Par conséquent, les restrictions à l'importation qui répondent à des objectifs de politique générale justifiables pourraient être dûment prises en compte au titre des disciplines du GATT et il n'est pas vrai que les restrictions légitimes du commerce sont prohibées d'une manière

¹ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, WT/DS155/R, 16 février 2001, paragraphe 11.20 (pas d'italique dans l'original), citant le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, WT/DS8/AB/R-WT/DS10/AB/R-WT/DS11/AB/R, 4 octobre 1996, page 19, et le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Boissons alcooliques*, WT/DS75/84/AB/R, 18 janvier 1999, paragraphes 119; 120 et 127. Cette constatation est mentionnée dans le rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, WT/DS366/R, 27 avril 2009, paragraphe 7.236.

² Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, WT/DS/302/R, 26 novembre 2004, paragraphe 7.261.

³ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.240, rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, WT/DS438/R-WT/DS444/R-WT/DS445/R, 26 juin 2014, paragraphe 6.474 (pas infirmé par l'Organe d'appel).

⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Inde – Droits d'importation additionnels*, WT/DS360/AB/R, 26 juin 2014, paragraphe 159, notant aussi le rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, WT/DS34/R, 31 mai 1999, paragraphe 9.63.

déraisonnable par une interprétation large du concept d'effets limitatifs.

6. En ce qui concerne l'argument des plaignants selon lequel les procédures de licences d'importation qui sont utilisées pour mettre en œuvre une restriction correspondante et qui ont un effet limitatif ou restrictif additionnel peuvent être incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation⁵, le Japon comprend que de telles procédures, qui sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, pourraient être justifiées au regard de l'article XX d), à condition que la mesure correspondante ne soit pas incompatible avec le GATT et pour autant que les procédures de licences satisfassent à toutes les autres prescriptions du texte introductif et de l'alinéa d) de l'article XX du GATT de 1994. La possibilité d'invoquer l'article XX d) dans ces circonstances vient aussi à l'appui d'une interprétation large du concept d'"effets limitatifs" et, donc, du champ des mesures prohibées en tant que "restrictions" au titre de l'article XI:1

7. Le Japon aimerait aussi faire des observations sur deux arguments spécifiques présentés par l'Indonésie concernant l'effet limitatif. Premièrement, l'Indonésie semble insister sur le fait que l'effet limitatif devrait être "quantitatif"⁶, puisqu'elle fait valoir que les effets doivent être quantifiés.⁷ Elle semble aussi faire valoir que la démonstration d'un effet réel sur le commerce est requise pour établir l'effet limitatif lorsqu'elle affirme que "les plaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant que la prescription de réalisation a eu une incidence défavorable sur les courants commerciaux".⁸ Or l'Organe d'appel a précisé ce qui suit: "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".⁹ Par conséquent, la nécessité d'établir les effets sur le commerce au titre de l'article XI:1 a été clairement rejetée. De surcroît, le Japon comprend qu'il suffit que la mesure ait *des effets sur les possibilités d'importation* et qu'il suffit également que *la limitation de la quantité ou du volume soit démontrée qualitativement au moyen d'un examen de la structure de la mesure*.

8. Deuxièmement, l'Indonésie fait aussi valoir que les mesures doivent être "le résultat direct de l'action des pouvoirs publics, et ne [...] pas [être] dictées par les actions de parties privées".¹⁰ Le Japon remarque cependant que les mesures qui ont des effets limitatifs constituent des "restrictions" même quand il y a des actions de parties privées, à condition que les acteurs privés soient poussés à agir d'une certaine façon en réponse à la limitation des possibilités d'importation, compte tenu de la conception, des principes de base et de la structure de la mesure. En l'espèce, les mesures indiquées par les plaignants sont sans aucun doute imputables au gouvernement indonésien et les actions des parties privées alléguées par l'Indonésie sont le résultat inévitable causé par la conception, les principes de base et la structure révélatrice de ces mesures.

II. Invocation par l'Indonésie de l'article XX du GATT de 1994

9. La charge qui incombe au défendeur de démontrer que la mesure contestée satisfait à toutes les prescriptions de l'article XX¹¹ inclut non seulement la charge d'invoquer la disposition, mais aussi la charge d'étayer sa défense avec des arguments et des éléments de preuve suffisants pour établir des éléments *prima facie*.¹² Le Japon se demande si ce que l'Indonésie présente dans sa première communication écrite concernant l'article XX est suffisant pour établir des éléments *prima facie* et pour s'acquitter de la charge qui lui incombe en dernier ressort au titre de

⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 381 à 384 et Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 420 (citant le rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.955 et 7.957).

⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 116.

⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 135, 152, 156 et 165.

⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 141. Voir aussi le paragraphe 161.

⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

¹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 119.

¹¹ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, pages 24 à 26; rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)/États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane*, paragraphe 300.

¹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 323; rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes (Thaïlande)/États-Unis – Directive sur les cautionnements en douane*, paragraphe 300; rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 180.

l'article XX. Concrètement, l'Indonésie ne fait que des références en passant à l'article XX, sans fournir d'argumentation spécifique sur les éléments qu'elle doit établir au titre de cette disposition.

10. L'invocation par l'Indonésie des alinéas a), b) et d) n'est pas suffisamment spécifique. Par exemple, l'Indonésie n'indique pas les lois ou règlements compatibles avec le GATT dont les mesures contestées visent, d'après ses allégations, à assurer le respect conformément à l'alinéa d).

11. L'Indonésie ne fournit pas non plus d'éléments à l'appui de son allégation selon laquelle les mesures contestées sont "nécessaires". Bien que la jurisprudence de l'OMC ait identifié trois facteurs qui doivent être soupesés et mis en balance aux fins du critère de la "nécessité" – à savoir i) l'importance de l'objectif de politique générale poursuivi, ii) le caractère restrictif pour le commerce de la mesure et iii) la contribution de la mesure à l'objectif de politique générale poursuivi¹³ –, l'Indonésie n'a pas fourni d'arguments ou d'éléments de preuve qui permettraient de procéder à une évaluation, en particulier pour les deux derniers facteurs.

12. Par exemple, en ce qui concerne les limitations relatives à l'utilisation finale, l'Indonésie présente, dans ses allégations, une justification au titre de l'alinéa a) sur la base des règlements halal allégués. Elle ajoute qu'une mesure de rechange concernant l'étiquetage n'est pas faisable et que la meilleure façon d'atteindre l'objectif est de limiter les utilisations et les circuits de distribution des produits importés à ceux pour lesquels les vendeurs ont le plus de possibilités de donner des informations fiables au moment de l'utilisation finale (par exemple en énumérant les produits alimentaires sur les menus des restaurants).¹⁴ Cependant, la prescription relative à l'utilisation finale est très restrictive pour le commerce car elle prohibe tout transfert direct de tous produits importés vers les consommateurs et les détaillants, que ces produits importés soient en réalité halal ou non, alors qu'il n'y a pas de restrictions parallèles pour les circuits empruntés par les produits nationaux, les consommateurs étant présumés être capables de choisir des aliments halal correctement, sans intervention des pouvoirs publics sur le marché. Par conséquent, le Japon se demande si la mesure est "nécessaire" pour l'objectif déclaré d'éviter un malentendu aux consommateurs sur le point de savoir si les aliments sont ou non halal.

13. Considérant que le but de l'article XX est non seulement de protéger le droit d'un Membre de poursuivre certains objectifs non commerciaux, mais aussi d'équilibrer ce droit avec le devoir qu'a ce même Membre de respecter les droits conventionnels des autres Membres¹⁵, le Japon pense qu'il est d'une importance fondamentale qu'un Membre invoquant l'article XX indique son objectif de politique générale de façon suffisamment précise et qu'il donne des éléments de preuve et des arguments suffisants pour confirmer que la mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs qui ont été spécifiquement identifiés en soupesant et en mettant en balance les facteurs susmentionnés, et qu'elle ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce international.

III. Arguments de l'Indonésie basés sur son statut de pays en développement ou ses ressources limitées

14. L'Indonésie mentionne à plusieurs reprises son statut de pays en développement et ses ressources limitées, en particulier dans le contexte de son invocation de l'article XX aux fins de la justification de ses mesures.¹⁶ Toutefois, rien ne permet d'appliquer l'article XX de manière plus souple ou d'alléger la charge de la preuve au motif que le Membre qui invoque ce moyen de défense a des ressources limitées ou le statut de pays en développement. En fait, l'Organe d'appel a reconnu que, dans le contexte de l'évaluation de la "nécessité", la capacité d'un Membre pouvait être pertinente pour examiner si une mesure de rechange était raisonnablement applicable.¹⁷ Par conséquent, dans le contexte de l'article XX du GATT de 1994, le statut de pays en développement et les ressources limitées pourraient être dûment traités et pris en compte dans le soupesage et la mise en balance des facteurs pertinents, et la charge de prouver qu'il est satisfait aux prescriptions de l'article XX ne devrait pas être réduite par la simple invocation du statut de pays en

¹³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 162 à 165; rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 178.

¹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 158, 159 et 166.

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 156 et 159.

¹⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 4, 9, 136, 140 et 142.

¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 171.

développement.

15. Le Japon note aussi que l'Indonésie insiste particulièrement sur le caractère limité de ses ressources financières, humaines et autres.¹⁸ À cet égard, il convient avec l'Australie que l'"explication [de l'Indonésie] donne à penser que ces mesures sont conçues pour servir un objectif de répartition des ressources" et que "les mesures d'exécution ... compatibles avec l'Accord sur l'OMC n'entraînent pas [un] transfert onéreux des coûts liés à l'application [sur les produits importés et les détaillants de produits importés], qui sont habituellement supportés par le Trésor public du Membre".¹⁹

IV. Question de la "cible mobile"

16. Le Japon partage la préoccupation des États-Unis quant à la question dite de la "cible mobile". Alors que "l'Indonésie a, *encore et encore*, apporté des modifications aux régimes de licences d'importation"²⁰, les États-Unis ont rappelé l'objectif du système de règlement des différends de l'OMC, qui est "d'arriver à une solution positive des différends", et ont souligné que l'"Indonésie ne [pouvait] pas se soustraire à un examen approfondi, au titre du Mémorandum d'accord, de ses régimes de licences d'importation et des prohibitions et restrictions qui les constituaient *en modifiant ou en remplaçant continuellement ses règlements*".²¹

17. L'Organe d'appel a fait observer, dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, que des instruments juridiques qui étaient modifiés ou remplacés *pendant* la procédure d'un groupe spécial pourraient faire l'objet de constatations par celui-ci, dans la mesure où la mesure *restait essentiellement la même*.²² Il peut y avoir d'autres circonstances pouvant justifier d'autoriser les groupes spéciaux à faire des constatations concernant des mesures postérieures à leur établissement. Ce type d'approche flexible est utile pour éviter le contournement, et aide à "*arriver à une solution positive*" du différend²³ et à un "règlement rapide" de la question.²⁴ Par conséquent, le Japon considère que, si les règlements qui sous-tendent les régimes de licences d'importation en cause sont modifiés ou remplacés par le défendeur *pendant* la présente procédure de groupe spécial et si ces régimes de licences d'importation restent essentiellement les mêmes, le Groupe spécial pourrait examiner à bon droit les mesures.

¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 4, 136, 140 et 142.

¹⁹ Australie, communication en tant que tierce partie, paragraphes 88 et 89 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 181).

²⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 5. (pas d'italique dans l'original)

²¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 6. (pas d'italique dans l'original)

²² Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, WT/DS207/AB/R, 23 septembre 2002, paragraphe 139.

²³ Article 3:7 du Mémorandum d'accord. (pas d'italique dans l'original)

²⁴ Article 3:3 du Mémorandum d'accord.

ANNEXE D-7**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE LA CORÉE**

1. La Corée estime que les Membres de l'OMC ont le droit de chercher à atteindre des objectifs de politique publique et réglementaire nationaux légitimes, y compris dans le domaine de la santé publique. Ce droit de réglementer devrait être protégé en tant que droit souverain de tous les Membres et est suffisamment reflété dans le GATT de 1994, ainsi que dans l'Accord sur l'agriculture.

2. En même temps, la Corée garde à l'esprit l'autre pilier du système commercial de l'OMC, qui consiste à "favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges". Pour résoudre le présent différend, il est important de trouver le bon équilibre entre la poursuite d'objectifs de santé publique, d'une part, et la préservation du libre-échange, d'autre part.

3. L'Indonésie emploie un régime de licences d'importation dont elle dit qu'il est transparent, automatique, et compatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Cependant, la Corée note qu'au titre des règlements indonésiens les demandes d'autorisation d'importation ne peuvent être présentées que quand certaines restrictions strictes sont respectées. Ces restrictions incluent la propriété de la capacité de stockage et du matériel de transport, ainsi qu'un créneau de six mois à compter de la récolte pour l'importation de produits horticoles frais. Nous demandons au Groupe spécial de considérer, au moment d'examiner l'allégation de l'Indonésie selon laquelle son régime de licences d'importation est transparent, automatique, et compatible avec les règles de l'OMC, s'il est possible et faisable pour les demandeurs de satisfaire à ces prescriptions.

4. L'Indonésie affirme que le prix de référence pour les piments et les échalotes, qui prohibe l'importation de ces produits lorsque le prix du marché en Indonésie tombe au-dessous du prix seuil, n'a que peu ou pas d'incidence sur la publication des recommandations relatives à l'importation de produits horticoles (RIPH), et par conséquent n'entre pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. À cet égard, le Groupe spécial doit là encore établir une détermination factuelle sur l'effet qu'a le prix de référence sur la détermination de la quantité de piments et d'échalotes importés en Indonésie. Selon la Corée, la prescription relative aux prix de référence non seulement fait office d'interdiction pure et simple des importations lorsque les prix sont bas, mais est aussi un élément dissuasif pour le commerce et une source d'incertitude pour les importateurs lorsque les prix sont au-dessus du seuil.

5. De plus, l'Indonésie affirme que la prescription imposant aux importateurs d'indiquer le point d'entrée n'est guère astreignante et n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Elle fait valoir que les importateurs sont libres de choisir entre de nombreux points désignés. Cependant, notre expérience est que la mesure pertinente, l'Ordonnance du Ministère de l'agriculture (n°42/Permatan/OT.140/6/2012) publiée en septembre 2012, a nettement réduit le nombre de points d'entrée disponibles – trois actuellement au lieu de huit, plus un aéroport. L'Ordonnance s'est aussi traduite par des inspections renforcées et l'adoption d'un système de contingents à ces points d'entrée.

6. Nous convenons avec l'Union européenne que l'article XI:1 du GATT de 1994 n'interdit pas toute condition qui impose une charge sur les importations ou a une incidence négative sur elles. En même temps, dans des constatations antérieures, l'Organe d'appel a indiqué qu'une mesure pouvait être contraire à l'article XI:1 du GATT même en l'absence de limites numériques pour les importations, par exemple lorsque les possibilités de concurrence pour les produits importés ont pâti d'une incidence défavorable. En l'espèce, la Corée pense que les effets préjudiciables des mesures de l'Indonésie sur les importations ne laissent guère d'ambiguïté ou de doute quant au point de savoir si un seuil quelconque fixé par l'article XI:1 du GATT a été atteint.

7. En résumé, nous considérons que les effets cumulatifs des mesures de l'Indonésie en cause – à savoir les créneaux temporels limités dans lesquels les importateurs peuvent demander des permis d'importation, le choix restreint entre les points d'entrée pour les importateurs, la prescription relative à la capacité de stockage propre, le système de prix de référence – atteignent un niveau qui revient à imposer effectivement des restrictions quantitatives à l'importation. Cela, constitue, selon nous, une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 et, par suite, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

ANNEXE D-8

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE LA NORVÈGE

I. ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET CONDITIONS FIXES DES LICENCES

1. Il n'y a apparemment pas de désaccord entre les parties au différend quant au fait que le terme "restriction" employé à l'article XI:1 du GATT de 1994 doit être interprété comme désignant quelque chose qui a un "effet limitatif", ce qui a aussi été confirmé par de nombreux groupes spéciaux.¹ Qui plus est, les parties semblent convenir que les seules mesures excluent du champ d'application de la disposition sont celles qui prennent la forme de "droits, taxes ou autres impositions".²

2. L'Indonésie affirme dans sa première communication écrite que "[d]es mesures sont "institu[ées] ou ... maint[enues]" par un Membre lorsqu'elles sont le résultat direct de l'action des pouvoirs public et ne sont pas dictées par les actions de parties privées".³ Il apparaît que l'Indonésie a l'impression que les plaignants font valoir que les importateurs ne peuvent pas indiquer leurs propres conditions d'importation dans leurs licences d'importation, conformément à l'article XI:1 du GATT de 1994.⁴ Selon l'Indonésie, ces "conditions d'importation auto-imposées" ne sont pas des mesures "instituées ou maintenues" par elle, ce qui est l'une des prescriptions à respecter pour que quelque chose puisse être considéré comme une restriction au sens de l'article XI:1.⁵ Il apparaît que l'argument de l'Indonésie repose sur le fait que le régime prévoit que les importateurs définissent les conditions au départ, en indiquant dans leurs demandes de licences d'importation le type spécifique des produits devant être importés, le pays d'origine de ces produits et le point d'entrée par lequel ils entreront en Indonésie. Du point de vue de la Norvège, il apparaît qu'il s'agit là d'une interprétation erronée des arguments des plaignants, qui ne concerne pas la *mesure* en cause.

3. D'après la lecture que la Norvège donne des premières communications écrites de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis, respectivement, ces deux parties font valoir que c'est le fait que les conditions des licences, telles qu'elles sont énoncées dans les recommandations relatives à l'importation de produits horticoles (RIPH) et les autorisations d'importation, soient *fixes* et *ne puissent pas être modifiées* au cours d'un semestre, qui constitue la restriction, car toute dérogation à ces conditions est prohibée.⁶ À cet égard, il est important de garder à l'esprit que les RIPH et les autorisations d'importation sont délivrées avec une période de validité de six mois. Comme l'ont souligné les plaignants, de précédents groupes spéciaux ont constaté que des mesures imposant le même type de limites que celles qui figurent dans le régime d'importation indonésien violaient l'article XI:1 du GATT de 1994.⁷ Par exemple, le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a conclu que les restrictions limitant les importations en provenance du Panama à deux points d'entrée en Colombie limitaient les "possibilités concurrentielles" et avaient par conséquent un effet limitatif sur les importations arrivant du Panama ce qui était contraire à l'article XI:1.⁸ En outre, dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a constaté qu'une mesure qui, en réalité, avait pour conséquence qu'un importateur ne soit pas "libre d'importer autant [...] qu'il pourrait importer sans cela", constituait une restriction.⁹ Par conséquent, la Norvège est d'accord avec les plaignants pour dire que le fait qu'on empêche les importateurs de répondre aux fluctuations du marché et à d'autres facteurs qui ont normalement une incidence sur

¹ Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

² Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 207; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 142; Indonésie, première communication écrite, paragraphes 118 à 120.

³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 119.

⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 137.

⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138.

⁶ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 221; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 161.

⁷ Nouvelle-Zélande, première communication écrite, paragraphe 227; États-Unis, première communication écrite, paragraphes 165 et 166.

⁸ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274.

⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.320.

les importations pendant les périodes de validité, ainsi que de prendre en considération des facteurs liés à l'importation qu'ils n'avaient pas prévus au début de la période de validité, aura un effet limitatif sur le commerce. Quant à la mesure contestée, il ne s'agit donc pas de "*parties privées qui déterminent les conditions des licences d'importation*", comme le dit l'Indonésie¹⁰, mais de la mesure qui limite ce que les importateurs peuvent importer.

4. Le fait que les importateurs soient "libres de modifier leurs conditions d'importation entre une demande de licence et la suivante"¹¹ ne change pas le fait que cette limitation a un effet limitatif pendant un semestre donné. De surcroît, il faut aussi garder à l'esprit que les possibilités d'importation liées à la disponibilité des produits, etc., sont susceptibles de changer d'un semestre à l'autre. Il n'est pas évident que ce qu'une entreprise a "[la] volonté et [la] capacité [...] d'exporter"¹² à un moment donné soit aussi souhaité et disponible de nombreux mois plus tard. Quoi qu'il en soit, il s'agira là d'une restriction au commerce contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.

II. POSSIBILITÉ D'INVOQUER LE GATT DE 1994 EN RELATION AVEC L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

5. Dès le départ, le texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 renvoie explicitement au GATT lui-même, en soulignant ce qui suit: "rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application" des mesures spécifiques énumérées dans la disposition. Cependant, l'Organe d'appel a estimé que l'article XX pouvait être invoqué aussi comme moyen de défense pour ce qui est de dispositions autres que celles du GATT.¹³

6. Certains accords visés contiennent un renvoi à l'article XX, par exemple l'Accord sur les MIC, qui incorpore explicitement le droit d'invoquer toutes les exceptions du GATT de 1994. À cet égard, la Norvège note que le Groupe spécial *Matières premières* a dit que "le fondement juridique de l'application des exceptions de l'article XX aux obligations énoncées dans l'Accord sur les MIC est le texte de l'incorporation figurant dans l'Accord sur les MIC, et non le texte de l'article XX du GATT de 1994".¹⁴ D'autres accords visés, comme l'AGCS, l'Accord sur les ADPIC, l'Accord OTC et l'Accord SPS, incluent leurs propres exceptions ou prévoient leurs propres flexibilités.

7. Dans sa première communication écrite, l'Indonésie invoque l'article XX du GATT de 1994 comme une exception à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁵ Selon elle, cette interprétation a été confirmée par le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*.

8. La jurisprudence de l'OMC donne des indications limitées en ce qui concerne la relation entre l'article XX du GATT de 1994 et l'Accord sur l'agriculture, et la Norvège apprécierait que le Groupe spécial donne des éclaircissements sur cette question. C'est aussi un sujet important car l'article XI du GATT et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture traitent tous deux des restrictions quantitatives.

9. Nous notons que l'Accord sur l'agriculture ne contient ni clause relative aux exceptions générales ni renvoi aux exceptions du GATT de 1994, contrairement à l'Accord sur les MIC. Nous convenons avec l'Indonésie que la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 donne des indications sur le champ d'application dudit article. Toutefois, nous ne lisons pas nécessairement cette note de bas de page comme prévoyant que l'article XX constitue un *fondement juridique* pour une exception qu'un Membre de l'OMC pourrait invoquer *en tant que telle* afin de justifier des violations de l'article 4:2. Dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, le Groupe spécial a fait référence à la note de page 1 relative à l'article 4:2 comme "excluant du champ de l'article 4:2 les mesures que les Membres sont autorisés à appliquer conformément aux dispositions du GATT de 1994 qui prévoient des exceptions aux obligations générales découlant du GATT de 1994".¹⁶ Compte tenu de cela, nous pensons qu'il est possible d'interpréter la note de bas de page 1

¹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138.

¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 139.

¹² Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268.

¹³ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Publications et produits audiovisuels*, WT/DS363/AB/R, paragraphe 233.

¹⁴ Rapport du Groupe spécial *Matières premières*, paragraphe 7.153.

¹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 61 et 62.

¹⁶ Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.71.

comme clarifiant les flexibilités qui existent à l'article 4:2 lui-même. Étant donné que les mesures visées par les dispositions relatives aux exceptions du GATT de 1994 sont *exclues du champ* de l'article 4:2, ce dernier n'impose pas aux Membres l'obligation de ne pas recourir à de telles mesures. Autrement dit, de telles mesures ne constitueraient donc pas une violation de l'article 4:2.

III. PRINCIPE D'ÉCONOMIE JURISPRUDENTIELLE

10. L'Indonésie demande que le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant des allégations au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 s'il constate qu'il n'y a pas eu violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁷ L'Organe d'appel a noté que le principe d'économie jurisprudentielle "permet à un groupe spécial de s'abstenir de formuler des constatations multiples selon lesquelles la même mesure est *incompatible* avec différentes dispositions lorsqu'une seule constatation d'incompatibilité ou un certain nombre de telles constatations suffiraient à régler le différend".¹⁸ D'un point de vue systémique, nous reconnaissons que l'application du principe d'économie jurisprudentielle peut aussi être un instrument utile pour résoudre les problèmes liés aux retards importants et à la lourde charge de travail auxquels fait face le système de règlement des différends de l'OMC.

11. Cependant, comme l'a dit l'Organe d'appel, "[l]e principe d'économie jurisprudentielle doit être appliqué en gardant à l'esprit le but du système de règlement des différends. Ce but est de régler la question en cause et "d'arriver à une solution positive des différends"". ¹⁹ Par conséquent, le principe d'économie jurisprudentielle ne permet pas à un groupe spécial de s'abstenir d'examiner des allégations lorsque cela aboutirait seulement à un règlement partiel de la question. Un tel manquement constituerait une application erronée du principe d'économie jurisprudentielle et une erreur de droit.²⁰ Comme le Brésil dans sa communication en tant que tierce partie²¹, la Norvège fait remarquer que la différence de champ d'application entre l'article XI du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture peut nécessiter des évaluations différentes des deux dispositions de la part d'un groupe spécial.

¹⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 45 et 46.

¹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 133.

¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223.

²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223; rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 133.

²¹ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphe 6.

ANNEXE D-9**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU PARAGUAY***

1. Le Paraguay remercie le Groupe spécial pour la possibilité qui lui est donnée de présenter ses points de vue dans la présente affaire.
2. La décision de participer en tant que tierce partie résulte principalement de l'intérêt systémique qu'a le Paraguay s'agissant de l'interprétation correcte des dispositions invoquées par les parties plaignantes.
3. En ce sens et compte tenu de l'incidence des mesures contestées sur une grande quantité de produits agricoles, qui constituent en outre les principales exportations du Paraguay, nous nous référerons tout d'abord à l'article XI du GATT. Puis, nous commenterons brièvement la décision du Groupe spécial concernant la demande de renforcement des droits des tierces parties.
4. En ce qui concerne l'article XI du GATT, nous aimerions insister sur le rôle crucial que joue cette disposition pour le système commercial multilatéral, puisqu'elle établit une prohibition générale visant l'utilisation de restrictions quantitatives, en raison des effets négatifs qu'ont les mesures de ce type, principalement pour les produits agricoles, du fait qu'elles créent des systèmes peu transparents qui ont des effets de distorsion des échanges.
5. Afin d'assurer une interprétation et une application correctes de l'article XI du GATT, la jurisprudence de l'OMC a établi certains paramètres que nous aimerions rappeler, parmi lesquels l'interprétation large du terme "restriction", le fait qu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'une diminution réelle des importations, ainsi que l'obligation de préserver les possibilités de concurrence des produits importés.
6. L'approche adoptée par des groupes spéciaux antérieurs était fondée en outre sur la démonstration d'une violation de l'article XI du GATT, compte tenu de la conception, de la structure et des principes de base des mesures contestées.
7. Du point de vue du Paraguay, il s'agit là de quelques éléments parmi d'autres, qui devraient guider le Groupe spécial chargé d'examiner le présent différend.
8. En ce qui concerne la demande présentée le 2 décembre 2015 en vue du renforcement des droits des tierces parties, le Paraguay souscrit aux motifs exposés par l'Australie, le Brésil, le Canada et l'Union européenne, à la fois en tant que producteur et exportateur de produits agricoles et comme pays en développement sans littoral, s'érigeant en faveur de l'amélioration de l'accès aux marchés et de l'application de mesures conformes aux obligations découlant des Accords de l'OMC.
9. L'acceptation de cette demande aurait offert une occasion importante d'équilibrer les droits des parties avec la participation effective et significative des tierces parties, en vue de permettre des procédures de règlement des différends plus efficaces, sans créer de charges additionnelles pour aucune des parties concernées. C'est le cas en particulier pour le Paraguay, qui a également manifesté son intérêt de participer en tant que tierce partie au différend DS484: Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet, et qui envisage la possibilité de participer à d'autres affaires dans lesquelles il aurait un intérêt substantiel.

* Original espagnol. La déclaration orale du Paraguay est considérée comme son résumé analytique.

ANNEXE D-10**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU TAIPEI CHINOIS**

1. Le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu, tenant compte de la nature restrictive des mesures de l'Indonésie à l'importation de certains produits horticoles frais, et à l'appui des allégations pertinentes présentées par les plaignants dans leur première communication écrite, estime que les mesures de l'Indonésie concernant les licences d'importation sont incompatibles avec 1) l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, 2) l'article XI:1 du GATT de 1994, 3) l'article III:4 du GATT de 1994 et 4) l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

2. L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture prohibe aux Membres de maintenir toutes mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, d'y recourir ou d'y revenir. Comme l'a expliqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*¹, cette obligation signifie que toutes mesures qui auraient dû être converties à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, et qui ne l'ont pas été, seraient contraires à l'article 4:2.

3. Par conséquent, nous sommes d'avis que, tant que les mesures restrictives de l'Indonésie concernant les licences d'importation pour les produits horticoles frais n'auront pas été incluses dans ses listes tarifaires (section I-B de la Partie I), elles devraient être considérées comme contraires à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994

4. L'article XI:1 du GATT de 1994 interdit les "prohibitions ou ... restrictions" dont l'application était faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé. En l'espèce, nous considérons que les mesures pertinentes de l'Indonésie concernant les licences d'importation qui s'appliquent à certains produits horticoles frais sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 pour les raisons suivantes:

5. Tout d'abord, les mesures concernant les licences d'importation constituent des "restrictions" commerciales car elles imposent des charges additionnelles déraisonnables aux importateurs et limitent effectivement l'importation des produits. La jurisprudence antérieure, qui renforce cette observation, démontre que le libellé de l'article XI:1 est général et que le champ d'application des mesures mentionnées à l'article XI:1 est très large.²

6. Ensuite, il a été établi par des précédents dans le cadre de l'OMC³ que, même si une mesure discrétionnaire concernant les licences d'importation ne contient aucun libellé restrictif spécifique concernant le volume ou la valeur des importations, elle peut tout de même constituer une restriction *de facto*. En l'espèce, l'Indonésie autorise les importations de certains produits horticoles frais uniquement quand, et dans la mesure où, l'offre intérieure de ces produits est jugée insuffisante pour satisfaire la demande. Autrement, les importations sont prohibées.⁴ Par

¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 201, 206, et 207.

² Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.128; rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.269 et 7.270; rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.261; voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217; les rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.455.

³ Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.130 et 5.131 (non souligné dans l'original); rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.17; rapport du Groupe spécial du GATT CEE – *Restrictions à l'importation*, paragraphe 31; rapport du Groupe spécial du GATT Japon – *Semi-conducteurs*, paragraphe 118.

⁴ Article 36B 1) de la Loi n° 18 de 2009 de la République d'Indonésie sur l'élevage et la santé animale (*Loi sur les animaux*) (pièce JE-4); articles 14, 36 1), 36 2) et 36 3) de la Loi n° 18 de 2012 de la République d'Indonésie sur les produits alimentaires (*Loi sur les produits alimentaires*) (pièce JE-2); articles 30 et 101 de

conséquent, la mesure de l'Indonésie constitue clairement une restriction visant les produits importés, même sans libellé restrictif explicite.

7. Enfin, l'Indonésie, au moyen des mesures concernant les licences d'importation, impose des restrictions visant, entre autres choses, le point d'entrée par lequel les produits peuvent être importés. En outre, elle limite les créneaux de présentation des demandes de licences d'importation et la durée de la période d'application de celles-ci. Toutes ces mesures ont fait considérablement augmenter les coûts opérationnels des importateurs et ont eu une incidence négative sur leur compétitivité. La même conclusion avait été tirée par le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*.⁵

ARTICLE III:4 DU GATT DE 1994

8. Ensuite, nous considérons que l'Indonésie maintient un régime d'importation qui accorde un traitement moins favorable aux produits horticoles frais importés qu'aux produits nationaux similaires. Par exemple, les importateurs sont tenus de posséder des installations de stockage d'une capacité appropriée et peuvent seulement importer des volumes correspondant à cette capacité de stockage.⁶ En outre, ils doivent aussi se conformer à des restrictions à l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés.⁷ Il n'y a pas de mesures restrictives semblables pour les produits nationaux similaires.

9. Les précédents montrent que les prescriptions imposant que les produits importés et les produits nationaux similaires soient traités différemment – par exemple un double système de vente au détail pour les importations et les exportations, ou une prescription imposant que les produits importés soient distribués par l'intermédiaire de grossistes locaux – aboutissent à un "traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires" de producteurs nationaux, ce qui est incompatible avec l'article III:4.⁸ Par conséquent, nous sommes d'avis que ces mesures créent des conditions inéquitables pour les importations et sont donc incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994.

ARTICLE 3:2 DE L'ACCORD SUR LES PROCÉDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

10. Dans sa première communication écrite⁹, l'Indonésie a fait valoir que le régime de licences d'importation était automatique car tout importateur satisfaisant aux prescriptions juridiques clairement définies se verrait automatiquement accorder une licence d'importation, raison pour laquelle les mesures en cause n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Cependant, au titre de ces mesures, certaines prescriptions et restrictions substantielles sont imposées aux importateurs comme conditions préalables pour demander des recommandations du Ministère de l'agriculture (MOA) et une autorisation d'importation. Par exemple, les importateurs sont tenus d'apporter la preuve de leurs capacités de stockage et de transport. Ils doivent aussi satisfaire à certaines prescriptions telles que les restrictions à l'utilisation, la vente et la distribution des produits importés. Les importateurs qui ne satisfont pas à ces prescriptions ne seront pas en mesure de demander des recommandations du MOA ni d'une autorisation d'importation. Qui plus est, l'octroi de recommandations du MOA et une autorisation d'importation dépend de la détermination des autorités indonésiennes sur le point de savoir s'il a été satisfait à l'ensemble de ces prescriptions. Sur la base de ce qui précède, nous considérons que toutes ces prescriptions préalables constituent une procédure de licences d'importation "non automatiques", qui entraîne la prohibition et des restrictions des importations.

11. En outre, pour établir l'existence d'une violation de l'article 3:2, dans l'affaire *CE – Volailles*¹⁰, il a été confirmé qu'il devait y avoir un lien de causalité entre l'effet de distorsion des

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)* (pièce JE-3).

⁵ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphes 7.273 à 7.275.

⁶ Article 8 e) du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8), article 8 2) c) du Règlement n° 86/2013 du MOA (pièce JE-15), article 13 4) du Règlement n° 40/2015 du MOT (pièce JE-11).

⁷ Articles 7 et 15 du Règlement n° 16/2013 du MOT (pièce JE-8).

⁸ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Boissons à base de malt*, paragraphe 5.32; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Viande de bœuf (États-Unis)*, paragraphe 186 e).

⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 175 et 176.

¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Volailles*, paragraphe 121.

échanges et les procédures et prescriptions en matière de licences et, en l'espèce, nous pouvons voir que les effets de distorsion des échanges de produits horticoles frais sont clairement imputables aux procédures de licences d'importation de l'Indonésie.

12. Enfin, l'article 3:2 exige qu'un régime de licences non automatiques n'impose pas une charge administrative plus lourde que ce qui est "absolument nécessaire" pour administrer la mesure. Étant donné que les procédures de licences d'importation en question sont appliquées à des fins de restriction quantitative, comme l'a noté le Groupe spécial *CEE – Restrictions à l'importation*¹¹, nous estimons que les procédures de licences d'importation de l'Indonésie ne sont pas compatibles avec la prescription "absolument nécessaire" énoncée à l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

CONCLUSION

13. *En conclusion, le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu appuie la Nouvelle-Zélande et les États-Unis dans leurs allégations visant le régime d'importation de l'Indonésie, et estime que les mesures de cette dernière concernant les licences pour les produits horticoles frais sont incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, l'article XI:1 du GATT de 1994, l'article III:4 du GATT de 1994 et l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation.*¹²

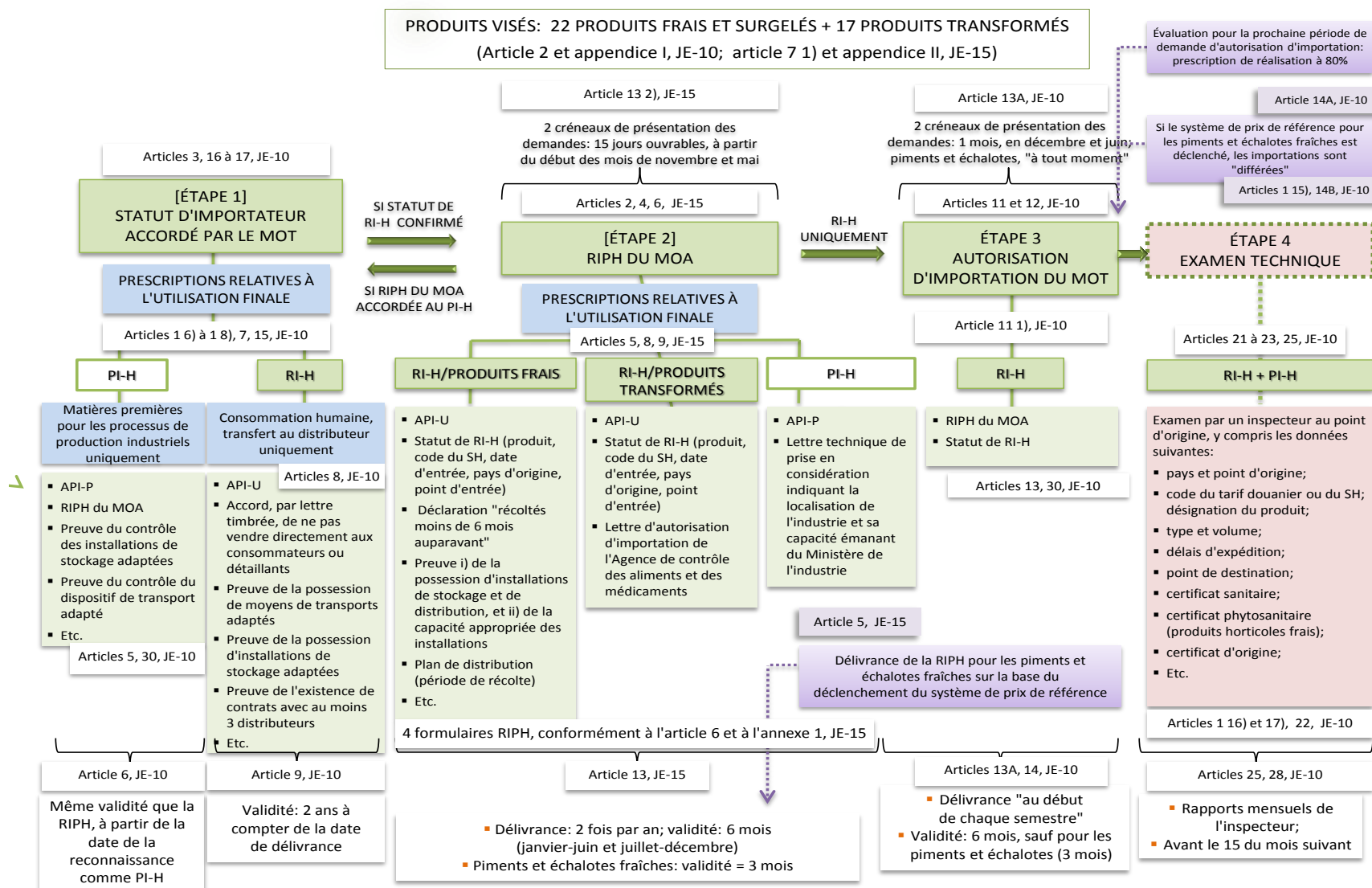
¹¹ Rapport du Groupe spécial *CE – Préférences tarifaires*, paragraphe 7.211.

¹² Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu, communication en tant que tierce partie, paragraphe 22.

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

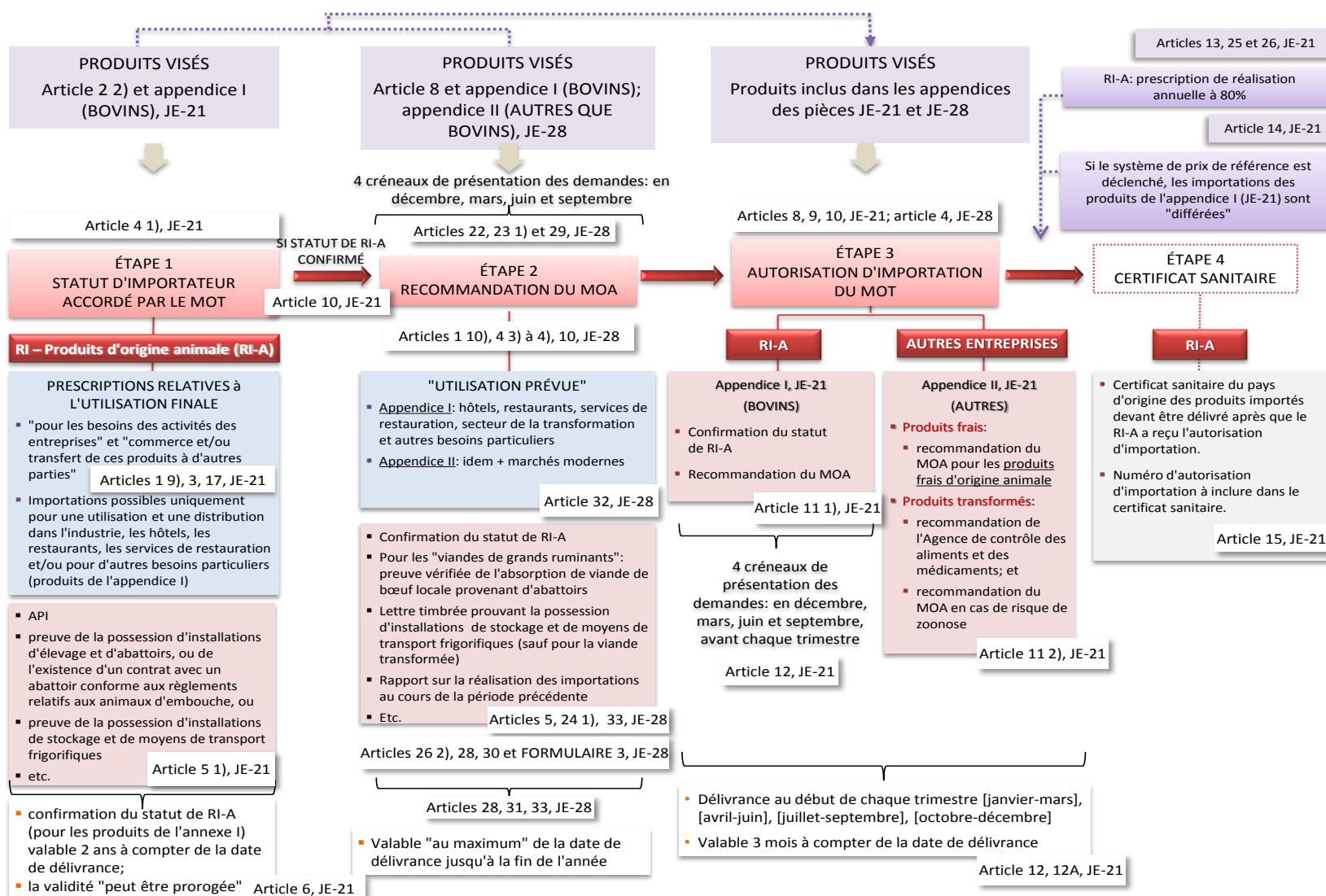
Table des matières		Page
Annexe E-1	Diagramme des procédures de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits horticoles	E-2
Annexe E-2	Diagramme des procédures de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale	E-3

ANNEXE E-1



Sources: 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).

ANNEXE E-2



Sources: D'après le Règlement n° 16/2013 du MOT, tel que modifié par le Règlement n° 57/2013 du MOT et le Règlement n° 17/2014 du MOT (JE-21); et le Règlement n° 139/2014 du MOA, tel que modifié par le Règlement n° 2/2015 du MOA (JE-28).