



INDONÉSIE – MESURES CONCERNANT L'IMPORTATION DE VIANDE DE POULET ET DE PRODUITS À BASE DE POULET

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

Addendum

Le présent *addendum* contient les annexes A à C du rapport du Groupe spécial qui se trouve dans le document WT/DS484/R.

LISTE DES ANNEXES**ANNEXE A**

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

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

ANNEXE B

ARGUMENTS DES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe B-1	Résumé analytique intégré des arguments du Brésil	B-2
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Indonésie	B-30

ANNEXE C

ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique des arguments de l'Argentine	C-2
Annexe C-2	Résumé analytique des arguments de l'Australie	C-8
Annexe C-3	Résumé analytique des arguments du Canada	C-11
Annexe C-4	Résumé analytique des arguments de l'Union européenne	C-16
Annexe C-5	Résumé analytique des arguments du Japon	C-18
Annexe C-6	Résumé analytique des arguments de la Nouvelle-Zélande	C-21
Annexe C-7	Résumé analytique des arguments de la Norvège	C-27
Annexe C-8	Résumé analytique des arguments du Paraguay	C-29
Annexe C-9	Résumé analytique des arguments du Qatar	C-30
Annexe C-10	Résumé analytique des arguments des États-Unis	C-32

ANNEXE A

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

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

ANNEXE A-1

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

Adoptées le 16 mars 2016

1. Pour mener 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). De plus, les procédures de travail suivantes s'appliqueront.

Généralités

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

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.

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 "tiers parties"), n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.

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

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.

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 le Brésil demande une telle décision, l'Indonésie présentera sa réponse à la demande dans sa première communication écrite. Si l'Indonésie demande une telle décision, le Brésil présentera sa réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de la demande. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

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

fournies 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 à l'autre partie 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.

9. Dans les cas où la langue originale des pièces n'est pas une langue de travail de l'OMC, la partie ou tierce partie présentant la communication en produira en même temps une traduction dans la langue de travail de l'OMC dans laquelle est rédigée la communication. 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 rapidement par écrit, 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. Elle sera accompagnée d'une explication détaillée des motifs qui la justifient et d'une autre traduction. Par la suite, le Groupe spécial se prononcera aussi rapidement que possible sur toute objection concernant l'exactitude d'une traduction.

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.

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 le Brésil pourraient être numérotées comme suit: BRA-1, BRA-2, etc. Si la dernière pièce se rapportant à la première communication était la pièce BRA-5, la première pièce se rapportant à la communication suivante serait donc la pièce BRA-6.

Questions

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.

Consultation d'experts

13. Conformément à l'article 13 du Mémoire d'accord, à l'article 14.2 de l'Accord OTC et à l'article 11:2 de l'Accord SPS, le Groupe spécial pourra demander l'avis d'experts agissant à titre individuel et d'organismes internationaux, selon qu'il sera approprié. Au cours de la procédure, et au plus tard deux semaines après réception de la première communication écrite, les parties devraient indiquer au Groupe spécial si elles considèrent qu'il devrait consulter des experts scientifiques ou techniques. S'il devait décider de consulter des experts, le Groupe spécial adopterait des procédures de travail additionnelles.

Réunions de fond

14. 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 ouvrable précédent.

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

- a. Le Groupe spécial invitera le Brésil à faire une déclaration liminaire pour présenter son dossier en premier. Puis 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 fournira des copies additionnelles de sa déclaration aux interprètes. Chaque partie mettra à la disposition du Groupe spécial et de l'autre partie la version finale de sa déclaration, 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 formuler des observations, par son intermédiaire. Chaque partie aura la possibilité de répondre oralement à ces questions. Chaque partie adressera par écrit à l'autre partie, dans un délai qui sera fixé par le

Groupe spécial, toutes questions posées à l'autre partie auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit. Chaque partie sera invitée à répondre par écrit aux questions 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, le Brésil faisant la sienne en premier.
- e. Le Groupe spécial pourra, après consultation avec les parties, fixer des dates butoirs pour la présentation des déclarations orales; les parties seraient avisées de ces dates butoirs avant la première réunion de fond.

16. 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 dossier en premier. Dans l'affirmative, le Groupe spécial l'invitera à faire sa déclaration liminaire, après quoi le Brésil fera la sienne. Si l'Indonésie choisit de ne pas se prévaloir de ce droit, le Groupe spécial invitera le Brésil à faire sa 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 fournira des copies additionnelles de sa déclaration aux interprètes. Chaque partie mettra à la disposition du Groupe spécial et de l'autre partie la version finale de sa déclaration, 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 ou de formuler des observations, par son intermédiaire. Chaque partie aura alors la possibilité de répondre oralement à ces questions. Chaque partie adressera par écrit à l'autre partie, 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 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, la partie ayant fait sa déclaration liminaire en premier faisant sa déclaration finale en premier.

Tierces parties

17. 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.

18. 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.

19. 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 par 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. Si des services d'interprétation sont nécessaires, chaque tierce partie fournira des copies additionnelles de ses déclarations aux interprètes. Les tierces parties 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. Chaque tierce partie sera invitée à répondre par écrit à ces questions dans un délai qui sera fixé par le Groupe spécial.
- 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

20. 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.

21. Chaque partie présentera un résumé analytique intégré des faits et arguments exposés au Groupe spécial dans ses communications écrites et ses déclarations orales, conformément au calendrier que celui-ci aura adopté. Ce résumé pourra aussi contenir un résumé des réponses aux questions. Le résumé analytique intégré ne comportera pas plus de 30 pages. Le Groupe spécial ne résumera pas dans la partie descriptive de son rapport, et n'annexera pas à son rapport, les réponses des parties aux questions.

22. Chaque tierce partie présentera un résumé analytique de ses arguments exposés dans sa communication écrite et sa déclaration conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ce résumé pourra aussi contenir un résumé des réponses aux questions, le cas échéant. Le résumé analytique que devra fournir chaque tierce partie ne comportera pas plus de six pages.

Réexamen intérimaire

23. Après la remise du rapport intérimaire, chaque partie pourra demander par écrit le réexamen d'aspects précis du rapport intérimaire 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.

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

25. Le rapport intérimaire, ainsi que le rapport final avant sa distribution officielle, restera strictement confidentiel et ne sera pas divulgué.

Signification des documents

26. 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 quatre copies papier de tous les documents qu'elle soumet au Groupe spécial. Les pièces pourront être déposées en quatre copies sur CD-ROM, DVD ou clé USB et trois copies 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 un CD-ROM, un DVD ou une clé USB, 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, ****.****@wto.org et ****.****@wto.org. Si un CD-ROM, un DVD ou une clé USB est fourni(e), il (elle) sera déposé(e) 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 à l'autre partie (et aux tierces parties selon qu'il sera approprié) avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par le Groupe spécial. Une partie pourra soumettre ses documents à une autre partie sous forme électronique uniquement. S'agissant des tierces parties, une partie ou tierce partie pourra soumettre ses documents sous forme électronique uniquement, à moins qu'une tierce partie ne demande par écrit à recevoir des copies papier.
- 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.

27. Le Groupe spécial se réserve le droit de modifier les présentes procédures selon que de besoin, après consultation avec les parties. Il annexera les présentes procédures à son rapport.

ANNEXE B

ARGUMENTS DES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe B-1	Résumé analytique intégré des arguments du Brésil	B-2
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Indonésie	B-30

ANNEXE B-1**RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DU BRÉSIL****I. INTRODUCTION ET CONTEXTE FACTUEL**

1. Ces dernières années, l'Indonésie a mis en place, couche après couche, une réglementation commerciale complexe et compliquée qui impose plusieurs restrictions à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. Premièrement, elle n'autorise pas l'importation de tous les types de viande de poulet et de produits à base de poulet. Deuxièmement, elle accorde la priorité à la production alimentaire nationale et aux réserves alimentaires nationales par rapport aux importations et limite ces importations aux cas dans lesquels il existe une "pénurie" dans la production nationale. Troisièmement, les importations ne sont pas autorisées à d'autres fins que celles qui ont été précédemment autorisées par la législation indonésienne (hôtels, restaurants, restauration, industries et autres fins particulières), ce qui signifie que les produits importés ne sont pas autorisés sur les marchés de produits frais, dont on estime qu'ils représentent environ 70% du marché de la volaille en Indonésie. Quatrièmement, l'Indonésie adopte un régime de licences d'importation complexe, non transparent et arbitraire, qui limite indûment les importations. Cinquièmement, l'Indonésie n'a jamais donné d'explication concernant le retard actuel de sept ans pris dans l'engagement et l'achèvement des procédures sanitaires requises pour importer de la viande de poulet et des produits à base de poulet sur son territoire. En fait, les effets combinés de ces différentes mesures commerciales et sanitaires, et mesures concernant les licences d'importation imposent une interdiction générale visant les exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet.

2. Les produits en cause dans le présent différend relèvent des codes du SH suivants, qui correspondent aux coqs et poules: 02.07 Viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés, des volailles du n° 01.05 – De coqs et de poules: 0207.11 (Non découpés en morceaux, frais ou réfrigérés); 0207.12 (Non découpés en morceaux, congelés); 0207.13 (Morceaux et abats, frais ou réfrigérés); 0207.14 (Morceaux et abats, congelés) et 16.02 Autres préparations et conserves de viande, d'abats ou de sang – De volailles du n° 01.05: 1602.32 (De coqs et de poules).

3. Depuis 2009, le Brésil tente en vain, par différents moyens, d'obtenir un accès au marché indonésien. Entre 2009 et 2011, les secteurs privés des deux pays ont essayé de négocier la vente de viande de poulet désossée mécaniquement, mais les autorisations requises n'ont jamais été accordées par les autorités indonésiennes. Parallèlement, le Brésil et l'Indonésie se sont entretenus de la question de l'accès au marché des exportations brésiliennes lors de plusieurs réunions du Comité consultatif sur l'agriculture (CCA). À la troisième réunion du CCA, les 4 et 5 mai 2009, le Brésil a officiellement présenté une proposition de certificat sanitaire pour la viande de poulet fraîche et pour la dinde et le canard fondé sur les directives du Code terrestre de l'OIE, mais aucune réponse officielle n'a jamais été reçue du gouvernement indonésien. De plus, au cours de la quatrième réunion du CCA, les 15 et 16 septembre 2010, les autorités indonésiennes ont indiqué qu'elles évalueraient la "possibilité d'ouvrir" le marché du poulet. Toutefois, elles ont souligné que l'Indonésie était "autosuffisante" pour ces produits (poulet) et que, par conséquent, elles "accorderaient la priorité" aux importations de viande de dinde et de canard, qui n'avaient jamais été autorisées non plus. À cette occasion, les autorités brésiliennes ont été informées qu'une mission d'inspection sanitaire serait envoyée dans le pays mais cela ne s'est jamais produit et aucune justification n'a été donnée quant à la raison pour laquelle cette mission n'avait pas été envoyée.

4. Le Brésil a soulevé plusieurs problèmes commerciaux spécifiques au Comité SPS de l'OMC au cours des dernières années concernant la législation restrictive de l'Indonésie et le fait que ce pays n'accorde pas d'accès aux exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet. L'Indonésie n'a jamais apporté de réponse satisfaisante et compatible avec les règles de l'OMC aux problèmes du Brésil. Compte tenu de cette situation, en juillet 2014, le Brésil a présenté une demande officielle de renseignements sur la base de l'article 5:8 de l'Accord SPS. L'Indonésie s'est contentée de mettre en avant plusieurs législations indonésiennes qui s'appliqueraient aux importations de produits d'origine animale. Elle n'a fourni aucune raison sanitaire expliquant

qu'elle n'avait pas homologué les certificats sanitaires et n'avait pas envoyé de mission d'inspection au Brésil. Elle a également confirmé qu'aucune évaluation des risques n'avait jamais été réalisée pour la viande de poulet et les produits à base de poulet brésiliens. Selon elle, le "retard" (en fait, une absence de réponse) dans l'homologation du certificat sanitaire vétérinaire était dû au fait que, d'après ses allégations, le Brésil ne s'était pas "conformé aux procédures et règlements techniques existants" concernant les renseignements sur les prescriptions halal.

5. Le régime d'importation de l'Indonésie applicable à la viande de poulet et aux produits à base de poulet est fixé par plusieurs lois, décrets et règlements qui reposent sur le principe fondamental selon lequel il n'y aura des importations de viande de poulet et de produits à base de poulet que lorsque l'offre nationale ne sera pas suffisante. Aux fins du présent résumé analytique et étant donné que les textes législatifs considérés seront analysés plus loin, le Brésil ne les énumérera pas à ce stade.

6. Le Brésil appelle toutefois l'attention du Groupe spécial sur les modifications et amendements incessants que l'Indonésie a apportés à sa législation d'une manière qui suggère l'existence d'une stratégie visant à transformer la présente procédure en poursuite d'une cible mobile. Cela pose des problèmes particuliers. Premièrement, cela peut compromettre la capacité du Membre de contester les mesures puisque le défendeur pourrait essayer de se soustraire à ses obligations en modifiant simplement la législation applicable. Deuxièmement, cela peut influencer sur ce que le Groupe spécial considère être son mandat. À cet égard, le Brésil estime que la question dont le Groupe spécial est saisi concerne des "mesures" et non la législation elle-même. La question soumise au Groupe spécial porte sur la situation juridique (c'est-à-dire les mesures et leur fondement juridique) identifiée par le Brésil dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Le Groupe spécial est donc tenu de prendre en compte le cadre juridique en vigueur à la date d'établissement du Groupe spécial, ainsi que tout amendement adopté par la suite qui influe sur la situation juridique. Cela est particulièrement important dans la présente affaire parce que les modifications ont servi non pas à corriger les incompatibilités que présentaient les mesures indonésiennes mais, en fait, à maintenir ces mêmes mesures sous une apparence différente, en ajoutant de nouvelles couches de restriction à ce régime commercial déjà extrêmement restrictif. C'est pour éviter cette menace d'insécurité juridique lorsqu'on a affaire à ce qu'il est convenu d'appeler une cible mobile que les groupes spéciaux sont tenus de se prononcer avant tout sur la question faisant l'objet de la demande d'établissement d'un groupe spécial, puis, compte tenu de la pertinence à venir de leur rapport du point de vue de la mise en œuvre, d'évaluer également les modifications intervenues par la suite.

II. DEMANDE DE DÉCISION PRÉLIMINAIRE

7. En ce qui concerne la demande de décision préliminaire présentée par l'Indonésie, le Brésil a démontré que sa demande d'établissement d'un groupe spécial était conforme aux obligations énoncées à l'article 6:2 du Mémoire d'accord. S'agissant du mandat du Groupe spécial, le Brésil a démontré que la prohibition générale décrite dans sa première communication écrite avait la même nature et le même caractère prohibitifs que ceux qui étaient indiqués dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et qu'elle relevait clairement du mandat du Groupe spécial. De même, il a été clairement établi que tous les produits en cause dans le différend avaient été dûment indiqués dans cette demande. Le code du SH utilisé dans la demande d'établissement et dans la première communication écrite est exactement le même et correspond, sur le site officiel de l'Organisation mondiale des douanes, aux "Autres préparations et conserves de viande, d'abats ou de sang (De coqs et de poules).

8. En ce qui concerne le régime de licences d'importation de l'Indonésie, le Brésil a affirmé que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, il avait traité les restrictions et prohibitions établies par ce régime et avait indiqué que, en tant que tel, celui-ci n'était pas compatible avec les engagements de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC. Enfin, il a confirmé qu'il ne formulait aucune allégation au titre de l'article premier de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Il prend en considération l'article premier dans sa première communication écrite uniquement aux fins de la mise en contexte, puisque cet article éclaire aussi bien le régime de licences d'importation automatiques (article 2) que le régime de licences d'importation non automatiques (article 3).

III. MESURES EN CAUSE

1) Prohibition générale à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet

9. Le Brésil considère que l'interaction combinée de plusieurs mesures individuelles différentes contestées dans le présent différend constitue une mesure globale qui est, à elle seule, contraire aux accords visés, quelle que soit l'incidence spécifique de chacun de ses éléments constitutifs. Par conséquent, elle devrait être examinée avec soin par le Groupe spécial, indépendamment et en plus de l'analyse des allégations concernant des mesures individuelles, comme "faisant partie d'une analyse globale", ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*. Même si l'une des mesures spécifiques pouvait être justifiée au regard du droit de l'OMC, ce qui ne pourrait guère être le cas, les effets combinés des mesures individuelles aboutiraient quand même à des politiques restrictives incompatibles avec les accords visés.

10. Le Brésil a souligné que toutes les mesures individuelles en jeu dans le présent différend avaient été conçues pour mettre en œuvre une politique commerciale officielle fondée sur l'objectif primordial de restriction des importations à des fins de protection de la production nationale. Comme l'a reconnu l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, lorsque différentes mesures sont conçues pour atteindre un objectif primordial unique, le fonctionnement combiné de ces mesures peut être considéré comme constituant une mesure unique et autonome dont il convient d'examiner avec soin la compatibilité avec les Accords de l'OMC pour régler le différend de manière efficace.

11. L'Indonésie a mis en place une série de mesures qui ont conduit à une prohibition *de jure* et *de facto* à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet en provenance du Brésil. Ces mesures sont fondées sur le postulat selon lequel il ne serait procédé à l'importation de produits d'origine animale que si la production nationale est insuffisante pour répondre aux besoins de consommation de la population. Ce cadre global restrictif opère par l'effet combiné de plusieurs mesures, qui sont les suivantes:

- prohibition à l'importation des types de viande de poulet et de produits à base de poulet qui ne figurent pas sur la liste positive des importations autorisées établie par l'Indonésie, comme il est expliqué plus loin;
- prescription relative à "l'insuffisance de la production locale", laquelle doit être définie à la discrétion des autorités indonésiennes: aux termes de la Loi n° 18/2009 (article 36 4)), "il sera procédé à l'importation d'animaux ou d'animaux d'élevage et de produits d'origine animale en provenance de l'étranger si les produits d'origine animale nationaux et l'offre nationale d'animaux d'élevage sont insuffisants pour répondre aux besoins de consommation de la population". Par ailleurs, la Loi n° 18/2012 (article 36) indique clairement que, dans le cas des "aliments de base", qui englobent la viande de poulet et les produits à base de poulet, le gouvernement indonésien devrait toujours accorder la priorité à la production alimentaire nationale par apport aux importations de produits alimentaires, qui ne devraient être autorisées qu'à titre exceptionnel. L'absence de "caractère suffisant" de la production locale constitue donc actuellement une "prescription" à l'importation d'animaux ou d'animaux d'élevage et de produits d'origine animale en Indonésie;
- restrictions additionnelles concernant l'importation de biens essentiels et stratégiques, qui incluent la viande de poulet et les produits à base de poulet. En vertu de l'article 25 1) de la Loi n° 7/2014, l'Indonésie contrôlera si les produits essentiels sont disponibles en quantités adéquates, s'ils sont de bonne qualité et si leurs prix sont abordables. Le contrôle des prix et des quantités est également effectué conformément à l'article 26 3) de la Loi n° 7/2014, si les autorités indonésiennes venaient à considérer que les importations risquaient d'affecter la production nationale de biens stratégiques. Le large pouvoir discrétionnaire dont jouissent les autorités indonésiennes pour appliquer un traitement différent à la viande de poulet et aux produits à base de poulet importés, y compris les prohibitions et/ou restrictions à l'importation visant à accorder la priorité aux produits nationaux, est l'une des principales préoccupations du Brésil. Cette mesure non seulement crée un niveau élevé d'imprévisibilité pour les courants d'échanges internationaux, mais aussi autorise pratiquement les autorités indonésiennes à entraver l'importation à tout moment et sans raison spécifique;

- restrictions à l'utilisation de la viande de poulet et des produits à base de poulet importés, qui limitent les possibilités commerciales pour les exportateurs vers l'Indonésie, comme il est expliqué plus loin;
- procédures de licences d'importation complexes et restrictives, qui créent des obstacles non nécessaires au commerce, prohibant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet, comme il est expliqué plus loin;
- retard injustifié dans l'engagement des procédures sanitaires requises pour autoriser les exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet à destination de l'Indonésie, comme il est expliqué plus loin.

12. Les effets combinés des différentes mesures commerciales et sanitaires et mesures en matière de licences appliquées par l'Indonésie imposent une interdiction générale visant les exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet et entravent depuis sept ans les exportations brésiliennes des produits en cause d'une manière incompatible avec les obligations de l'Indonésie. Cette interdiction générale résulte du fonctionnement combiné de plusieurs procédures et règlements écrits (et d'une omission, liée au retard injustifié dans l'examen et l'homologation d'une proposition de certificat sanitaire présentée par le Brésil) et est mise en œuvre par lui; ces procédures et règlements sont conçus pour atteindre un objectif primordial unique – la protection de la branche de production nationale de la volaille – qui est inscrit dans la législation indonésienne elle-même. À cet égard, la Loi n° 18/2009 ("Loi sur l'élevage et la santé animale") revêt une importance particulière: son article 36 4) dispose que les importations d'animaux ou de produits d'origine animale ne devraient être autorisées que si les produits d'origine animale nationaux et "l'offre nationale d'animaux d'élevage sont insuffisants pour répondre aux besoins de consommation de la population".

13. Il ne fait aucun doute que la politique d'autosuffisance constitue l'objectif primordial de l'interdiction non écrite établie par l'Indonésie à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. En effet, il est clair que cette politique est le "liant" – pour employer une expression inventée par une tierce partie – qui unit l'ensemble des composantes individuelles de l'interdiction générale et éclaire sa mise en œuvre. Dans sa formulation actuelle, l'autosuffisance est également une composante importante de la mesure générale car elle consiste en une prescription impérative que les autorités indonésiennes doivent appliquer avant d'autoriser les importations. Par exemple, la Loi n° 18/2009 dispose spécifiquement, à l'article 36 4), qu'"il sera procédé à l'importation d'animaux ou d'animaux d'élevage et de produits d'origine animale en provenance de l'étranger si les produits d'origine animale nationaux et l'offre nationale d'animaux d'élevage sont insuffisants pour répondre aux besoins de consommation de la population".

14. Durant la procédure du Groupe spécial, l'Indonésie a fait valoir que le Brésil n'avait pas satisfait au critère imposant de démontrer l'existence d'un lien de causalité entre l'absence d'importations de poulet en provenance du Brésil et l'interdiction d'importer. Elle a également fait valoir que l'autosuffisance n'était qu'un principe général régissant ses lois et règlements, qui n'avait eu aucun effet pratique sur l'importation de poulet sur son territoire. Sur la base de ces arguments, elle a insisté sur le fait que le Brésil n'avait pas démontré l'existence de la mesure générale.

15. Pourtant, contrairement à ce que fait valoir l'Indonésie, l'autosuffisance n'est pas simplement un objectif général sans effet pratique de son cadre juridique. Elle se retrouve dans de multiples lois et règlements indonésiens, transparaît dans toutes les politiques agricoles du pays et interdit tout type d'importations en provenance non seulement du Brésil, mais aussi de tout autre Membre, au moins depuis l'adoption de la Loi n° 18/2009. Cette même politique est renforcée dans d'autres législations pertinentes relatives aux importations de poulet, comme la Loi n° 18/2012 (article 36). Bien que les textes juridiques mentionnés soient suffisants pour confirmer que l'autosuffisance ne devrait pas être considérée uniquement comme un "principe général", le Brésil a présenté d'autres éléments de preuve qui montrent que l'autosuffisance est effectivement appliquée et a des effets très sensibles sur le commerce. Enfin, l'autosuffisance n'a rien à voir avec la sécurité alimentaire. En réalité, les effets résultant de cette politique sont tout à fait inverses: accès réduit aux produits alimentaires (en l'espèce, le poulet) et prix supérieurs.

16. Et surtout, le Brésil a clairement démontré que la majeure partie des éléments constitutifs de l'interdiction générale étaient décrits dans des actes juridiques écrits adoptés par l'Indonésie, y compris l'objectif de politique générale d'autosuffisance de l'interdiction d'importer. Cela abaisse considérablement le niveau de preuve qui est requis du plaignant pour démontrer l'existence de la mesure contestée. Dans le présent différend, ces actes juridiques, en conjonction avec le retard injustifié, fournissent des éléments de preuve suffisants de l'existence de la mesure. Le Brésil a également précisé comment ces différents éléments fonctionnaient ensemble et comment, combinés, ils aboutissaient à une interdiction non écrite d'importer. Cette interdiction a pour effet soit de réduire les débouchés commerciaux pour le poulet importé, soit d'accroître les coûts et les risques pour les exportateurs qui projettent d'accéder au marché, formant un obstacle conséquent, quasiment impénétrable, à l'importation de n'importe quelle quantité de viande de poulet et de produits à base de poulet de toutes origines.

17. Le Brésil demande au Groupe spécial de formuler des constatations spécifiques sur la mesure globale, en plus des constatations concernant les restrictions individuelles. Chaque mesure individuelle indiquée par le Brésil reste pour lui préoccupante et il attend du Groupe spécial qu'il formule des constatations spécifiques à leur sujet. Toutefois, même si une constatation d'incompatibilité pour les mesures individuelles peut résoudre des problèmes commerciaux spécifiques, elle ne démantèlerait pas le système d'interdiction d'importer dans son ensemble, qui constitue le principal problème dans le cadre du présent différend. Pour ce qui est de la mise en œuvre, l'Indonésie pourrait simplement modifier les instruments qui donnent effet à l'interdiction d'importer. Le fait que la législation de l'Indonésie est fréquemment modifiée laisse supposer que c'est probablement ce qui va se passer.

2) Prohibition à l'importation de morceaux de poulet et autres préparations et conserves de viande de poulet ("liste positive")

18. Le Règlement n° 58/2015 du Ministère de l'agriculture (MoA) établit, aux articles 7 et 8, que "les types de carcasses autres que de bovins et les produits transformés qui en sont dérivés ... qui peuvent être importés sont énumérés à l'appendice II ...", lequel ne prévoit que les codes du SH correspondant aux poulets "[n]on découpés en morceaux, frais ou réfrigérés, et congelés". Tel est aussi le cas du Règlement n° 05/2016 du Ministère du commerce (MoT), dont l'article 7 2) établit que "les types d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés sont énumérés aux annexes II, III et IV, qui font partie intégrante du présent règlement". L'annexe IV fait référence au code du SH correspondant aux poulets "non découpés en morceaux, frais ou réfrigérés, et congelés". De ce fait, comme les codes du SH correspondant aux autres produits en cause ne sont pas décrits dans ces appendices, ils ne peuvent pas être importés en Indonésie.

19. Bien que l'Indonésie ait fait valoir que la liste positive n'existait plus car cette prescription avait été modifiée par le Règlement n° 34/2016 du MoA, le Règlement n° 05/2016 du MoT et le Règlement n° 37/2016 du MoT, le Règlement n° 34/2016 du MoA et le Règlement n° 37/2016 du MoT contiennent toujours une liste d'animaux et de produits d'origine animale qui peuvent être importés en Indonésie. Les codes du SH correspondant aux morceaux de poulet et autres préparations et conserves de viande de poulet ne figurent toujours pas dans les annexes des deux règlements. Si la prescription relative à la liste positive avait effectivement été supprimée, il ne serait même pas nécessaire d'avoir une liste de produits dans les annexes des deux règlements. Le fait que cette liste est toujours en vigueur et le fait que les codes pertinents du SH correspondant aux produits en cause dans le présent différend n'y figurent pas constituent en eux-mêmes des éléments de preuve fiables indiquant que la prescription relative à la liste positive est toujours en place. Toutefois, le fait que l'importation de ces produits "peut" être autorisée à certaines conditions qui ne sont pas claires – c'est-à-dire des conditions touchant à la sécurité, à l'hygiène, à la salubrité et aux critères halal – rend l'importation encore plus contraignante et imprévisible. Cette incertitude constitue en elle-même une restriction.

3) Restrictions concernant l'utilisation des produits importés ("utilisation prévue")

20. La prescription relative à l'utilisation prévue a été établie à l'article 32 2) du Règlement n° 139/2014 du MoA, consistait en une "limitation de l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet à certaines utilisations prévues pour répondre aux besoins "des hôtels, [des] restaurants, [de la] restauration, [des] industries manufacturières, [à d'autres] besoins spéciaux et [aux besoins d'un] marché moderne", et a été maintenue dans la législation ultérieure adoptée par l'Indonésie (Règlement n° 58/2015 du MoA). Après la première réunion avec le

Groupe spécial, le Brésil a appris que le Règlement n° 58/2015 du MoA n'était plus en vigueur et que la restriction relative aux utilisations prévues figurait maintenant dans le Règlement n° 34/2016 du MoA et le Règlement n° 05/2016 du MoT (tel que modifié par le Règlement n° 37/2016 du MoT). En outre, l'Indonésie a adopté le Règlement n° 59/2016 du MoT, qui remplace le Règlement n° 05/2016 du MoT, précédemment modifié.

21. Après toutes les modifications législatives susmentionnées, l'Indonésie allègue désormais que la prescription relative à l'utilisation prévue n'existe plus puisque, dans le cadre du régime actuel, la viande de poulet et les produits à base de poulet congelés ou réfrigérés peuvent être vendus sur n'importe quel marché indonésien, à condition qu'il dispose d'un espace de stockage frigorifique.

22. Pourtant, l'introduction de l'expression "marchés disposant d'installations maintenant la chaîne du froid" parmi les utilisations prévues ne modifie pas la prohibition en place. Au lieu de l'interdiction totale qui était prévue dans la précédente législation, l'Indonésie a adopté une législation spécialement conçue qui n'a que des effets mineurs sur l'amélioration des possibilités de concurrence offertes aux produits importés. Le marché du poulet importé demeure un marché de niche et la partie la plus pertinente du marché continue d'être attribuée uniquement aux producteurs locaux.

23. De plus, le Règlement n° 34/2016 du MoA a introduit des caractéristiques additionnelles qui renforcent la restriction causée par les utilisations prévues. Par exemple, il impose maintenant aux importateurs qui demandent une recommandation relative à l'importation de présenter un plan de distribution pour la viande importée, qui doit inclure des renseignements préalables sur le type et la quantité de viande, le nom et l'adresse des établissements/acheteurs et le prix du produit. Comme on pouvait s'y attendre, dans la liste des acheteurs incluse dans le plan de distribution ne figureront que ceux qui correspondent aux utilisations prévues autorisées. Pour renforcer la conformité, ce même règlement exige des importateurs qu'ils présentent chaque semaine des rapports sur la distribution ("tous les jeudis") pour confirmer que les produits n'ont pas été réaffectés à d'autres fins. Il apparaît que les importateurs sont désormais liés par les termes du plan de distribution et tout écart par rapport à ce plan peut donner lieu à des sanctions, y compris une suspension des importations d'une durée d'un an.

4) Procédures de licences d'importation restrictives de l'Indonésie

24. Le régime indonésien de licences d'importation, complexe et contraignant, impose à l'importateur d'obtenir diverses approbations, autorisations et recommandations, qui sont dans une large mesure accordées à la discrétion des diverses autorités. Premièrement, l'importateur doit obtenir un numéro d'identification de l'importateur (API-U pour le poulet), qui a une durée de validité de cinq ans, au terme de laquelle il doit être renouvelé. Pour cela, l'importateur doit demander un nouvel enregistrement à l'organisme délivrant les numéros d'identification au plus tard dans les 30 (trente) jours ouvrables qui suivent la période de cinq ans. L'opérateur commercial qui détient un API-U est tenu de faire rapport tous les trois mois sur les importations effectuées à la Direction de l'organisme de la province et à la Direction de l'organisme municipal/de district qui ont compétence pour le lieu où l'entreprise est domiciliée. Si une entreprise ne respecte pas cette prescription, alors l'API-U est suspendu. L'API-U est supprimé s'il a été suspendu à deux reprises ou si l'entreprise ne s'acquitte pas de l'obligation de faire rapport sur les importations effectuées (tous les trois mois) dans un délai maximal de 30 jours à compter de la date de la suspension, présente des informations ou données inexactes dans la demande, enfreint les dispositions de la législation en vigueur dans le secteur des importations ou fait un usage indu du document d'importation et des lettres liées à l'importation. Ces possibilités de suspension et/ou suppression de l'API-U renforcent le contrôle exercé par les autorités indonésiennes sur l'importation, ce qui a une incidence directe sur l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet, accroissant ainsi l'absence de prévisibilité du régime et entraînant des restrictions à l'accès au marché.

25. Deuxièmement, après avoir obtenu un API-U, un importateur de produits à base de poulet doit obtenir un enregistrement du Ministère des finances (MoF) auprès de la Direction générale des douanes et accises. Le Décret n° 454/2002 du MoF établit l'obligation de procéder à un enregistrement douanier (SRP) valable sur le territoire douanier de l'Indonésie pour entreprendre des opérations douanières en matière d'importation. Troisièmement, une fois les formalités d'enregistrement achevées, l'importateur doit demander une recommandation relative à

l'importation du MoA, mais uniquement pour les produits figurant sur la liste des produits autorisés à l'importation. Tous les produits qui ne figurent pas dans ces appendices sont donc automatiquement interdits sur le marché indonésien puisqu'ils ne peuvent pas être importés sans cette recommandation. Quatrièmement, pour les produits qui peuvent obtenir une recommandation relative à l'importation du MoA, l'importateur doit satisfaire à plusieurs prescriptions. Certaines d'entre elles, comme le numéro de contrôle vétérinaire et le certificat sanitaire d'enregistrement pour animaux d'élevage et animaux ou la licence commerciale nécessitent des démarches préalables et complexes. De plus, pour obtenir une recommandation relative à l'importation du MoA, l'importateur doit démontrer, au moyen d'une "lettre déclarative portant un cachet et accompagnée de documents justificatifs, qu'il possède un espace de stockage et un véhicule frigorifiques", et également prouver – par une lettre de mission ou un contrat de travail –, qu'il emploie un vétérinaire compétent pour contrôler les produits importés. De surcroît, les importateurs de viande de poulet et de produits à base de poulet doivent aussi présenter une lettre de recommandation du Bureau provincial des services zootechniques, ce qui correspond à une certification attestant que l'importateur a été contrôlé par le vétérinaire compétent. Ce bureau a le pouvoir discrétionnaire de délivrer ou non la lettre de recommandation.

26. Une autre prescription est la nécessité de faire rapport sur les importations effectuées pendant la période précédente. L'importateur doit démontrer que les transactions réalisées pendant cette période étaient conformes aux conditions fixes établies par les précédentes recommandations relatives à l'importation du MoA concernant les entreprises, le point de déchargement et le type et l'origine des produits visés.

27. La réglementation indonésienne stipule également que, pour obtenir une recommandation, l'importateur doit nécessairement indiquer l'"utilisation prévue" des produits qui doivent être importés, ce qui constitue en soi une prescription qui impose une importante restriction des échanges.

28. La délivrance d'une recommandation relative à l'importation par le MoA "pour la viande et les produits carnés transformés" est soumise à des prescriptions additionnelles car le respect des prescriptions en matière de santé publique vétérinaire doit être contrôlé. On ne sait pas très bien si l'autorité chargée de délivrer la recommandation relative à l'importation du MoA est tenue de fonder la décision sur les conclusions du rapport du contrôleur de santé publique vétérinaire.

29. Les prescriptions concernant l'obtention d'une recommandation relative à l'importation du MoA sont loin de constituer le seul problème. Une fois cette recommandation délivrée, aucune modification ni aucun amendement concernant le pays d'origine, l'unité économique d'origine, le point de déchargement ou le type/la catégorie du produit n'est autorisé. Si, pour une raison ou une autre, les importateurs modifient l'une de ces "conditions fixes des licences", les règlements indonésiens prévoient qu'ils seront sanctionnés par l'"abrogation de [leur] recommandation" et le "rejet de [leur] demande de recommandation suivante".

30. De plus, l'intervalle de temps pour procéder aux importations est sensiblement réduit puisque celles-ci ne peuvent avoir lieu que pendant la période de validité de l'autorisation d'importation du MoT et de la recommandation relative à l'importation du MoA, qui, pour l'une comme pour l'autre, est désormais de six mois au plus. Durant cette courte période, l'importateur doit mener à son terme l'intégralité de la transaction d'importation autorisée par ces deux documents, à savoir charger, expédier, transporter et livrer les produits importés, et procéder à leur dédouanement.

31. Comme pour la recommandation relative à l'importation du MoA, une fois que l'autorisation d'importation du MoT est délivrée, elle ne peut pas être modifiée. L'importateur qui ne se conforme pas aux "conditions fixes des licences" fait l'objet de plusieurs sanctions, y compris l'abrogation de l'autorisation et l'impossibilité de présenter de nouvelles demandes. Si une autorisation est abrogée, l'importateur doit attendre un an pour pouvoir présenter à nouveau une demande.

32. Même dans le cadre du régime actuel établi par le Règlement n° 34/2016 du MoA et le Règlement n° 59/2016 du MoT, ces caractéristiques restrictives du régime de licences d'importation de l'Indonésie – qui existaient en vertu du Règlement n° 139/2014 du MoA, du Règlement n° 46/2013 du MoT, du Règlement n° 58/2015 du MoA et du Règlement n° 05/2016 du MoT, récemment modifiées, n'ont pas été profondément changées. Même si la soi-disant

suppression du créneau de présentation des demandes pouvait être considérée comme une évolution positive, la période de validité de la recommandation relative à l'importation et de l'autorisation d'importation reste brève (six mois), la liste positive et l'utilisation prévue, quoique sous une forme différente, sont toujours en place et les conditions fixes des licences n'ont fait l'objet d'aucune modification. De plus, les autorisations d'importation ne pouvant être obtenues qu'après la délivrance de la recommandation relative à l'importation et la demande devant être présentée dans les trois mois qui suivent la délivrance de la recommandation relative à l'importation correspondante, elles ne peuvent pas être obtenues à "n'importe quel moment". Ces éléments font partie intégrante du même régime de licences d'importation, ce qui signifie que leur caractère restrictif pour le commerce doit être évalué comme s'il s'agissait d'une mesure unique.

5) Retard injustifié en ce qui concerne l'homologation des prescriptions sanitaires

33. D'après la législation indonésienne (articles 35 et 36 du Règlement n° 58/2015 du MoA), il n'est pas possible d'importer de la viande de poulet et des produits à base de poulet sans certificat sanitaire homologué par le pays. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Brésil s'efforce depuis 2009 de négocier avec l'Indonésie les termes d'un certificat vétérinaire pour la volaille, afin que les exportations brésiliennes de ces produits puissent entrer sur le marché indonésien. La proposition était fondée sur les normes internationales applicables et recouvrait les prescriptions sanitaires établies par la législation indonésienne. L'Indonésie n'a pas fourni de clarification satisfaisante quant aux raisons sanitaires pour lesquelles l'importation des produits brésiliens n'était pas autorisée.

6) Restrictions concernant le transport des produits importés

34. Selon l'article 20 a) du Règlement n° 58/2015 du MoA (désormais remplacé par l'article 19 a) du Règlement n° 34/2016 du MoA), le transport de carcasses, de viande et/ou de produits transformés doit être "effectué directement depuis le pays d'origine jusqu'au point de déchargement sur le territoire indonésien". Si ce transport n'est pas direct ou si, pour une raison quelconque, il est nécessaire de faire escale dans un pays ou un port tiers au cours du transport avant l'arrivée au port de destination, les produits ne seront pas autorisés à l'importation en Indonésie. Les produits seront refusés même en cas de force majeure pouvant amener à dérouter l'expédition vers un port tiers de transit.

7) Application discriminatoire des prescriptions en matière d'étiquetage halal

35. L'Indonésie exige que tous les produits qui entrent dans le pays, y circulent et y font l'objet d'échanges soient certifiés halal. À cette fin, tous les produits alimentaires doivent porter sur l'emballage un étiquetage halal adéquat. Cette prescription légale s'applique indistinctement aux produits importés et aux produits nationaux similaires. Toutefois, sa mise en œuvre est clairement discriminatoire. Les produits importés doivent satisfaire aux prescriptions en matière d'étiquetage pour que l'importation soit autorisée, mais les produits nationaux ne sont pas soumis à cette prescription stricte. Selon un expert local, les producteurs nationaux, notamment sur les marchés de produits frais, n'apposent en général aucune étiquette ou n'emballent pas les produits alimentaires (c'est-à-dire qu'ils ne suivent pas les prescriptions énoncées par les lois et règlements pertinents). En outre, il est rare que l'autorité indonésienne de surveillance vérifie si les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont respectées sur les marchés de produits frais et dans les abattoirs non officiels. Le Brésil ne conteste pas la certification et l'étiquetage halal. Il est préoccupé par le fait que l'Indonésie accorde un traitement moins favorable aux produits importés.

IV. ALLÉGATIONS JURIDIQUES

1. Allégations concernant les mesures à la frontière qui créent des restrictions des échanges

36. L'Indonésie adopte plusieurs mesures qui interdisent et/ou restreignent l'importation des produits en cause. Ces mesures, combinées et individuellement, imposent une interdiction générale visant les produits brésiliens, en violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les procédures de licences d'importation constituent également un régime de licences non automatiques dont l'application et l'administration a des effets de restriction des échanges à l'importation, en violation de l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord LIC).

1.1. Règle de droit pertinente

a) Article XI:1 du GATT de 1994

37. L'article XI:1 englobe les "prohibitions" ou "restrictions" dont l'application est faite au moyen de "contingents", de "licences d'importation ou d'exportation" ou de "tout autre procédé". Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* (paragraphe 5.129) a indiqué que "le texte de l'article XI:1 [avait] une très large portée et [prévoyait] une interdiction générale des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation "autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions"" et que "[l]e terme "restriction" [avait] aussi une large portée quand il [était] considéré dans son sens ordinaire, c'est-à-dire celui de "limitation de l'action, condition qui limite ou régulation"".

38. Compte tenu de ce large champ d'application, le fait qu'une mesure n'empêche pas totalement les importations ou n'englobe pas l'application de droits additionnels prohibés ne signifie pas en soi qu'il n'y a pas violation de cette disposition. L'Organe d'appel a indiqué que le champ d'application de l'article XI:1 comprenait les mesures au moyen desquelles une prohibition ou restriction était produite ou entrainée en application. De même, il peut y avoir violation de l'article XI:1 même lorsqu'il n'y a pas de seuil spécifique établi qui limite les importations ou les exportations. En fait, l'article XI:1 n'exige pas que l'on montre les effets de la mesure sur les volumes des échanges. La réglementation d'un Membre, qui établit, directement ou indirectement, une "liste positive" ou qui fixe certaines "utilisations prévues" impératives constituerait dans ce sens une restriction quantitative.

39. Un certain nombre de groupes spéciaux ont considéré la référence à "tout autre procédé" figurant à l'article XI:1 comme désignant une "grande catégorie résiduelle" qui englobe différents types de mesures instituées ou maintenues par un Membre de l'OMC à même de prohiber ou de restreindre l'importation de produits. Cette grande catégorie engloberait également des mesures non écrites. Dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* (paragraphe 6.248), le Groupe spécial a constaté que les prescriptions liées au commerce (la mesure PLC), imposées par l'Argentine du fait de l'effet combiné de différentes mesures, relevaient de la définition de l'expression "tout autre procédé" figurant à l'article XI:1 du GATT de 1994.

b) Article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

40. L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que les Membres "ne doivent pas continuer d'appliquer des mesures visées par l'article 4:2 à partir de la date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC" ("ne maintiendront pas"), "ne doivent pas adopter de nouvelles mesures "du type de celles" qu'ils n'avaient pas mises en place par le passé" ("ni ne recourront ... à") et "ne peuvent pas, à une étape ultérieure après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, réinstaurer des mesures prohibées par l'article 4:2 ("ni ne reviendront à"). La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 donne des exemples de ces mesures: restrictions quantitatives à l'importation, prélèvements variables à l'importation, prix minimaux à l'importation, régimes d'importation discrétionnaires, mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État, autolimitations des exportations et mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits. Le Brésil juge pertinentes les indications fournies par la jurisprudence antérieure sur le champ d'application des expressions suivantes: "restrictions quantitatives à l'importation", "régimes d'importation discrétionnaires", et "mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits".

41. En ce qui concerne le sens de l'expression "restrictions quantitatives à l'importation", le Groupe spécial *Turquie – Riz* (paragraphe 7.120) a considéré que les mesures qui affectaient les quantités de produits pouvant être importés constituaient indéniablement une restriction quantitative à l'importation, même lorsque cet effet était dû au "manque de transparence et [au] manque de prévisibilité" de la mesure d'un Membre. Le Groupe spécial *Turquie – Riz* (paragraphe 7.133) a également interprété l'expression "régimes d'importation discrétionnaires" comme recouvrant "le recours discrétionnaire par les autorités d'un pays importateur à la décision d'octroyer ou de refuser d'accorder un document particulier qui est nécessaire à l'importation d'une marchandise, en tant qu'instrument d'administration du commerce". Quant au sens de l'expression "mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits", l'Organe d'appel ayant examiné l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix* (paragraphe 227) a

expliqué qu'une incompatibilité avec l'article 4:2 pouvait être établie lorsqu'il était possible de déterminer que des mesures à la frontière étaient similaires aux mesures explicitement identifiées dans la note de bas de page 1. Toutes les mesures à la frontière énumérées dans la note de bas de page 1 "ont en commun l'objet et l'effet de restreindre les volumes et de fausser les prix des importations de produits agricoles selon des modalités différentes de celles des droits de douane proprement dits". Comme la fonction de l'article 4:2 et de la note de bas de page 1 est de "renforcer l'accès aux marchés pour les produits agricoles"¹, toute mesure qui a pour objet et pour effet de restreindre l'accès aux marchés, de limiter les volumes d'importation et d'entraîner une distorsion des prix des importations serait incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

c) Article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

42. L'article 1:1 de l'Accord LIC définit les formalités de licences d'importation comme les procédures administratives au moyen desquelles un opérateur commercial présente, comme condition préalable à l'importation, une demande d'importation ou d'autres documents (distincts des documents requis aux fins douanières) à l'organe administratif compétent. L'article 1:2 énonce le principe général sur lequel toute procédure de licence devrait reposer: "Les Membres feront en sorte que les procédures administratives utilisées pour mettre en œuvre des régimes de licences d'importation soient conformes aux dispositions pertinentes du GATT de 1994, ... en vue d'empêcher les distorsions des courants d'échanges qui pourraient résulter d'une application inappropriée de ces procédures". Ce principe est également confirmé par l'article 1:3 de l'Accord LIC, qui énonce une prescription selon laquelle les règles relatives aux formalités de licences d'importation doivent être neutres dans "leur application et administrées de manière juste et équitable".

43. L'Accord LIC régit également deux types de procédures de licences: les licences automatiques et les licences non automatiques. Le régime de licences automatiques est une procédure en vertu de laquelle les demandes sont approuvées dans tous les cas, ce qui signifie que les autorités administratives n'ont pas le pouvoir discrétionnaire de décider d'accorder ou de refuser la licence. Le régime de licences non automatiques est défini par exclusion, ce qui signifie que, dans ce cas, le pays importateur a le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de ne pas accorder la licence d'importation. Normalement, les procédures de licences non automatiques sont utilisées lorsque des conditions restrictives sont appliquées à l'importation, comme des contingents tarifaires, qui donnent lieu à un contrôle des importations.

44. Outre le respect des principes généraux énoncés à l'article 1:2 et 1:3, l'article 3:2 de l'Accord LIC dispose, concernant les licences non automatiques, que les Membres n'établiront pas de procédures de licences qui imposent des restrictions s'ajoutant à celles qui sont déjà causées par la mesure sous-jacente qu'elles mettent en œuvre. Pour déterminer s'il y a violation de l'article 3:2, il est nécessaire de montrer l'existence d'une "diminution de la part de marché" et d'"un lien de causalité entre ... la procédure de licences ... et la distorsion ... des courants d'échanges".² De plus, l'article 3:2 de l'Accord LIC dispose que les procédures de licences non automatiques n'imposeront pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure qu'elles servent à mettre en œuvre. Par conséquent, la détermination de cette "mesure" est fondamentale pour évaluer si elle impose ou non une charge plus lourde que ce qui est nécessaire dans le contexte de cette disposition.

1.2. Analyse juridique

a) La prohibition générale est une restriction à la frontière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

45. Le Brésil estime que l'effet combiné de plusieurs mesures individuelles différentes adoptées par l'Indonésie concernant la viande de poulet et les produits à base de poulet constitue une prohibition générale à l'importation de ces produits en provenance du Brésil. Combinées, ces mesures constituent des "prohibitions ou de[s] restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé", au sens de l'article XI:1 du GATT

¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix (article 21:5)*, paragraphe 215.

² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Volailles*, paragraphes 126 et 127.

de 1994. L'Indonésie a constamment créé plusieurs obstacles pour entraver l'importation des produits en cause au moyen d'une vaste série de mesures combinées instituant un "mur" institutionnel et procédural qui a totalement proscrit l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet brésiliens. Ces mesures reflètent l'objectif de politique générale de l'Indonésie consistant à protéger la production locale de viande de poulet et de produits à base de poulet en vue de parvenir à l'autosuffisance.

46. Dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont été confrontés à une situation similaire. Le Groupe spécial a établi un cadre d'analyse pour déterminer si la mesure non écrite de l'Argentine avait un effet limitatif sur les importations et avait une incidence sur les possibilités de concurrence protégées par l'article XI:1. Premièrement, il a établi que la mesure en cause restreignait l'accès au marché. Deuxièmement, il a constaté qu'elle créait une incertitude quant à la capacité d'importer d'un requérant. Troisièmement, le Groupe spécial a conclu que la mesure empêchait les entreprises d'importer autant qu'elles le souhaitent ou le devaient, sans considération de leurs résultats à l'exportation. Enfin, cette mesure imposait une lourde charge aux importateurs, qui était sans commune mesure avec leurs activités d'importation normales.

47. La prohibition générale à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet brésiliens instituée par l'Indonésie répond à tous ces critères. L'Indonésie autorise seulement l'importation de produits spécifiquement mentionnés sur une "liste positive", qui n'inclut pas tous les produits en cause. Et, même dans ces conditions, cette importation n'aura lieu qu'en cas d'insuffisance de la production locale et pour des utilisations très spécifiques, ce qui restreint clairement les conditions d'accès au marché. L'accès au marché est également limité par le fait que l'Indonésie a retardé de manière injustifiée l'homologation d'un certificat sanitaire qui autoriserait les exportations brésiliennes. De surcroît, les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet sont soumises à une série de procédures de licences d'importation restrictives qui créent de l'incertitude pour les importateurs et leur imposent une lourde charge, qui est sans commune mesure avec les autres mesures de limitation des importations, rendant celles-ci extrêmement difficiles. Pour toutes les raisons qui précèdent, la prohibition générale à l'importation est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

48. Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* (paragraphe 5.241 et 5.242) et le Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* (paragraphe 762) ont établi qu'une mesure dont il avait été constaté qu'elle était contraire à l'article XI:1 devait aussi être considérée comme étant contraire à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, dans la mesure où elle s'appliquait à des produits agricoles. Il est indéniable que tous les produits en cause relèvent de l'Accord sur l'agriculture. Le Brésil estime par conséquent que la prohibition générale imposée par l'Indonésie à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet est également incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

49. Si le Groupe spécial devait choisir de procéder à une analyse indépendante de l'article 4:2, le Brésil soutient que la prohibition générale impose clairement une "restriction quantitative à l'importation" au sens de cette disposition. Combinées, les mesures individuelles adoptées par l'Indonésie ont pour objet et pour effet de restreindre les volumes et de fausser les prix des importations de produits agricoles selon des modalités différentes de celles des droits de douane proprement dits, au sens de l'interprétation donnée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*. En raison de cette prohibition générale, le Brésil n'a pas pu exporter de poulet à destination de l'Indonésie depuis 2009.

50. Dans le cas où il ne serait pas constaté par le Groupe spécial que la prohibition générale imposée par l'Indonésie constitue une "restriction quantitative à l'importation", cette prohibition constitue néanmoins une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, car elle a des "caractéristiques communes avec une restriction quantitative à l'importation" et elle limite les possibilités d'importation des produits en cause.

51. L'Indonésie a fait valoir que, pour démontrer l'existence d'une violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, il incombait au plaignant d'établir que la mesure n'était pas justifiée au titre de l'article XX du GATT de 1994 ("ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994").

52. Le raisonnement de l'Indonésie laisse le Brésil perplexe. La jurisprudence de l'Organe d'appel confirme exactement le contraire, c'est-à-dire que la charge d'établir un moyen de défense affirmatif au titre de l'article XX incombe au défendeur. Le Brésil ne voit pas en quoi la nature de l'article XX serait modifiée – un moyen de défense affirmatif (pour lequel la charge incombe au défendeur) devenant autre chose (dont le plaignant devrait prouver l'inexistence). Le Brésil n'a connaissance d'aucun exemple, en plus de 20 ans de procédures à l'OMC et près de 70 ans de règlement des différends si l'on inclut les années du GATT, dans lequel la charge de la preuve au titre de l'article XX ait été renversée, passant de la partie défenderesse à la partie plaignante. De manière plus générale, le Brésil ne connaît pas d'exemples dans lesquels des groupes spéciaux ou l'Organe d'appel aient exigé d'une partie – l'une ou l'autre des parties – qu'elle démontre le bien-fondé d'une proposition négative, ce que, selon la suggestion de l'Indonésie, le Brésil est tenu de faire. La raison en est simple: le fait que la partie qui avance une proposition par voie d'affirmation a la charge de prouver le fondement et la teneur de cette proposition constitue un principe général du droit.

53. L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture impose au plaignant d'établir que le défendeur maintient une mesure du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, comme, entre autres mesures, les restrictions quantitatives à l'importation. Ce serait alors au défendeur de démontrer que la mesure pertinente n'est pas maintenue au titre d'une exception prévue par le GATT. Dans le présent différend, le Brésil a établi que l'Indonésie maintenait des restrictions à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet visées par l'article 4:2. L'Indonésie n'a jamais fait valoir – et, *a fortiori*, n'a jamais démontré – que cette mesure était justifiée au titre de l'article XX du GATT de 1994 ou de toutes autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994, et le Brésil n'a aucune information indiquant que tel pourrait être le cas.

b) Les mesures individuelles constituent chacune une restriction à la frontière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

i) Liste positive

54. L'article XI:1 vise toutes mesures qui instituent ou maintiennent "à l'importation d'un produit ... de[s] prohibitions ou de[s] restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions". L'impossibilité d'importer les produits ne figurant pas sur la liste constitue une interdiction d'importer. Au moyen de la liste positive, l'Indonésie maintient une prohibition autre que "des droits de douane, taxes ou autres impositions" équivalant à un contingent nul, ce qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

55. La liste positive constitue également une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" et est incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Il ne fait aucun doute que cette mesure contribue à restreindre le volume des importations et à limiter les quantités du produit qui peuvent être importées. En fait, elle a empêché toutes les importations de morceaux de poulet et autres préparations et conserves de viande de poulet, ce qui constitue la forme extrême de "restriction quantitative à l'importation" prohibée par l'article 4:2.

56. Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* et le Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* ont établi qu'une mesure dont il avait été constaté qu'elle était contraire à l'article XI:1 devait aussi être considérée comme étant contraire à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, dans la mesure où elle s'appliquait à des produits agricoles. Par conséquent, la liste positive est incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

57. Si le Groupe spécial devait choisir de procéder à une analyse indépendante de l'article 4:2, le Brésil soutient que cette mesure impose clairement une "restriction quantitative à l'importation" au sens de cette disposition, car elle a pour objet et pour effet de restreindre les volumes et de fausser les prix des importations de produits agricoles selon des modalités différentes de celles des droits de douane proprement dits. Dans le cas où il ne serait pas constaté que la liste positive constitue une "restriction quantitative à l'importation", cette liste constitue une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, car elle a des caractéristiques communes avec une restriction quantitative à l'importation et elle limite les possibilités d'importation.

58. Pendant la procédure du Groupe spécial, l'Indonésie a fait valoir que la prescription relative à la liste positive n'existait plus. Le Brésil estime que les modifications introduites donnent simplement aux autorités indonésiennes le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels produits à base de poulet pourraient bénéficier d'une recommandation du MoA et d'une autorisation d'importation du MoT. Elles ne garantissent pas l'accès pour tous les types de viande de poulet et de produits à base de poulet, comme l'exigent l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2. En outre, la nouvelle législation ne fournit aucune indication aux importateurs concernant ce qui doit être considéré comme "les prescriptions relatives à la sécurité, à l'hygiène, à la salubrité et aux critères halal". Ces modifications ont non seulement maintenu la liste positive, mais elles ont aussi introduit de nouveaux éléments discrétionnaires dans la délivrance des licences d'importation.

ii) Utilisation prévue

59. Selon la législation indonésienne, la viande de poulet et les produits à base de poulet qui peuvent être importés dans le pays ne peuvent être destinés qu'à des utilisations très spécifiques. Cette mesure a un important "effet limitatif" sur les importations, qui relève clairement du champ d'application de l'article XI:1. Comme l'a reconnu le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* (paragraphe 7.240), toute mesure qui a des "conséquences sur la situation concurrentielle d'un importateur", engendrant des incertitudes, ayant une incidence sur les plans d'investissement ou restreignant l'accès au marché pour les importations, relève de cette disposition.

60. Comme le Groupe spécial *Chine – Matières premières* (paragraphe 7.1081) l'a établi, pour que la mesure soit considérée comme une restriction, il n'est même pas nécessaire qu'elle ait une incidence effective sur les courants d'échanges. Le potentiel même de limiter les échanges est suffisant pour constituer une restriction au sens de l'article XI:1. De plus, puisque cette restriction ne s'applique pas aux produits nationaux, par sa conception et sa structure même, cette mesure empêche les "poulets entiers, frais ou congelés" de bénéficier des mêmes possibilités de concurrence que celles qui sont accordées aux produits nationaux similaires.

61. La limitation concernant les utilisations prévues, ainsi que les sanctions imposées en cas de non-respect des utilisations initiales inscrites dans la recommandation, imposent une condition limitative qui a des conséquences défavorables sur l'accès au marché des produits importés, en violation de l'article XI:1.

62. Cette restriction constitue également une "restriction quantitative à l'importation" et elle est incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, car elle contribue à "restreindre le volume des importations" en limitant les quantités de produits qui peuvent être importées, ce qui va à l'encontre des objectifs mêmes de l'article 4:2, à savoir améliorer l'accès aux marchés pour les produits agricoles.

63. Dans le cas où il ne serait pas constaté que la restriction concernant l'utilisation prévue imposée par l'Indonésie est une "restriction quantitative à l'importation", celle-ci constitue néanmoins une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, car elle a des "caractéristiques communes avec une restriction quantitative à l'importation" et elle limite les possibilités d'importation.

iii) Procédures de licences d'importation restrictives de l'Indonésie

64. Plusieurs éléments du régime indonésien de licences d'importation imposent des restrictions injustifiées à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. Il a déjà été démontré plus haut que les prescriptions relatives à la liste positive et à l'utilisation prévue étaient contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Le Brésil examine plus loin les effets négatifs des créneaux limités de présentation des demandes, des courtes périodes de validité et des conditions fixes des licences de la recommandation relative à l'importation du MoA et de l'autorisation d'importation du MoT sur les possibilités de concurrence pour les importations.

65. L'Indonésie impose aux importateurs des créneaux de présentation des demandes limités (et courts) en vue d'obtenir l'autorisation d'importer. Comme la période de validité des recommandations est elle-même aussi très limitée (quatre mois seulement), l'importateur doit renouveler sa demande de recommandation trois fois par an, pendant chaque nouveau créneau de présentation des demandes.

66. Même avec des éléments de preuve factuels très peu nombreux sur la manière dont ce système fonctionne dans la pratique, étant donné l'interdiction d'importer *de facto* à laquelle les produits brésiliens sont soumis, il ne fait aucun doute que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités ont des effets de restriction des importations. Premièrement, les importateurs ne sont pas autorisés à présenter une demande chaque fois que se présente une opportunité commerciale. Deuxièmement, dans la pratique, le système empêche les exportations au début de chaque période de validité puisque les transactions à l'importation ne peuvent être réalisées qu'après la délivrance de la recommandation relative à l'importation du MoA et de l'autorisation d'importation du MoT. Si l'on considère également que les expéditions doivent correspondre exactement aux conditions des deux autorisations, l'expédition ne peut avoir lieu qu'après le début de la courte période de validité de quatre mois. Pour le Brésil, cela a un effet particulièrement limitatif puisque l'on estime que l'intégralité des procédures d'exportation du Brésil vers l'Indonésie dure en moyenne 100 jours, ce qui limite l'accès au marché indonésien, pour l'essentiel, à 20 jours. En résumé, il existe une "période sans activité", qui couvre la majeure partie de la période de validité de quatre mois pendant laquelle aucun produit ne peut entrer sur le marché indonésien. Cela implique également que les exportateurs ne pourront pas faire plus d'une expédition de produits pendant chaque période de validité.

67. Cet effet limitatif est aggravé par le fait que les deux autorisations ont des conditions fixes. Une fois ces documents délivrés, aucune modification ou aucun amendement ne peut leur être apporté. Lorsque les importateurs sollicitent ces autorisations, toutes les informations relatives aux transactions visées doivent être définies à l'avance avec précision, ce qui n'est pas conforme aux pratiques du marché. L'importateur qui ne se conforme pas à ces "conditions fixes des licences" fait l'objet de plusieurs sanctions et les produits exportés seront refusés au point d'entrée. Comme aucun ajustement ne peut être apporté aux conditions prévues par les licences pour répondre à de nouvelles opportunités commerciales au cours de la période de validité, cette prescription empêche également les importateurs d'avoir la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux modifications des conditions du marché, imposant par là même une grave limitation des importations.

68. Sur la base des constatations formulées dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, le Brésil estime que ces aspects du régime de licences d'importation (créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités et conditions fixes des licences) sont contraires à l'article XI:1 parce qu'ils a) limitent indûment l'accès aux marchés pour les produits brésiliens; b) créent une incertitude quant à la capacité d'importer du requérant, qui est tributaire de la délivrance des licences d'importation pour pouvoir entreprendre toutes les autres démarches nécessaires liées à l'importation et également les mener à terme durant la courte période de validité de quatre mois; et c) imposent une lourde charge aux importateurs, qui est sans commune mesure avec leurs activités d'importation normales.

69. Ces éléments du régime de licences d'importation de l'Indonésie, conjugués à la liste positive, l'utilisation prévue et le caractère discrétionnaire du régime de licences, opèrent également comme une restriction quantitative à l'importation au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, car ils représentent une grave restriction du volume des exportations brésiliennes, ce qui est en contradiction flagrante avec le principal objectif de cet accord qui est de renforcer l'accès aux marchés pour les produits agricoles.

70. Dans le cas où il ne serait pas constaté que ces aspects du régime de licences de l'Indonésie constituent une "restriction quantitative à l'importation", ils constituent néanmoins une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 car ils sont similaires à une restriction quantitative à l'importation d'une manière qui est incompatible avec l'article 4:2.

71. De plus, certaines prescriptions du régime indonésien de licences d'importation, par leur conception même, englobent "le recours discrétionnaire par les autorités à la décision d'octroyer ou de refuser d'accorder les documents nécessaires" à l'importation, par exemple, dans les domaines suivants: i) lettre de recommandation du Bureau provincial des services zootechniques; ii) surveillance du respect des prescriptions vétérinaires; et iii) indication de la "quantité" devant être importée par l'intervenant commercial. Ainsi que l'a interprété le Groupe spécial *Turquie – Riz*, ces prescriptions relèvent clairement de la définition des "régimes d'importation discrétionnaires" visés à la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2.

72. Si le Groupe spécial ne considère pas que ces prescriptions constituent un "régime d'importation discrétionnaire" visé à la note de bas de page 1, elles constituent néanmoins une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits", puisqu'elles sont similaires au régime d'importation discrétionnaire au sens de la note de bas de page 1. Pour toutes les raisons qui précèdent, le Brésil estime que les aspects susmentionnés du régime de licences d'importation de l'Indonésie sont incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

iv) Restrictions concernant le transport des produits importés

73. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le transport de carcasses, de viande et/ou de produits transformés doit être "effectué directement depuis le pays d'origine jusqu'au point de déchargement sur le territoire indonésien". Si le transport à destination de l'Indonésie n'est pas direct ou si, pour une raison quelconque (y compris dans des cas de force majeure), il est nécessaire de s'arrêter dans un pays ou un port tiers avant d'arriver au port indonésien, alors l'importation des produits ne sera pas autorisée.

74. Cette restriction a un "effet limitatif" clair sur l'importation des produits en cause. Étant donné la longueur du trajet entre le Brésil et l'Indonésie, le navire doit faire au moins une escale dans un pays ou un port tiers avant d'atteindre le point d'entrée spécifié en Indonésie. Comme il n'y a pas de lignes maritimes directes entre le Brésil et l'Indonésie, cette restriction constitue une quasi-interdiction pour les produits brésiliens. Même s'il était possible d'exporter directement du Brésil jusqu'en Indonésie, cette obligation de transport direct majorerait considérablement les coûts de transport du produit brésilien et, ainsi, "dissuad[erait] d'importer", ce qui, d'après les constatations du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

75. Cette mesure fonctionne aussi clairement comme une "restriction quantitative à l'importation" au sens de l'article 4:2 puisque les coûts et la logistique que suppose cette obligation de transport direct dissuadent d'exporter à partir de pays lointains, ce qui contribue à restreindre le volume des importations. Comme les exportations entre le Brésil et l'Indonésie prendraient environ 100 jours et nécessiteraient impérativement de faire escale dans des ports de pays tiers, les exportateurs brésiliens ne pourraient pas satisfaire à cette prescription, ce qui représente une interdiction totale des importations de produits brésiliens sur le marché indonésien, laquelle ne peut pas être justifiée au regard de l'Accord sur l'agriculture.

76. Dans le cas où il ne serait pas constaté que l'obligation de transport direct imposée par l'Indonésie est une "restriction quantitative à l'importation", celle-ci constitue néanmoins une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2, car elle a des "caractéristiques communes avec une restriction quantitative à l'importation" et elle limite les possibilités d'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. Cette prescription est incompatible avec l'obligation d'accorder l'accès aux marchés agricoles énoncée à l'article 4:2.

77. Durant la procédure du Groupe spécial, l'Indonésie a suggéré que le terme "direct" n'avait pas son sens ordinaire, mais qu'il pouvait être utilisé de la même manière que dans le secteur des transports aériens. Un vol direct est un vol qui peut faire escale et embarquer des passagers supplémentaires, mais les passagers de départ ne quittent pas l'avion. De surcroît, cette prescription devrait être lue dans le contexte des autres dispositions du même article, qui donnerait à penser que le transit est, en fait, autorisé.

78. Premièrement, la lecture courante de l'article 19 a) du Règlement n° 34/2016 du MoA ne permet pas d'étayer la conclusion selon laquelle le transit serait autorisé par les autorités indonésiennes. On ne trouve aucun lien logique (ou pas de lien du tout) dans la disposition spécifiée qui permette d'inférer que l'obligation de transport direct doit être interprétée conjointement avec les dispositions qui régissent la quarantaine. Cela crée une incertitude pour les exportateurs et les opérateurs économiques puisqu'ils n'auront peut-être pas de voie de recours légale si l'on devait empêcher leurs exportations d'entrer en Indonésie au motif que la route empruntée n'était pas directe. Deuxièmement, la manière dont l'Indonésie a présenté sa prescription, comme un vol qui "fait escale et embarque des passagers supplémentaires, mais les passagers de départ ne quittent pas l'avion", semble impliquer que le transbordement n'est pas inclus dans sa définition du transit. Si tel est le cas, alors les restrictions relatives au

transbordement sont également des restrictions quantitatives incompatibles avec l'article XI:1 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Enfin, même si le transit (et le transbordement) sont autorisés dans la pratique, les incertitudes juridiques créées par les termes opaques de l'article 19 a) du Règlement n° 34/2016 du MoA constituent également une restriction quantitative incompatible avec ces articles.

c) Les procédures de licences d'importation de l'Indonésie imposent une restriction à la frontière incompatible avec les obligations découlant de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

79. Le Brésil conteste les mesures ci-après, qui restreignent/prohibent les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet: i) liste positive de produits dont l'importation est autorisée; ii) utilisations prévues; iii) périodes de présentation des demandes et périodes de validité limitées (et courtes) prévues par la recommandation relative à l'importation du MoA et les autorisations d'importation du MoT; iv) conditions fixes des licences; et v) régime d'importation discrétionnaire. Non seulement ces mesures sont contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, mais elles sont aussi incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord LIC.

80. Le Groupe spécial *CE – Bananes III* a défini les deux exigences qui doivent être respectées pour déterminer si des procédures de licences d'importation relèvent de l'article 1:1 de l'Accord LIC: i) les procédures devraient exiger la présentation à l'organe administratif compétent d'une demande ou d'autres documents; et ii) la présentation de cette demande ou d'autres documents doit être une condition préalable à l'importation.

81. Les procédures indonésiennes satisfont à ces deux critères. Premièrement, pour obtenir une recommandation relative à l'importation du MoA et une autorisation d'importation du MoT, l'importateur doit, entre autres démarches, présenter des demandes à différents organes administratifs. Deuxièmement, la présentation de la demande et des autres documents requis aux fins de l'obtention de la recommandation relative à l'importation du MoA et de l'autorisation d'importation du MoT constituent clairement une condition pour l'importation des produits en cause en Indonésie. Ces deux demandes sont une condition préalable à l'importation.

82. L'Accord LIC prévoit deux types de procédures de licences: i) les licences d'importation automatiques; et ii) les licences d'importation non automatiques. Toute procédure dans laquelle la licence n'est pas accordée automatiquement ou dont la demande et l'obtention font l'objet de diverses limitations devrait être considérée comme un régime de licences non automatiques entrant dans le champ d'application de l'article 3:2 de l'Accord LIC.

83. Les caractéristiques spécifiques des procédures de licences d'importation de l'Indonésie, comme les créneaux limités de présentation des demandes, les courtes périodes de validité, les conditions fixes des licences, la liste positive et les prescriptions relatives aux utilisations prévues, suffisent à démontrer que les recommandations et autorisations d'importation ne peuvent pas être considérées comme une procédure automatique car elles ne sont pas "accordées dans tous les cas". L'Indonésie elle-même reconnaît que ses procédures de licences visent à répondre à des préoccupations de politique générale (prescriptions halal et prescriptions sanitaires), ce qui laisserait supposer que ces procédures sont non automatiques. Par ailleurs, certains aspects de ce régime visant la viande de poulet et les produits à base de poulet sont discrétionnaires. Par conséquent, les régimes de licences d'importation de l'Indonésie sont des régimes non automatiques.

84. Dans ce contexte et conformément à l'article 3:2 de l'Accord LIC, pour être compatibles avec les Accords de l'OMC, les procédures de licences non automatiques devraient être liées à la mise en œuvre d'une mesure de restriction des échanges admissible; elles ne devraient pas exercer sur le commerce d'effets de restriction s'ajoutant à ceux que causerait l'introduction de la mesure de restriction; elles devraient également correspondre, quant à leur champ d'application et à leur durée, à la mesure qu'elles servent à mettre en œuvre et elles ne devraient pas imposer une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure.

85. Tel n'est pas le cas en Indonésie. Les procédures de licences d'importation ne sont pas liées à une mesure de restriction admissible. Il n'y a pas de lien convaincant entre, d'une part, la question des prescriptions halal et la question sanitaire et, d'autre part, la prescription relative à la liste positive, la prescription relative à l'utilisation prévue, les périodes de présentation des demandes et périodes de validité limitées et courtes, les conditions fixes des licences et les régimes d'importation discrétionnaires. De plus, comme l'Indonésie l'a elle-même reconnu, diverses procédures préalables à la commercialisation sont en vigueur pour faire en sorte que les prescriptions sanitaires et les prescriptions halal soient respectées, comme, par exemple, les procédures suivantes: examen sur dossier pour établir quelles sont les conditions sanitaires du pays d'origine, analyse des risques à l'importation, inspections sur place dans les entreprises et mise en œuvre d'un système de garantie halal, entre autres mesures. Une fois ces mesures appropriées mises en œuvre, il n'y a aucun fondement dans les règles de l'OMC pour soumettre les importations aux mesures contestées.

86. Même si les procédures de l'Indonésie étaient appliquées pour administrer des restrictions à l'importation légitime, ce régime impose, par sa conception, sa structure et son fonctionnement, des restrictions à l'importation qui ajoutent beaucoup à celles qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre la restriction pertinente, en violation de l'article 3:2 de l'Accord LIC. Non seulement l'Indonésie empêche les importateurs de présenter des demandes de licences pour des produits ne figurant pas sur la liste positive et limite ces demandes à un nombre très réduit d'utilisations prévues, mais aussi elle les empêche d'obtenir des licences pendant la majeure partie de l'année. Ces restrictions, conjuguées à la courte période de validité et aux conditions fixes des licences, imposent une restriction des échanges additionnelle et injustifiée, qui compromet gravement les exportations du Brésil. De manière générale, il y a un "lien de causalité" manifeste entre les procédures de licences et le fait que le Brésil (ou tout autre pays du monde) n'a pas exporté de poulet à destination de l'Indonésie depuis 2009. Par ailleurs, comme il n'y a pas de mesure admissible sous-jacente, les procédures ne correspondent, "quant à leur champ d'application et à leur durée", à aucune "mesure" qu'elles sont censées mettre en œuvre comme le prescrit la deuxième phrase de l'article 3:2. Enfin, l'absence de transparence et de prévisibilité du régime de licences d'importation à plusieurs niveaux de l'Indonésie impose une charge administrative plus lourde que ce qui est nécessaire pour administrer les formalités d'importation. Même à supposer, aux fins de l'argumentation, que les limitations soient justifiées, le fonctionnement des procédures est loin d'être simple, neutre dans son application et administré de manière juste et équitable, comme le prescrivent l'article premier et l'article 3:2 de l'Accord LIC.

87. En ce qui concerne le critère "n'impos[ant] pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire" énoncé à l'article 3:2 de l'Accord LIC, le Brésil croit comprendre qu'il est plus rigoureux que celui qui est énoncé à l'article XX du GATT de 1994. Premièrement, à la différence du critère de la nécessité prévu dans le texte introductif de l'article XX, la deuxième phrase de l'article 3:2 de l'Accord LIC fait référence à une charge ("charge [pas] plus lourde"), et non à un effet de restriction des échanges. L'effet de restriction des échanges des procédures de licences est examiné au titre de la première phrase de l'article 3:2, ce qui signifie que la deuxième phrase doit venir en sus des obligations déjà énoncées dans la première phrase. Deuxièmement, la deuxième partie de la deuxième phrase de l'article 3:2 de l'Accord LIC contient le terme "absolument", qui limite encore plus l'imposition d'une charge quelconque aux Membres de l'OMC dans le cadre de la mise en œuvre de procédures de licences non automatiques.

88. De même, le critère énoncé à l'article 3:2 de l'Accord LIC n'est pas non plus analogue à l'article 2.2 de l'Accord OTC, qui dispose que "les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". Dans le cadre de l'article 2.2 de l'Accord OTC, l'accent est mis sur la proportionnalité entre l'effet de restriction des échanges du règlement technique (la mesure) et les risques qu'il vise à atténuer. En revanche, l'article 3:2 de l'Accord LIC met l'accent sur la charge qu'impose la mise en œuvre de la mesure, et non sur ses effets de restriction des échanges. Par conséquent, même dans des situations où les effets de restriction ou de distorsion des échanges ne peuvent pas être démontrés, un régime de licences non automatiques peut être contraire à l'article 3:2 de l'Accord LIC s'il impose une charge plus lourde que ce qui est nécessaire.

89. L'Indonésie a également fait valoir que, sur les cinq éléments de son régime de licences d'importation contestés par le Brésil au titre de l'article 3:2 de l'Accord LIC, seules les périodes de demande et de validité limitées relèveraient de cet accord. La liste positive et l'utilisation prévue

ne relèvent pas de l'Accord LIC parce que ce sont des prescriptions de fond, et non des prescriptions procédurales ayant trait aux licences d'importation.

90. Même si l'Accord LIC établit une distinction entre les procédures administratives (licences d'importation) et les règles de fond (les mesures) que ces procédures visent à administrer, le Brésil considère que cette distinction ne s'applique pas en l'espèce. La ligne de démarcation entre prescriptions de fond et prescriptions procédurales est assez floue s'agissant des éléments contestés du régime de licences d'importation de l'Indonésie. Par exemple, la prescription relative à la liste positive établit une restriction quantitative à l'importation et pourrait être considérée comme une "mesure de fond", bien qu'elle ne soit pas admissible au regard des règles de l'OMC. Pourtant, elle oblige également l'importateur, comme condition préalable à l'importation, à présenter des documents attestant que les produits figurent sur la liste positive. Autrement dit, il y a également une procédure administrative liée à la mise en œuvre de la prescription relative à la liste positive, qui entre clairement dans le champ d'application de l'Accord LIC.

91. Ce qui rend difficile la distinction entre prescriptions procédurales et prescriptions de fond est l'absence de mesure clairement admissible que le régime indonésien de licences d'importation est censé mettre en œuvre. Même si l'on considère la prescription relative à la liste positive comme la mesure que les procédures administratives sont censées mettre en œuvre, la question est alors de savoir si cette prescription est admissible: comme la liste positive est contraire à l'article XI:1 et à l'article 4:2, elle ne peut pas constituer une mesure au sens de l'article 3:2 de l'Accord LIC.

92. Vu cette caractéristique spécifique du régime de licences d'importation de l'Indonésie, il existe plusieurs exemples de zones grises dans lesquels les prescriptions pourraient être qualifiées aussi bien de prescriptions de fond que de prescriptions procédurales; dans ce sens, non seulement elles sont contraires aux dispositions de fond des Accords de l'OMC, mais aussi elles relèvent des dispositions procédurales régies par l'Accord LIC.

2. Allégations concernant le traitement discriminatoire

2.1. Règle de droit pertinente

93. L'obligation fondamentale de traitement national, d'après laquelle les mesures intérieures ne doivent pas être appliquées de manière à protéger la production nationale, est inscrite dans l'article III:4 du GATT de 1994. Considérée comme un élément central du système commercial multilatéral de l'OMC, elle englobe également l'obligation d'assurer l'égalité des possibilités de concurrence tant pour les produits importés que pour les produits nationaux similaires.

94. L'Organe d'appel ayant examiné l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* a fourni des indications fiables pour déterminer l'existence d'une violation de l'article III:4. Il a indiqué que trois éléments devaient être réunis: i) les produits importés et les produits nationaux en cause doivent être des "produits similaires"; ii) la mesure en cause doit être "une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur"; et iii) les produits importés doivent être soumis à un traitement "moins favorable" que celui accordé aux produits nationaux similaires.

95. En ce qui concerne le premier élément, il a été considéré à plusieurs reprises dans la jurisprudence de l'OMC que, si l'origine était le seul facteur permettant de distinguer les produits importés des produits nationaux, il n'était pas nécessaire de procéder à une analyse complète de la similarité sur la base des critères traditionnels énoncés dans le rapport du Groupe spécial du GATT *Ajustements fiscaux à la frontière*. Dans ces affaires, dans lesquelles l'origine étrangère du produit importé est l'unique élément distinctif, les produits importés et les produits nationaux sont considérés comme "similaires" aux fins de l'article III:4 et le Groupe spécial n'a pas à examiner de manière plus précise le rapport de concurrence qui existe entre eux.

96. S'agissant du second élément, il faut établir si la mesure pourrait être considérée comme une "loi, un règlement ou une prescription". Des groupes spéciaux sont convenus que le terme "règlement" se définissait comme toute disposition qui est impérative et s'applique de manière

générale.³ Toutefois, l'essentiel de l'analyse porte sur les lois qui "affectent" les transactions, activités et utilisations spécifiques mentionnées dans la disposition. Le terme "affectant" est donc au centre de l'analyse puisqu'il fait le lien entre le type d'action des pouvoirs publics et les transactions, activités et utilisations liées aux produits importés et nationaux similaires sur le marché.

97. L'Organe d'appel a établi que le terme "affectant" avait un vaste champ d'application et l'a interprété comme désignant une mesure qui a "un effet sur" quelque chose.⁴ Selon cette interprétation, toute loi, règlement, etc. qui a "un effet sur" la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation des produits similaires sur le marché intérieur entre dans le champ de l'article III:4. En outre, le terme "affectant" a également été interprété comme visant non seulement les mesures qui régissent *directement* les activités spécifiques énumérées à l'article III:4, mais aussi toutes lois ou tous règlements qui pourraient altérer les conditions de concurrence ou créer des incitations ou des désincitations entre les produits nationaux et les produits importés.⁵

98. Pour ce qui est du troisième élément, l'Organe d'appel a décidé que, pour déterminer si les produits importés étaient soumis ou non à un traitement "moins favorable" que les produits nationaux similaires, il serait nécessaire d'évaluer si la mesure modifiait les conditions de concurrence au détriment des produits importés sur le marché en question.⁶

2.2. Analyse juridique

a) Les restrictions concernant les utilisations prévues sont contraires à l'article III:4

99. Comme nous l'avons déjà expliqué, le Règlement n° 58/2015 du MoA impose des restrictions concernant les utilisations possibles de la viande de poulet et des produits à base de poulet importés, alors qu'aucune restriction de ce type n'est imposée pour les produits nationaux similaires. Étant donné que l'origine est le seul élément qui distingue ces produits les uns des autres pour imposer cette restriction, la viande de poulet et les produits à base de poulet importés et nationaux sont des produits "similaires" aux fins de l'article III:4 et le Groupe spécial n'a pas à analyser de manière plus précise le rapport de concurrence qui existe entre eux.

100. L'Indonésie soutient que le poulet congelé ou réfrigéré importé et le poulet frais national ne sont pas des produits similaires et ne pourraient pas être soumis au même traitement. Les produits nationaux sont mis en vente frais, tandis que les produits importés du Brésil seraient nécessairement congelés. Le poulet brésilien ne pourrait pas être mis en vente sur des marchés qui ne sont pas équipés de systèmes maintenant la chaîne du froid, puisque l'Indonésie ne pourrait pas garantir le respect de ses prescriptions sanitaires et prescriptions halal.

101. Les arguments de l'Indonésie sont dénués de fondement. L'article 31 1) du Règlement n° 58/2015 du MoA ne fait absolument pas référence à des produits "frais", "congelés" ou "réfrigérés". Cette disposition s'applique à toutes les carcasses et tous les produits carnés importés et le seul critère de distinction pour que des produits soient limités à certaines utilisations prévues est leur origine étrangère. Sur la base de cette interprétation, aucune autre analyse ne devrait être nécessaire pour établir la similarité entre la viande de poulet et les produits à base de poulet importés et nationaux et il existe une discrimination manifeste dans les conditions de concurrence en place en Indonésie pour les produits importés et les produits nationaux similaires.

102. Toutefois, si le Groupe spécial juge nécessaire de procéder à une analyse spécifique de la similarité, la détermination de cette similarité au titre de l'article III:4 du GATT est essentiellement une détermination de la nature et de l'importance du rapport de concurrence entre les produits. L'application des quatre critères traditionnels énoncés dans le rapport du GATT *Ajustements fiscaux à la frontière* n'est pas non plus impérative, mais elle constitue simplement un cadre utile.

³ Rapport du Groupe spécial *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1513. Rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.239 (citant le rapport du Groupe spécial du GATT *Canada – LEIE*, paragraphe 5.5.; rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.181).

⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphes 209 et 210.

⁵ Rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.251; rapport du Groupe spécial *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1450.

⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 137; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Thon II (Mexique)*, paragraphe 214.

103. L'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve permettant de réfuter l'hypothèse selon laquelle les produits importés et les produits nationaux seraient en concurrence sur le marché. En fait, il apparaît qu'elle ait souscrit à cet argument lorsqu'elle a affirmé que la viande de poulet congelée-dégelée était similaire à la viande fraîche une fois dégelée et qu'elle pouvait donc être mise en vente comme de la viande fraîche après avoir été dégelée. Bien qu'elle limite la discussion à la viande de poulet fraîche et à la viande dégelée, l'Indonésie reconnaît que, dans la pratique, le consommateur ne ferait pas la différence.

104. Premièrement, la différence entre les produits importés et les produits nationaux en cause dépendrait uniquement des conditions de température auxquelles les uns et les autres ont été soumis, c'est-à-dire quelque chose qui ne modifie pas les propriétés pertinentes du produit. Deuxièmement, même des produits qui peuvent présenter certaines différences dans leurs caractéristiques physiques peuvent néanmoins être considérés comme "similaires" si la nature et l'importance de leur rapport de concurrence justifient cette détermination. Troisièmement, la congélation est un procédé qui permet de conserver les caractéristiques de la viande de poulet et des produits à base de poulet, garantissant leur qualité et leur salubrité, et elle ne peut pas être utilisée pour nier la similarité des produits en cause.

105. Si l'Indonésie considère les restrictions comme des mesures sanitaires, le Brésil croit comprendre qu'elle devrait indiquer quel est son niveau approprié de protection et préciser si une évaluation des risques a été réalisée pour établir que la consommation de produits congelés ou réfrigérés présentait un risque plus élevé pour la santé des personnes que celle de poulet frais. Elle ne l'a manifestement pas fait, se limitant donc à affirmer, sans fondement scientifique, que le processus de congélation pouvait affecter les caractéristiques fondamentales du produit et, par là même, l'analyse de la similarité.

106. Enfin, le poulet importé et le poulet national peuvent avoir les mêmes utilisations finales ou des utilisations finales similaires. Les arguments avancés par l'Indonésie, selon lesquels ses consommateurs ne verraient pas le produit importé et le produit national comme étant le même produit parce qu'ils ne pourraient être sûrs du caractère halal du produit congelé ou réfrigéré ou de sa qualité, servent simplement à défendre sa propre cause et sont dénués de toute crédibilité. Les pays consommateurs de viande halal sont parmi les premiers importateurs de poulet congelé halal. L'examen de la question de savoir s'il y aurait ou non un risque de pratiques de nature à induire en erreur pour le consommateur indonésien ne cadre manifestement pas avec l'analyse établie de la similarité. Il s'agit là d'une question d'information du consommateur, qui pourrait être facilement résolue, entre autres mesures, par un étiquetage qui indiquerait que le poulet importé a été "auparavant congelé".

107. Pour déterminer si la mesure en cause entre dans le champ de l'article III:4, il est également nécessaire d'établir si elle constitue une "loi, [un] règlement [ou une] prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur". Le Règlement n° 58/2015 du MoA est un texte de loi arrêté par le Ministère de l'agriculture, qui est impératif et s'applique de manière générale à tous les importateurs de viande de poulet et de produits à base de poulet. Cette restriction a également "un effet sur" la vente, la mise en vente, la distribution et l'utilisation de viande de poulet et de produits à base de poulet brésiliens sur le marché intérieur indonésien et modifie les conditions de concurrence d'une façon préjudiciable, en favorisant les produits nationaux similaires. Premièrement, elle affecte les utilisations disponibles pour les produits importés. Deuxièmement, elle affecte la vente et la mise en vente de la viande de poulet et des produits à base de poulet brésiliens sur le marché intérieur. La restriction entrave l'accès direct des consommateurs aux produits brésiliens par les circuits de distribution et de vente au détail appropriés, comme les marchés de produits frais, ce qui restreint considérablement la taille du marché indonésien et modifie de manière préjudiciable l'équilibre des possibilités commerciales en faveur des produits nationaux similaires.

108. Cette restriction a aussi pour effet de soumettre les produits importés à un traitement moins favorable car elle modifie les conditions de concurrence et accorde aux produits nationaux similaires un *avantage comparatif* sur le marché au détriment des produits importés similaires. Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle le double système de vente au détail pour la viande de bœuf importée et la viande de bœuf coréenne était incompatible avec l'article III:4 parce qu'il modifiait les conditions de concurrence sur le marché coréen des produits alimentaires au détriment des produits importés. La création de ce double système, qui exigeait des détaillants

qu'ils choisissent entre la vente de viande de bœuf importée ou de viande de bœuf coréenne, a eu pour effet d'interrompre brutalement l'accès aux points de distribution habituels, excluant quasiment la viande de bœuf importée des circuits de distribution de détail par lesquels la viande de bœuf coréenne parvient normalement aux consommateurs. La principale conséquence de ces restrictions a été de réduire fortement la possibilité commerciale d'atteindre ces mêmes consommateurs qui s'approvisionnaient en viande de bœuf coréenne auprès des circuits traditionnels de vente au détail et, donc, de réduire fortement les possibilités de vente à ces consommateurs.

109. Le Brésil considère que le "traitement moins favorable" dans le cadre du présent différend est encore plus grave. En raison de la restriction imposée par le Règlement n° 58/2015 du MoA, même si les importations en provenance du Brésil étaient autorisées à entrer en Indonésie, elles ne pourraient pas atteindre les principaux circuits de distribution de ce pays, par lesquels ont lieu la majeure partie des achats de produits alimentaires. La grande majorité des consommateurs n'auraient pas accès aux produits brésiliens. Par conséquent, les restrictions imposées par l'Indonésie concernant les utilisations prévues sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT.

b) Les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont contraires à l'article III:4 du GATT de 1994

110. Le Brésil a démontré que la viande de poulet et les produits à base de poulet importés et nationaux étaient "similaires" puisque l'origine était la seule caractéristique qui distinguait ces produits. Il a également démontré – et l'Indonésie l'a reconnu – que la Loi n° 33/2014 et le Règlement n° 58/2015 du MoA constituaient des "lois, règlements ou prescriptions" au sens de l'article III:4.

111. La Loi n° 33/2014 prévoit un délai de grâce de cinq ans pour la pleine observation des prescriptions en matière d'étiquetage. Même si cette prescription s'applique à la fois aux produits halal importés et aux produits halal nationaux, les autorités indonésiennes n'exercent pas une surveillance systématique de l'application de l'étiquetage halal par les fournisseurs nationaux. Il est très courant que des consommateurs indonésiens trouvent de la viande de poulet et des produits à base de poulet produits localement qui sont mis en vente sans étiquetage halal. Cette absence de surveillance est plus évidente sur les marchés de produits frais, bien qu'on la constate également dans d'autres circuits de distribution pour la vente au détail comme les marchés modernes. Par conséquent, les produits nationaux ne sont pas soumis à des procédures de contrôle strictes, mais les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet doivent satisfaire aux prescriptions en matière d'étiquetage pour que l'importation soit autorisée. Sans étiquetage halal, la viande de poulet et les produits à base de poulet brésiliens ne pourraient pas accéder au marché indonésien, même si le processus de production au Brésil est strictement conforme aux prescriptions halal imposées par l'Indonésie. Ce traitement discriminatoire modifie les conditions de concurrence sur le marché indonésien. Le fait de ne pas exiger que les produits nationaux similaires se conforment à la prescription en matière d'étiquetage halal fait pencher la balance en faveur des fournisseurs locaux.

3. Une mesure peut être contraire à différentes dispositions de l'OMC simultanément

Article XI:1 du GATT et article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

112. L'Indonésie allègue qu'une mesure ne peut être contraire qu'à une seule disposition de l'OMC à la fois. Elle soutient que l'article XI:1 du GATT et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture sont des dispositions qui s'excluent mutuellement et que seul l'article 4:2 devrait s'appliquer aux mesures en cause puisqu'il s'agit d'une *lex specialis*. Elle fait également valoir que, dans le cas de l'article 4:2, le plaignant aurait la charge de démontrer non seulement que la mesure est une restriction, mais aussi qu'elle n'est justifiée par aucune des exceptions prévues dans le GATT.

113. Il est raisonnablement hors de doute qu'une mesure peut être incompatible avec plus d'un accord visé simultanément et qu'un Membre est en droit de demander qu'un groupe spécial formule des constatations sur chacune de ces incompatibilités. Le raisonnement suivi par le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Bananes III* peut fournir des indications pour comprendre ce que signifie le terme "conflit", sur la base du texte de la Note interprétative générale relative à l'Annexe I de l'Accord instituant l'OMC. Il y aurait un conflit juridique dans deux situations:

i) premièrement, conflit entre les obligations énoncées dans le GATT et celles énoncées dans les accords de l'Annexe 1A, parce que ces obligations s'excluent mutuellement, en ce sens qu'un Membre ne peut pas s'acquitter simultanément des unes et des autres et, deuxièmement, ii) lorsqu'une règle énoncée dans un accord interdit ce qu'autorise expressément une règle énoncée dans un autre. Aucune de ces situations n'a de rapport avec l'un quelconque des conflits juridiques allégués par l'Indonésie.

114. Il n'y a aucun conflit entre l'article XI:1 et l'article 4:2. En fait, une violation de l'article XI:1 entraînerait également une violation de l'article 4:2. Une mesure qui a un effet limitatif sur les importations peut entraîner une violation des deux articles. L'Indonésie tente de convaincre le Groupe spécial que, à la différence de l'article XI:1, la règle de droit énoncée à l'article 4:2 exigerait du plaignant qu'il assume la charge de montrer que la mesure contestée n'est pas appliquée au titre de l'une quelconque des "autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994", y compris les exceptions à ces dispositions, comme l'article XX, pour établir *prima facie* le bien-fondé de ses allégations. La règle de droit interprétée par l'Indonésie non seulement n'est pas logique, mais elle est aussi contraire à toute la jurisprudence antérieure de l'OMC qui a établi que, dans le cas de moyens de défense affirmatifs, la charge de la preuve incombe à la partie qui invoquait le moyen de défense, et non pas le contraire. En donner une interprétation différente reviendrait à exiger du plaignant non seulement qu'il prouve l'existence d'une restriction prohibée par l'article 4:2, mais aussi qu'aucune des multiples exceptions prévues dans le GATT ne pourrait justifier l'incompatibilité de la mesure en cause. Cela n'est tout simplement pas raisonnable et cela signifierait qu'il conviendrait de prouver une proposition négative.

Article XI:1 du GATT de 1994, article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et article 3:2 de l'Accord LIC

115. L'Indonésie fait aussi valoir que la prohibition générale ne peut pas être, en même temps, incompatible avec l'article XI:1, avec l'article 4:2 et avec l'article 3:2 de l'Accord LIC. De l'avis du Brésil, une formalité ou procédure de licences d'importation peut constituer une violation de l'article XI:1 si elle a un effet limitatif sur les importations, ce qui entraînerait également une violation de l'article 4:2, et peut aussi être contraire à l'article 3:2 de l'Accord LIC. Les Membres sont tenus d'administrer les licences non automatiques d'une manière qui n'ait pas, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que cause l'introduction de la restriction elle-même. Les procédures de licences d'importation de l'Indonésie constituent exactement le type de mesures qui sont contraires à la première phrase de l'article 3:2 car elles renforcent les restrictions imposées par le pays à l'importation de poulet.

116. L'Indonésie utilise le même argument pour les prescriptions de fond relatives au régime de licences d'importation contesté. Toutefois, il n'y a aucun fondement permettant de considérer qu'une procédure de licences ne peut pas être contraire à ces trois articles en même temps. Comme une tierce partie l'a rappelé à juste titre, si un Membre impose une "restriction" compatible au moyen de procédures de licences non automatiques, l'Accord LIC, y compris l'article 3:2, s'applique pour faire en sorte que la mesure admissible ne soit pas mise en œuvre au moyen d'une procédure de licences exagérément restrictive ou lourde. Néanmoins, les prescriptions en matière de licences qui imposent en elles-mêmes une limitation ou une condition limitative à l'importation ou qui ont un effet limitatif sur les échanges entreraient également dans le champ de l'article XI:1 du GATT. L'effet limitatif sur les échanges du régime indonésien de licences d'importation ne peut pas être contesté puisque pas un seul poulet n'a pu entrer sur le marché indonésien depuis 2009.

117. Plus spécifiquement, la prescription relative à la liste positive a un effet limitatif important sur les importations, en violation de l'article XI:1 et de l'article 4:2. D'un point de vue procédural, exiger de l'importateur qu'il démontre que les précédentes importations ont été conformes à leur utilisation prévue déclarée comme condition préalable à l'obtention d'une nouvelle licence constitue une violation de l'article 3:2 de l'Accord LIC. Comme il n'y a pas de mesure admissible qui soit mise en œuvre par cette prescription, toute procédure administrative liée à la liste positive constitue nécessairement une restriction qui s'ajoute, au sens de l'article 3:2 de l'Accord LIC. Il en va de même de la prescription relative à l'utilisation prévue.

118. En ce qui concerne les créneaux de présentation des demandes limités, les courtes périodes de validité et les conditions fixes des licences, l'Indonésie n'a fourni aucun moyen de défense pour les allégations du Brésil relatives à l'article 3:2. Elle s'est contentée de dire que les exportateurs brésiliens n'avaient pas obtenu la recommandation relative à l'importation et l'autorisation d'importation parce qu'ils n'avaient pas satisfait aux prescriptions halal. Pourtant, l'Indonésie n'a pas expliqué en quoi les créneaux de présentation des demandes limités, les courtes périodes de validité et les conditions fixes des licences étaient liées au respect des prescriptions halal. S'il n'y a pas de mesure admissible que les procédures de licences d'importation non automatiques soient censées mettre en œuvre, celles-ci sont contraires à l'article 3:2 de l'Accord LIC.

Article XI:1 et article III:4 du GATT de 1994

119. Enfin, en ce qui concerne la prescription relative à l'utilisation prévue, l'Indonésie fait valoir que cette prescription ne peut pas être contestée au titre à la fois de l'article III:4 et de l'article XI:1 du GATT et qu'elle devrait être considérée uniquement comme une mesure intérieure, et non comme une mesure à la frontière, en raison de l'application alléguée de la note additionnelle relative à l'article III. Selon l'Indonésie, même si elle est appliquée à la frontière, cette prescription vise également le poulet national. Premièrement, la prescription relative à l'utilisation prévue a des effets différents. Elle affecte le processus d'importation lui-même: l'importateur n'obtiendra pas de licence d'importation si les importations ne prévoient pas l'une des utilisations prévues autorisées. La prescription affecte également les conditions de concurrence une fois que le produit a été mis sur le marché. Après le dédouanement, l'importateur n'est pas autorisé à mettre en vente les produits importés en recourant à d'autres circuits de distribution et de vente au détail que ceux qui figurent sur la licence d'importation. Par conséquent, la prescription relative à l'utilisation prévue a différents effets et est contraire à l'article XI:1 et à l'article III:4. Deuxièmement, cette prescription n'est pas applicable de la même manière aux produits nationaux. Un envoi en provenance du Brésil destiné à être utilisé dans un restaurant de Jakarta ne pourrait pas être affecté à un marché traditionnel (ou même à une autre utilisation prévue, comme un hôtel). Toutefois, si le même restaurant refuse d'accepter du poulet produit localement, le distributeur peut le réaffecter à un autre acheteur, comme un hôtel, un restaurant ou le marché traditionnel. Ainsi, même la prescription relative à la chaîne du froid ne s'applique pas de la même manière aux produits importés et aux produits nationaux. Puisqu'il n'y a pas de "prescription intérieure équivalente", la note additionnelle relative à l'article III n'est pas applicable en l'espèce. Cela est encore démontré par l'article 22 1) du Règlement n° 34/2016 du MoA, qui impose maintenant aux importateurs sollicitant une recommandation relative à l'importation de présenter un plan de distribution pour le poulet importé qui, selon le modèle annexé à la législation, doit inclure des informations préalables sur le type et la quantité de viande, le nom et l'adresse des établissements/acheteurs et le prix du produit. Le Brésil considère que l'importateur n'est pas seulement limité aux utilisations finales énumérées dans la législation, mais aussi à un plan de distribution préalablement défini dans le cadre des utilisations autorisées, ce qui l'empêche de distribuer effectivement la viande de poulet et les produits à base de poulet importés après l'opération d'importation en fonction des meilleures offres commerciales qu'il peut être en mesure d'obtenir.

120. Quelle que soit sa décision concernant l'ordre de l'analyse et l'application du principe d'économie jurisprudentielle, rien dans les règles de l'OMC n'empêche le Groupe spécial de formuler des constatations sur chacune de ces incompatibilités mises en cause par le Brésil. Cela serait particulièrement important dans la présente affaire en raison du caractère changeant de la législation indonésienne concernant la prescription relative à l'utilisation prévue. En l'absence de constatations concernant l'incompatibilité de cette mesure aussi bien en tant que mesure à la frontière qu'en tant que mesure intérieure, l'Indonésie pourrait continuer de se soustraire à ses obligations en renforçant simplement, dans sa nouvelle législation, l'aspect particulier de la prescription relative à l'utilisation prévue qui n'aurait pas été examiné par le Groupe spécial.

3. Allégations concernant les obstacles sanitaires

3.1. Règle de droit pertinente: article 8 et Annexe C.1 a) de l'Accord SPS

121. L'article 8 de l'Accord SPS dispose que les Membres se conformeront aux dispositions de l'annexe C dans l'application des procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation en ce qui concerne les mesures sanitaires et phytosanitaires. L'Annexe C donne forme et teneur à l'article 8 et une violation des règles de cette annexe entraîne nécessairement une violation de l'article 8.

122. La disposition la plus pertinente de l'Annexe C en l'espèce est l'Annexe C.1 a), qui dispose ce qui suit: "[e]n ce qui concerne toutes procédures visant à vérifier et à assurer le respect des mesures sanitaires ou phytosanitaires, les Membres feront en sorte "... que ces procédures soient engagées et achevées sans retard injustifié".

123. Les aspects pertinents de l'interprétation de l'Annexe C.1 a) qui doivent être pris en compte dans le présent différend sont i) l'identification des "procédures visant à vérifier et à assurer" le respect d'une mesure sanitaire; et ii) la compréhension du fait que l'expression "retard injustifié" ne fait pas exclusivement référence à un "retard", mais aussi à l'absence de réponse formelle des autorités lorsque certaines procédures sanitaires ont été engagées auprès d'elles.

124. En ce qui concerne le premier aspect, le terme "procédure" est défini dans l'Accord SPS d'une manière aussi large que possible. Cette interprétation a été confirmée dans plusieurs affaires examinées dans le cadre de l'OMC.⁷ Le principal élément à établir lorsqu'on vérifie si une certaine procédure relève de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) est de déterminer si elle "vis[e] à "vérifier et à assurer le respect des mesures sanitaires ou phytosanitaires" et si elle est entreprise dans le cadre d'un "contrôle, [d'une] inspection [ou] d'[une] homologation". Même si l'article 8 et l'Annexe C énumèrent certains types de procédures comme entrant expressément dans leur champ d'application, les expressions "y compris" à l'article 8 et "comprennent, entre autres," à la note de bas de page 7 de l'Annexe C, précisent que les listes sont indicatives.

125. La jurisprudence antérieure de l'OMC, en analysant le terme "procédures" utilisé à l'Annexe A.1, a confirmé l'interprétation selon laquelle le terme "procédure" devait être interprété au sens large. Le rapport du Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Animaux* (paragraphe 7.40) a indiqué que "la référence faite aux "procédures" dans la deuxième phrase de l'Annexe A.1 [était] suffisamment large pour englober à la fois les procédures d'application générale et la mise en œuvre spécifique d'une procédure dans un cas particulier".

126. Sur la base de ces éléments, l'expression "procédures ... d'homologation" figurant à l'article 8 et à l'Annexe C englobe "les procédures appliquées pour vérifier et assurer le respect de l'une ou plusieurs des prescriptions SPS de fond dont l'observation est une condition préalable à l'approbation de la mise sur le marché d'un produit". La négociation d'un "certificat vétérinaire international" constitue clairement une prescription en matière d'homologation préalable à la commercialisation.

127. S'agissant du second aspect, l'expression "retard injustifié" ne fait pas seulement référence à un "retard" *stricto sensu*, mais elle fait aussi référence aux cas dans lesquels il n'y a aucune réponse de l'autorité compétente d'un Membre. Cette interprétation a été clarifiée par le Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques* (paragraphe 4.167), qui a constaté que le sens ordinaire du terme "delay" (retard) était "(a period of) time lost by inaction or inability to proceed" ((une période de) temps perdu(e) à cause d'une inaction ou d'une incapacité d'aller de l'avant). La prescription figurant à l'Annexe C.1 b) de l'Accord SPS fournit également un contexte pour cette interprétation, en particulier en ce qui concerne la nécessité, pour les autorités compétentes, d'"examin[er] dans les moindres délais si la documentation est complète" et d'"inform[er] le requérant de manière précise et complète de toutes les lacunes". De plus, dans l'affaire *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, le Groupe spécial a dit que l'expression "without undue delay" (sans retard injustifié) pouvait de manière adéquate signifier "without an unjustified loss of time" (sans perte de temps injustifiable). Le Groupe spécial a également indiqué que "bien que les Membres soient en principe autorisés à prendre le temps qui est raisonnablement nécessaire pour déterminer avec une assurance suffisante si leurs prescriptions SPS pertinentes sont respectées, ils sont aussi tenus de mener leurs procédures d'homologation SPS aussi rapidement que possible. Par conséquent, il n'est pas permis à un Membre de décider librement du moment auquel il finira d'engager les procédures d'homologation et les achèvera. Dans les cas où il y a un retard, le Membre devrait veiller à ce qu'il ne soit ni excessif ni injustifié et que les causes du retard soient légitimement justifiées". En conséquence, bien qu'un retard soit possible dans la pratique, il doit être raisonnable et ne peut pas être injustifié et disproportionné. L'absence de réponse représente naturellement un retard injustifié et disproportionné au sens de l'Annexe C.1 a).

⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.363; rapport de l'Organe d'appel *Australie – Pommes*, paragraphe 438; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Animaux*, paragraphe 7.68.

3.2. Analyse juridique: le retard injustifié pris par l'Indonésie dans la négociation d'un "certificat vétérinaire international" avec le Brésil est contraire à l'article 8 et à l'Annexe C.1 a)

128. La négociation d'un certificat sanitaire international constitue la première démarche entreprise par les pays ayant un intérêt dans le commerce de produits d'origine animale, y compris le poulet. Il est manifeste que l'expression "procédures ... d'homologation" à laquelle l'article 8 et l'Annexe C font référence englobe la négociation d'un certificat sanitaire international valable car il s'agit d'une procédure "appliquée[]" pour vérifier et assurer le respect de l'une ou plusieurs des prescriptions SPS de fond dont l'observation est une condition préalable à l'approbation de la mise sur le marché d'un produit".

129. La règle de l'Annexe C.1 a) établit que l'autorité sanitaire compétente doit prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une procédure sanitaire engagée auprès d'elle soit menée à terme. L'Annexe C.1 ne prévoit aucun délai précis et l'évaluation de ce que constitue un "retard injustifié" devrait être faite au cas par cas. Dans le présent différend, l'absence totale de réponse sept ans après la première proposition prouve clairement que les autorités indonésiennes ont retardé d'une manière injustifiable les procédures visant à vérifier et à assurer le respect des prescriptions sanitaires qui permettraient l'exportation de produits brésiliens. En ne répondant pas, elles ont agi en violation de l'Annexe C.1 a) de l'Accord SPS. Même lorsqu'une proposition est imprécise ou ne prévoit pas tous les éléments nécessaires prescrits par la législation indonésienne, l'Indonésie doit donner une réponse appropriée afin de permettre les corrections et adjonctions nécessaires. L'Annexe C découle logiquement de l'article 8 de l'Accord SPS. Comme les deux dispositions sont interdépendantes, une infraction à l'Annexe C.1 a) entraîne une infraction à l'article 8.

130. L'Indonésie a tenté de justifier son inaction en faisant valoir que le Brésil lui-même était responsable de l'absence de réponse: il n'avait pas présenté les documents et les renseignements appropriés concernant les prescriptions halal dans deux entreprises différentes. Premièrement, le respect des prescriptions halal n'a jamais été un problème pour le Brésil, dont les deux principaux organismes de certification sont approuvés par l'Indonésie depuis plusieurs années. Deuxièmement, la certification halal n'a aucun lien avec la conclusion des procédures sanitaires prescrites par l'Indonésie. Cette certification n'est pas une procédure SPS et ne devrait pas être confondue avec une prescription sanitaire ni être considérée comme relevant du processus d'homologation sanitaire d'un certificat sanitaire international de gouvernement à gouvernement. L'Indonésie ne conteste pas le fait que la certification halal n'entre pas dans le champ de l'Accord SPS.

V. MOYEN DE DÉFENSE DE L'INDONÉSIE AU TITRE DE L'ARTICLE XX DU GATT**L'utilisation prévue n'est pas justifiée au regard de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT**

131. L'Indonésie cherche à justifier la prescription relative à l'utilisation prévue en invoquant l'article XX b) du GATT de 1994, au motif que celle-ci contribue à la protection de la santé et de la vie des personnes en éliminant le risque lié à la congélation et décongélation de produits destinés à la vente aux consommateurs. L'Indonésie soutient que le fait de décongeler et congeler fréquemment accroîtrait la prolifération microbienne et faciliterait la dégradation du produit car ce processus "altérerait mécaniquement les membranes cellulaires et réduirait leur capacité de rétention de l'eau". Toutefois, il n'existe aucun lien véritable entre le fait de limiter la vente de poulet congelé aux endroits disposant d'installations maintenant la chaîne du froid et l'objectif allégué poursuivi. Premièrement, si les marchés traditionnels n'ont pas d'espace de stockage frigorifique, comment le poulet pourrait-il être recongelé? Deuxièmement, le processus de congélation permet de faire en sorte que la viande reste fraîche plus longtemps, par rapport à la viande qui n'a jamais été congelée. L'Indonésie aurait plus de raisons d'interdire la vente de poulet frais sur les marchés non équipés d'espace de stockage frigorifique que d'interdire la vente de poulet congelé. Enfin, elle n'a présenté aucun élément de preuve venant étayer son allégation selon laquelle la sécurité sanitaire des aliments était l'objectif de la prescription relative à l'utilisation prévue.

132. De toute manière, la prescription relative à l'utilisation prévue n'est manifestement pas "nécessaire". Il existe des mesures moins restrictives pour le commerce qui permettraient à l'Indonésie d'assurer un niveau approprié de protection, comme des règles réglementant la décongélation du poulet congelé destiné à la vente et/ou limitant la possibilité de recongeler le poulet auparavant décongelé mis en vente sur les marchés traditionnels. L'interdiction pure et simple de la vente de poulet congelé sur ces sites va au-delà de l'objectif de protection de la santé et la vie des personnes en raison du "risque lié à la congélation et la décongélation des produits" allégué. Les affirmations de l'Indonésie à cet égard sont en contradiction avec la pratique effective des autorités du pays. Neuf mille tonnes de viande congelée importée des États-Unis ont récemment été mises en vente sur les marchés traditionnels. L'Indonésie a confirmé que la viande importée avait été vendue congelée, mais n'a pas indiqué si elle avait veillé à ce que les produits soient exclusivement conservés dans des installations maintenant la chaîne du froid sur les lieux de vente. Étant donné que ces installations ne sont normalement pas disponibles sur les marchés de produits frais, il est peu probable que la prescription relative à l'utilisation prévue ait été dûment appliquée.

133. L'Indonésie allègue aussi que la prescription relative à l'utilisation prévue est justifiée à titre provisoire au regard de l'article XX d) parce qu'elle est conçue pour assurer le respect des lois et règlements ayant trait à la santé publique (c'est-à-dire ceux qui établissent des prescriptions sanitaires), aux pratiques de nature à induire en erreur et à l'application des mesures douanières. L'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve montrant que les mesures contribuaient à l'application d'une loi particulière ayant trait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Comme l'une des tierces parties l'a noté, il n'y a aucun fondement dans le texte, la structure ou l'historique de la Loi n° 18/2009 et de la Loi n° 8/1999 qui permet d'étayer l'allégation selon laquelle cette mesure a été conçue pour assurer le respect des dispositions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la protection des consommateurs citées par l'Indonésie. La récente décision d'autoriser la vente de bœuf congelé importé pendant le ramadan sur des marchés traditionnels démontre que la prescription relative à l'utilisation prévue n'est qu'un outil protectionniste. De même, l'Indonésie n'a pas indiqué s'il y aurait d'autres mesures moins restrictives pour le commerce pour assurer le respect de ses lois et règlements. De toute manière, elle n'a pas démontré que l'utilisation prévue était conforme aux dispositions du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994.

La liste positive n'est pas justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

134. L'Indonésie ne conteste pas l'existence d'une prohibition à l'importation de morceaux de poulet. Toutefois, elle a essayé de justifier cette prohibition sur la base de l'article XX d) du GATT de 1994, en alléguant que celle-ci "était nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements indonésiens ayant trait aux produits alimentaires halal. Selon elle, sa principale préoccupation était que certains exportateurs puissent essayer de contourner les prescriptions halal en se procurant du poulet en morceaux dans des abattoirs qui ne produisent pas de poulet halal et en les faisant passer pour des produits halal.

135. L'Indonésie n'a pas démontré que cette mesure était nécessaire pour assurer le respect de ses prescriptions halal. En réalité, le Règlement n° 58/2015 du MoA (abrogé par le Règlement n° 34/2016 du MoA) et le Règlement n° 05/2016 du MoT (modifié par le Règlement n° 37/2016 du MoT) n'imposent pas la même restriction, par exemple, pour l'importation de morceaux d'agneau et de chèvre, qui devraient aussi satisfaire aux prescriptions halal. Cette exception démontre que l'Indonésie elle-même ne considère pas qu'il soit nécessaire dans tous les cas de limiter les importations de produits d'origine animale en morceaux pour assurer le respect des prescriptions halal. De plus, il existe d'autres mesures moins restrictives pour le commerce pour garantir le caractère halal des produits, par exemple la mise en place de procédures de certification avec les abattoirs étrangers qui veulent exporter en Indonésie. Des procédures de certification permanentes – qui sont une composante courante du commerce international de produits alimentaires – permettraient de garantir le caractère halal des produits sortant des abattoirs et d'empêcher également les pratiques de nature à induire en erreur s'agissant du respect des prescriptions halal. La prescription relative à la liste positive ne peut pas être justifiée au titre du paragraphe d) de l'article XX.

Les périodes de présentation des demandes et périodes de validité limitées ne sont pas justifiées au regard de l'article XX d)

136. L'Indonésie tente mollement de justifier la période de présentation des demandes et la période de validité limitées en invoquant l'article XX d) du GATT de 1994 comme constituant une mesure "conçue pour assurer le respect des lois et règlements indonésiens ayant trait aux prescriptions halal, à la santé publique, aux pratiques de nature à induire en erreur (protection des consommateurs) et à l'application des mesures douanières pour ce qui est des prescriptions halal et de la sécurité sanitaire". On voit difficilement le lien entre la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et l'observation des prescriptions halal. De plus, le respect des prescriptions halal et des prescriptions en matière de santé animale peut être assuré par des mesures beaucoup moins restrictives pour le commerce, comme des procédures de certification et de vérification appropriées, et les informations sur les courants d'échanges peuvent aisément être obtenues par d'autres moyens.

Les conditions fixes des licences ne sont pas justifiées au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

137. Selon l'Indonésie, les conditions fixes des licences "ont été conçues pour assurer le respect des lois ayant trait aux prescriptions halal et à la santé publique, ainsi qu'aux pratiques de nature à induire en erreur et à l'application des mesures douanières pour ce qui est des prescriptions halal et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires". L'Indonésie fonde son raisonnement sur la considération selon laquelle, d'après ses allégations, les conditions fixes des licences "perm[ettent] aux pouvoirs publics de surveiller le commerce extérieur et de faciliter l'application des mesures douanières. Elles fournissent une estimation du volume des importations qui entrent en Indonésie en un point particulier et à un moment donné de façon que les pouvoirs publics puissent mieux affecter leurs ressources limitées pour accélérer le dédouanement". Toutefois, l'Indonésie n'a pas expliqué en quoi les conditions fixes des licences avaient un rapport quelconque avec l'observation des prescriptions halal ou des prescriptions sanitaires. Deuxièmement, selon elle, "bon nombre de ces conditions ne sont pas tellement rigoureuses", puisque "les importateurs peuvent indiquer un plus grand nombre de points d'entrée qu'ils n'en utiliseront finalement ou des quantités de produits importés plus importantes qu'ils n'en importeront finalement". Si cette déclaration est exacte, on doit se demander à quelle fin sont effectivement fixées les conditions des licences. La seule fin qu'elles peuvent avoir est de constituer encore un autre moyen de restriction des échanges pour fermer le marché indonésien.

L'étiquetage halal n'est pas justifié au regard de l'article XX du GATT de 1994

138. L'Indonésie cherche à justifier la mise en œuvre de ses procédures de certification en matière d'étiquetage halal au titre des alinéas a) et d) de l'article XX du GATT de 1994. Au titre de l'article XX a), elle fait valoir que "les prescriptions halal sont nécessaires à la protection de la moralité publique".

139. Le Brésil ne conteste pas le droit qu'a l'Indonésie d'établir des prescriptions halal ni ne met en cause le fait que ces prescriptions sont nécessaires à la protection de ses croyances religieuses et de la moralité publique. En tant que premier exportateur mondial de poulet halal, le Brésil sait parfaitement combien il est important de respecter les différentes normes halal adoptées par différents pays musulmans. Comme le prescrit l'Indonésie, les abattoirs brésiliens de volaille procèdent à l'abattage halal par des moyens manuels.

140. Le Brésil soutient que l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve pour justifier la "nécessité" de la discrimination établie entre la viande de poulet et les produits à base de poulet nationaux et importés aux fins de la protection de la moralité publique, comme le prescrit l'article XX, ou pour justifier en quoi ce traitement discriminatoire contribuait à assurer la moralité publique du pays. En outre, même s'il était possible de justifier le délai de grâce discriminatoire de cinq ans pour les prescriptions relatives à la certification et l'étiquetage halal au titre de l'alinéa a) de l'article XX, cette mesure ne satisferait pas au critère énoncé dans le texte introductif. De fait, dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux produits importés, elle constitue, telle qu'elle est libellée, une violation de l'article III:4 du GATT de 1994.

141. De plus, l'Indonésie essaie d'expliquer que l'étiquetage halal ne serait applicable qu'aux produits emballés et, de ce fait, puisque la viande de poulet et les produits à base de poulet nationaux sont essentiellement vendus sur les marchés traditionnels et ne sont pas nécessairement emballés comme les produits importés, alors l'étiquetage halal ne serait pas obligatoire pour les produits nationaux. Toutefois, l'explication de l'Indonésie ne tient pas compte du fait que la Loi n° 33/204 (article 38) ne fait aucune référence à la nécessité d'apposer l'étiquette halal uniquement sur les produits emballés. En fait, elle prévoit trois possibilités différentes pour l'apposition de l'étiquette: i) sur l'emballage du produit; ii) sur une partie spécifique du produit; et/ou iii) sur un endroit spécifique du produit. C'est-à-dire que, selon la législation indonésienne, l'emballage n'est pas une raison justifiant le traitement discriminatoire.

142. Il en va de même du moyen de défense au titre du paragraphe d) de l'article XX. L'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve indiquant que les mesures contestées contribuaient à l'application d'une loi ou d'un règlement particulier. Il ne suffit pas d'affirmer simplement que "la mise en œuvre des prescriptions halal est "nécessaire" pour assurer le respect de ces dispositions légales intérieures" sans fournir aucun élément de preuve ni précision supplémentaire qui justifierait le traitement discriminatoire auquel sont soumis les produits importés.

VI. CONCLUSION

143. Le Brésil demande que le Groupe spécial constate ce qui suit:

- i) la prohibition générale imposée par l'Indonésie à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture;
- ii) la prohibition imposée par l'Indonésie à l'importation de morceaux de poulet et autres préparations et conserves de viande de poulet est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture;
- iii) les restrictions appliquées par l'Indonésie à l'utilisation de viande de poulet et de produits à base de poulet sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture;
- iv) les procédures de licences d'importation restrictives appliquées par l'Indonésie sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation;
- v) les prescriptions restrictives en matière de transport imposées par l'Indonésie pour la viande de poulet et les produits à base de poulet importés sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture;
- vi) les restrictions appliquées par l'Indonésie à l'utilisation de viande de poulet et de produits à base de poulet importés sont incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994;
- vii) la mise en œuvre par l'Indonésie des prescriptions relatives à l'étiquetage halal est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994; et
- viii) le retard injustifié pris par l'Indonésie en ce qui concerne l'homologation des prescriptions sanitaires est incompatible avec l'article 8 et l'Annexe C de l'Accord SPS.

ANNEXE B-2**RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE L'INDONÉSIE****I. INTRODUCTION**

1. Le présent différend soulève des questions fondamentales sur la manière dont un Membre de l'OMC peut structurer à bon droit ses lois et réglementations pour promouvoir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et assurer le respect de ses prescriptions religieuses. La population de l'Indonésie est la quatrième du monde par sa taille; le pays compte plus de 255 millions d'habitants et a la plus large population musulmane du monde. Bon nombre d'indonésiens, fervents musulmans, ne consomment que des produits alimentaires halal, ce qui signifie qu'il leur est interdit de consommer du porc et d'autres viandes d'animaux qui n'ont pas été abattues selon la charia islamique et de consommer des produits qui ont été en contact avec des produits alimentaires qui ne sont pas halal. Le gouvernement indonésien a la lourde charge de faire en sorte que les produits alimentaires offerts à la population musulmane soient conformes aux prescriptions halal et de faire en sorte que l'offre alimentaire soit adéquate et sûre. L'Indonésie estime que ces valeurs sociétales revêtent la plus haute importance. Elle estime également qu'elle a trouvé un juste équilibre entre la protection des principes religieux de ses citoyens et le respect de ses obligations dans le cadre de l'OMC.

2. Le Brésil a contesté les lois et réglementations de l'Indonésie relatives à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet en tant que prohibition générale (ou mesure globale) à l'importation de ces viandes et produits, et en tant que mesures individuelles. Les mesures individuelles contestées par le Brésil sont les suivantes: certains aspects du régime de licences d'importation de l'Indonésie, y compris les prescriptions relatives à la liste positive et à l'utilisation prévue; la mise en œuvre discriminatoire alléguée des prescriptions en matière d'étiquetage halal; les restrictions alléguées visant le transport des produits à base de poulet importés; et les prétendus retards en ce qui concerne l'homologation des prescriptions sanitaires pour l'importation de poulet. Il apparaît que le Brésil considère le présent différend comme une affaire dont la solution est évidente. Ce n'est pas le cas.

3. L'Indonésie n'a aucune intention d'interdire, de restreindre ou de limiter les importations de viande de poulet ou de produits à base de poulet en provenance d'un pays quelconque, y compris le Brésil. Son seul souci est de veiller à ce que la viande de poulet et les produits à base de poulet soient sûrs, sains, salubres et halal. De plus, elle s'est engagée à libéraliser encore son commerce en adoptant des mesures qui sont pleinement compatibles avec ses intérêts légitimes afin d'assurer le respect des prescriptions halal, de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et de la sécurité alimentaire, et une administration sûre et efficace des règles douanières et règles en matière de quarantaine. En fait, les efforts déployés par l'Indonésie pour renforcer la libéralisation ont entraîné la suppression de certaines mesures contestées par le Brésil dans la présente procédure. L'Indonésie examinera ces questions en détail dans le présent résumé analytique intégré.

4. Nul n'ignore que les Membres plaignants qui engagent une procédure de règlement des différends à l'OMC doivent satisfaire à des critères élevés. Ces critères élevés sont présents dans les prescriptions rigoureuses qui régissent les demandes d'établissement d'un groupe spécial, qui doivent établir explicitement un lien entre les mesures contestées et les dispositions des accords visés dont il est allégué qu'elles ont été enfreintes, de sorte que le défendeur ait connaissance du fondement des allégations. Par ailleurs, l'Organe d'appel a souligné que la prescription imposant de fournir des éléments *prima facie* – dans le cadre des communications présentées au Groupe spécial – exigeait que l'on respecte les mêmes critères élevés. Il a indiqué que "[l]es éléments de preuve et arguments à la base des éléments présentés *prima facie* [devaient] donc être suffisants pour identifier la mesure contestée et sa portée fondamentale, identifier la disposition pertinente de l'OMC et l'obligation qu'elle con[tenait], et expliquer le fondement de l'incompatibilité alléguée de la mesure avec cette disposition".¹ De surcroît, chaque affirmation factuelle doit être prouvée.²

¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 141.

5. L'Indonésie estime que le Brésil, avec tout le respect que nous lui devons, n'a pas satisfait à ces critères élevés au cours de la présente procédure. Comme il est expliqué plus loin de manière plus détaillée, le Brésil a soumis un grand nombre de lois et réglementations indonésiennes à l'examen du Groupe spécial, mais n'a pas dûment indiqué quelles étaient les incompatibilités de ces lois et règlements avec les règles de l'OMC; il a invoqué plusieurs dispositions des Accords de l'OMC, mais n'a pas expliqué quel était le fondement de l'incompatibilité alléguée de la mesure avec ces dispositions. Le Brésil n'a pas non plus toujours indiqué clairement s'il contestait des aspects actuels du régime de licences d'exportation de l'Indonésie ou des aspects venus à expiration.³

6. De plus, tout au long de la procédure du Groupe spécial (même à des stades très tardifs), le Brésil a modifié le champ de son allégation concernant la prohibition générale/la mesure globale, le régime de licences d'importation et la prescription en matière d'étiquetage halal. Du fait de ces modifications constantes, on ne voit pas clairement ce que le Brésil conteste effectivement dans la précédente procédure et l'Indonésie s'en trouve privée de sa capacité de se défendre correctement. De surcroît, le Brésil a contesté certaines mesures indonésiennes au titre d'un accord visé de l'OMC qui n'était pas le bon et a également contesté les mêmes aspects des mêmes mesures au titre d'accords visés différents, qui énoncent des obligations différentes. L'Indonésie considère par conséquent que le Brésil ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait de démontrer que les mesures qu'il contestait dans la présente procédure étaient incompatibles avec les obligations de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC. En outre, le Brésil n'a pas répondu de manière convaincante aux arguments et aux éléments de preuve présentés par l'Indonésie pour chacune de ces allégations et il n'a pas réfuté de manière convaincante les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994, chaque fois qu'il y avait lieu. Il importe aussi de noter que le Brésil n'a présenté aucune autre mesure appropriée moins restrictive pour le commerce susceptible de remplacer les mesures contestées.

7. Il y a de nombreuses insuffisances dans les arguments et les éléments de preuve du Brésil en ce qui concerne chacune des mesures contestées. L'Indonésie estime que, lorsqu'un plaignant n'étaye pas ses allégations par des arguments et des éléments de preuve adéquats, ces allégations sont nécessairement sans fondement. Dans cette situation, un groupe spécial doit constater que le plaignant n'a pas établi *prima facie* l'existence d'une violation. D'ailleurs, selon un principe bien établi du droit international, la mesure d'un État souverain sera considérée comme étant compatible avec les obligations internationales de cet État jusqu'à preuve du contraire.⁴

8. L'Indonésie a présenté des arguments juridiques détaillés et des explications factuelles exhaustives concernant son régime de licences d'importation, y compris les prescriptions relatives à l'utilisation prévue, à la liste positive et au transport, et les prescriptions en matière d'étiquetage et de certification halal. Elle a présenté des tableaux décrivant de manière détaillée chaque étape des procédures de licences d'importation, a pleinement expliqué le rôle des principales autorités publiques intervenant dans le cadre de ces procédures et a clarifié le champ d'application et la portée de ses propres lois et réglementations. Le Brésil n'a pleinement pris en considération aucun de ces arguments juridiques et aucune de ces explications factuelles détaillées ou n'y a pas dûment répondu.

9. Comme bien d'autres Membres actifs de l'OMC, l'Indonésie prend part actuellement à plusieurs procédures de règlement des différends, que ce soit en tant que plaignant ou en tant que défendeur. Elle tient à souligner que l'issue de ces affaires n'est pas pertinente pour la conduite du présent différend. L'issue du présent différend doit être déterminée en fonction de la force ou de la faiblesse des arguments juridiques et éléments de preuve mis en avant dans ce cadre par le Brésil et par l'Indonésie.⁵

² Groupe spécial *Argentine – Chaussures, textiles et vêtements*, paragraphe 6.35.

³ Voir, par exemple, Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 5 et 6, et Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 155.

⁴ Voir, entre autres choses, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157.

⁵ Les informations figurant dans la présente section sont fondées, entre autres choses, sur la déclaration liminaire de l'Indonésie à la première réunion, paragraphes 3 et 4, et sur sa déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 2 à 8.

II. DEMANDE DE DÉCISION PRÉLIMINAIRE PRÉSENTÉE PAR L'INDONÉSIE

10. L'Indonésie a soumis sa demande de décision préliminaire sous la forme d'une annexe à sa première communication écrite. Elle a considéré que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil posait des problèmes à plusieurs égards. En ce qui concerne la prohibition générale/mesure globale alléguée, l'Indonésie a estimé que le Brésil n'avait pas fourni un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui devait être suffisant pour énoncer clairement le problème, comme l'exigeait l'article 6:2 du Mémoire d'accord, puisqu'il avait énuméré plusieurs éléments de cette mesure, plusieurs instruments juridiques de l'Indonésie et plusieurs dispositions de l'OMC sans établir de lien entre eux.⁶

11. De plus, l'Indonésie a relevé que la prohibition générale/mesure globale alléguée décrite dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil ne correspondait pas à la description qu'il en avait faite dans sa première communication écrite. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Brésil décrit cette mesure comme étant le fonctionnement combiné de sept mesures individuelles entraînant la prohibition générale des importations de poulet. Dans sa première communication écrite, il a décidé de supprimer une de ces mesures individuelles (la prescription en matière d'étiquetage halal), modifiant la portée de la prohibition générale/mesure globale. Il a alors, pour la première fois, qualifié cette mesure de mesure non écrite.⁷ De même, il n'a pas décrit l'objectif de la prohibition générale/mesure globale alléguée dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, mais y a uniquement fait référence dans sa première communication écrite. Toutefois, l'objectif d'une mesure globale non écrite alléguée joue un rôle essentiel pour la définition de la mesure en cause et, en n'y faisant pas référence dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Brésil ne s'est pas conformé aux prescriptions en matière de spécificité énoncées à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.⁸

12. En outre, l'Indonésie a noté que le fait que le Brésil contestait le régime indonésien de licences d'importation "dans son ensemble" n'était pas indiqué dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et que cette contestation ne relevait donc pas du mandat du Groupe spécial.⁹ Dans le même ordre d'idées, l'Indonésie a allégué que la contestation, par le Brésil, d'une prohibition visant, selon ses allégations, les autres préparations et conserves de viande de poulet n'avait pas été indiquée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial qu'il avait présentée et ne relevait donc pas du mandat du Groupe spécial.¹⁰

13. Enfin, l'Indonésie a fait valoir que, dans la mesure où le Brésil contestait ses mesures au titre de l'article premier de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord sur les licences), le Groupe spécial devrait s'abstenir d'examiner ces allégations, puisque l'article premier n'était pas mentionné dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil et ne relevait donc pas du mandat du Groupe spécial.¹¹

III. QUESTIONS SYSTÉMIQUES SOULEVÉES DANS LE CADRE DU PRÉSENT DIFFÉREND

A. L'ALLÉGATION DU BRÉSIL CONCERNANT LA PROHIBITION GÉNÉRALE/MESURE GLOBALE ALLÉGUÉE CONSTITUE UNE "CIBLE MOBILE" POUR L'INDONÉSIE ET N'EST PAS ÉTAYÉE PAR DES ÉLÉMENTS DE PREUVE PERTINENTS

14. Le Brésil a fait observer que l'Indonésie maintenait "plusieurs prohibitions ou restrictions à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet qui, combinées, [avaient] l'effet d'une prohibition générale à l'importation de ces produits".¹² Il a décrit cette mesure comme étant

⁶ Indonésie, demande de décision préliminaire présentée au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, paragraphes 1.14 à 1.28.

⁷ Brésil, première communication écrite, paragraphes 136 à 139.

⁸ Indonésie, demande de décision préliminaire présentée au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, paragraphes 1.29 à 1.41. Voir aussi Indonésie, réponse à la question n° 68 du Groupe spécial.

⁹ Indonésie, demande de décision préliminaire présentée au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, paragraphes 5.1 à 5.6.

¹⁰ Indonésie, demande de décision préliminaire présentée au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, paragraphes 1.43 à 1.48.

¹¹ Indonésie, demande de décision préliminaire présentée au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, paragraphes 1.49 à 1.52.

¹² Voir Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, *Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet*, WT/DS484/8, 21 octobre 2015, pages 2 et 3.

une mesure globale/prohibition générale constituée des éléments suivants: prohibition de l'importation de produits ne figurant pas sur une liste; priorité accordée aux "produits alimentaires nationaux" par rapport aux "importations de produits alimentaires"; prohibitions ou restrictions à l'importation de biens essentiels et stratégiques; limitation pour la viande de poulet et les produits à base de poulet à certaines utilisations prévues; refus indu allégué d'homologuer les certificats sanitaires pour les produits à base de volaille; prohibitions et/ou restrictions alléguées à l'importation au moyen du régime indonésien de licences d'importation; et prohibition à l'importation alléguée imposée au moyen des prescriptions en matière d'étiquetage halal pour la viande de poulet et les produits à base de poulet importés.¹³ Dans sa première communication écrite, le Brésil a abandonné la prescription en matière d'étiquetage halal de sorte que la description de la mesure globale/prohibition générale n'incluait plus que six éléments.¹⁴

15. L'Indonésie a formulé des préoccupations systémiques au sujet de la manière dont le Brésil avait décrit la prohibition générale/mesure globale alléguée et sa contestation tout au long de la présente procédure, ainsi que de la nature et de la quantité inadéquates des éléments de preuve qu'il avait présentés pour prouver l'existence de cette mesure. Dans l'affaire *Russie – Traitement tarifaire*, le Groupe spécial a reconnu que, si ni le défendeur ni le Groupe spécial n'étaient à même de déterminer avec précision la mesure dont la compatibilité avec les accords visés était contestée, "[c]ela pourrait soulever des questions de régularité de la procédure".¹⁵ De plus, il est bien établi dans la jurisprudence de l'OMC que "la partie plaignante doit "présenter des arguments et éléments de preuve pertinents pendant la procédure de groupe spécial pour montrer l'existence des mesures, par exemple, dans le cas de contestations visant des normes non écrites".¹⁶ Il est aussi généralement reconnu qu'un groupe spécial ne peut pas accepter à la légère l'affirmation du plaignant selon laquelle la mesure non écrite contestée existe.¹⁷ Cela signifie que la charge de la preuve incombant à un plaignant qui conteste une mesure non écrite doit nécessairement être plus importante que celle qui découle de contestations de mesures écrites, dont l'existence n'est pas contestée.¹⁸ Le Brésil a lui-même reconnu l'existence de cette charge accrue.¹⁹

16. En ce qui concerne la manière dont le Brésil a décrit la prohibition générale/mesure globale alléguée et la contestation de cette mesure jusqu'à la fin de la procédure du Groupe spécial, le Brésil n'a pas clairement expliqué ce qu'il contestait exactement et sur quelle base. Le Brésil a fait référence à la mesure en cause de la manière suivante: "une prohibition générale à l'importation" de viande de poulet et de produits à base de poulet, incompatible "*de jure*" et "*de facto*" avec les obligations de l'Indonésie; "de manière générale, une action ou une pratique concertée", une mesure globale, non écrite, distincte de ses éléments; et "une conduite constante" d'"application générale et systématique". Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Brésil a indiqué que la mesure en cause consistait en *sept* prohibitions ou restrictions, qui étaient "combinées" (c'est-à-dire qui interagissaient et fonctionnaient de concert). Dans sa première communication écrite, il a fait valoir que la mesure en cause consistait en *six* éléments seulement. Dans ses autres communications, il a fait valoir que la prohibition générale/mesure globale alléguée pouvait consister en "six, sept ou huit (ou plus, ou moins)" mesures incompatibles avec les règles de l'OMC. Et ensuite, dans sa réponse à la question n° 5.a.v du Groupe spécial, le Brésil a suggéré que d'autres mesures, en particulier la prescription relative au transport direct, "pouvaient également faire partie de la prohibition générale".²⁰

¹³ Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 2 et 3.

¹⁴ Brésil, première communication écrite, paragraphe 74.

¹⁵ Rapport du Groupe spécial *Russie – Traitement tarifaire*, paragraphes 7.291 et 7.302.

¹⁶ Voir le rapport du Groupe spécial *Russie – Traitement tarifaire*, paragraphe 7.338 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 169).

¹⁷ Voir le rapport du Groupe spécial *Russie – Traitement tarifaire*, paragraphes 7.348 et 7.380. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 792.

¹⁸ Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.323.

¹⁹ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 12. Voir l'examen de ces questions dans la première communication écrite de l'Indonésie, paragraphes 96 à 109; Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 49 à 58; communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 65 à 75; déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 10 à 21; réponses aux questions n° 5.c, 6 à 8, 68 et 70 du Groupe spécial; et observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 68, 70 et 71 du Groupe spécial.

²⁰ Voir Indonésie, réponse à la question n° 6 du Groupe spécial; communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 66 (citant, entre autres choses, la première communication écrite du Brésil,

17. Dans sa première communication écrite, le Brésil a spécifié l'objectif allégué de l'interdiction générale/mesure globale pour la première fois et a ensuite développé son argument dans sa déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial avec les parties. En particulier, il a précisé ce qui suit: "l'interaction combinée de mesures individuelles différentes incompatibles avec les règles de l'OMC constitue une mesure globale non écrite et a été conçue pour mettre en œuvre une politique commerciale officielle fondée sur l'objectif primordial de restriction des importations à des fins de protection de la production nationale". Le Brésil a qualifié cette politique de prescription en matière d'"autosuffisance". Il a présenté la prescription alléguée en matière d'"autosuffisance" comme étant l'"objectif primordial" et l'un des éléments de la mesure en cause, ainsi qu'un "principe directeur". Toutefois, l'Indonésie a expliqué qu'une mesure et son objectif étaient des concepts différents.²¹

18. L'Indonésie reconnaît qu'un plaignant jouit d'une certaine liberté pour décrire la mesure qu'il conteste de la manière qu'il juge nécessaire. Néanmoins, elle estime que, dès lors que le plaignant a décrit cette mesure d'une certaine façon, il n'est pas libre d'en élargir ou d'en réduire la teneur tout au long de la procédure de groupe spécial. Agir de la sorte compromettrait la capacité du défendeur de préparer sa défense, comme en l'espèce. De plus, étant donné que la contestation d'une règle ou norme d'"application générale et systématique" est différente de la contestation d'une mesure telle qu'appliquée, ou considérée en tant que conduite constante ou que mesure globale, un plaignant qui a modifié la description de la mesure contestée, ou la substance de sa contestation de cette mesure, devrait établir à nouveau des éléments *prima facie*, peut-être en présentant des éléments de preuve additionnels. Le Brésil a lui-même reconnu que la description/qualification de la mesure en cause par le plaignant indiquait les éléments de preuve et les arguments qui étaient nécessaires pour prouver que la mesure existait.²²

19. Une description claire et cohérente de la teneur de la mesure contestée est particulièrement importante dans les cas où la mesure est non écrite, comme dans le présent différend. Par définition, la mesure générale/mesure globale alléguée n'est pas une mesure qui figure dans une loi, un règlement ou un document officiel. C'est en fait une construction que le Brésil a conçue pour regrouper diverses mesures par ailleurs distinctes afin de laisser supposer qu'elles visent prétendument un objectif commun. L'existence même et les contours précis de la mesure non écrite globale alléguée sont donc incertains et auraient dû être clairement établis par le Brésil.²³

20. S'agissant des éléments de preuve présentés par le Brésil pour prouver que la mesure en cause existe, les seuls éléments de preuve sur lesquels celui-ci s'est fondé sont les suivants: statistiques du commerce montrant l'absence d'importations de poulet en provenance du Brésil en Indonésie et certains instruments juridiques dans lesquels certains éléments individuels de la prohibition générale/mesure globale alléguée sont établis. Le Brésil n'a fourni aucun élément de preuve montrant *en quoi* les éléments allégués de la mesure en cause *fonctionnaient ensemble*, et n'étaient pas de simples "restrictions commerciales" individuelles sans lien entre elles. De plus, le Brésil n'a pas prouvé son affirmation selon laquelle chacun de ces éléments était en fait établi *en vue de la réalisation de l'objectif allégué d'"autosuffisance" de l'Indonésie*. Enfin, il n'a pas justifié son affirmation selon laquelle la prohibition générale/mesure globale alléguée était appliquée d'une manière "générale et systématique".²⁴

21. Qu'il soit bien clair que l'Indonésie ne fait pas valoir que les éléments ci-dessus doivent être démontrés dans chaque différend portant sur des mesures non écrites. La charge de la preuve incombant au Brésil résulte de sa propre qualification/description de la mesure en cause dans sa

paragraphe 76 et 173; et réponse du Brésil à la demande de décision préliminaire présentée par l'Indonésie, paragraphe 32).

²¹ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 66; et observations sur la réponse du Brésil à la question n° 68 du Groupe spécial (citant la première communication écrite du Brésil, paragraphes 75 et 174; la déclaration liminaire du Brésil à la première réunion, paragraphe 11; et les réponses du Brésil aux questions n° 5.b et 68 du Groupe spécial).

²² Brésil, réponse à la question n° 8.b du Groupe spécial (citant le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.107). Voir Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 67 et 68; et déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 10 et 11.

²³ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 69 (citant le rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 792).

²⁴ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 100 à 109; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 13.

demande d'établissement d'un groupe spécial et des clarifications ultérieures qu'elle a apportées au cours de la procédure du Groupe spécial.²⁵

22. Tout à fait à la fin de la présente procédure, dans sa réponse à une question du Groupe spécial après la deuxième réunion de fond avec les parties, le Brésil a essayé de présenter des éléments de preuve additionnels, comme une lettre signée du Directeur général du Service de l'élevage du Ministère indonésien de l'agriculture, et quatre nouveaux articles de presse qui, selon ses allégations, citaient des fonctionnaires indonésiens. L'Indonésie a demandé au Groupe spécial de ne pas tenir compte de ces documents parce qu'ils constituaient des éléments de preuve principaux qui, conformément au paragraphe 8 des Procédures de travail applicables au présent différend, devaient être communiqués "au plus tard pendant la première réunion de fond". La date de la plupart des documents communiqués était bien antérieure à la date limite de présentation des éléments de preuve factuels et le Brésil les avait en sa possession. Le Brésil n'a même pas essayé de donner des raisons valables afin d'expliquer pourquoi il devrait être autorisé à présenter des éléments de preuve principaux à un stade aussi tardif. Au lieu de cela, il a fait valoir qu'il était en droit de présenter des éléments de preuve principaux en réponse à une question du Groupe spécial.²⁶

23. Mais même si ces éléments de preuve étaient portés à bon droit à la connaissance du Groupe spécial, ils ne permettent aucunement d'étayer valablement l'allégation du Brésil selon laquelle il existe une interdiction générale/mesure globale. Les éléments de preuve du Brésil sont contradictoires et ne prouvent pas que l'absence d'importations de viande de poulet et de produits à base de poulet en provenance du Brésil soit due à la prescription alléguée en matière d'autosuffisance. Bien au contraire, comme l'Indonésie l'a démontré tout au long de la présente procédure, la véritable raison de l'absence d'importations est le fait que le Brésil ne s'est pas conformé aux procédures d'importation indonésiennes. En ce qui concerne les articles de presse, il apparaît qu'ils contiennent des "citations" d'autorités indonésiennes isolées de tout contexte et ils ne donnent pas une image exacte du marché indonésien du poulet.²⁷

24. Compte tenu de ces considérations, le fait que, même tout à la fin de la procédure du Groupe spécial, le Brésil n'a pas fourni de description claire de la mesure en cause et de la nature de sa contestation et n'a pas présenté d'éléments de preuve adéquats démontrant que cette mesure existait signifie qu'il n'a pas fourni d'éléments *prima facie*. De fait, lorsque ses diverses affirmations factuelles concernant la teneur alléguée de la mesure sont évaluées d'une manière globale, il devient clair que la mesure telle qu'elle est décrite par le Brésil dans ses différentes communications n'existe même pas.²⁸

B. LE BRÉSIL DEMANDE AU GROUPE SPÉCIAL DE FORMULER DES RECOMMANDATIONS SUR DES MESURES QUI SONT VENUES À EXPIRATION

25. Au cours de la procédure, l'Indonésie a expliqué que certaines des mesures contestées par le Brésil, à savoir la prescription relative à l'utilisation prévue, les prescriptions relatives à la liste positive et certains aspects de son régime de licences d'importation, étaient venues à expiration. Les nouvelles mesures ont considérablement libéralisé les procédures et conditions d'importation de poulet en Indonésie.

26. Le Brésil a allégué que la prescription relative à l'utilisation prévue énoncée dans le Règlement n° 139/2014 du MoA limitait l'importation et la distribution de poulet importé à certaines utilisations uniquement (c'est-à-dire pour les hôtels, les restaurants, la restauration, les industries manufacturières, pour d'autres besoins spéciaux et les marchés modernes).²⁹ L'Indonésie fait observer que ce règlement a été modifié par le Règlement n° 34/2016 du MoA³⁰,

²⁵ Voir Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphe 14 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108; et le rapport du Groupe spécial *Russie – Traitement tarifaire*, paragraphe 7.296, note de bas de page 448).

²⁶ Voir Indonésie, observations sur la réponse du Brésil à la question n° 70 du Groupe spécial; et Brésil, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 70 du Groupe spécial.

²⁷ Indonésie, observations sur la réponse du Brésil à la question n° 70 du Groupe spécial.

²⁸ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 75 et 109.

²⁹ Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 4 et 7.

³⁰ Règlement n° 34/2016 du Ministère de l'agriculture concernant l'importation de carcasses, de viandes, d'abats et/ou de produits transformés dérivés sur le territoire de la République d'Indonésie (Règlement n° 34/2016 du MoA), pièce IDN-93.

qui a supprimé la prescription relative à l'utilisation prévue. L'article 31 1) du Règlement n° 34/2016 du MoA autorise désormais la vente de poulet congelé ou réfrigéré sur tout marché sur lequel ces produits peuvent être vendus, c'est-à-dire tout marché qui dispose d'installations maintenant la chaîne du froid, y compris les marchés traditionnels.

27. Le Brésil a également contesté les prescriptions relatives à la liste positive, qui interdisaient l'importation des morceaux de poulet non répertoriés dans les annexes pertinentes du Règlement n° 139/2014 du MoA et du Règlement n° 46/2013 du MoT.³¹ Le Règlement n° 139/2014 du MoA a été modifié par le Règlement n° 34/2016 du MoA et le Règlement n° 46/2013 du MoT a été modifié par le Règlement n° 59/2016 du MoT, qui ont mis fin aux prescriptions relatives à la liste positive. Conformément à l'article 7 3) du Règlement n° 34/2016 du MoA, les importateurs peuvent importer tous les produits à base de poulet dans la mesure où ils présentent une demande de recommandation relative à l'importation et où les produits importés sont conformes aux prescriptions ASUH (c'est-à-dire que les produits sont sûrs, sains, salubres et halal).

28. Le Brésil a également allégué que le régime antérieur de licences d'importation restreignait l'importation de poulet parce que les importateurs devaient présenter une demande de recommandation relative à l'importation pendant une période spécifique (période de présentation des demandes), qui n'était valable que quatre mois (période de validité). Les importateurs devaient également spécifier le prix, la quantité, le pays d'origine, le point d'entrée et l'utilisation prévue des produits importés sans avoir la possibilité de modifier ces informations pendant la période de validité pertinente (conditions fixes des licences).³² Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Règlement n° 139/2014 du MoA a été modifié par le Règlement n° 34/2016 du MoA, qui a encore libéralisé le régime d'importation. L'article 21 de ce règlement a mis fin à la période de présentation des demandes et l'article 30 a allongé la période de validité des recommandations d'importation, qui est passée de quatre à six mois.

29. Pendant la deuxième réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, le Brésil a demandé au Groupe spécial d'examiner la compatibilité de ces mesures venues à expiration avec les règles de l'OMC.³³

30. L'Indonésie fait observer qu'un groupe spécial peut uniquement formuler des constatations, et non des recommandations, concernant des mesures qui sont venues à expiration.³⁴ De plus, même si la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil couvre "toutes modifications, mesures de remplacement, mesures connexes ou mesures de mise en œuvre", dans la mesure où la mesure en cause a été supprimée par une modification, cette modification change nécessairement la substance de la mesure et le Groupe spécial ne peut donc pas se prononcer à son sujet. On trouve des éléments étayant ce point de vue dans la jurisprudence de l'OMC.³⁵ En conséquence, l'Indonésie estime que les dispositions qui mettent fin aux prescriptions relatives à la liste positive, à la prescription relative à l'utilisation prévue et aux périodes de présentation des demandes ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.

31. Cela étant, l'Indonésie estime que le Règlement n° 34/2016 du MoA et le Règlement n° 59/2016 du MoT peuvent être utilisés comme éléments de preuve pour confirmer que les prescriptions relatives à la liste positive, la prescription relative à l'utilisation prévue et les périodes de présentation des demandes limitées sont venues à expiration.³⁶

32. L'Indonésie fait observer que la prescription relative à la période de validité n'a pas été supprimée, mais qu'elle a en fait été modifiée par l'article 30 du Règlement n° 34/2016 du MoA. Cette disposition n'a donc pas modifié la substance de la mesure initiale. L'Indonésie estime que le Groupe spécial est compétent pour se prononcer sur la compatibilité de la prescription relative à la

³¹ Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 4.

³² Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 8.

³³ Voir Brésil, réponse à la question n° 66 du Groupe spécial et observations sur les réponses de l'Indonésie aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion, paragraphes 1 à 5.

³⁴ Voir Indonésie, réponse à la question n° 149 du Groupe spécial.

³⁵ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 136 et 137; le rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.17; et le rapport du Groupe spécial *Inde – Droits d'importation additionnels*, paragraphes 7.62 et 7.63.

³⁶ Voir une approche similaire dans le rapport du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.31 et 7.33 b).

période de validité figurant à l'article 30 du Règlement n° 34/2016 du MoA avec les règles de l'OMC.³⁷

33. À titre subsidiaire, si le Groupe spécial devait constater qu'il est compétent pour se prononcer sur les mesures venues à expiration, l'Indonésie estime que le régime actuel est compatible avec les règles de l'OMC pour les raisons exposées en détail dans ses communications.³⁸ Les moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT de 1994 s'appliqueraient, *mutatis mutandis*, à ces mesures.

C. LE BRÉSIL A CONTESTÉ LES MÊMES ASPECTS DES MÊMES MESURES AU TITRE D'ACCORDS DIFFÉRENTS

1. Relation entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994

34. Le Brésil a contesté toutes les mesures en cause en l'espèce, sauf les prescriptions en matière d'étiquetage halal et le fait que l'Indonésie n'a pas, selon ses allégations, homologué les prescriptions sanitaires, à la fois au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 et au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. De l'avis de l'Indonésie, toutefois, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture s'applique à l'exclusion de l'article XI:1 du GATT de 1994. Ces deux dispositions réglementent les restrictions quantitatives à l'importation. Les produits en cause (à savoir la viande de poulet et les produits à base de poulet) sont des produits relevant des codes du SH énumérés à l'Annexe 1 de l'Accord sur l'agriculture (à savoir les codes du SH 02.07 et 16.02). L'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture est donc une *lex specialis* vis-à-vis de l'article XI:1 du GATT de 1994.³⁹

35. L'Indonésie a expliqué que, lus ensemble, l'article 4:2 et la note de bas de page 1 de l'Accord sur l'agriculture donnaient à penser qu'un plaignant ne serait pas en mesure de montrer *prima facie* qu'il y avait incompatibilité avec l'article 4:2 sauf à établir les deux éléments suivants: premièrement, que la mesure contestée constitue une "restriction quantitative à l'importation" ou un autre type de restriction énuméré et, deuxièmement, cette restriction n'est pas "appliquée[] au titre ... d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 [comme l'article XX]". C'est là une question liminaire pour déterminer si la mesure contestée est une mesure "du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits" et, par conséquent, "qui ne [sera] pas main[tendue] ... [et à laquelle les Membres] ne recourront [pas] ni ne reviendront" au sens de l'article 4:2. De l'avis de l'Indonésie, la différence dans la manière dont la charge de la preuve est répartie entre le plaignant et le défendeur à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et aux articles XI:1 et XX (Exceptions générales) du GATT, respectivement, donne lieu à un conflit.⁴⁰

36. Conformément à l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture et à la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, lorsqu'il y a conflit, l'article 4:2 prévaut et s'applique à l'exclusion de l'article XI:1. Bien que l'Organe d'appel n'ait pas encore clarifié la relation entre l'article XI:1 et l'article 4:2 et l'attribution de la charge de la preuve au titre de divers éléments de cette dernière disposition, il a de façon générale accepté, dans un certain nombre de ses décisions, qu'un conflit était possible.⁴¹ L'Organe d'appel a interprété la notion de conflit comme couvrant les situations dans lesquelles les règles et procédures des Accords de l'OMC visés ne sauraient pas être considérées comme se complétant les unes les autres.⁴² Les règles de différents accords qui diffèrent sur une question aussi fondamentale que l'attribution de

³⁷ Voir Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 19 à 22. Voir aussi la justification donnée par l'Indonésie à propos de la période de validité et des conditions fixes des licences dans sa réponse aux questions n° 113, 114, 119 et 122 (couvrant également le nouveau régime) du Groupe spécial.

³⁸ Voir, par exemple, Indonésie, réponse aux questions n° 77, 88 à 91 et 113 du Groupe spécial. Voir aussi Indonésie, observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 77 d), 85, 86 b), 87, 90, 96, 99, 101 et 103 du Groupe spécial.

³⁹ Voir, entre autres choses, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 66 et 74; et communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 80, 84 et 85.

⁴⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 69 à 73; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 23 et 24 et paragraphe 36; et communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 81.

⁴¹ Voir, entre autres choses, le rapport de l'Organe d'appel *CE – Subventions à l'exportation de sucre*, paragraphe 221.

⁴² Voir le rapport de l'Organe d'appel *Guatemala – Ciment I*, paragraphe 65.

la charge de la preuve ne sauraient assurément être considérées comme "se complétant les unes les autres" – en fait, elles "s'excluent mutuellement".⁴³

37. L'Organe d'appel a explicitement confirmé cette hiérarchie entre l'Accord sur l'agriculture et le GATT de 1994, en particulier entre l'article 4:2 et l'article II:1 b), respectivement, dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*.⁴⁴ Dans l'affaire *Turquie – Riz*, le Groupe spécial a exprimé le même point de vue concernant la relation entre l'article 4:2 et l'article XI:1 en indiquant que "l'Accord sur l'agriculture trait[ait] *plus spécifiquement* que le GATT de 1994 la question de la prohibition du maintien de restrictions quantitatives ou de contingents".⁴⁵

38. Le Brésil et un certain nombre de tierces parties dans le présent différend, en particulier l'Union européenne, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ont fait valoir que la charge de montrer que la restriction à l'importation contestée satisfaisait au deuxième élément du critère énoncé dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture incombait au défendeur.⁴⁶ Les États-Unis ont affirmé qu'"[a]dopter l'interprétation de l'Indonésie ferait qu'il serait quasiment impossible de faire aboutir une allégation au titre de l'article 4:2".⁴⁷

39. L'Indonésie n'est pas convaincue par ces arguments. Si les rédacteurs avaient voulu créer une relation règle générale-exception entre les deux éléments de la note de bas de page 1, par laquelle la charge de satisfaire au second élément incomberait au *défendeur*, ils auraient utilisé un libellé différent, plus explicite. Par exemple, l'article 3 de l'Accord sur les MIC (intitulé "Exceptions") indique explicitement que "[t]outes les exceptions prévues dans le GATT de 1994 s'appliqueront, selon qu'il sera approprié, aux dispositions du présent accord". Un libellé semblable est utilisé à l'article 24:7 de l'Accord sur la facilitation des échanges. En outre, il y a dans les accords visés de nombreux exemples de dispositions qui transforment les exceptions prévues à l'article XX du GATT de 1994 en obligations positives, faisant ainsi passer la charge de la preuve au plaignant comme, par exemple, l'article 2.2 de l'Accord OTC. On trouve aussi dans les accords visés nombre de dispositions, qui imposent au plaignant de démontrer que certaines exceptions ne s'appliquent pas et ne suppriment donc pas l'incompatibilité de la mesure avec l'obligation positive pertinente, par exemple l'article 2.4 de l'Accord OTC.⁴⁸

40. L'Indonésie relève par ailleurs que, s'efforçant d'éviter tout conflit entre l'article 4:2 et l'article XI:1, le Brésil, l'Australie, l'Union européenne et le Canada ont suggéré que ces deux articles s'appliquaient "harmonieusement" au même type de restrictions quantitatives à l'importation et que "la portée des mesures prohibées pouvait en principe être la même".⁴⁹ Si les règles énoncées à l'article 4:2 et à l'article XI:1 étaient identiques, alors l'une d'entre elles serait superflue. Cela irait à l'encontre du principe bien établi de l'interprétation des traités dit de l'effet utile, en vertu duquel "[u]n interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité".⁵⁰

41. Enfin, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont suggéré que le Groupe spécial commence son analyse par l'article XI:1, de sorte qu'il n'aurait pas à prendre en considération la question du conflit entre l'article XI:1 et l'article 4:2.⁵¹ L'Indonésie considère que l'ordre de l'analyse suggéré

⁴³ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 67 et 68; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 28 et 29; et réponse à la question n° 49 du Groupe spécial.

⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 186 (voir aussi les paragraphes 187 et 190). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Pérou – Produits agricoles*, paragraphes 7.19 et 7.20.

⁴⁵ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Riz*, paragraphe 7.48 (pas d'italique dans l'original). La CE a exprimé le même point de vue dans ce différend dans *ibid.*, paragraphe 7.47. Voir Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 28.

⁴⁶ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 18 à 21; Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphes 23 et 24; Nouvelle-Zélande, communication en tant que tierce partie, paragraphes 67 à 70; et États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphes 57 et 58.

⁴⁷ États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphe 58.

⁴⁸ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 32 à 36.

⁴⁹ Voir Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphe 27. Voir aussi Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 16; Australie, communication en tant que tierce partie, paragraphe 30; et Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 58.

⁵⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 23. Voir Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 37 et 38.

⁵¹ États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphes 59 et 60; Nouvelle-Zélande, communication en tant que tierce partie, paragraphe 71.

par ces tierces parties altérerait son droit fondamental à une procédure régulière puisqu'elle supporterait la charge de la preuve dans une situation où cette charge n'est pas envisagée par le droit applicable. Selon un principe bien établi, les groupes spéciaux ne sont libres de déterminer l'ordre de l'analyse que dans la mesure où cette détermination n'"équivaldrait [pas] à une erreur de droit" ou n'"[aurait] [pas] de[] répercussions sur la substance de l'analyse elle-même".⁵²

2. Relation entre l'Accord sur les licences d'importation, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994

42. Le Brésil conteste les mêmes aspects du régime de licences d'importation de l'Indonésie au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994. Il s'agit des aspects suivants: i) prescriptions relatives à la liste positive, ii) prescription relative à l'utilisation prévue et iii) période de présentation des demandes et période de validité limitées.⁵³ Par ailleurs, dans sa question n° 128, le Groupe spécial a demandé au Brésil de préciser s'il contestait également les conditions fixes des licences au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences et "[s]i tel était le cas, ... à quel endroit cette allégation était exposée dans les communications du Brésil". De l'avis de l'Indonésie, cette allégation, même si elle figurait dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil, n'était pas exposée dans ses communications, ce qui signifiait que le Brésil n'en n'avait pas établi *prima facie* le bien-fondé. Cela était confirmé par la réponse du Brésil à cette question, dans laquelle il n'avait pas pu indiquer de passages de sa première communication écrite ou de ses autres communications dans lesquels il fournissait des arguments juridiques et des éléments de preuve pour étayer cette allégation.⁵⁴

43. L'Indonésie a expliqué que les champs d'application respectifs de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, d'une part, et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994, d'autre part, *n'étaient pas les mêmes*. L'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture établissent certains *droits et devoirs fondamentaux*, en particulier la prohibition des restrictions quantitatives à l'importation, alors que, selon l'article 1:1 de l'Accord sur les licences, ce dernier accord régit les "*procédures* administratives utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation".⁵⁵ L'Indonésie a expliqué que, parmi les mesures contestées par le Brésil au titre de l'Accord sur les licences, la seule mesure qui entrait effectivement dans le champ de cet accord était la période de présentation des demandes et la période de validité limitées. Cette mesure consiste en *prescriptions procédurales* qui prescrivent les démarches nécessaires pour obtenir le droit d'importer de la viande de poulet et des produits à base de poulet en Indonésie. Ce point de vue est partagé par l'Union européenne. Par conséquent, le Brésil ne pouvait pas contester les mêmes mesures au titre de l'Accord sur les procédures de licences d'importation et au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994.⁵⁶

44. En tout état de cause, dans ses communications, le Brésil n'a pas expliqué pourquoi les mesures qu'il contestait au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences constituaient en fait des *procédures* de licences d'importation qui étaient *non automatiques* et relevaient, par conséquent, des articles 1:1 et 3:2 de l'Accord sur les licences. De plus, le Brésil n'a pas démontré en quoi ces mesures étaient incompatibles avec les obligations juridiques spécifiques énoncées à l'article 3:2.⁵⁷

⁵² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 109. Voir Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 39; et réponse à la question n° 49 du Groupe spécial.

⁵³ Brésil, première communication écrite, paragraphes 200, 228 et 251. Voir Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 96.

⁵⁴ Indonésie, observations sur la réponse du Brésil à la question n° 128 du Groupe spécial.

⁵⁵ Note de bas de page omise, pas d'italique dans l'original.

⁵⁶ Voir Union européenne, réponse à la question n° 7 posée par le Groupe spécial aux tierces parties. Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 75 à 80; réponses aux questions n° 48 et 49 du Groupe spécial; et communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 96.

⁵⁷ Indonésie, réponses aux questions n° 48 et 58 à 61 du Groupe spécial; communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 114 à 117; déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 24 à 36; observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 124 et 127 du Groupe spécial.

3. Relation entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, l'article XI:1 et l'article III:4 du GATT de 1994

45. Une autre question systémique est due à l'approche adoptée par le Brésil, qui conteste les mêmes aspects de la prescription relative à l'utilisation prévue à la fois au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 (qui porte sur les mesures intérieures affectant les possibilités de concurrence sur le marché intérieur) et au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994 (qui portent sur les mesures à la frontière affectant les possibilités de concurrence pour les importations).⁵⁸ La détermination, par le Groupe spécial, de la question de savoir si la prescription relative à l'utilisation prévue est une mesure intérieure ou une mesure à la frontière est une question liminaire puisque l'aspect contesté d'une même mesure ne peut pas être en même temps une mesure à la frontière et une mesure intérieure.⁵⁹

46. L'Indonésie rappelle que la note relative à l'article III établit une distinction claire entre les mesures intérieures et les mesures à la frontière. Elle dispose que "toute loi, réglementation ou prescription visées au paragraphe premier, qui s'applique *au produit importé comme au produit national similaire* et qui est perçue ou imposée, dans le cas du produit importé, au moment ou au lieu de l'importation, n'en sera pas moins considérée comme ... une loi, une réglementation ou une prescription visée au paragraphe premier et sera en conséquence soumise aux dispositions de l'article III" (pas d'italique dans l'original). Cette distinction a également été clarifiée par le Groupe spécial *Inde – Automobiles*, qui a indiqué que l'article XI:1 visait exclusivement les restrictions liées à l'importation elle-même, et non aux produits déjà importés.⁶⁰

47. La note relative à l'article III présuppose l'existence d'une mesure équivalente qui s'applique aux produits importés et aux produits nationaux similaires.⁶¹ Les articles 22 et 23 du Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture disposent que la viande de volaille congelée ou réfrigérée est mise en vente dans des boucheries et des supermarchés "équipés d'installations frigorifiques (réfrigérateur et/ou congélateur)".⁶² Ainsi, le Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture est une mesure équivalente à la prescription relative à l'utilisation prévue contestée par le Brésil, qui s'applique aussi bien aux produits importés qu'aux produits nationaux similaires, à savoir les produits réfrigérés ou congelés. Cela fait clairement entrer la prescription relative à l'utilisation prévue dans le champ de l'article III:4 du GATT de 1994. Cette prescription ne relève donc pas de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ou de l'article XI:1 du GATT de 1994.

IV. LE BRÉSIL NE PROUVE PAS QUE LES MESURES CONTESTÉES SONT INCOMPATIBLES AVEC LES OBLIGATIONS DE L'INDONÉSIE DANS LE CADRE DE L'OMC

A. PROHIBITION GÉNÉRALE/MESURE GLOBALE ALLÉGUÉE

48. L'Indonésie rappelle que le Brésil a contesté la mesure dite mesure globale/prohibition générale en tant que "restriction quantitative à l'importation" incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et en tant que "restriction quantitative à l'importation" ou "mesure à la frontière similaire" incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.⁶³ Comme il est expliqué dans

⁵⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 81 à 89; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 41 à 47; et réponses aux questions n° 50 à 53 et 55 du Groupe spécial.

⁵⁹ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 139 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.105). Voir aussi les rapports de Groupes spéciaux du GATT *CEE – Pièces détachées et composants*, paragraphe 5.4; *Grèce – Taxes à l'importation*, paragraphe 5; *Canada – Pièces de monnaie en or*, paragraphe 49; et le rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.139.

⁶⁰ Le Groupe spécial a déjà expliqué que c'était seulement dans le cas très particulier des entreprises commerciales d'État exerçant un monopole à la fois sur l'importation et sur la distribution de marchandises, comme dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, que la distinction habituelle entre les mesures affectant les produits importés et les mesures affectant l'importation pouvait être moins nette. Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.221 et note de bas de page 410 (citant le rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 766).

⁶¹ Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphes 8.91 à 8.95 (faisant référence au rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Article 337 de la Loi douanière de 1930*); et le rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphes 11.150 et 11.154.

⁶² Article 22 c) et article 23 du Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture concernant l'abattage de la volaille et le traitement de la viande de volaille et de ses sous-produits, pièce IDN-83.

⁶³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 94.

les communications de l'Indonésie, le Brésil n'a pas prouvé que la mesure en cause existait de la manière dont il la décrivait.⁶⁴

49. De plus, même si le Groupe spécial devait formuler une constatation différente, pour les raisons déjà expliquées, l'Indonésie considère que, dans le présent différent, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture s'applique à l'exclusion de l'article XI:1 du GATT de 1994. Dans le cadre de son allégation au titre de l'article 4:2, le Brésil n'a pas justifié ses affirmations selon lesquelles il existe un lien de causalité entre la mesure alléguée et la distorsion des échanges alléguée (c'est-à-dire le fait que la mesure a un effet limitatif), selon lesquelles la mesure en cause constitue une mesure à la frontière similaire et selon lesquelles elle n'est pas "appliquée[]" au titre ... d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC". Compte tenu de ces lacunes, le Brésil n'a pas prouvé que la prohibition générale/mesure globale – dans la mesure où il en avait établi l'existence (mais ce n'est pas le cas) – était incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.⁶⁵

50. Si, malgré les arguments de l'Indonésie, le Groupe spécial devait néanmoins examiner l'allégation du Brésil au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, le Brésil n'a pas prouvé que cette mesure était une restriction quantitative à l'importation incompatible avec cette disposition. En effet, comme nous l'avons expliqué, le Brésil n'a pas démontré que la prohibition générale/mesure globale avait un effet limitatif.⁶⁶

51. Par conséquent, vu le caractère extrêmement abstrait de l'allégation du Brésil concernant la prohibition générale/mesure globale, l'Indonésie estime que le Brésil n'a pas établi *prima facie* que cette mesure était incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et avec l'article XI:1 du GATT de 1994.⁶⁷

B. PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE HALAL

1. Le Brésil n'a pas démontré que les prescriptions en matière d'étiquetage halal étaient incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article III:4 du GATT de 1994

52. Le Brésil conteste les prescriptions en matière d'"étiquetage" halal imposées au moyen, entre autres mesures, de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal).⁶⁸

53. Le Brésil a allégué que les prescriptions indonésiennes en matière d'"étiquetage" halal étaient contraires à l'article III:4 du GATT de 1994. Premièrement, il a fait valoir que l'Indonésie établissait une discrimination visant les producteurs brésiliens en accordant un délai de grâce de cinq ans pour l'application de ces prescriptions, qui ne s'appliquait qu'aux produits nationaux, mais pas aux produits importés. Le Brésil considérait que les prescriptions en matière de certification relevaient de l'étiquetage. L'Indonésie a expliqué que ce que le Brésil qualifiait d'"étiquetage" était en fait une "certification".⁶⁹

54. L'Indonésie a promulgué la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal) pour regrouper les prescriptions relatives à la garantie des produits halal dans un seul instrument et créer de nouveaux organismes publics chargés de la garantie des produits halal, en coordination avec le Conseil indonésien des oulémas (MUI). L'article 4 de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal) dispose que "les produits qui entrent, circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie doivent être certifiés halal". L'organisme responsable de la garantie des produits halal (BPJPH) est le nouvel organe créé par le gouvernement pour la certification des produits halal.⁷⁰

⁶⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 109; communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 98 à 109.

⁶⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 118 à 124.

⁶⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 125 à 127; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 54 à 58.

⁶⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 128.

⁶⁸ Brésil, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 7.

⁶⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 113 à 115; déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphe 47.

⁷⁰ Voir l'article 1 5) à 1 11) de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal), pièce IDN-5.

L'article 67 1) dispose ce qui suit: "L'obligation de certification halal pour les produits qui circulent et font l'objet d'un commerce sur le territoire de l'Indonésie, prévue à l'article 4, prend effet 5 (cinq) années après [la promulgation] de la présente loi". De plus, l'article 64 dispose que "[l]e BPJPH ... doit être créé dans un délai de trois ans au plus à compter de [la promulgation] de la présente loi". En principe, il était prévu que la création du BPJPH prendrait trois ans et qu'il faudrait deux autres années pour que celui-ci établisse des procédures et que ces procédures de certification halal deviennent impératives.

55. Toutefois, les établissements avaient toujours l'obligation d'obtenir une certification halal jusqu'à ce que le BPJPH soit créé. L'article 60 dispose que "le Conseil des oulémas demeure chargé de la certification halal jusqu'à ce que le BPJPH soit créé." La prescription imposant d'obtenir cette certification auprès du Conseil des oulémas s'appliquait par conséquent aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits importés pendant toute la durée du délai de grâce. C'est uniquement le BPJPH, en tant qu'organisme, qui bénéficiait de ce délai de grâce. L'Indonésie estime que le Brésil n'a pas établi *prima facie* que le délai de grâce constituait une discrimination en ce qui concerne la prescription en matière de certification halal.⁷¹

56. Deuxièmement, le Brésil a fait valoir que la mise en œuvre de l'étiquetage halal était discriminatoire parce que les producteurs indonésiens pouvaient vendre de la viande de poulet et des produits à base de poulet sans étiquette halal, alors que les produits étrangers devaient porter cette étiquette. L'Indonésie rappelle que, pour qu'il y ait violation de l'article III:4, trois éléments doivent être réunis: i) les produits importés et les produits nationaux en cause doivent être des "produits similaires"; ii) la mesure en cause doit être "une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur"; et iii) les produits importés doivent être soumis à un traitement "moins favorable" que celui accordé aux produits nationaux similaires.⁷² Le Brésil n'a pas établi que ces éléments étaient réunis.

57. Le Brésil a fait valoir que la viande de poulet et les produits à base de poulet importés étaient similaires à la viande de poulet et aux produits à base de poulet nationaux.⁷³ L'Indonésie ne partage pas ce point de vue. Elle rappelle que la détermination de la "similarité" au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 est "... essentiellement une détermination sur la nature et l'importance d'un rapport de concurrence entre et parmi les produits".⁷⁴ Comme la détermination de la similarité a trait au rapport de concurrence entre les produits nationaux et les produits importés sur le *marché pertinent*⁷⁵, un groupe spécial devrait fonder son analyse sur les produits qui sont *effectivement* en concurrence sur ce marché pertinent. Par exemple, en Indonésie, la viande de poulet *fraîche nationale* n'est pas en concurrence avec la viande de poulet *fraîche importée* parce qu'il serait quasiment impossible, pour le Brésil, d'importer du poulet frais en Indonésie. Le poulet frais a une durée de conservation de moins d'un jour. Une expédition entre le Brésil et l'Indonésie, acheminée par voie maritime prendrait environ 30 jours, tandis que le transport aérien entre São Paulo et Djakarta prend plus de 45 heures et aurait un coût prohibitif. Par conséquent, selon toute vraisemblance, compte tenu de la distance, du temps de transport et du coût prohibitif (par voie aérienne), le Brésil importerait uniquement de la viande de poulet et des produits à base de poulet congelés en Indonésie.⁷⁶ Par contre, la viande de poulet nationale est habituellement vendue fraîche sur les marchés traditionnels.⁷⁷

58. L'Indonésie a par ailleurs expliqué que, bien que les utilisations finales des produits frais et des produits congelés soient similaires pour le consommateur final, les produits en cause ne relèvent pas des mêmes codes à six chiffres du SH et ils ont des caractéristiques différentes qui affectent fortement les goûts et les habitudes des consommateurs sur le marché indonésien.⁷⁸ L'Indonésie n'a pas contesté le fait que les prescriptions en matière d'étiquetage halal étaient des réglementations intérieures relevant de l'article III:4.

⁷¹ Voir Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 46 et 47.

⁷² Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 133.

⁷³ Brésil, première communication écrite, paragraphe 285.

⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 99.

⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 103 (pas d'italique dans l'original).

⁷⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 149 et note de bas de page 188.

⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 159.

⁷⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 316 à 328.

59. Le Brésil a fait valoir que la viande de poulet et les produits à base de poulet importés étaient soumis à un "traitement moins favorable" que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale. Il s'est fondé sur le texte de l'article 38 de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal), qui dispose que "les étiquettes halal doivent être apposées sur a) l'emballage du produit; b) une partie spécifique des produits; et/ou c) un endroit spécifique du produit".⁷⁹ L'Indonésie a expliqué que, bien que la Loi sur les produits halal s'applique à une large gamme de produits, y compris les produits cosmétiques, les produits chimiques et les biens de consommation⁸⁰, le Règlement n° 69/1999 est le règlement le plus spécifique, qui dispose que les étiquettes halal n'ont pas à être apposées sur les "produits alimentaires vendus et emballés directement devant les acheteurs". Par exemple, il est courant de vendre du poulet *frais* sans étiquette halal apposée directement sur le produit, mais d'afficher les certificats halal pour les produits et l'abattage aux points de vente sur les marchés traditionnels.⁸¹ L'Indonésie exige donc le respect des prescriptions halal (quoique par des méthodes différentes) pour le poulet congelé/réfrigéré vendu sous emballage et pour le poulet frais vendu sans emballage. Par conséquent, la viande de poulet et les produits à base de poulet importés ne sont pas soumis à un "traitement moins favorable". De toute manière, à un stade tardif de la procédure, le Brésil a indiqué qu'il "acceptait l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle, puisque le Règlement n° 69/1999 était plus spécifique, il devrait l'emporter sur la Loi n° 33/2014".⁸² Autrement dit, les arguments initiaux du Brésil, selon lesquels l'article 38 de la Loi n° 33/2014 prescrivant l'apposition des étiquettes halal sur des parties spécifiques des produits frais l'emportait sur l'exception prévue par le Règlement n° 69/1999 concernant "les produits alimentaires vendus et emballés directement devant les acheteurs en petites quantités" ne sont plus valables.⁸³

60. Troisièmement, le Brésil a allégué qu'il fallait autoriser la vente de viande de poulet précédemment congelée (décongelée) en tant que poulet frais, c'est-à-dire sans emballage et sans étiquette lorsqu'elle était vendue en petites quantités devant le consommateur.⁸⁴ L'Indonésie a fait valoir que le poulet frais et le poulet réfrigéré ou congelé n'étaient pas des produits similaires.⁸⁵ De plus, il y a des raisons légitimes de faire la distinction entre les endroits où les vendeurs peuvent vendre du poulet frais et ceux où ils peuvent vendre des produits réfrigérés/congelés. Ces raisons légitimes se retrouvent également dans les lois et réglementations d'autres pays, notamment le Brésil lui-même et les Philippines.⁸⁶

61. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie estime que le Brésil n'a pas établi *prima facie* que la mise en œuvre des prescriptions en matière d'étiquetage halal était incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article III:4 du GATT de 1994. Le Brésil ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait et son allégation devrait donc être rejetée.

2. Si le Groupe spécial devait constater que les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont incompatibles avec l'article III:4, cette mesure est justifiée au regard de l'article XX a) et de l'article XX d) du GATT de 1994

62. Si, néanmoins, le Groupe spécial devait formuler une constatation différente, l'Indonésie estime que les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont justifiées au titre de l'article XX a) et XX d) du GATT de 1994. Pour déterminer si une mesure est provisoirement justifiée au regard de l'article XX a) ou de l'article XX d) du GATT de 1994, un groupe spécial doit procéder à une analyse en deux étapes. Premièrement, il doit examiner si la mesure est conçue et est nécessaire "à la protection de la moralité publique" ou "pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord", respectivement. Ensuite, il doit examiner si l'application de la mesure ne crée pas, de manière injustifiable ou arbitraire, une discrimination entre les pays où les mêmes conditions existent ou ne donne pas lieu d'une autre manière à une restriction déguisée au commerce international (texte introductif).

⁷⁹ Voir Brésil, réponse à la question n° 46 du Groupe spécial.

⁸⁰ Voir l'article 1 1) de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal).

⁸¹ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 316 à 328; et réponse à la question n° 43 du Groupe spécial. Voir aussi la pièce IDN-118.

⁸² Voir Brésil, réponse à la question n° 143 du Groupe spécial.

⁸³ Voir Indonésie, observations sur les réponses du Brésil à la question n° 143.

⁸⁴ Voir Brésil, réponse à la question n° 144 du Groupe spécial.

⁸⁵ Indonésie, observations sur les réponses du Brésil aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion, paragraphes 62 à 66 et 120.

⁸⁶ Indonésie, observations sur les réponses du Brésil à la question n° 10 du Groupe spécial.

63. En ce qui concerne la justification provisoire au regard de l'article XX a), l'Indonésie fait observer que les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont "conçues pour la protection de la moralité publique".⁸⁷ L'Indonésie rappelle que l'examen du point de savoir si une mesure est conçue pour la protection de la moralité publique n'est pas "particulièrement difficile".⁸⁸ Une mesure sera conçue à des fins de protection de la moralité publique si elle n'est "pas inapte à" protéger la moralité publique.⁸⁹ Le préambule de la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal) indique clairement que les prescriptions halal sont conçues pour protéger les principes religieux de la population musulmane majoritaire, en garantissant que les produits qu'elle consomme sont halal. Les prescriptions halal sont également "nécessaires à la protection de la moralité publique" car elles contribuent notablement à faire en sorte que les consommateurs ne soient pas induits en erreur sur ce qu'ils mangent. En outre, ces prescriptions ne sont pas restrictives pour le commerce car elles s'appliquent à tous les produits emballés, qu'ils soient nationaux ou importés. L'Indonésie estime que l'incidence relativement faible sur les produits emballés est plus que compensée par l'importance des valeurs religieuses qu'elle s'efforce de protéger par ses lois et règlements en matière d'étiquetage halal.

64. En ce qui concerne la justification provisoire au regard de l'article XX d), l'Indonésie fait observer que les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont "conçues pour assurer le respect des lois et règlements" qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du GATT de 1994.⁹⁰ Cela est démontré par de nombreux liens textuels entre les prescriptions en matière d'étiquetage halal et les lois et règlements qu'elles visent à mettre en œuvre. En outre, les prescriptions en matière d'étiquetage halal sont "nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements" qui ne sont pas incompatibles avec le GATT de 1994 car elles fournissent des informations au consommateur sur le produit qu'il consomme de sorte qu'il ne soit pas induit en erreur sur ce qu'il mange. En outre, elles ne sont pas restrictives pour le commerce car elles s'appliquent à tous les produits emballés, qu'ils soient nationaux ou importés. Si le Groupe spécial devait néanmoins considérer que ces prescriptions sont restrictives pour le commerce, l'Indonésie estime que "l'incidence relativement faible sur les produits importés" est plus que compensée par l'importance des valeurs religieuses qu'elle s'efforce de protéger par ses lois et règlements en matière d'étiquetage halal.

65. Une fois qu'un groupe spécial a soupesé et mis en balance ces différents facteurs, il doit ensuite comparer la mesure contestée avec les mesures de rechange possibles qui assurent le même niveau de protection tout en étant moins restrictives pour le commerce. La charge de présenter d'autres mesures raisonnablement disponibles incombe au plaignant, le Brésil. Celui-ci n'a jamais fourni de mesure de rechange moins restrictive pour le commerce que la prescription en matière d'étiquetage halal.

66. En ce qui concerne le texte introductif de l'article XX, il est bien établi que cette disposition porte sur la manière dont la mesure est appliquée. Lorsqu'il entreprend une analyse au titre de ce texte introductif, un groupe spécial doit examiner la conception, les principes de base et la structure révélatrice de la mesure.⁹¹

67. L'Indonésie estime que les prescriptions en matière d'étiquetage halal ne sont pas discriminatoires parce qu'elles s'appliquent à tous les produits emballés, qu'ils soient nationaux ou importés. Si le Groupe spécial devait néanmoins constater qu'il existe une discrimination parce que ces prescriptions s'appliquent uniquement aux produits alimentaires emballés, l'Indonésie estime qu'il y a un lien rationnel entre l'objectif de politique générale qui est de protéger les croyances religieuses des musulmans d'Indonésie – à savoir ne pas manger de produits qui ne sont pas halal – et de les informer sur le point de savoir s'ils achètent des produits halal légitimes. Pour être plus précis, les prescriptions en matière d'étiquetage halal ne sont pas appliquées de manière différente aux pays où les mêmes conditions existent. Elles sont appliquées à tous les produits emballés en provenance de tous les pays (y compris les produits indonésiens) de manière uniforme.

⁸⁷ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 342 à 356; et déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 110 à 132.

⁸⁸ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 117.

⁸⁹ Voir Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 116 à 119. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

⁹⁰ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 342 à 356 et déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 110 à 132.

⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 33.

68. Enfin, en vertu du texte introductif de l'article XX, une mesure ne doit pas constituer une restriction déguisée au commerce international, par exemple "une restriction ou une discrimination cachée ou non annoncée dans le commerce international".⁹² Les prescriptions en matière d'étiquetage halal ne constituent pas une restriction déguisée au commerce international parce que ces mesures sont transparentes. Ces prescriptions sont publiées, entre autres choses, dans la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal) et l'article 97 de la Loi n° 18/2012 (Loi sur les produits alimentaires).⁹³

69. En résumé, l'Indonésie estime que les prescriptions en matière d'étiquetage halal ne sont pas incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994. Si le Groupe spécial devait avoir une appréciation différente, l'Indonésie estime que cette mesure est justifiée au regard de l'article XX a) et de l'article XX d) du GATT de 1994.

C. PRESCRIPTION RELATIVE À L'UTILISATION PRÉVUE

1. Le Brésil n'a pas démontré que la prescription relative à l'utilisation prévue était incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article III:4 du GATT de 1994

70. Le Brésil a allégué que la prescription relative à l'utilisation prévue était contraire à l'article III:4 du GATT. L'Indonésie rappelle que, pour qu'il y ait violation de l'article III:4, trois éléments doivent être réunis: i) les produits importés et les produits nationaux en cause doivent être des "produits similaires"; ii) la mesure en cause doit être "une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur"; et iii) les produits importés doivent être soumis à un traitement "moins favorable" que celui accordé aux produits nationaux similaires.⁹⁴ Le Brésil n'a pas établi que ces éléments étaient réunis.

71. Comme nous l'avons vu plus haut, l'Indonésie a expliqué que le poulet frais et le poulet congelé ou réfrigéré n'étaient pas des "produits similaires".⁹⁵ Elle a en outre noté que la prescription relative à l'utilisation prévue était une mesure intérieure imposée à l'égard des produits importés au moment de l'importation.⁹⁶

a) Régime antérieur

72. Avant l'adoption du Règlement n° 34/2016 du MoA, l'Indonésie exigeait que la viande de poulet et les produits à base de poulet congelés ou réfrigérés soient vendus dans certains secteurs, les hôtels, les restaurants ou la restauration ou soient utilisés à d'autres fins spécifiques.⁹⁷ Les articles 22 et 23 du Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture disposent que la viande de poulet congelée ou réfrigérée nationale doit être mise en vente dans des boucheries et des supermarchés "équipés d'installations frigorifiques (réfrigérateur et/ou congélateur)".⁹⁸ On ne trouvait pas d'installations de ce type dans les marchés traditionnels. Cette prescription relative à l'utilisation prévue visait à faire en sorte que la viande de poulet et les produits à base de poulet "congelés" ou "réfrigérés" ne soient pas vendus sur des marchés qui ne disposaient pas de systèmes appropriés maintenant la chaîne du froid. Il est généralement recommandé de décongeler la viande congelée de préférence dans les installations frigorifiques.⁹⁹ L'Indonésie doit également s'assurer que les produits précédemment congelés n'ont pas été décongelés et recongelés.¹⁰⁰ Il est à noter que le Brésil partage ces mêmes préoccupations en

⁹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28.

⁹³ Voir Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 131.

⁹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 133.

⁹⁵ Voir aussi Indonésie, première communication écrite, paragraphes 147 à 164.

⁹⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 81 à 89; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 41 à 47; et réponses aux questions n° 50 à 53 et 55 du Groupe spécial.

⁹⁷ Voir Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, section II.B.3.

⁹⁸ Article 22 c) et article 23 du Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture, pièce IDN-83.

⁹⁹ Voir, entre autres choses, la pièce IDN-85.

¹⁰⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 134.

matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. En fait, le Brésil exige que la décongélation soit effectuée dans une installation réfrigérée et interdit la recongélation de produits décongelés.¹⁰¹

73. Le Brésil a fait valoir que la prescription relative à l'utilisation prévue signifiait que les importations "ne pourraient pas atteindre les principaux circuits de distribution", alors que les produits nationaux [avaient] un accès ouvert et libre aux marchés de produits frais "qui représent[ai]ent environ 70% du marché de la consommation indonésien".¹⁰² L'Indonésie a expliqué que les articles 22 et 23 du Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture disposaient que toute la viande de poulet congelée ou réfrigérée devait être mise en vente dans des boucheries ou des supermarchés "équipés d'installations frigorifiques (réfrigérateur et/ou congélateur)". En conséquence, ni les produits congelés nationaux ni les produits congelés importés n'avaient "un accès ouvert et libre aux marchés de produits frais".

74. Le Brésil a fait valoir que les produits à base de poulet qui avaient été importés pour une utilisation prévue, par exemple pour des hôtels, ne pouvaient pas être réaffectés à une autre utilisation prévue, par exemple des restaurants.¹⁰³ Cette affirmation est sans fondement. L'Indonésie rappelle que l'article 31 du Règlement n° 58/2015 du MoA dispose que "l'utilisation prévue ... concerne les hôtels, les restaurants, la restauration, les industries et d'autres fins particulières". L'article 38 e) de ce même règlement prévoit que des sanctions seraient appliquées en cas d'infraction à la prescription relative à l'utilisation prévue. Ces sanctions s'appliquent lorsqu'un importateur envoie les produits à base de poulet à un endroit autre que ceux qui sont énumérés à l'article 31. Elles ne s'appliquent pas lorsqu'un importateur réaffecte les produits à un autre endroit figurant dans cet article.¹⁰⁴

b) Régime actuel

75. Dans le cadre du régime actuel, le Règlement n° 34/2016 du MoA a mis fin à la prescription relative à l'utilisation prévue en prévoyant que la viande de poulet congelée ou réfrigérée pouvait être vendue sur *tout* marché pourvu d'installations maintenant la chaîne du froid, y compris les marchés traditionnels disposant de telles installations. Ce règlement impose également aux importateurs de fournir un plan de distribution des produits et un rapport sur leur distribution. Dans ce plan de distribution, l'importateur est tenu de donner une estimation des produits qu'il prévoit d'importer et des informations concernant les acheteurs potentiels, qui doivent disposer d'installations maintenant la chaîne du froid. Dans le rapport sur la distribution, les importateurs sont tenus de communiquer des informations concernant les importations effectives et les acheteurs effectifs, qui doivent disposer d'installations maintenant la chaîne du froid.

76. Le Brésil a fait valoir que l'Indonésie avait simplement remplacé l'expression "marchés modernes" utilisée dans le Règlement n° 39/2014 du MoA par l'expression "marchés pourvus d'installations maintenant la chaîne du froid" dans le Règlement n° 34/2016 du MoA. Le Brésil a indiqué que "cette formulation apparemment plus flexible était toutefois rendue plus restrictive par la prescription imposant [de] sou[mettre] un "plan de distribution" [et] des "rapports sur la distribution" (tous les jeudis) de façon à confirmer que les importateurs n'avaient pas éludé le plan antérieur". L'Indonésie a expliqué que l'expression "marchés pourvus d'installations maintenant la chaîne du froid" était une expression plus large, qui incluait les "marchés modernes", mais ne s'y limitait pas. Les marchés modernes se caractérisent par le fait qu'ils offrent une large gamme de produits avec une durée de conservation plus longue, y compris des produits préemballés et/ou transformés, comme, par exemple, les minimarchés, les supermarchés et les hypermarchés. En revanche, les "marchés pourvus d'installations maintenant la chaîne du froid" peuvent être *n'importe quel* marché, y compris les marchés traditionnels, dans la mesure où ils disposent de réfrigérateurs, de congélateurs ou de toute autre installation maintenant la chaîne du froid. La différence entre ces deux types de marchés est essentielle. Alors que le Règlement n° 34/2016 du MoA autorise la vente de produits congelés/réfrigérés sur les marchés traditionnels pourvus d'installations maintenant la chaîne du froid, ce n'était pas le cas du Règlement antérieur n° 39/2014 du MoA.

¹⁰¹ Voir l'article 1.1 de la Résolution n° 216/2004 du Brésil sur les bonnes pratiques dans les services de restauration, pièce IDN-150 et les Instructions normatives n° 4/2014 DIVISA/SVS du Brésil sur les bonnes pratiques dans les établissements commerciaux de restauration et les services de restauration, pièce IDN-151.

¹⁰² Brésil, première communication écrite, paragraphes 278 à 283 et paragraphe 289.

¹⁰³ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 55.

¹⁰⁴ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 141.

77. Le Brésil a également fait valoir que les importateurs étaient désormais liés par les termes du plan de distribution soumis dans le cadre du processus de présentation des demandes et que tout écart pouvait entraîner de lourdes sanctions pour l'importateur.¹⁰⁵ L'Indonésie a expliqué que les importateurs n'étaient pas liés par les termes du plan de distribution parce qu'il n'était pas nécessaire qu'il soit identique au rapport sur la distribution. Les sanctions ne s'appliquent que lorsque l'importateur ne fournit même pas les documents requis.¹⁰⁶ En outre, une prescription équivalente s'applique aux producteurs nationaux lorsqu'ils sollicitent une licence pour la distribution de viande.¹⁰⁷ Aux fins de l'obtention de cette licence, les requérants doivent fournir des renseignements sur la livraison, le type de produits, leur lieu d'origine, un rapport sur les ventes au cours des trois derniers mois, ainsi que les autorisations déjà obtenues par le passé par le distributeur de viande.¹⁰⁸

78. Le Brésil a fait valoir que le rapport sur la distribution servait à confirmer que les produits à base de poulet qui avaient été importés pour une utilisation prévue, par exemple pour des hôtels, n'avaient pas été réaffectés à une autre utilisation prévue, par exemple des restaurants, et que tout écart donnerait lieu à des sanctions.¹⁰⁹ L'Indonésie note que, bien que l'on trouve des dispositions relatives à l'application à l'article 38 du Règlement n° 34/2016 du MoA, celles-ci s'appliquent uniquement si l'importateur s'écarte des conditions figurant dans la recommandation relative à l'importation, c'est-à-dire s'il vend sur un marché *dépourvu* d'installations maintenant la chaîne du froid. De plus, il n'est pas prévu de sanction si le plan de distribution ne correspond pas au rapport sur la distribution. Ces sanctions s'appliquent uniquement lorsque l'importateur ne fournit même pas les documents requis.¹¹⁰

79. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie estime que la prescription relative à l'utilisation prévue n'est pas incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

2. Si le Groupe spécial devait constater que la prescription relative à l'utilisation prévue est incompatible avec l'article III:4, cette mesure est justifiée au regard de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT de 1994

80. Si le Groupe spécial devait néanmoins avoir une appréciation différente, l'Indonésie a démontré que cette mesure était justifiée au titre de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT de 1994.¹¹¹

81. Il convient de rappeler que, pour qu'une mesure soit provisoirement justifiée au titre de l'article XX b) ou de l'article XX d) du GATT de 1994, un groupe spécial doit déterminer si cette mesure est conçue pour et nécessaire à "la protection de la santé des personnes" ou "pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord", respectivement. Le groupe spécial doit ensuite examiner si l'application de la mesure est conforme à la prescription énoncée dans le texte introductif de l'article XX.

82. En ce qui concerne la justification provisoire au regard de l'article XX b), l'Indonésie a fait observer que la prescription relative à l'utilisation prévue était conçue pour, et nécessaire à, la protection de la santé publique.¹¹² Cette prescription est conçue pour la protection de la santé publique, valeur de la plus haute importance¹¹³, puisqu'elle interdit la vente de poulet congelé ou réfrigéré sur les marchés dépourvus d'installations maintenant la chaîne du froid. De cette manière, elle contribue à faire en sorte que seul du poulet ne présentant pas de risque soit vendu en Indonésie. L'Indonésie a présenté plusieurs articles scientifiques¹¹⁴ et des réglementations de Membres de l'OMC établissant des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits

¹⁰⁵ Brésil, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphe 20.

¹⁰⁶ Voir Indonésie, réponse à la question n° 88 a) du Groupe spécial.

¹⁰⁷ Voir les prescriptions relatives à l'obtention d'une licence pour la distribution de viande, sur le site: <http://pelayanan.jakarta.go.id/site.detailperizinan/472>, pièce IDN-131.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Brésil, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphe 20.

¹¹⁰ Indonésie, réponse à la question n° 88 a) du Groupe spécial.

¹¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 179 à 216; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 62 à 79.

¹¹² Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 342 à 356 et déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 110 à 132.

¹¹³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 172.

¹¹⁴ Pièces IDN-54, IDN-55 et IDN-56.

alimentaires¹¹⁵, qui portaient sur les risques liés à i) la décongélation de viande de poulet congelée à la température ambiante et ii) la recongélation de produits qui avaient auparavant été congelés, puis avaient été décongelés à la température ambiante. En outre, la prescription relative à l'utilisation prévue n'est pas restrictive pour le commerce puisqu'elle est appliquée d'une manière équivalente aux produits importés et aux produits nationaux.

83. En ce qui concerne la justification provisoire au regard de l'article XX d), l'Indonésie souligne que la prescription relative à l'utilisation prévue est conçue et nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec le GATT de 1994.¹¹⁶ Cette prescription est conçue pour assurer le respect des lois et règlements relatifs à la protection du consommateur. Cela est démontré par les liens textuels entre la prescription relative à l'utilisation prévue et les lois et règlements qu'elle vise à mettre en œuvre. L'Indonésie note que la viande de poulet décongelée présente une similarité de nature à induire en erreur avec la viande de poulet fraîche. Les sanctions imposées aux vendeurs de produits importés en cas d'infraction à la prescription relative à l'utilisation prévue (c'est-à-dire l'annulation de la recommandation relative à l'importation)¹¹⁷ contribuent à la prévention des pratiques de nature à induire les consommateurs en erreur parce que les vendeurs hésiteront à décongeler des produits congelés et à les présenter comme des produits frais, vu les sanctions éventuelles qu'ils peuvent encourir. L'Indonésie a estimé que la prescription relative à l'utilisation prévue n'était pas restrictive pour le commerce car elle s'appliquait d'une manière équivalente aux produits importés et aux produits nationaux.

84. Une fois qu'un groupe spécial a soupesé et mis en balance ces différents facteurs, il doit ensuite comparer la mesure contestée avec les mesures de rechange possibles qui assurent le même niveau de protection que celui qui est recherché par le Membre concerné, tout en étant moins restrictives pour le commerce. Le Brésil a fourni des "mesures de rechange" qui n'auraient pas permis d'atteindre l'objectif et le niveau de protection spécifiques que l'Indonésie recherchait au moyen de la prescription relative à l'utilisation prévue (désormais venue à expiration), à savoir protéger la santé publique des consommateurs en empêchant que des produits congelés soient décongelés à des températures tropicales dans les marchés en plein air et que les consommateurs soient induits en erreur et amenés à acheter des produits décongelés en les prenant pour des produits frais. Par exemple, la mesure de rechange mise en avant par le Brésil, qui consiste à mettre en place un plan obligatoire de bonnes pratiques d'hygiène dans les établissements vendant de la viande de poulet, n'est pas une mesure valable puisque le Décret n° 306/1994 du Ministre de l'agriculture prévoit déjà de bonnes pratiques d'hygiène et bonnes pratiques sanitaires. En outre, certaines des mesures de rechange du Brésil sont désormais sans fondement du fait de l'introduction d'installations maintenant la chaîne du froid dans les marchés traditionnels. Aujourd'hui, un consommateur peut acheter un produit congelé sur un marché traditionnel, le mettre dans un sac isotherme, rentrer chez lui et le ranger en toute sécurité dans son congélateur.

85. En ce qui concerne le texte introductif de l'article XX, il est bien établi que la discrimination visée par ce texte introductif n'est possible qu'"entre les pays où les mêmes conditions existent". Sur les marchés traditionnels indonésiens, la viande de poulet et les produits à base de poulet sont pour l'essentiel vendus frais et non emballés. En revanche, les produits importés sont congelés et emballés. L'Indonésie a fait observer que les risques que présentaient la viande congelée qui était décongelée à l'air libre et la viande fraîche provenant de poulets abattus quelques heures auparavant étaient différents. Même si les deux produits sont exposés à des températures tropicales, la viande de poulet fraîche ne présente pas, comme le poulet congelé, un surplus d'humidité qui favorise la prolifération bactérienne. Il n'y a donc aucune discrimination visant les produits importés. L'Indonésie traite tous les produits congelés de la même manière, quelle que soit leur origine, en faisant en sorte qu'ils ne soient pas vendus sur les marchés dépourvus d'installations appropriées maintenant la chaîne de froid.

86. Si le Groupe spécial devait néanmoins constater qu'il existe une discrimination, l'Indonésie estime qu'il y a un lien rationnel avec l'objectif de politique générale qui est de protéger la santé publique et d'assurer le respect des règlements en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de protection des consommateurs. En outre, la prescription relative à l'utilisation

¹¹⁵ Pièces IDN-84 et IDN-85.

¹¹⁶ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 342 à 356 et déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 110 à 132.

¹¹⁷ Article 38 e) du Règlement n° 58/2015 du MoA, pièce IDN-24.

prévue ne constitue pas une restriction déguisée au commerce international car c'est une mesure transparente publiée dans le Règlement n° 34/2016 du MoA.¹¹⁸

87. En résumé, l'Indonésie estime que la prescription relative à l'utilisation prévue n'est pas incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994. Si le Groupe spécial devait avoir une appréciation différente, l'Indonésie estime que sa mesure est justifiée au regard de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT de 1994.

D. PRESCRIPTIONS RELATIVES À LA LISTE POSITIVE

88. Le Brésil allègue que les prescriptions relatives à la liste positive constituent une "prohibition ou restriction" incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Il fait valoir que cette mesure prohibe ou restreint l'importation en Indonésie de viande de poulet et de produits à base de poulet qui ne sont pas inclus dans les listes positives.¹¹⁹

89. S'agissant du régime antérieur, la liste positive a été introduite en réponse à un incident survenu en 1999, lorsque la société Tyson Foods des États-Unis a procédé à une expédition de morceaux de poulet dont une partie était halal et l'autre ne l'était pas. Ce n'était pas un incident isolé. En fait, il y avait eu d'autres cas qui avaient causé une tension dans la communauté musulmane majoritaire en Indonésie (87% de la population) et avaient conduit le gouvernement indonésien à prendre des mesures pour garantir l'intégrité et le caractère halal de tous les produits importés.¹²⁰

90. Dans le régime actuel, le Ministère du commerce et le Ministère de l'agriculture ont encore libéralisé les politiques commerciales de l'Indonésie en ce qui concerne l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. Dans le cadre de ce régime, ni les règlements du MoA ni les règlements du MoT ne prévoient de prescriptions relatives à la liste positive. L'article 7 3) du Règlement n° 34/2016 du MoA prévoit que la viande de poulet et les produits à base de poulet qui ne figurent pas dans les annexes pertinentes de ces règlements peuvent être importés en Indonésie dans la mesure où ils satisfont aux prescriptions relatives à la sécurité sanitaire, à l'hygiène, à la salubrité et aux critères halal (prescriptions ASUH).

91. En ce qui concerne le régime actuel, le Brésil a fait valoir que le respect des prescriptions ASUH ne fournissait qu'une "possibilité théorique d'importation" et que l'appréciation du respect de ces prescriptions était "discrétionnaire". L'Indonésie a noté que l'expression "peuvent néanmoins obtenir une recommandation" n'était pas utilisée pour exprimer une "possibilité théorique d'importation" mais, en fait, pour énoncer les conditions concrètes auxquelles il devait être satisfait pour pouvoir obtenir la recommandation relative à l'importation, autrement dit, le fait que l'importateur devait: i) présenter une demande de recommandation relative à l'importation¹²¹ et ii) satisfaire aux prescriptions ASUH. De plus, l'Indonésie a expliqué qu'il y avait des critères objectifs pour apprécier si ces prescriptions étaient respectées.¹²² Par exemple, les fonctionnaires des douanes apprécient si les prescriptions halal ont été respectées en contrôlant le certificat halal.¹²³

92. De plus, la préoccupation du Brésil tenant au fait que la viande de poulet et les produits à base de poulet "énumérés dans la liste" et "non énumérés dans la liste" doivent satisfaire aux prescriptions ASUH, mais que c'est seulement pour les produits à base de poulet "énumérés" qu'on

¹¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 213 à 216; et déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 76 à 79.

¹¹⁹ Brésil, première communication écrite, paragraphes 192 à 194. En outre, le Brésil a allégué que les prescriptions relatives à la liste positive constituaient une "restriction quantitative à l'importation" ou une "mesure à la frontière similaire aux 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; et que cette mesure était également incompatible avec l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Brésil, première communication écrite, paragraphes 219 à 223 et paragraphe 251. L'Indonésie a examiné la relation entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, l'article 3:2 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation et l'article XI:1 du GATT dans d'autres parties du présent résumé. Par conséquent, elle examine uniquement l'allégation du Brésil au titre de l'article XI:1.

¹²⁰ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 89. Voir la lettre du Ministre indonésien de l'agriculture, pièce IDN-82; et la lettre du Secrétaire à l'agriculture des États-Unis, pièce IDN-81.

¹²¹ Voir l'article 4 3) du Règlement n° 34/2016 du MoA.

¹²² Voir Indonésie, réponse à la question n° 77 a) du Groupe spécial.

¹²³ Pièce IDN-92 c).

peut avoir la certitude d'obtenir une autorisation est dénuée de fondement. Les annexes du Règlement n° 34/2016 du MoA et du Règlement n° 59/2016 du MoT n'ont pas d'utilité à ce stade. L'Indonésie a expliqué que, en vertu de l'article 2 b) du Règlement n° 34/2016 du MoA, les prescriptions ASUH s'appliquaient à *tous les produits importés*. En outre, ces prescriptions existent en tant que principe général depuis l'adoption de la Loi n° 18/2009 sur les animaux. De plus, les prescriptions halal remontent à la Loi n° 6/1967 (c'est-à-dire la précédente Loi sur les animaux).¹²⁴ Des prescriptions en matière de sécurité sanitaire s'appliquent depuis le tout début des importations. Ces prescriptions en matière de sécurité sanitaire et prescriptions halal continuent à s'appliquer conformément, entre autres choses, au Règlement n° 34/2016 du MoA.¹²⁵

93. En résumé, si un importateur présente une demande de recommandation relative à l'importation et que les produits importés satisfont aux prescriptions ASUH (qu'ils soient ou non énumérés dans les annexes du Règlement n° 34/2016 du MoA), la recommandation sera accordée.

94. Si le Groupe spécial devait néanmoins constater que les prescriptions relatives à la liste positive sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994, l'Indonésie a justifié cette mesure au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.¹²⁶

95. Dans ses communications, l'Indonésie a identifié des lois spécifiques dont la mesure était destinée à assurer le respect. Elle a en outre montré que les prescriptions relatives à la liste positive étaient "conçues pour assurer le respect des lois et règlements pertinents" en soulignant les liens textuels entre ces prescriptions et les lois et règlements dont elles visaient à assurer le respect. L'Indonésie estime de surcroît que les prescriptions relatives à la liste positive étaient "nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements pertinents" car elles empêchaient le contournement des prescriptions halal.¹²⁷ Elle considère également que l'importance de l'objectif poursuivi et le fait que la mesure contribuait à sa réalisation compensaient ses effets relativement négligeables de restriction des échanges. Rien n'empêchait les exportateurs brésiliens d'exporter en Indonésie des carcasses entières de poulet, à condition qu'il soit satisfait aux prescriptions halal. Ainsi, de l'avis de l'Indonésie, la mesure n'a pas d'effets de restriction des échanges importants.

96. L'Indonésie a par ailleurs estimé que les prescriptions relatives à la liste positive étaient justifiées au titre du texte introductif de l'article XX. Ce texte exige que la mesure ne soit pas "appliquée[] de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international".¹²⁸ L'Indonésie a appliqué les prescriptions relatives à la liste positive d'une manière non discriminatoire à la viande de poulet et aux produits à base de poulet importés de tous les Membres.¹²⁹ Toutefois, même si le Groupe spécial devait constater que ces prescriptions soumettent le poulet importé du Brésil à un traitement discriminatoire, l'Indonésie estime que l'application discriminatoire de la mesure n'est pas injustifiable ou arbitraire. Bien au contraire, cette mesure est justifiée lorsqu'on la considère au regard de son objectif, qui est d'assurer le respect des prescriptions halal.¹³⁰ Autrement dit, la discrimination, dans la mesure où elle existait, était nécessaire pour réaliser l'objectif de la mesure. De surcroît, là encore, le fait qu'il y a de grandes différences entre les conditions qui existent en Indonésie et au Brésil, à savoir que l'Indonésie a la population musulmane la plus large du monde, dissipe tout doute quant au point de savoir si le traitement discriminatoire était arbitraire ou injustifiable. Il ne l'était pas.

97. Enfin, l'Indonésie estime que la question de savoir si la mesure était une restriction déguisée au commerce international ne peut pas être examinée indépendamment de l'analyse des autres éléments du texte introductif.¹³¹ Le fait que la mesure est conforme aux prescriptions énoncées par les deux premiers éléments de ce texte confirme qu'elle n'est pas une restriction déguisée. En tout état de cause, les prescriptions relatives à la liste positive sont une mesure transparente publiée dans le Règlement n° 39/2014 du MoA et le Règlement n° 46/2013 du MoT.

¹²⁴ Voir la Loi n° 6/1967 de la République d'Indonésie concernant les dispositions fondamentales relatives à l'élevage et à la santé animale (précédente Loi sur les animaux), pièce IDN-129.

¹²⁵ Voir Indonésie, réponse à la question n° 77 a) du Groupe spécial.

¹²⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 230 et 231.

¹²⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 232.

¹²⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 209 à 212.

¹²⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 233.

¹³⁰ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphe 210.

¹³¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 27.

E. RÉGIME DE LICENCES D'IMPORTATION

1. La plupart des allégations du Brésil concernant le régime de licences d'importation de l'Indonésie sont répétitives, ne sont pas étayées par des éléments de preuve et des arguments adéquats ou ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial

98. Le Brésil conteste des éléments quasiment identiques du régime de licences d'importation de l'Indonésie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences. En particulier, il allègue que les éléments ci-après du régime de licences d'importation "constituent des restrictions à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet" qui sont incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994: i) prescriptions relatives à la liste positive; ii) prescription relative à l'utilisation prévue; iii) période de présentation des demandes et période de validité limitées; et iv) conditions fixes des licences. Les deux premiers éléments ont également été contestés en tant que mesures individuelles. Pour ce qui est de ces éléments, le Brésil a simplement incorporé par référence les arguments qu'il avait formulés dans le cadre de ses autres allégations.¹³²

99. En outre, au cours de la présente procédure, le Brésil a formulé un certain nombre d'allégations additionnelles, qui étaient non étayées ou qui ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial. Par exemple, il a formulé une allégation à titre subsidiaire, sans fournir d'éléments de preuve et d'arguments adéquats, selon laquelle les éléments du régime de licences d'importation en cause constituaient des "mesures à la frontière similaires autres que [d]es droits de douane proprement dits" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Le Brésil n'a pas établi *prima facie* le bien-fondé de ces allégations.¹³³

100. De la même manière, le Brésil a contesté les premier, deuxième et troisième éléments du régime de licences d'importation de l'Indonésie comme étant incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences. Toutefois, il n'a pas expliqué de manière adéquate pourquoi ces mesures constituaient des "procédures de licences d'importation" "non automatiques" au sens des articles 1:1 et 3:1 de l'Accord sur les licences, ce qui est une question liminaire qui doit être examinée avant d'analyser la compatibilité d'une mesure avec l'article 3:2. De plus, le Brésil n'a pas fourni d'arguments ou d'éléments de preuve prouvant que les aspects pertinents du régime indonésien de licences d'importation étaient incompatibles avec l'article 3:2, en particulier qu'ils imposaient "une charge administrative plus lourde que ce qui [était] absolument nécessaire". L'interprétation de l'article 3:2 donnée par le Brésil est fondée sur l'hypothèse erronée selon laquelle, d'après cette disposition, "une procédure non automatique doit être liée à la mise en œuvre d'une "mesure restrictive pour le commerce" admissible, c'est-à-dire une mesure compatible avec les dispositions pertinentes de l'Accord sur l'OMC".¹³⁴ Le Brésil introduit cette prescription dans les critères juridiques énoncés à la première et à la deuxième phrase de l'article 3:2 et allègue que les mesures contestées ne satisfaisaient pas à cette prescription.¹³⁵ Toutefois, il n'a pas expliqué d'où il avait tiré cette prescription additionnelle. De fait, l'Indonésie a démontré que l'interprétation du Brésil n'était nullement étayée par le texte de l'article 3:2, son contexte (en particulier l'article 1:1), ou l'historique de sa négociation et qu'elle n'était pas logique d'un point de vue juridique et pratique. Comme il est clairement indiqué à l'article 1:1, l'Accord sur les licences régit les *procédures* administratives, c'est-à-dire les formalités de licences, et ne porte pas sur la question plus large de la compatibilité avec les règles de l'OMC des mesures correspondantes que ces procédures visent à mettre en œuvre.¹³⁶

101. De plus, comme nous l'avons expliqué, le Groupe spécial a demandé au Brésil dans sa question n° 128 de préciser s'il contestait aussi les conditions fixes des licences au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences et, "[s]i tel était le cas, ... à quel endroit cette allégation

¹³² Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 235 à 247; communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 120 à 123 (citant la première communication du Brésil, paragraphes 200 et 201, 212 et 228 à 231).

¹³³ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 123.

¹³⁴ Voir Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 117.

¹³⁵ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 128 et 129.

¹³⁶ Voir l'allégation du Brésil au titre de l'article 3:2 examinée dans la première communication écrite de l'Indonésie, paragraphes 76 à 80 et 279 à 290; Indonésie, réponses aux questions n° 48, 57, 58, 59 et 60 du Groupe spécial; communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 114 à 117; déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 22 à 36; et observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 124 et 127 du Groupe spécial.

était exposée dans les communications du Brésil". Dans sa réponse, le Brésil n'a pu indiquer aucun passage de sa première communication écrite ou de ses autres communications dans lequel il fournissait des arguments juridiques et des éléments de preuve adéquats pour exposer cette allégation. L'Indonésie ne doute pas que le Groupe spécial constatera que le Brésil n'a pas établi d'éléments *prima facie* en ce qui concerne l'incompatibilité alléguée des mesures susmentionnées avec l'article 3:2 de l'Accord sur les licences.¹³⁷

102. Dans sa réponse à la question n° 15 b) du Groupe spécial, le Brésil a dit d'une manière générale que, "[d]ans la ... mesure où le Règlement n° 87/2015 du MoT et le Règlement n° 05/2016 du MoT introduis[aient] des prescriptions et procédures additionnelles pour l'obtention d'une licence d'importation dès qu'un produit [était] considéré comme étant un "certain produit", dans un premier cas, ou un produit transformé venant d'un pays présentant un risque de propagation d'une zoonose, dans le second cas, le Brésil estim[ait] que ces restrictions additionnelles [étaient] également en cause dans le présent différend". Le Brésil n'a toutefois pas expliqué quelles mesures spécifiques il contestait, au titre de quelles dispositions spécifiques des Accords de l'OMC visés ni sur quel fondement juridique il s'appuyait.¹³⁸

103. Un certain nombre d'allégations du Brésil concernant le régime de licences d'importation de l'Indonésie ne sont pas dûment indiquées dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et ne relèvent donc pas du mandat du Groupe spécial. Outre sa contestation du régime "dans son ensemble" déjà rejetée par le Groupe spécial dans sa décision préliminaire, le Brésil contestait également: i) la lettre de recommandation du Bureau provincial des services zootechniques; ii) la surveillance du respect des prescriptions en matière de santé publique vétérinaire; et iii) le pouvoir discrétionnaire allégué pour la détermination de la "quantité visée par la recommandation, par acteur commercial", au titre de l'article 27 du Règlement n° 58/2015 du MoA. Le Brésil a allégué, entre autres choses, que ces mesures constituaient un "régime d'importation discrétionnaire" au sens de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹³⁹

104. Toutefois, même si le Groupe spécial devait constater qu'il est compétent pour se prononcer sur ces allégations, l'Indonésie a démontré que les allégations du Brésil étaient dénuées de fondement. Les deux premières prescriptions ne constituent pas "un régime de licences" et la deuxième prescription ne concerne même pas la question de l'importation. Ces mesures ne peuvent donc pas être qualifiées de "régime de licences d'importation". De plus, le Brésil n'a pas démontré que les éléments du régime de licences allégués conféraient un pouvoir discrétionnaire quelconque aux autorités indonésiennes puisque ces mesures sont énoncées clairement dans la législation indonésienne et sont fondées sur des critères transparents.¹⁴⁰

105. L'Indonésie examine plus loin les allégations du Brésil selon lesquelles la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences constituent des "restrictions quantitatives à l'importation" au sens de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article XI:1 du GATT de 1994. Les autres allégations concernant le régime indonésien de licences d'importation sont répétitives, ne sont pas étayées par des éléments de preuve et arguments adéquats ou ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.

2. Le Brésil n'a pas démontré que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences étaient incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

106. Comme nous l'avons expliqué, l'Indonésie considère que, dans le présent différend, l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture s'applique à l'exclusion de l'article XI:1 du GATT de 1994. Dans le cadre de son allégation au titre de l'article 4:2, le Brésil n'a pas justifié son affirmation selon laquelle la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences constituaient une restriction quantitative à l'importation car ces mesures: "a) limitaient indûment l'accès aux marchés pour les produits brésiliens; b) créaient une incertitude quant à la capacité d'importer du requérant ...; et c) imposaient une lourde charge aux

¹³⁷ Indonésie, observations sur la réponse du Brésil à la question n° 128.

¹³⁸ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 77 à 79 et 118.

¹³⁹ Indonésie, réponse à la question n° 105 du Groupe spécial.

¹⁴⁰ Voir, entre autres choses, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 267 à 275; réponses aux questions n° 12, 18 et 105 du Groupe spécial; et observations sur la réponse du Brésil à la question n° 108 du Groupe spécial.

importateurs, qui n'avait aucun rapport avec leurs activités d'importation normales". Le Brésil a par ailleurs fait valoir que ces mesures créaient ce qu'il appelle une "période sans activité", c'est-à-dire une période pendant laquelle les produits ne pouvaient pas être importés en Indonésie. Dans ses communications, l'Indonésie a toutefois démontré que, dans le cadre du régime antérieur et du régime actuel, ses procédures de licences d'importation étaient rapides et simples. En effet, malgré ces mesures, un importateur pouvait importer les produits en cause en Indonésie sans interruption à des conditions qu'il déterminait lui-même dans sa demande de recommandation relative à l'importation. Par exemple, dans le cadre du régime actuel, les producteurs et les importateurs peuvent présenter leur demande de recommandation relative à l'importation et d'autorisation d'importation à n'importe quel moment de l'année pour importer durant une période de validité de six mois. La flexibilité réside dans le fait que l'importateur peut solliciter un nombre illimité de recommandations relatives à l'importation et d'autorisations d'importation, à n'importe quel moment de l'année. Le Brésil n'a pas réfuté ces arguments, ni fourni d'éléments de preuve appropriés montrant que le régime indonésien de licences d'importation créait effectivement une "période sans activité". Dans la mesure où la "période sans activité" alléguée vient de la manière dont les exportateurs brésiliens opèrent, comme le suggèrent les propres éléments de preuve du Brésil, cette période sans activité ne peut pas être attribuée à une action ou omission quelconque de l'Indonésie.¹⁴¹

107. De plus, le Brésil n'a pas fourni d'arguments ou d'éléments de preuve montrant que les mesures susmentionnées n'étaient pas "appliquées au titre ... [de] dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994" au sens de la note de bas de page 1 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁴²

108. Compte tenu de ce qui précède, le Brésil n'a pas prouvé que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences constituaient l'une des mesures énumérées à la note de bas de page 1 de l'Accord sur l'agriculture et n'étaient pas "appliquées au titre ... [de] dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994". Le Brésil n'a donc pas établi *prima facie* que ces mesures étaient incompatibles avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁴³

3. Le Brésil n'a pas démontré que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences étaient incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994

109. Si le Groupe spécial devait constater que l'article XI:1 du GATT de 1994 s'applique à la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et aux conditions fixes des licences (mais ce n'est pas le cas), comme nous l'avons expliqué, ces mesures n'ont pas, dans le cadre du régime antérieur et du régime actuel, d'effet limitatif sur les importations. Le Brésil n'a donc pas établi *prima facie* l'existence d'une incompatibilité avec l'article XI:1 du GATT de 1994.¹⁴⁴

110. Toutefois, même si le Groupe spécial devait formuler des constatations différentes, ces mesures sont justifiées au regard de l'article XX d) du GATT de 1994.¹⁴⁵

4. Si le Groupe spécial devait constater que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences sont incompatibles avec l'article XI:1, ces mesures sont justifiées au regard de l'article XX d) du GATT de 1994

111. Comme nous l'avons expliqué, l'article XX d) du GATT de 1994 autorise les Membres à appliquer des mesures qui sont "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 ... et aux mesures propres à

¹⁴¹ Voir, entre autres choses, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 250 à 259 et 261 à 265 (citant la première communication écrite du Brésil, paragraphes 202, 212 et 228 à 231); communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 9 à 22; et observations sur la réponse du Brésil à la question n° 103 du Groupe spécial.

¹⁴² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 277.

¹⁴³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 278.

¹⁴⁴ Voir Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphes 9 à 22, 126 et 127. Voir aussi première communication écrite, paragraphes 292 à 294.

¹⁴⁵ Indonésie, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 128.

empêcher les pratiques de nature à induire en erreur". L'Indonésie a démontré que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences étaient justifiées au regard de l'article XX d), car ces mesures étaient conçues pour assurer le respect des lois et règlements de l'Indonésie ayant trait aux prescriptions halal, à la santé publique, ainsi qu'aux pratiques de nature à induire en erreur (protection du consommateur) et à l'application des mesures douanières pour ce qui est des prescriptions halal et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.¹⁴⁶

112. En particulier, l'Indonésie a indiqué certaines lois dont les mesures en question assurent le respect, comme la Loi n° 18/2009 (Loi sur les animaux), telle que modifiée par la Loi n° 41/2014; la Loi n° 33/2014 (Loi sur les produits halal); et la Loi n° 8/1999 (Loi sur la protection des consommateurs). À cet égard, elle a invité le Groupe spécial à consulter les dispositions pertinentes de ces lois sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, les prescriptions halal et les pratiques de nature à induire en erreur. De plus, ces lois ne sont "pas incompatibles avec les dispositions du [GATT de 1994]". Selon un principe général, la législation d'un Membre est reconnue comme étant compatible avec les règles de l'OMC jusqu'à preuve du contraire. Le Brésil n'a pas fourni cette preuve.¹⁴⁷

113. L'Indonésie a par ailleurs expliqué en quoi la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences contribuaient à assurer le respect de ces lois. Dès le départ, l'Indonésie a fait observer que, même si ces mesures étaient contestées en tant que mesures individuelles, elles constituaient des éléments indissociables du régime de licences d'importation applicable au poulet. Elles font partie intégrante de l'ensemble complet de mesures de l'Indonésie qui visent à la réalisation du même objectif. Bien que ces mesures, *fonctionnant ensemble*, contribuent à l'objectif de l'Indonésie, il est difficile d'isoler les contributions *individuelles* qu'elles apportent à cet objectif.¹⁴⁸

114. S'agissant de la question de la contribution, l'Indonésie a expliqué qu'elle était un pays archipel en développement doté d'un vaste territoire, ce qui lui imposait des contraintes additionnelles pour procéder avec célérité aux opérations de dédouanement, en particulier pour les produits qui présentaient des risques du point de vue des critères halal et de la sécurité sanitaire, comme les produits d'origine animale. La période de présentation des demandes et la période de validité et les conditions fixes des licences visent à assurer le respect des lois indonésiennes pertinentes en facilitant la surveillance, par les agents des douanes et les responsables en matière de quarantaine, du respect de ces lois par les importateurs au moment de l'importation. Autrement dit, *la facilitation de la surveillance* est l'objectif immédiat de ces mesures par lesquelles l'Indonésie cherche à réaliser son objectif fondamental, à savoir faire en sorte que les produits d'origine animale soient sûrs, sains, salubres et halal et que les consommateurs ne soient pas induits en erreur sur ces points. Par exemple, si la période de validité limitée n'existait pas, on ne pourrait pas estimer combien de produits – et de quels types – seraient importés par tel ou tel point d'entrée particulier. En revanche, si l'Indonésie devait imposer la prescription relative à la période de validité sans appliquer la prescription relative aux conditions fixes des licences, elle obtiendrait des informations sur la période d'importation. Toutefois, elle ne saurait pas, au moins approximativement, quelle quantité de produits particuliers serait importée et par quels points particuliers. En outre, les importateurs présentent tous les mois des plans concernant les arrivées de produits importés, qui fournissent des informations complémentaires sur la quantité de produits et le moment où ils arrivent aux points d'entrée spécifiés. Par conséquent, sans ces prescriptions, l'Indonésie ne serait pas en mesure d'affecter un nombre suffisant d'agents responsables en matière de quarantaine et d'agents des douanes à un point d'entrée particulier pour contrôler le respect, par l'importateur, des prescriptions halal et prescriptions en matière de sécurité sanitaire, ainsi que des dispositions relatives à la protection des consommateurs. Ces mesures contribuent donc à l'objectif de l'Indonésie.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Voir, entre autres choses, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 295 à 300; déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 97 à 109; réponses aux questions n° 24, 27, 113 à 119, 121 et 122 du Groupe spécial; et observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 120 à 123 du Groupe spécial.

¹⁴⁷ Voir, entre autres choses, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 297 et 298 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157); et réponse à la question n° 113 du Groupe spécial.

¹⁴⁸ Indonésie, réponse à la question n° 113 du Groupe spécial.

¹⁴⁹ Voir, entre autres choses, Indonésie, réponses aux questions n° 113, 115 et 119 du Groupe spécial.

115. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie considère qu'elle s'est acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait au titre de l'article XX d) du GATT de 1994.¹⁵⁰

116. L'Indonésie note que le Brésil n'a pas proposé de mesures de rechange concrètes qui soient moins restrictives pour le commerce et apportent une contribution équivalente à l'objectif qu'elle poursuit. Les mesures que le Brésil appelle "mesures de rechange" sont vagues et imprécises et ne prennent pas en considération le problème de la surveillance, par les agents des douanes et les agents responsables en matière de quarantaine, du respect des lois indonésiennes pertinentes, par l'importateur, au moment de l'importation. De plus, l'Indonésie applique déjà ces mesures. Par conséquent, le Brésil n'a pas réfuté le moyen de défense invoqué par l'Indonésie au titre de l'article XX d).¹⁵¹

117. Enfin, l'Indonésie a démontré que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences étaient justifiées au titre du texte introductif de l'article XX. L'Indonésie applique ces mesures d'une manière non discriminatoire à la viande de poulet et aux produits à base de poulet importés de tous les Membres. En outre, il n'y a pas de discrimination entre les produits importés et les produits similaires nationaux puisque les producteurs indonésiens des produits en cause doivent satisfaire aux prescriptions en matière de sécurité sanitaire et aux prescriptions halal. De plus, même s'il était constaté que ces mesures soumettent les importations à un traitement discriminatoire, l'Indonésie estime que ce traitement n'est pas injustifiable ou arbitraire. Bien au contraire, il est justifiable si on le considère en tenant compte de l'importance que revêt l'objectif poursuivi par l'Indonésie, qui est d'assurer le respect des lois ayant trait aux prescriptions halal et à la santé publique, ainsi que des conditions qui existent dans le pays. Enfin, le fait que les mesures en cause ne sont pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable confirme qu'elles ne sont pas une restriction déguisée car tous les éléments du critère énoncé dans le texte introductif "peuvent ... se lire parallèlement [et] chacun[] influe sur le sens des autres". De toute manière, ces mesures sont publiées et ne sont donc pas "déguisées".¹⁵²

118. Compte tenu de ce qui précède, même si le Groupe spécial devait constater que la période de présentation des demandes et la période de validité limitées et les conditions fixes des licences entrent dans le champ de l'article XI:1 du GATT de 1994 (ce qui n'est pas le cas), ces mesures sont néanmoins justifiées au titre de l'alinéa d) et du texte introductif de l'article XX du GATT de 1994.¹⁵³

F. RETARDS ALLÉGUÉS DANS L'HOMOLOGATION DU CERTIFICAT VÉTÉRINAIRE DU BRÉSIL

119. Le Brésil allègue que "l'Indonésie n'a pas, de manière constante, engagé et achevé les procédures visant à vérifier et à assurer le respect des prescriptions sanitaires nécessaires pour autoriser les exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet", agissant ainsi en violation des prescriptions de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS).¹⁵⁴ Le Brésil déclare qu'il a "soumis en 2009 aux autorités indonésiennes une proposition de certificat [vétérinaire] international, qui suivait chacune des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé animale".¹⁵⁵

120. L'Indonésie estime que le Brésil n'a pas obtenu le "certificat vétérinaire international" parce qu'il n'a pas présenté tous les documents appropriés. Une lettre de la Direction générale des Services de l'élevage et de la santé animale du Ministère de l'agriculture, datée du 22 janvier 2013, indique que le Directeur général a accusé réception du questionnaire des sociétés

¹⁵⁰ Indonésie, réponse à la question n° 113 du Groupe spécial.

¹⁵¹ Indonésie, réponses aux questions n° 121 et 122 du Groupe spécial; observations sur les réponses du Brésil aux questions n° 121 et 123 du Groupe spécial.

¹⁵² Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphes 107 à 109 (citant, entre autres choses, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 28).

¹⁵³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 302.

¹⁵⁴ Voir Brésil, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 96. Voir aussi *ibid.*, paragraphes 96 à 105; et première communication écrite, paragraphes 294 à 315. L'Indonésie a donné son interprétation de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) dans sa réponse, entre autres choses, à la question n° 65 du Groupe spécial.

¹⁵⁵ Brésil, déclaration liminaire à la première réunion, paragraphe 97. Voir aussi première communication écrite, paragraphe 35.

MFG-MARFRIG FRIGORIFICOS BRASIL S/A et COOPERATIVE CENTRAL AURORA ALIMENTOS, deux sociétés brésiliennes qui souhaitent exporter de la viande de bœuf, de la viande de poulet et des produits à base de poulet en Indonésie.¹⁵⁶ Le gouvernement indonésien informait ensuite le Brésil que les documents présentés par les deux sociétés brésiliennes en étaient au stade de l'examen préliminaire. Toutefois, le questionnaire présenté ne portait que sur le système de garantie de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et ne comportait pas d'informations sur les pratiques halal dans l'abattoir de volaille exportateur.¹⁵⁷ Par conséquent, tout retard subi par le Brésil était dû au fait qu'il n'avait pas présenté les documents appropriés et ne devrait pas être imputé au gouvernement indonésien.

121. L'Indonésie ne conteste pas que la négociation d'un certificat vétérinaire, qui certifie que le pays d'origine est exempt de maladies ou que les exportateurs satisfont aux prescriptions en matière de sécurité sanitaire, puisse entrer dans le champ d'application de l'article 8 et de l'Annexe C de l'Accord SPS.¹⁵⁸ À son avis, la véritable question est celle de savoir si le Brésil a établi qu'il y avait effectivement un "retard" dans l'homologation du certificat vétérinaire pour la viande de poulet et les produits à base de poulet au sens de l'article 8 et de l'Annexe C et si ce retard, si l'on en constatait l'existence (ce qui n'est pas le cas) était "injustifié". L'Indonésie croit comprendre que l'expression "undue delay" (retard injustifié) indique qu'un retard dans la procédure d'homologation (c'est-à-dire "time lost by inaction" (temps perdu par inaction) ou "something [that] is late or postponed" (quelque chose qui est tardif ou est reporté))¹⁵⁹ ne peut avoir lieu que si la demande a été correctement présentée, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. De plus, même si l'on devait interpréter le terme "retard" d'une manière large comme englobant les retards qui étaient causés par les requérants eux-mêmes (par exemple ceux qui n'avaient pas joint tous les documents requis à leur demande), l'Indonésie estime que les retards "imputables à l'action, ou l'inaction, d'un demandeur" ne peuvent pas être à juste titre considérés comme "injustifiés" (c'est-à-dire "[a]busifs ou inappropriés") comme l'a confirmé le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*.¹⁶⁰ Ces retards ne sont donc pas incompatibles avec l'article 8 et l'Annexe C de l'Accord SPS.

122. L'Indonésie estime que l'allégation du Brésil est fondée sur son interprétation erronée de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) de l'Accord SPS, son absence totale de compréhension du régime de licences d'importation de l'Indonésie et la présentation trompeuse des faits qui sous-tendent cette allégation. Premièrement, l'argument du Brésil selon lequel, dans le cadre de l'Accord SPS, les procédures sanitaires doivent être dissociées des autres procédures est inexact d'un point de vue juridique. L'Indonésie estime que la détermination du point de savoir si le retard en question est "injustifié" ne dépend pas de la nature du document que le requérant n'a pas présenté, du moment que le document/la prescription a trait à la procédure d'homologation. L'Organe d'appel et de précédents groupes spéciaux ont confirmé qu'une large gamme de mesures, y compris celles qui ne sont pas elles-mêmes des procédures sanitaires, pouvaient entrer dans le champ d'application de l'article 8 et de l'Annexe C.¹⁶¹

123. La déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle des mesures autres que les procédures sanitaires peuvent être contraires aux prescriptions de l'article 8 et de l'Annexe C doit nécessairement signifier que le fait qu'un requérant n'a pas satisfait à des prescriptions légitimes additionnelles (imposant, par exemple, d'acquiescer des droits ou, en l'espèce, de remplir le questionnaire halal) est pertinent pour déterminer si le "retard injustifié" allégué existe vraiment. Par exemple, si un requérant n'a pas satisfait à ces prescriptions, le retard ne peut pas être imputé aux autorités qui dirigent la procédure d'homologation. Le Brésil a lui-même reconnu que le terme

¹⁵⁶ Lettre du Ministère de l'agriculture à l'Ambassade du Brésil à Djakarta, 22 janvier 2013. Pièce IDN-40.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Indonésie, réponse à la question n° 65 du Groupe spécial.

¹⁵⁹ Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, paragraphe 7.1495. Voir la définition du terme "delay" (retard) dans Oxford Dictionaries, pièce IDN-106.

¹⁶⁰ Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, paragraphe 7.1497.

¹⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Pommes*, paragraphe 438. Le large champ d'application de l'article 8 et de l'Annexe C a également été confirmé dans le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphe 7.363, et dans le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Animaux*, paragraphes 7.67 et 7.68.

"procédures" figurant à l'article 8 et à l'Annexe C "[était] défini dans l'Accord SPS *de la manière la plus large possible*".¹⁶²

124. De surcroît, l'argument du Brésil a des implications pratiques considérables. Il peut y avoir des raisons légitimes pour lesquelles un Membre peut souhaiter procéder à une évaluation globale du respect, par un établissement particulier, des prescriptions sanitaires et d'autres prescriptions. Dans sa réponse à la question n° 29 du Groupe spécial, l'Indonésie a expliqué qu'il serait inefficace d'engager le processus d'examen des documents concernant le système de garantie de la sécurité sanitaire de l'entreprise au Brésil et de procéder à une inspection sur le site sur cette question si l'on ne sait pas si cette entreprise a un système de garantie des produits halal. Faire des voyages distincts pour évaluer séparément les prescriptions en matière de sécurité sanitaire et les prescriptions halal entraînerait des coûts inutiles pour l'Indonésie, qui est un pays en développement. C'est pourquoi l'Indonésie traite l'évaluation des prescriptions en matière de sécurité sanitaire et des prescriptions halal d'une manière globale.

125. De plus, dans ses réponses aux questions n° 30, 32 et 37 du Groupe spécial, l'Indonésie a fourni une description détaillée du processus en quatre étapes pour l'obtention d'une homologation par le pays d'origine et les entreprises. Ce processus débute par un examen des documents, pendant lequel les autorités indonésiennes examinent certains documents fournis par le Brésil et les entreprises brésiliennes, y compris les documents suivants: questionnaire sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires et le système de garantie dans ce domaine¹⁶³, questionnaire sur les critères halal¹⁶⁴ et certificat halal homologué par le MUI ou un organisme islamique au Brésil reconnu par le MUI.¹⁶⁵ Sur la base des résultats de l'examen des documents, une inspection sur le site sera réalisée dans l'établissement proposé (c'est-à-dire une inspection sur le site dans le pays d'origine). Lors de l'étape suivante de l'analyse des risques effectuée à Djakarta, l'Indonésie analyse alors les rapports pour déterminer s'il convient d'approuver ou de rejeter la demande. Le processus en quatre étapes s'achève par la conclusion d'un accord bilatéral entre le pays d'origine et l'Indonésie (Protocole)¹⁶⁶, qui spécifie l'organisme du pays d'origine responsable de la délivrance des certificats vétérinaires au niveau régional ou local et certifie que les exportations de viande satisferont à toutes les prescriptions vétérinaires et prescriptions spécifiques établies par l'Indonésie. Un modèle de certificat est joint en annexe au Protocole dûment complété et signé conclu entre le pays d'origine et l'Indonésie.¹⁶⁷

126. L'Indonésie ne doute pas qu'il soit désormais clair que la proposition de certificat sanitaire international présentée par le Brésil était très prématurée et ne satisfaisait pas aux prescriptions du régime indonésien de licences d'importation. Un certificat vétérinaire ne peut être approuvé que tout à la fin du processus d'homologation en quatre étapes du pays d'origine et de l'unité commerciale, au cours des négociations relatives au Protocole. C'est dans le Protocole que l'agrément des vétérinaires officiels permanents par un organisme du pays d'origine peut être établi. Toutefois, le Brésil n'a pas atteint ce stade final du processus d'homologation. En fait, sa demande est incomplète et elle n'a même pas déclenché l'examen des documents (c'est-à-dire la première étape). Le seul document que le Brésil ait pour l'instant soumis est le questionnaire portant sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires et le système de garantie. D'autres documents doivent encore être présentés, y compris ceux qui établissent le respect des prescriptions halal. Dans sa réponse à la question n° 4, l'Indonésie a clairement indiqué que "[le] retard dans l'homologation du Brésil et de ses abattoirs était dû au fait que les demandes présentées ne satisfaisaient pas aux procédures et aux règlements techniques existants prévus par

¹⁶² Brésil, première communication écrite, paragraphe 299 (pas d'italique dans l'original).

¹⁶³ Voir le questionnaire destiné au pays d'origine portant sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, pièce IDN-101.

¹⁶⁴ Voir le questionnaire destiné à l'entreprise portant sur la sécurité sanitaire et le système de garantie des produits halal, pièce IDN-102.

¹⁶⁵ Voir le formulaire n° 2 du questionnaire destiné à l'entreprise portant sur la sécurité sanitaire et le système de garantie des produits halal, pièce IDN-102. Voir aussi Indonésie, réponse à la question n° 30 a) du Groupe spécial.

¹⁶⁶ Voir le modèle de protocole entre la Direction générale des Services de l'élevage et de la santé animale du Ministère de l'agriculture de la République d'Indonésie et la Direction générale de XXX concernant l'homologation et l'inspection de l'établissement en vue de l'exportation de viande, de produits à base de viande et de produits laitiers de XXX en Indonésie, pièce IDN-115.

¹⁶⁷ Voir le modèle de certificat sanitaire pour l'exportation de viande de bœuf de XXX à destination de la République d'Indonésie, pièce IDN-114.

la législation indonésienne" et que "[l]e processus d'examen des documents avait été stoppé *parce que les demandes brésiliennes ne comport[aient] pas de questionnaire halal*".¹⁶⁸

127. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie estime que l'allégation du Brésil doit être rejetée car le Brésil n'a pas prouvé l'existence d'un "retard" quelconque dans le processus d'homologation du pays d'origine et de l'unité commerciale, qui soit imputable à l'Indonésie au sens de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) de l'Accord SPS. À titre subsidiaire, si le Groupe spécial devait formuler une constatation différente, le Brésil n'a pas prouvé que le retard était "injustifié".¹⁶⁹

G. PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE TRANSPORT

128. Le Brésil allègue que l'Indonésie impose des restrictions concernant le transport des produits importés en exigeant que le transport de carcasses, de viandes et/ou de produits transformés soit "effectué directement depuis le pays d'origine jusqu'au point de déchargement sur le territoire de [la République d']Indonésie".¹⁷⁰ Il allègue que cette mesure "fonctionne clairement comme une "restriction quantitative à l'importation" au sens de l'article 4:2 [de l'Accord sur l'agriculture] et de l'article XI:1 du GATT de 1994 et allègue que la mesure restreint le volume des importations".¹⁷¹

129. L'Indonésie estime que le Brésil a une compréhension erronée des prescriptions légales visant le transport de carcasses, de viandes et/ou de produits transformés à destination de l'Indonésie.

130. L'Indonésie reconnaît que l'article 20 a) du Règlement n° 58/2015 du MoA fait référence à une obligation de transport direct depuis le pays d'origine jusqu'en Indonésie.¹⁷² Toutefois, cette disposition doit être lue dans le contexte des autres dispositions de cet article, qui prévoient l'application de mesures de quarantaine zoosanitaire. L'article 20 b) exige que les mesures de quarantaine zoosanitaire soient appliquées dans le pays d'origine, avant que les produits ne soient chargés sur le moyen de transport. L'article 20 c) de ce même règlement dispose que "le *transit* pendant l'importation aura lieu conformément aux lois et règlements applicables à la quarantaine zoosanitaire". Cette disposition reconnaît donc qu'il peut y avoir un transit pendant l'importation du moment que les lois relatives à la quarantaine zoosanitaire sont respectées. L'article 20 e) prescrit que, à l'arrivée au point de déchargement, les carcasses, viandes et/ou produits transformés soient soumis à des mesures de quarantaine zoosanitaire supplémentaires.

131. Les prescriptions en matière de quarantaine zoosanitaire figurent dans la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, des poissons et des végétaux.¹⁷³ Le considérant c) indique que "la plupart des parasites et maladies des animaux, des poissons et des végétaux qui sont particulièrement néfastes pour les ressources naturelles biotiques [de l'Indonésie] ne sont pas encore présents dans l'archipel indonésien, tandis qu'un certain nombre de ceux qui s'y trouvent déjà sont limités à certaines îles".¹⁷⁴ L'Indonésie craint donc que des parasites et autres organismes puissent envahir son territoire, comme d'autres pays qui n'ont pas de frontières contiguës. L'article 5 de la Loi n° 16/1992 et le Règlement n° 82/2000 sur la quarantaine zoosanitaire prévoient des prescriptions en matière de quarantaine zoosanitaire. L'article 2 dispose que tous les vecteurs (que ce soit des produits d'origine animale ou d'autres produits) doivent être accompagnés de certificats sanitaires délivrés par les fonctionnaires habilités du pays d'origine et du pays de transit. La section comportant les définitions dispose que "le transit est un arrêt temporaire [du moyen de transport] dans un port au cours d'un voyage pendant lequel sont

¹⁶⁸ Indonésie, réponses à la demande de renseignements présentée par le Brésil au titre de l'article 5:8 de l'Accord SPS, pièce BRA-20 (pas d'italique dans l'original).

¹⁶⁹ Ces questions sont examinées dans la communication présentée par l'Indonésie à titre de réfutation, paragraphes 159 à 174, et dans sa réponse à la question n° 65 du Groupe spécial.

¹⁷⁰ Brésil, première communication écrite, paragraphe 239, citant l'article 20 a) du Règlement n° 58/2015 du MoA, pièce IDN-24.

¹⁷¹ Brésil, première communication écrite, paragraphes 214 à 217 et 239 à 243.

¹⁷² Dans ce contexte, le terme "direct" peut être utilisé de la même manière que dans le secteur des transports aériens. Un vol direct est un vol qui peut faire escale et embarquer des passagers supplémentaires, mais les passagers de départ ne quittent pas l'avion. Un vol "sans escale" ne fait absolument aucune escale. Voir: "<http://www.programmerinterview.com/index.php/assortment/whats-the-difference-between-a-nonstop-and-direct-flight/>".

¹⁷³ Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, des poissons et des végétaux, pièce IDN-72.

¹⁷⁴ Considérant c) de la Loi n° 16/1992 sur la quarantaine des animaux, des poissons et des végétaux, pièce IDN-72.

transportés des animaux, des matières issues d'animaux, des produits d'origine animale et d'autres produits, avant l'arrivée au port désigné". La Partie Trois du Règlement n° 82/2000 du gouvernement est intitulée "Transit" et dispose entre autres choses, à l'article 34, que, "pour que les parasites des animaux en quarantaine ne puissent pas entrer [en Indonésie] à partir d'un pays étranger, le transit sera uniquement autorisé dans des lieux désignés" et, à l'article 35, que les lieux de transit désignés doivent disposer d'installations appropriées.

132. L'Indonésie a expliqué qu'il n'était pas nécessaire que les produits importés soient transportés *sans escale*, mais qu'ils le soient *directement*.¹⁷⁵ Elle a ensuite expliqué qu'il n'y aurait infraction à la prescription en matière de transport "direct" que si le navire transportant les marchandises en question interrompait son voyage à destination de l'Indonésie et que celles-ci soient importées dans le pays de transit puis réexportées à partir de ce pays.¹⁷⁶

133. Compte tenu de ce qui précède, l'argument que fait valoir le Brésil selon lequel le transit n'est pas autorisé pendant le transport de viande de poulet et de produits à base de poulet du Brésil vers l'Indonésie est inexact du point de vue des faits. Comme il ressort des divers règlements et lois examinés plus haut, le transit est autorisé dès lors qu'il satisfait aux règlements indonésiens en matière de quarantaine zoosanitaire. De fait, dans le modèle 1 de recommandation relative à l'importation joint en annexe au Règlement n° 58/2015 du MoA, les renseignements sur les domaines suivants doivent être fournis aux fins de l'importation: a) position tarifaire, type/catégorie de produits, pays d'origine et point de déchargement; b) nom de l'entreprise et numéro de l'établissement; c) *transit*, d) utilisation prévue et e) durée de validité.¹⁷⁷

134. L'Union européenne a souligné que l'existence d'une prohibition des escales dans des pays tiers faisait l'objet d'une controverse, du point de vue des faits, entre le Brésil et l'Indonésie.¹⁷⁸ L'Indonésie a présenté des pièces démontrant qu'un transit pendant l'importation avait effectivement eu lieu. Elle a présenté une déclaration d'importation indiquant que de la viande de bœuf désossée congelée avait transité par Singapour avant d'arriver à Tanjung Priok en Indonésie pour démontrer que le transit était autorisé par les autorités indonésiennes.¹⁷⁹ L'Indonésie a également présenté un connaissance et une déclaration d'importation pour une autre expédition qui avait transité dans un pays tiers, à savoir Singapour, en septembre 2015.¹⁸⁰

135. En réponse à la clarification apportée par l'Indonésie au sujet de la soi-disant obligation de transport direct, le Brésil a simplement déclaré ce qui suit "... si tel est effectivement le cas, cela n'est pas du tout évident au vu des réglementations commerciales de l'Indonésie. Il est en fait difficile de comprendre la notion de certitude juridique mise en avant par le gouvernement indonésien".¹⁸¹ De l'avis de l'Indonésie, cela ne constitue pas une réfutation appropriée.

136. Le Brésil reconnaît qu'il ne voit pas très bien comment les prescriptions en matière de transport fonctionnent dans la pratique.¹⁸² Dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone*, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit: "[I]l incombe à la partie affirmant que la législation nationale d'une autre partie, en tant que telle, est incompatible avec les obligations conventionnelles pertinentes d'apporter des éléments de preuve quant à la portée et au sens de ladite législation pour étayer cette affirmation".¹⁸³ Le Brésil ne s'est pas acquitté de cette charge car il n'a pas apporté ces éléments de preuve. L'Indonésie a expliqué quelles étaient les prescriptions légales et administratives applicables au transport de produits importés. L'Organe d'appel a approuvé le principe voulant qu'un Membre soit normalement bien placé pour expliquer le sens de sa propre législation.¹⁸⁴

¹⁷⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 310.

¹⁷⁶ Indonésie, réponse à la question n° 39 du Groupe spécial après la première réunion.

¹⁷⁷ Règlement n° 58/2015 du MoA, "Recommandation relative à l'importation de la Direction générale des services de l'élevage et de la santé animale, page 27, pièce IDN-24.

¹⁷⁸ Union européenne, communication en tant que tierce partie, paragraphe 52.

¹⁷⁹ Déclaration d'importation de produits en provenance d'Australie, pièce IDN-79.

¹⁸⁰ Voir Indonésie, réponses aux questions n° 39 et 40 du Groupe spécial; connaissance et déclaration d'importation dans la pièce IDN-88.

¹⁸¹ Brésil, déclaration liminaire à la première réunion de fond, paragraphe 107.

¹⁸² Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 216.

¹⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 157.

¹⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, note de bas de page 253 approuvant le paragraphe 7.684 du rapport du Groupe spécial, et faisant référence au rapport du Groupe

137. Le Brésil fait valoir que la description faite par l'Indonésie de ses prescriptions en matière de transport "*semble impliquer*" que le transbordement n'est pas inclus dans sa présentation des prescriptions relatives au transit, ce qui est donc contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture".¹⁸⁵ L'Indonésie estime que l'affirmation du Brésil est inexacte. Le transbordement est le "transfert d'une expédition d'un transporteur, ou plus communément, d'un navire à un autre".¹⁸⁶ L'article 19 c) du Règlement n° 34/2016 autorise explicitement l'importation avec transit ou, en d'autres termes, un changement de navire pour le transport des marchandises.

138. Dans sa communication présentée à titre de réfutation, le Brésil reconnaît en substance que l'obligation de transport direct n'existe en fait peut-être pas et que "le transit (le transbordement) est autorisé dans la pratique". Il a toutefois formulé une nouvelle allégation, selon laquelle les restrictions en matière de transport résultaient des "incertitudes juridiques créées par les termes opaques de l'article 19 a) du Règlement n° 34/2016 du MoA".¹⁸⁷ L'Indonésie estime que cette allégation ne relève pas du mandat du Groupe spécial. À la section II ii) (troisième et dixième alinéas) de sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Brésil a contesté "les restrictions en matière de transport des produits importés appliquées *au moyen* ... d'une obligation de transport direct depuis le pays d'origine jusqu'aux points d'entrée en Indonésie" comme étant incompatibles, entre autres choses, avec l'article XI:1 du GATT de 1994. La locution prépositive "au moyen de" indique que l'obligation de transport direct était l'unique cause pertinente des restrictions alléguées concernant le transport des produits importés.¹⁸⁸

139. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie estime que le Brésil n'a pas fourni d'éléments *prima facie* pour étayer son allégation selon laquelle la soi-disant obligation de transport direct est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁸⁹

V. CONCLUSION

140. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie demande que le Groupe spécial constate que toutes les allégations du Brésil sont dénuées de fondement et devraient être rejetées.

spécial *Chine – Droits de propriété intellectuelle*, paragraphe 7.28. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *CE – Marques et indications géographiques*, paragraphe 7.55.

¹⁸⁵ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 219 (pas d'italique dans l'original).

¹⁸⁶ Voir la définition du transbordement sur

<http://www.businessdictionary.com/definition/transshipment.html>, consulté pour la dernière fois le 03.10.2016 (non souligné dans l'original).

¹⁸⁷ Brésil, communication présentée à titre de réfutation, paragraphe 222.

¹⁸⁸ Indonésie, réponse à la question n° 139 du Groupe spécial.

¹⁸⁹ Voir Indonésie, première communication écrite, paragraphes 303 à 311; et réponse à la question n° 139 du Groupe spécial.

ANNEXE C**ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES**

Table des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique des arguments de l'Argentine	C-2
Annexe C-2	Résumé analytique des arguments de l'Australie	C-8
Annexe C-3	Résumé analytique des arguments du Canada	C-11
Annexe C-4	Résumé analytique des arguments de l'Union européenne	C-16
Annexe C-5	Résumé analytique des arguments du Japon	C-18
Annexe C-6	Résumé analytique des arguments de la Nouvelle-Zélande	C-21
Annexe C-7	Résumé analytique des arguments de la Norvège	C-27
Annexe C-8	Résumé analytique des arguments du Paraguay	C-29
Annexe C-9	Résumé analytique des arguments du Qatar	C-30
Annexe C-10	Résumé analytique des arguments des États-Unis	C-32

ANNEXE C-1**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'ARGENTINE**

1. L'Argentine participe à la présente affaire en raison de son intérêt systémique dans l'interprétation et l'application correctes et cohérentes des accords visés. Le présent résumé analytique comprend les observations formulées par l'Argentine dans sa communication écrite, pendant la séance avec les tierces parties et dans sa réponse aux questions écrites posées par le Groupe spécial.

Allégation de retard injustifié formulée par le Brésil au titre de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) de l'Accord SPS

2. Selon l'Argentine, l'article 8 de l'Accord SPS établit l'obligation de se conformer aux dispositions de l'Annexe C concernant l'application des "procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation".

3. L'Annexe C.1 prévoit l'obligation générale de faire en sorte que toutes procédures visant "à vérifier et à assurer le respect des mesures sanitaires et phytosanitaires" soient conformes aux obligations spécifiques énoncées aux alinéas a) à i). L'emploi du mot "*toutes*" dans cette disposition ne semble pas limiter le champ d'application de l'article 8 et de l'Annexe C.

4. L'emploi des mots "*entre autres*" et "*comprennent*" ne restreint pas la possibilité que d'autres procédures entrent dans leur champ d'application. L'un dans l'autre, le champ d'application de l'article 8 et de l'Annexe C est vaste.

5. Dans ce contexte, l'Argentine considère que le Brésil a raison d'affirmer que "la négociation du Certificat vétérinaire international est une procédure qui a pour objet de vérifier et d'assurer le respect des prescriptions sanitaires" énoncées à l'article 8 et à l'Annexe C.1 de l'Accord SPS, puisque l'achèvement avec succès de cette procédure est une condition préalable pour autoriser l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet en provenance du Brésil, et est donc soumis aux obligations énoncées à l'article 8 et à l'Annexe C.1 a).

6. La négociation du Certificat vétérinaire international est le seul moyen d'avoir accès au marché indonésien et l'achèvement avec succès de cette procédure est une condition préalable pour autoriser l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet.

7. L'Argentine fait observer qu'il y a au dossier des éléments de preuve non contestés qui montrent que le Brésil et l'Indonésie ont engagé et poursuivi des négociations bilatérales régulières concernant l'homologation du "Certificat sanitaire" par les autorités compétentes des deux pays pour l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. Contrairement au certificat halal, le Certificat "vétérinaire" ou "sanitaire" sert principalement à vérifier le respect de plusieurs prescriptions SPS. À cet égard, l'Argentine croit comprendre que la négociation du Certificat vétérinaire est une procédure d'homologation qui est appliquée pour se conformer à plusieurs des objectifs énumérés à l'Annexe A.1 de l'Accord SPS et qu'elle répond donc à la définition d'une mesure SPS.

8. Par conséquent, pour établir une détermination au titre de cette procédure, l'Indonésie doit se conformer aux obligations pertinentes concernant les "procédures d'homologation" visées à l'Annexe C.1 de l'Accord SPS.

9. Ensuite, l'Argentine pense que "l'analyse d'une allégation au titre de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) nécessite deux étapes". Lorsqu'il entend indiquer qu'il y a eu un retard injustifié au regard de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a), le plaignant doit premièrement établir qu'il y a eu un "retard". Deuxièmement, il doit établir que le retard était "injustifié".

10. La première étape qui vise à établir qu'il y a eu un retard consiste à déterminer l'existence de ce retard. À cet égard, "la détermination du point de savoir s'il y a eu un retard devrait se faire compte tenu de la nature et de la complexité de la procédure devant être engagée et achevée".

11. Le temps qui a été perdu parce que l'autorité compétente d'un Membre n'a pas répondu lors de la négociation d'un Certificat vétérinaire international, en particulier lorsque des directives sont disponibles auprès de l'organisation internationale compétente, peut être considéré comme un "retard" occasionné par ce Membre dans la procédure.

12. L'Argentine reconnaît que le retard de sept ans allégué par le Brésil ne pourrait pas, en lui-même et à lui seul, être déterminant quant au point de savoir si l'Indonésie a occasionné un retard. Cependant, au regard de ce qui précède et compte tenu des éléments de preuve présentés par le Brésil à l'appui de cette allégation, l'Argentine considère que dans la présente affaire il existe une présomption d'inactivité de la part de l'Indonésie concernant la négociation d'un Certificat vétérinaire international, qui donne fortement à penser que dans ces circonstances l'Indonésie a peut-être occasionné un "retard".

13. Concernant la deuxième étape, à savoir établir que le retard existant est "injustifié", l'Organe d'appel a défini le terme "injustifié" comme s'entendant de quelque chose "qui ne devrait pas être ou être fait, inapproprié, inadéquat, incorrect, non légitime, injustifiable" ou "allant au-delà de ce qui est justifié ou naturel; excessif, disproportionné". Il a aussi expliqué que l'Annexe C.1 a) exigeait que les procédures pertinentes soient engagées et achevées avec une rapidité appropriée.

14. L'Argentine considère que l'expression "retard injustifié" donne à penser que tant la raison du retard que sa durée sont des considérations pertinentes pour déterminer si le retard est "injustifié" et qu'elles doivent donc être analysées en tenant spécialement compte de la proportionnalité qui existe entre elles. La proportionnalité qui existe entre la raison et la durée du retard occupe une place centrale dans la détermination du point de savoir si le retard est "injustifié". Cette proportionnalité doit toujours être examinée au cas par cas et dans le contexte des circonstances de chaque cas individuel.

15. Dans la présente affaire, d'après les éléments de preuve présentés par le Brésil, il peut être inféré que l'Indonésie n'a pas donné d'explication adéquate susceptible de justifier son retard dans la négociation du Certificat vétérinaire international. Par conséquent, en l'absence d'une justification appropriée de la part de l'Indonésie, il peut être considéré que ce retard était "injustifié".

16. L'Argentine tient à souligner également que le Brésil ne conteste pas certaines dispositions des règlements indonésiens *en tant que telles*. D'après ce que l'Argentine croit comprendre, le Brésil conteste le retard injustifié avec lequel les autorités indonésiennes ont engagé et achevé les procédures sanitaires nécessaires pour autoriser les importations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet en Indonésie. Par conséquent, la mesure en cause visée par cette allégation est le retard injustifié de l'Indonésie et non la disposition juridique. Comme l'Indonésie l'explique dans sa communication "tout acte ou omission imputable à un Membre de l'OMC peut être une mesure de ce Membre aux fins d'une procédure de règlement des différends". Ainsi, dans le présent différend, le Brésil conteste le fait que l'Indonésie a omis d'engager et d'achever les procédures d'homologation, et non une disposition particulière d'un certain règlement.

17. À supposer même, pour les besoins de l'argumentation, que le Brésil puisse contester certaines dispositions de la législation indonésienne, *en tant que telles*, aux fins de son allégation de retard injustifié, l'Argentine fait observer que le moyen de défense invoqué par l'Indonésie n'est pas clair ou aurait pu être exposé avec plus de précision. Au début de son argumentation, l'Indonésie semble laisser entendre que l'allégation du Brésil est inexacte parce qu'elle porte sur des dispositions d'un chapitre du Règlement n° 58/2015 du MoA qui n'est pas le bon (à savoir le chapitre intitulé "Supervision" (Surveillance) au lieu de celui intitulé "Import Procedures" (Procédures d'importation)). L'Argentine n'est pas d'accord. S'il est vrai que le titre du chapitre d'un règlement ne circonscrit pas toujours la portée de ses dispositions, elle considère que l'article 33 1) dispose que l'exercice de la "surveillance" et/ou du "contrôle" porte justement sur les prescriptions relatives à la santé publique vétérinaire. Pour sa part, l'article 36 4) précise que ces "prescriptions ... sont le certificat vétérinaire et le certificat halal exigés pour le produit considéré".

Ainsi, au regard des constatations formulées par le Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, l'application de ces dispositions assure "le respect d'une ou de plusieurs des prescriptions SPS de fond".

18. L'Indonésie semble laisser entendre que l'allégation du Brésil est inexacte parce qu'elle porte sur la mauvaise législation (à savoir le "Règlement n° 58/2015 du MoA" au lieu du "Règlement gouvernemental n° 95/2012"). Cependant, l'Argentine fait observer que, d'après les éléments de preuve au dossier, en 2014 – alors que le Règlement n° 95/2012 était déjà en vigueur –, l'Indonésie a informé le Brésil que "l'importation de viande de poulet sur le territoire indonésien [était] autorisée pour autant qu'il soit satisfait aux prescriptions énoncées dans le Règlement n° 84/2013 du Ministère de l'agriculture" et lorsqu'il lui a été demandé quelles étaient les procédures d'homologation du Certificat sanitaire pour la volaille brésilienne, elle a répondu que "sur la base du Règlement n° 84/2013 du Ministère de l'agriculture, l'homologation ne sera accordée pour le pays et l'unité commerciale qu'après avoir effectué un examen des documents et un examen sur place". L'Argentine fait aussi observer que le Règlement n° 84/2013 du MoA, qui a remplacé le Règlement n° 50/2011 du MoA, a été remplacé par le Règlement n° 139/2014 du MoA qui, pour sa part, a été remplacé par le Règlement n° 58/2015 du MoA, qui est le règlement auquel le Brésil a fait référence.

19. Tous ces règlements sont semblables pour ce qui est de leur conception, de leur structure et même de leur teneur. Par conséquent, malgré les modifications ultérieurement apportées à la législation, il semble que la prescription relative au Certificat vétérinaire soit une prescription permanente qui existait avant l'entrée en vigueur du Règlement gouvernemental n° 95/2012.

20. L'Argentine considère que les éléments de preuve versés au dossier, y compris la réponse de l'Indonésie aux questions posées par le Brésil au titre de l'article 5:8 de l'Accord SPS, n'établissent pas que les prescriptions relatives à l'importation sont traitées dans le Règlement gouvernemental n° 95/2012 et non dans le Règlement n° 58/2015 du MoA.

21. En outre, l'Indonésie donne une explication des étapes de la procédure d'homologation pour importer de la viande de poulet et des produits à base de poulet et affirme que les retards subis par le Brésil [dans la procédure d'homologation] sont imputables à celui-ci. L'Argentine n'arrive pas à comprendre l'argument de l'Indonésie. Elle fait observer que l'Indonésie ne soutient pas qu'il existe un retard dans la procédure d'homologation pour les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet. Elle essaie plutôt de justifier l'existence de tout retard dans sa procédure d'homologation en l'imputant au fait que le Brésil n'a pas présenté certains documents concernant les prescriptions halal.

22. L'Argentine convient que les retards imputables à une action ou une inaction d'un requérant ne peuvent pas être reprochés au Membre qui exécute la procédure et que les retards qui "sont justifiés dans leur intégralité" par le besoin pour les Membres de "déterminer avec une assurance suffisante si leurs prescriptions SPS pertinentes sont respectées" ne devraient pas être considérés comme injustifiés. Cependant, cela n'est pas le cas en l'espèce. L'Argentine considère qu'une "procédure appliquée pour vérifier et assurer le respect de l'une ou plusieurs des prescriptions SPS de fond" ne devrait pas être retardée par des prescriptions non SPS. Comme l'Indonésie le reconnaît, "[l]es prescriptions halal sont imposées pour des motifs religieux plutôt que pour protéger la santé des personnes".

23. En fait, le Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques* a formulé exactement la même constatation. D'après le Groupe spécial, les retards causés par des mesures qui ne sont pas fondées sur des preuves scientifiques peuvent être considérés comme "injustifiés". Il a poursuivi en disant explicitement que "[c]e [pouvait] être le cas, par exemple, si un retard [était] causé par une demande de renseignements additionnels qui n'[avait] rien à voir avec la question de savoir si le produit pertinent satisfai[sait] aux prescriptions SPS considérées". Cela semble être exactement ce que l'Indonésie a fait, à en juger par ses propres déclarations. Le retard dans l'homologation du certificat vétérinaire a été causé par le fait allégué de ne pas avoir présenté de documents concernant les prescriptions halal, c'est-à-dire des renseignements qui "n'ont rien à voir" avec la question de savoir si la viande de poulet et les produits à base de poulet en provenance du Brésil satisfaisaient aux prescriptions SPS considérées.

24. L'Indonésie affirme que la prescription relative au certificat halal n'entre pas dans le champ d'application de l'Accord SPS parce que "les renseignements exigés pour se conformer aux prescriptions halal sont complètement différents des renseignements sanitaires et phytosanitaires fournis par les unités commerciales pour obtenir le Certificat vétérinaire international".

25. L'Argentine pense que cet argument ne renforce pas la position de l'Indonésie. Elle convient que la prescription halal n'est pas une prescription sanitaire ou phytosanitaire. En fait, les parties au présent différend s'entendent aussi sur ce point. L'Argentine considère que ce point ne fait que confirmer le fait que, comme cela a déjà été dit, l'Indonésie a occasionné un retard injustifié en imposant une prescription non SPS pour justifier un retard dans une procédure d'homologation SPS.

Allégation du Brésil au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

26. Selon l'Indonésie, lorsqu'il présente une allégation d'incompatibilité d'une mesure donnée avec l'article 4:2, conjointement avec la charge lui incombant de montrer que la mesure entre dans le champ d'application de cette disposition, le plaignant doit montrer l'existence d'un "deuxième élément", à savoir que la mesure en cause n'est pas "appliquée au titre [entre autres] d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 [comme l'article XX]". S'il ne fournit pas au moins certains éléments de preuve ou arguments concernant ces deux éléments, l'Indonésie pense que le plaignant ne peut pas établir *prima facie* qu'il y a incompatibilité avec l'article 4:2.

27. Comme bon nombre des tierces parties au présent différend, l'Argentine ne souscrit pas à l'interprétation de la charge de la preuve donnée par l'Indonésie au regard de l'article 4:2. Les arguments de l'Indonésie non seulement vont à l'encontre de la jurisprudence établie de longue date dans le cadre de l'OMC, mais s'ils étaient retenus, ils imposeraient une charge déraisonnable à la partie plaignante.

28. Premièrement, comme l'a clairement établi le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, dans la note de bas de page 1, le membre de phrase "mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC" constitue une exception ou un moyen de défense affirmatif. En outre, le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* a expliqué que la note de bas de page 1 devait être interprétée "... 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 ...". L'Indonésie reconnaît que ce membre de phrase constitue une exception. Dans sa première communication écrite, elle dit qu'"[u]n certain nombre de groupes spéciaux ont interprété ce membre de phrase comme excluant du champ d'application de l'article 4:2 les mesures appliquées au titre de diverses exceptions énoncées dans le GATT de 1994 ...".

29. Comme il est clairement établi depuis l'affaire *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, c'est à la partie défenderesse qu'il incombe d'invoquer une exception ou un moyen de défense affirmatif. En fait, citant ce différend, l'Indonésie elle-même reconnaît que dans le cas d'une disposition qui "... concerne, par définition, des moyens de défense affirmatifs, ... il devrait "incombe[r] d'établir ce moyen de défense à la partie qui s'en prévaut", à savoir le défendeur".

30. Par conséquent, selon la jurisprudence bien établie de l'OMC et les propres déclarations de l'Indonésie, il est clair qu'il appartient à la partie défenderesse d'invoquer le deuxième membre de phrase de la note de bas de page 1 en tant que moyen de défense affirmatif ou exception et de présenter des éléments de preuve indiquant qu'une mesure qui relève de cette note de bas de page n'est pas appliquée au titre d'une disposition générale ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT.

31. En outre, selon l'Indonésie, une partie alléguant qu'il y a violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture devrait d'abord montrer que la mesure relève de la catégorie des mesures spécifiées dans la note de bas de page 1. Ensuite, par exemple, elle devrait démontrer qu'elle n'est pas appliquée au titre, entre autres, de l'article XII, de l'article XIX, de l'un quelconque des alinéas a) à j) de l'article XX ou de son texte introductif et même de l'article XXI du GATT. Et il

n'est question que du GATT. Non seulement l'exercice d'argumentation serait quasiment sans fin pour le plaignant, mais également il serait tenu de présenter des arguments sans savoir à l'avance quelles exceptions ou quels moyens de défense affirmatifs seront invoqués par la partie défenderesse, si tant est qu'elle en invoque.

32. Comme les États-Unis et l'Union européenne l'ont dit dans leurs communications écrites, si l'interprétation de l'Indonésie était adoptée, il serait difficile ou quasiment impossible de faire aboutir une allégation au titre de l'article 4:2. Selon l'Argentine, l'interprétation de l'Indonésie est déraisonnable et pourrait, en fait, dissuader des parties plaignantes de présenter des allégations au titre de l'article 4:2 en raison de la charge excessive qu'elles auraient à assumer, privant cette disposition du rôle qu'elle joue en tant que l'une des obligations fondamentales de l'Accord sur l'agriculture.

Restrictions concernant l'utilisation prévue au regard des articles III:4 et XI:1 du GATT de 1994

33. Le Règlement n° 58/2015 du MoA est une législation impérative qui entre dans le champ d'application de l'article XI:1. Parmi les procédures d'importation énoncées au chapitre III du Règlement, l'article 29 j) dispose que toutes les recommandations délivrées pour les demandes acceptées préciseront au moins l'utilisation prévue, entre autres prescriptions. Ainsi, l'exposé détaillé de l'utilisation prévue est une condition de la délivrance de la recommandation relative à l'importation.

34. En outre, pour définir le champ de l'expression "utilisations prévues" pour les carcasses, les viandes et les produits transformés, l'article 31 limite expressément les utilisations de ces produits aux domaines suivants: hôtels, restaurants, restauration, branches de production, fins déterminées et, pour les produits transformés seulement, marchés modernes. Par conséquent, il peut être présumé que ces restrictions peuvent imposer à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet une condition qui est limitative, à savoir qui a un effet limitatif, d'une manière incompatible avec les obligations énoncées à l'article XI:1 du GATT de 1994.

35. De plus, selon l'Argentine, les trois éléments décrits au paragraphe 263 de la première communication écrite du Brésil pourraient être le fondement d'une violation de l'article III:4 du GATT. Tout d'abord, l'obligation de déclarer l'"utilisation prévue" dans la recommandation relative à l'importation suite à une demande présentée en ligne est une condition qui, d'après le texte même du Règlement n° 58/2015 et son application par l'Indonésie, n'est fondée sur aucun autre facteur que l'origine du produit, à savoir s'il est importé ou d'origine nationale.

36. Deuxièmement, comme on l'a déjà mentionné, le Règlement du MoA est une législation impérative. L'Argentine considère que certaines dispositions de ce règlement ont "un effet sur" l'utilisation des produits importés, et la vente et la mise en vente de ces produits sur le marché intérieur. Bien que l'Argentine soit consciente du fait qu'une interprétation large du terme "affecter" n'implique pas nécessairement que toute mesure puisse entrer dans le champ d'application de l'article III:4 du GATT de 1994, elle pense aussi que le Brésil a indiqué le lien existant entre le Règlement du MoA et les produits importés, de sorte qu'il pourrait être établi que ce règlement affecte les conditions de concurrence des produits importés sur le marché indonésien de manière telle que les produits d'origine nationale sont protégés.

37. Troisièmement, concernant l'analyse du traitement moins favorable, l'Argentine fait observer que cette restriction ne semble pas s'appliquer aux produits nationaux. En ce sens, elle considère que si certaines prescriptions sont seulement imposées aux produits importés, comme la prescription relative à l'"utilisation prévue", la simple existence de cette prescription, qui ne s'applique qu'aux produits importés, donne peut-être l'indication qu'ils sont soumis à un traitement moins favorable.

38. L'Argentine souscrit au point de vue de l'UE en ce sens que les articles XI:1 et III:4 du GATT de 1994 comprennent des obligations différentes et ont chacun leur propre critère juridique. L'article III est pertinent pour les marchandises qui ont déjà été dédouanées, alors que l'article XI:1 est pertinent pour évaluer les mesures qui affectent l'importation effective de produits. Sans faire référence à l'article XI, la note additionnelle relative à l'article III éclaire davantage l'application de l'article III. Selon cette disposition, une mesure "perçue ou imposée,

dans le cas du produit importé, au moment ou au lieu de l'importation" peut être considérée comme une mesure interne. En ce sens, pour les règlements internes qui s'appliquent aux produits importés et aux produits nationaux similaires, et qui sont appliqués au moment de l'importation pour le produit importé, c'est à une analyse au titre de l'article III que doit être donnée la priorité.

39. Comme l'UE le rappelle, pour que l'article III s'applique, la condition est que le produit importé et le produit national doivent être assujettis à la même prescription (encore que pas nécessairement identique). Une telle prescription est alors un règlement interne, mais qui est imposé à l'importation. Comme le Groupe spécial *CE – Amiante* l'a expliqué, "... le mot "comme" dans la note Ad Article III implique tout d'abord que la mesure s'applique au produit importé ainsi qu'au produit national similaire".

40. Cependant, la note additionnelle relative à l'article III n'implique pas que lorsqu'une mesure est visée par l'article III, l'article XI ne peut pas alors s'appliquer. À cet égard, il convient de rappeler que dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a considéré que, dans certaines circonstances, une mesure pouvait avoir une incidence (ou un effet) sur l'importation des produits (article XI) et sur les conditions de concurrence des produits importés sur le marché intérieur (article III).

41. Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a laissé entendre que, dans le contexte d'une mesure spécifique et dans les circonstances particulières d'une affaire, différents effets de cette mesure pouvaient relever de l'article III et de l'article XI. Cette constatation a semblé trouver son expression dans un différend ultérieur, l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*. Dans cette affaire, le Groupe spécial a examiné une mesure en vertu de laquelle, entre autres prescriptions, les sociétés n'étaient pas autorisées à importer à moins d'augmenter la teneur en éléments locaux de leur production locale par le remplacement des importations. Il a constaté que l'accroissement requis de la teneur en éléments locaux, soit par des achats auprès de producteurs nationaux soit par le développement d'une production locale, avait un effet limitatif direct sur les importations, parce qu'il était exigé des opérateurs économiques qu'ils remplacent un montant déterminé d'importations par des produits nationaux pour continuer d'importer. Le Groupe spécial a constaté que cette prescription, prise conjointement avec d'autres prescriptions, constituait une restriction à l'importation des marchandises et rendait donc la mesure incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

42. Ce qui est intéressant, c'est que dans cette affaire le Groupe spécial a constaté que la même mesure, concernant la même prescription relative à la teneur en éléments locaux, modifiait les conditions de concurrence sur le marché au détriment des produits importés. Par conséquent, les produits importés étaient soumis à un traitement moins favorable que pour les produits nationaux similaires au sens de l'article III:4 du GATT de 1994. En conséquence, il a été constaté que la mesure, pour ce qui était de la prescription relative à la teneur en éléments locaux, était aussi incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

ANNEXE C-2**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'AUSTRALIE****VUES DE L'AUSTRALIE SUR LES RÉGIMES DE LICENCES D'IMPORTATION DE L'INDONÉSIE**

1. En vertu des diverses lois indonésiennes indiquées par le Brésil¹, et par nous-mêmes et d'autres tierces parties dans des communications écrites, l'Indonésie maintient les mesures ci-après pour restreindre les importations de produits d'origine animale:

- a) prohibition de la viande de poulet et des produits à base de poulet non énumérés dans ses règlements.² Il s'agit en fait d'une prohibition au moyen de listes positives;
- b) restriction à l'importation autre que pour certaines utilisations limitées.³ Cela comprend des règles visant à empêcher la vente de produits carnés importés sur les marchés modernes et traditionnels, qui réduisent les possibilités commerciales pour les marchandises importées;
- c) périodes de validité des licences et créneaux de présentation des demandes limités. Ces mesures empêchent la planification à long terme et les arrangements contractuels, imposent des coûts additionnels aux importateurs et exportateurs lorsque la délivrance des licences est retardée, et empêchent effectivement les importations au début et à la fin de chaque période d'importation⁴;
- d) conditions fixes des licences. Cette mesure empêche les importateurs de répondre à tels ou tels changements survenus sur le marché d'importation ou d'exportation au cours d'une période d'importation⁵;
- e) restrictions en matière de transport des produits d'origine animale importés⁶; et
- f) imposition rigoureuse des prescriptions en matière d'étiquetage halal⁷ alors que ces mêmes prescriptions sont rarement imposées en ce qui concerne les produits nationaux équivalents.

L'Australie considère que ces mesures constituent des prohibitions et restrictions à l'importation incompatibles avec l'article XI:1 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (GATT de 1994) et l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*. Dans la mesure où le présent Groupe spécial constate que les restrictions à l'utilisation, à la vente et à la distribution sont des mesures internes, l'Australie considère qu'elles sont contraires à l'article III:4 du GATT de 1994.⁸

2. L'Australie partage le point de vue du Brésil selon lequel, dans la mesure où le Groupe spécial considère que les mesures de l'Indonésie sont des procédures de licences non automatiques, elles sont aussi incompatibles avec l'article 3:2 de l'*Accord sur les procédures de licences d'importation*. Comme ces procédures de licences ne mettent en œuvre aucune restriction admissible sous-jacente, leurs effets de restriction des échanges, y compris leur effet sur la planification des activités à long terme et les flux de marchandises au début et à la fin de chaque période d'importation, doivent être considérés comme "additionnels". En outre, il est manifeste que les procédures "imposent une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire" car elles n'appliquent aucune mesure admissible.

ALLÉGATIONS DE L'INDONÉSIE CONCERNANT SES MESURES

3. Dans sa communication écrite, l'Australie a indiqué qu'elle ne souscrivait pas à plusieurs des allégations formulées par l'Indonésie dans sa première communication écrite. Selon elle, les affirmations avancées par l'Indonésie en ce qui concerne l'article XI:1 du GATT de 1994 et

¹ Brésil, première communication écrite, paragraphes 49 à 56, 80 à 86 et 172 à 189.

² Brésil, première communication écrite, paragraphes 191 à 194.

³ Brésil, première communication écrite, paragraphes 195 à 199.

⁴ Brésil, première communication écrite, paragraphes 200 à 209.

⁵ Brésil, première communication écrite, paragraphes 210 à 213.

⁶ Brésil, première communication écrite, paragraphes 214 à 217.

⁷ Brésil, première communication écrite, paragraphes 136 à 139.

⁸ Brésil, première communication écrite, paragraphes 268 à 283.

l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*, et en ce qui concerne l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture* et l'article XX du GATT de 1994, ne sont pas étayées par le texte des accords visés de l'OMC et sont incompatibles avec les constatations formulées dans des rapports de groupes spéciaux antérieurs et de l'Organe d'appel.

4. Des allégations formulées par des Membres au titre à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture* ont été examinées dans un certain nombre de différends. Tel qu'indiqué dans la communication écrite de l'Australie, les groupes spéciaux *Corée – Viande de bœuf* et *Inde – Restrictions quantitatives* ont constaté que certaines mesures étaient contraires à la fois à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*.⁹

5. Comme l'Australie l'a exposé dans les grandes lignes au paragraphe 24 de sa communication écrite, elle pense comme le Brésil que les restrictions à l'importation de produits d'origine animale imposées par l'Indonésie sont des "mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits"¹⁰, qui sont prohibées au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*. Ces mesures sont aussi des "restrictions quantitatives à l'importation ... régimes d'importation discrétionnaires ... et mesures à la frontière similaires"¹¹ dont la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture* indique qu'elles sont spécifiquement prohibées au titre dudit article. Ces mesures sont contraires à l'article 4:2 par suite des mêmes effets limitatifs sur les importations qui les rendent incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Comme l'ont constaté des groupes spéciaux antérieurs, une infraction à l'article XI:1 du GATT de 1994 constituera aussi une infraction à l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*, dans les cas où la mesure figure parmi celles énumérées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2.¹²

6. L'Indonésie a aussi affirmé que les champs d'application de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article XI:1 du GATT de 1994 s'excluaient mutuellement.¹³ À ce jour, aucun groupe spécial n'a constaté que ces dispositions s'excluaient mutuellement. Compte tenu des questions systémiques que soulève la distinction entre l'accès aux marchés et la réglementation intérieure, l'Australie est d'avis que le Groupe spécial devrait examiner attentivement la classification des mesures en cause avant de tirer une conclusion. Selon elle, le Groupe spécial devrait examiner la relation entre les deux dispositions au regard de la manière dont le Brésil a qualifié ses allégations.

7. Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a constaté qu'"il y [avait] des circonstances dans lesquelles des mesures spécifiques [pouvaient] avoir des effets très divers".¹⁴ Il a ajouté que "[d]ans certaines circonstances, [des mesures spécifiques] [pouvaient] avoir une incidence concernant à la fois les conditions d'importation d'un produit et les conditions de concurrence des produits importés sur le marché intérieur au sens de l'article III:4".¹⁵ Le fait qu'un groupe spécial constate qu'une mesure a des "effets différents" (à savoir un effet définitif sur l'importation, et ensuite une modification des conditions de concurrence une fois que les marchandises sont entrées sur le marché intérieur), et par conséquent que la mesure peut à la fois constituer une mesure intérieure et une mesure à la frontière, dépendra des faits propres au différend et du champ d'application de la mesure contestée. Dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a fait observer que "ce qui revêt de l'importance lorsqu'on examine si une mesure fait partie des types de mesures visées à l'article XI:1 est la nature de cette mesure".¹⁶ Selon l'Australie, le Groupe spécial devrait examiner si une mesure peut être évaluée simultanément comme mesure à la frontière et mesure intérieure au regard de la manière dont le Brésil a qualifié ses allégations.

⁹ Rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 762 et 768. Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.238 à 5.242.

¹⁰ Article 4:2, *Accord sur l'agriculture*.

¹¹ Note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*.

¹² Rapports des groupes spéciaux *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 762; et *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.238 à 5.242.

¹³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 81 à 89.

¹⁴ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.296.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.372.

8. L'Australie relève que les règlements qui donnent effet aux mesures en cause dans le présent différend ont souvent été remplacés. Il en a résulté une incertitude juridique et un manque de transparence permanents, sans que cela donne lieu à un changement important.¹⁷ L'Australie considère qu'afin d'arriver à une solution positive d'un différend¹⁸, il importe que le Groupe spécial se prononce et fasse des recommandations sur les mesures en cause, sans tenir compte des modifications que l'Indonésie peut avoir apportées à ses règlements, qui ne donnent effectivement lieu à aucun changement substantiel. À cet égard, la qualification de la mesure par le Groupe spécial sera importante.

9. Dans sa première communication écrite, l'Indonésie affirme qu'indépendamment du point de savoir s'il est constaté que ses mesures sont incompatibles avec les règles de l'OMC au titre de divers accords, ces mesures sont néanmoins justifiées au regard de l'article XX du GATT de 1994.¹⁹ L'Australie ne souscrit pas aux allégations de l'Indonésie selon lesquelles plusieurs de ses mesures peuvent être justifiées au titre des exceptions prévues à l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994. L'Indonésie ne présente aucun élément de preuve convaincant à l'appui de ses allégations selon lesquelles ces mesures sont conçues ou "nécessaires" pour réaliser ces objectifs ou selon lesquelles elle a envisagé des mesures de remplacement moins restrictives pour le commerce. Elle n'a pas non plus démontré qu'elle maintenait des mesures équivalentes pour faire face à tels ou tels risques semblables allégués présentés par des produits nationaux similaires. Le Groupe spécial devrait donc conclure que ces mesures ne satisfont pas aux critères énoncés dans les exceptions prévues à l'article XX, et qu'elles constituent aussi "[une] discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, [ou] une restriction déguisée au commerce international", contrairement à ce que prescrit le texte introductif de l'article XX.

CONCLUSION

10. En conclusion, l'Australie considère que les prohibitions et restrictions à l'importation de produits d'origine animale imposées par l'Indonésie sont manifestement incompatibles avec les obligations lui incombant dans le cadre de l'OMC au titre du GATT de 1994, de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord sur les procédures de licences d'importation*. En ce qui concerne le GATT de 1994, elle considère en outre que ces mesures ne peuvent être justifiées au titre d'aucune des exceptions prévues à l'article XX du GATT de 1994. L'Australie est en outre préoccupée par le fait que les mesures en cause ont souvent été modifiées, créant une plus grande incertitude pour les importateurs et les exportateurs, afin que l'Indonésie réalise sa politique d'autosuffisance de grande envergure.

¹⁷ Brésil, première communication écrite, paragraphes 57 et 58.

¹⁸ Article 3:7 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (Mémoire d'accord).

¹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 179 à 192, 209 à 217, 232 à 234, 295 à 302 et 342 à 355.

ANNEXE C-3**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU CANADA****I. INTRODUCTION**

1. Le Canada intervient dans le présent différend en raison de son intérêt systémique, en tant qu'exportateur important de produits agricoles, y compris d'animaux et de produits d'origine animale, dans l'interprétation correcte de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'*Accord sur l'agriculture*.

II. MESURES DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS DE L'INDONÉSIE

2. Les diverses lois et réglementations maintenues par l'Indonésie qui constituent son régime de contrôle des importations se recoupent pour ce qui est de leur fond et, selon le Canada, elles apparaissent être conçues pour fonctionner comme un tout intégré.

3. Plusieurs des mesures en cause font référence d'une certaine façon à l'"insuffisance de la production locale" en tant que condition préalable à l'approbation de l'importation. D'autres mesures apparaissent imposer des restrictions à l'utilisation finale de la viande de poulet et des produits à base de poulet. Il existe aussi une liste positive des marchandises pouvant être importées qui semble prohiber l'importation des produits qui n'y figurent pas. Un processus d'approbation en plusieurs étapes pour l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet confère un vaste pouvoir discrétionnaire aux décideurs et apparaît exiger des importateurs qu'ils repassent à travers tout le processus s'ils veulent continuer d'importer des produits au-delà de la "durée de validité" prescrite. Les prescriptions en matière d'expédition exigent que les carcasses, les viandes et/ou les produits transformés soient transportés directement depuis leur pays d'origine jusqu'à leur point de destination en Indonésie. Enfin, une mesure en cause apparaît exiger un certificat vétérinaire international valable comme condition préalable à l'importation.

III. ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994

4. L'article XI:1 du GATT de 1994 énonce l'obligation générale d'éliminer les restrictions quantitatives. Ce faisant, il exprime l'un des principes de base qui sous-tendent le GATT de 1994, à savoir l'idée que les mesures tarifaires sont préférables aux mesures à la frontière qui restreignent le volume des échanges et faussent les prix. Ainsi, les mesures qui imposent des prohibitions ou restrictions à l'importation, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation de produits, autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, sont incompatibles avec le GATT de 1994.¹

5. L'Organe d'appel a observé que l'utilisation du mot "quantitatives" dans le titre de la disposition indiquait que "l'article XI du GATT de 1994 couv[rait] les prohibitions et les restrictions qui [avaient] un effet limitatif ... sur la quantité ... d'un produit qui [était] importé ou exporté".² Cependant, il a aussi fait observer que l'article XI:1 ne couvrait pas "toutes les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation".³ Pour qu'une mesure relève de l'article XI:1, elle doit "limite[r] l'importation ou l'exportation de produits".⁴

6. L'Organe d'appel a aussi indiqué que l'expression "l'application en [est] faite au moyen de" laissait entendre que l'article XI:1 couvrait non seulement les mesures qui prévoyaient des prohibitions ou restrictions, telles que des limites quantitatives ou des contingents, mais également les mesures "au moyen desquelles une prohibition ou restriction [était] produite ou

¹ Rapports des groupes spéciaux *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.128 et 5.129; *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.233; et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.248.

² Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 320.

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

⁴ *Ibid.*

entr[ait] en application".⁵ Il a en outre déclaré que "[d]ans le contexte des formalités ou prescriptions à l'importation, l'article XI:1 exige[ait] un examen du point de savoir si ces mesures elles-mêmes produi[saient] un effet limitatif sur les importations".⁶

7. De plus, pour démontrer qu'une mesure a un effet limitatif sur les importations, le plaignant n'est pas tenu de produire des éléments de preuve de ses effets réels sur le commerce. 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".⁷ C'est parce que l'article XI:1 "régit la protection des possibilités de concurrence", et non celle des courants commerciaux.⁸

8. L'Organe d'appel a observé que le terme "prohibition" était défini de la manière suivante: "interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné".⁹ Cela laisse entendre que pour qu'une mesure constitue une "prohibition" elle doit proscrire tout le commerce du produit en question.

9. En revanche, le critère juridique à appliquer pour déterminer si une mesure "restreint" les importations consiste à examiner: 1) l'effet limitatif des conditions imposées aux importations et 2) l'effet négatif sur la condition des possibilités de concurrence des produits importés similaires.¹⁰

A. Le Groupe spécial doit qualifier à bon droit les mesures relevant du régime de licences de l'Indonésie de restrictions ou prohibitions

10. Selon le Canada, diverses mesures relevant du régime de contrôle des importations de l'Indonésie apparaissent être conçues pour protéger et favoriser la branche de production nationale du poulet. Le Canada ne se prononce pas définitivement sur la qualification correcte des diverses mesures mentionnées par le Brésil, mais il fait observer que la plupart des mesures en cause apparaissent relever plus facilement de la catégorie des restrictions à l'importation visées à l'article XI:1. Seul le retard allégué dans l'engagement et l'achèvement de la procédure d'homologation sanitaire exigée pour permettre les exportations brésiliennes de viande de poulet et de produits à base de poulet semble fonctionner comme une prohibition générale *de facto*. Cela est dû au fait qu'en n'engageant pas et n'achevant pas le processus d'homologation, l'Indonésie a empêché les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet en provenance du Brésil sur le territoire indonésien depuis 2009.

11. Le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a repris le sens du mot "restriction" tel que l'avaient interprété des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel:

Le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a également fait observer que le sens ordinaire du terme "restriction" était "une limitation de l'action, une condition qui limite ou une régulation". Le Groupe spécial *Inde – Automobiles* et l'Organe d'appel dans l'affaire *Chine – Matières premières* ont souscrit à cette interprétation. Dans l'affaire *Chine – Matières premières*, l'Organe d'appel a ajouté que le terme "restriction" "faisait généralement référence à quelque chose qui avait un effet limitatif".¹¹

12. Dans l'affaire *Colombie – Bureaux d'entrée*, le Groupe spécial a confirmé le raisonnement tenu par le Groupe spécial *Inde – Automobiles* selon lequel une "restriction" ne pouvait pas désigner seulement une "prohibition" à l'importation, puisque l'article XI:1 s'applique à la fois aux prohibitions et aux restrictions à l'importation.¹² De même, une prohibition ne peut pas seulement signifier qu'il existe des restrictions à l'importation. Cette distinction devrait de la même manière

⁵ *Ibid.*, paragraphe 5.218.

⁶ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.245.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 5.217.

⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, paragraphe 11.20.

⁹ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319.

¹⁰ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.234.

¹¹ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.452. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.129; et *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.269 et 7.270; et les rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319.

¹² Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.234.

être dûment reflétée dans l'évaluation des allégations du Brésil par le Groupe spécial puisque le Brésil fait à la fois référence à la mesure générale et aux mesures individuelles comme ayant pour fonction de limiter les importations de viande de poulet et de produits à base de poulet et en tant que prohibition générale à l'importation. Le fait d'amalgamer ainsi les termes "prohibition" et "restriction" est susceptible d'élargir le sens du terme "restriction" et l'interprétation des mesures qui constituent une restriction à l'importation. Il faudrait éviter de faire un tel amalgame.

13. Le Canada estime que la liste positive maintenue par l'Indonésie concernant la viande de poulet et les produits à base de poulet apparaît fonctionner comme une restriction plutôt que comme une prohibition complète visée à l'article XI:1 car elle n'exclut des importations que certaines sous-catégories de viande de poulet et de produits à base de poulet.

14. Le Canada pense comme le Brésil que la conception et la structure du régime de licences d'importation imposent une charge procédurale aux importateurs et découragent les importations, affectant de manière négative les conditions de concurrence et limitant les importations.¹³

15. Entre-temps, la possibilité que des restrictions additionnelles soient mises en œuvre en vertu du pouvoir discrétionnaire conféré au Ministre dans le cadre du régime d'importation de la viande de poulet et des produits à base de poulet de l'Indonésie peut affecter les décisions commerciales des acteurs privés qui voudront éviter les importations. Le Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation* a constaté qu'un pouvoir discrétionnaire complètement opaque et absolu exercé par des entités gouvernementales sur les licences d'importation créait une incertitude pour les importateurs de marchandises et représentait donc une restriction qui était contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.¹⁴ Par conséquent, une mesure qui ne comporte pas de critères et qui confère un pouvoir discrétionnaire excessivement vaste pour déterminer si les approbations nécessaires seront accordées, et par voie de conséquence si la licence d'importation sera délivrée, constitue vraisemblablement une restriction à l'importation qui est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

B. Le Groupe spécial doit évaluer si des mesures individuelles ou les effets cumulatifs des mesures fonctionnent comme une prohibition *de facto* à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet

16. Les effets limitatifs sur les importations ou les effets négatifs sur les conditions de concurrence des importations au regard de l'article XI:1 du GATT de 1994 devraient être qualifiés de "prohibition" seulement dans les cas où les effets sont tellement forts qu'ils empêchent complètement l'entrée des marchandises visées. Dans les cas où une mesure individuelle ou l'effet cumulatif de nombreuses mesures fonctionne de manière à créer une prohibition *de facto* à l'importation, il doit alors être constaté que ces mesures sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994. Par conséquent, le Groupe spécial doit examiner si l'effet cumulatif des mesures en cause fonctionne comme une interdiction complète *de facto* de la viande de poulet et des produits à base de poulet en provenance du Brésil.

17. Les retards accusés par la certification vétérinaire et les prescriptions en matière de transport direct pour la viande de poulet et les produits à base de poulet apparaissent fonctionner comme une prohibition *de facto* de la viande de poulet et des produits à base de poulet en provenance du Brésil, même si, telles qu'elles sont libellées, ces mesures ne prohibent pas les importations de ces produits.

18. Le Canada rappelle qu'une prohibition a été définie comme instituant une interdiction légale visant un produit. Le critère juridique appliqué par le Groupe spécial devrait maintenir ce seuil. Tout ce qui serait inférieur à une "interdiction légale", que ce soit *de facto* ou *de jure*, devrait encore être évalué comme une restriction à l'importation.

¹³ Règlement n° 05/M-DAG/PER/1/2016 du Ministère du commerce, pièce BRA-03.

¹⁴ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.467.

IV. ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE: ANALYSE DES MESURES NON TARIFAIRES PROHIBÉES**A. Critère juridique à appliquer**

19. En vertu de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, les Membres de l'OMC ont l'obligation de ne pas maintenir de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni de recourir ou de revenir à de telles mesures.¹⁵ La note de bas de page 1 donne des exemples de mesures visées à l'article 4:2. Le Membre de l'OMC qui adopte ou maintient une mesure du type de celles énumérées dans la note de bas de page 1 contrevient à l'article 4:2.

B. Mesures de l'Indonésie: restriction quantitative à l'importation, régime d'importation discrétionnaire ou "mesure à la frontière similaire"?**1. Condition relative à l'insuffisance au niveau national**

20. La législation-cadre de l'Indonésie, telle qu'appliquée au moyen de son régime de licences d'importation, prévoit seulement la possibilité d'importer du poulet et des produits à base de poulet lorsque le gouvernement juge que la production nationale est insuffisante pour alimenter le marché. En outre, les lois et règlements établissant le régime de licences d'importation de l'Indonésie ne prévoient pas de critères explicites au moyen desquels le gouvernement doit déterminer l'insuffisance au niveau national. Selon le Canada, cela donne fortement à penser que la condition relative à l'"insuffisance au niveau national" de l'Indonésie fonctionne comme une restriction quantitative à l'importation. Si, toutefois, la condition relative à l'"insuffisance au niveau national" de l'Indonésie ne constitue pas une restriction quantitative à l'importation, elle devrait aussi être évaluée au regard de la catégorie des "régimes d'importation discrétionnaires". Si cette condition ne correspond pas tout à fait au sens d'une restriction quantitative à l'importation ou d'un régime d'importation discrétionnaire, elle devrait aussi être évaluée pour déterminer si elle correspond au sens d'une "mesure à la frontière similaire autre que les droits de douane proprement dits".

2. Créneaux de présentation des demandes stricts et courtes périodes de validité des licences

21. Le créneau d'un mois pour la présentation des demandes de recommandations et d'autorisations d'importation de l'Indonésie qui précède immédiatement la période de validité de trois mois des licences d'importation limite la quantité des importations de poulet et de produits à base de poulet pendant plusieurs semaines au cours de chaque trimestre d'une année donnée. Si les créneaux de présentation des demandes stricts et les courtes périodes de validité des licences de l'Indonésie ne devaient pas constituer en soi des restrictions quantitatives à l'importation, étant donné qu'ils ont pour effet de limiter la quantité des importations de poulet et de produits à base de poulet, ils devraient être considérés comme des "mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits".

3. Restrictions relatives à l'utilisation finale

22. Les prescriptions relatives à l'utilisation finale de l'Indonésie pour le poulet et les produits à base de poulet prohibent l'importation de ces produits sauf pour certaines fins spécifiques, restreignant en totalité ou en partie l'accès au marché indonésien. Les Listes de concessions de l'Indonésie annexées au GATT de 1994 ne prévoient pas ces restrictions. Si les prescriptions de l'Indonésie relatives à l'utilisation finale ne devaient pas constituer en soi des restrictions quantitatives à l'importation, étant donné qu'elles ont pour effet de restreindre l'accès au marché indonésien, en totalité ou en partie, elles devraient être considérées comme des mesures à la frontière similaires qui sont semblables ou ressemblent aux mesures non tarifaires énumérées dans la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2.

¹⁵ Article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, tel qu'il figure à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC (article 4:2).

V. CONCLUSION

23. Le Canada invite le Groupe spécial à prendre en compte les observations précédentes au moment d'évaluer si les mesures de l'Indonésie respectent collectivement et/ou individuellement les prescriptions de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

ANNEXE C-4**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE**

1. L'Union européenne intervient dans la présente affaire en raison de l'intérêt systémique qu'elle a dans l'interprétation et l'application correctes et cohérentes des accords visés et des autres documents pertinents, ainsi que du caractère multilatéral des droits et obligations qui y sont énoncés, s'agissant en particulier de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994), de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord sur les procédures de licences d'importation (Accord sur les licences d'importation) et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). Le présent résumé analytique incorpore les observations formulées par l'Union européenne lors de l'audition des tierces parties, le 14 juillet 2016, et dans sa réponse du 2 août 2016 aux questions écrites posées par le Groupe spécial.

2. La présente affaire concerne un certain nombre de mesures de l'Indonésie qui restreignent l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet. L'Union européenne pense que les mesures contestées par le Brésil constituent des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Leur justification au titre de l'article XX du GATT de 1994 est peu vraisemblable pour la plupart d'entre elles et est au moins douteuse en ce qui concerne la prescription relative à l'utilisation prévue. Le fonctionnement combiné des diverses caractéristiques du système de licences d'importation de l'Indonésie, y compris les demandes présentées aux diverses autorités et les documents délivrés par celles-ci, les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité très limités pour les licences d'importation, et les conditions fixes de ces dernières, est aussi problématique au regard de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation. Les principaux arguments juridiques avancés par l'Union européenne dans ses communications écrites sont résumés ci-après.

3. S'agissant du champ d'application des diverses dispositions en jeu, l'Union européenne ne voit pas de conflit entre les dispositions de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Aux fins de l'analyse dans la présente procédure, les deux dispositions contiennent des obligations semblables quant au fond, en particulier une charge de la preuve identique en ce qui concerne les exceptions prévues au titre de l'article XX du GATT de 1994. Par conséquent, elles s'appliquent simultanément aux mesures en cause, sans ordre d'analyse obligatoire. L'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation s'applique seulement aux restrictions de procédure (prescriptions d'un caractère formel, administratif), et non aux restrictions de fond (le régime d'importation lui-même), que les procédures de licences d'importation non automatiques mettent en œuvre. Ces restrictions de procédure peuvent être contestées simultanément au titre de l'article 3:2 de l'Accord sur les licences d'importation et de l'article XI:1 du GATT de 1994¹, sans ordre d'analyse obligatoire.

4. Concernant la mesure globale alléguée prenant la forme d'une "interdiction d'importer générale" frappant la viande de poulet et les produits à base de poulet en provenance du Brésil, l'Union européenne invite le Groupe spécial à examiner individuellement toutes les mesures constituant la mesure globale alléguée avant d'examiner la mesure globale alléguée composée de ces mesures. Selon l'Union européenne, en principe, seules les composantes qui sont elles-mêmes non conformes au droit de l'OMC devraient être prises en compte pour évaluer l'existence de la mesure globale. L'approche à adopter pourrait toutefois être différente dans les cas où les mesures individuelles (certaines d'entre elles) sont indissociables les unes des autres ou de la mesure globale.

5. Les éléments qu'un plaignant doit étayer sont l'imputation de la mesure au défendeur, la teneur précise de la mesure et telles ou telles caractéristiques additionnelles pertinentes pour le type spécifique de mesure en jeu. Ce que sont ces caractéristiques additionnelles dépend de la manière dont la mesure a été décrite ou qualifiée par le plaignant.² Dans la présente affaire, d'après la description faite par le Brésil de la mesure globale, cette caractéristique additionnelle

¹ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.244.

² Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 et 5.110.

consiste dans le fait que les mesures individuelles, liées les unes aux autres en vertu de l'objectif de politique générale sous-jacent de protection de la production nationale, fonctionnent ensemble de façon à constituer une interdiction d'importer totale. Il doit découler de la conception et des principes de base du système global que celui-ci représente plus que la somme des mesures individuelles. Métaphoriquement parlant, la mesure globale ressemble à un "bouquet" de fleurs qui, de par sa composition et son arrangement, représente manifestement plus que les fleurs individuelles éparpillées sur le sol. Lorsqu'il examine si les composantes individuelles fonctionnent ensemble comme une mesure unique distincte de ses composantes, le Groupe spécial doit procéder à une évaluation globale du système tout entier, en prêtant une attention particulière aux effets globaux et à l'objectif de politique générale sous-jacent. L'objectif sous-jacent est un élément central; il peut être considéré comme la "colle" qui assemble les mesures individuelles pour former la mesure globale.

6. S'agissant de la question de savoir si la prescription relative à l'utilisation prévue relève des articles III:4 et XI:1 du GATT de 1994, l'Union européenne invite le Groupe spécial à examiner la conception et les principes de base de la mesure. De par sa conception et ses principes de base, la prescription semble être une mesure à la frontière relevant de l'article XI:1 du GATT de 1994 (plutôt qu'une "mesure derrière la frontière" relevant de l'article III:4 du GATT de 1994). La mesure a une incidence potentielle nette sur les volumes des échanges et, en particulier, l'Union européenne n'a vu aucun élément de preuve de l'existence d'une législation intérieure équivalente restreignant les utilisations de la viande congelée nationale de la même manière que pour la viande congelée importée. La mesure ne peut donc pas être considérée comme une mesure intérieure visée dans la note additionnelle relative à l'article III du GATT de 1994.³ Si l'Indonésie devait montrer qu'un tel règlement intérieur vraiment équivalent existe, l'évaluation serait différente.

7. Pour ce qui est du critère dit de la "similarité" au titre de l'article III:4, le Groupe spécial ne devrait pas appliquer de façon mécanique les différents critères établis par la jurisprudence (propriétés physiques, utilisations finales, goûts et habitudes des consommateurs, et classification tarifaire). Il devrait plutôt analyser quels sont les produits qui se trouvent dans un rapport de concurrence au moins sur un certain segment du marché.⁴ Il est crucial que l'univers des produits situés de part et d'autre de l'équation (importés et nationaux) soit exactement le même.

8. Concernant un retard injustifié allégué de la part des autorités compétentes pour engager et achever les procédures d'homologation au sens de l'article 8 et de l'Annexe C.1 a) de l'Accord SPS, l'Union européenne est d'avis que l'inaction des requérants ne peut être pertinente pour justifier ce retard que si elle a trait au fait de ne pas avoir présenté des documents ou autres éléments de preuve exigés pour procéder à l'évaluation des risques ou à d'autres contrôles destinés à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. Le fait que la législation nationale subordonne l'achèvement d'une procédure prévue dans l'Accord SPS au respect par les requérants d'autres prescriptions sans rapport avec les objectifs de cet accord ne devrait pas, quelle que soit la nature de ces prescriptions et leur compatibilité en fin de compte avec les obligations contractées dans le cadre de l'OMC, justifier à lui seul l'inaction des autorités compétentes pour appliquer la procédure d'homologation SPS.

³ Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphes 8.91 à 8.95.

⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphes 101 à 103 (et les affaires qui y sont citées); et rapport de l'Organe d'appel *Philippines – Spiritueux distillés*, paragraphes 121 et 220.

ANNEXE C-5**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU JAPON****I. Relation entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994**

1. Bien que l'Indonésie fasse valoir que la "différence entre la façon dont l'équilibre est établi entre les obligations et les droits des Membres" au titre, d'une part, de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et, d'autre part, des articles XI:1 et XX du GATT de 1994 "entraîne un conflit au sens de l'article 21:1" de l'Accord sur l'agriculture¹, le Japon ne souscrit pas à cet argument. L'interprétation de l'Indonésie n'est pas étayée par la jurisprudence de l'OMC telle qu'établie dans les affaires *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*² et *Inde – Restrictions quantitatives*³, dans lesquelles il a été constaté que certaines mesures étaient contraires à la fois à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et à l'article XI:1 du GATT de 1994. De plus, il n'y a aucun conflit entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994. Un plaignant alléguant une violation de l'article 4:2 n'a pas besoin de démontrer que la mesure contestée n'est pas une mesure appliquée au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, s'il décide de ne pas contester la mesure au titre de telles ou telles autres dispositions ou lorsqu'un défendeur décide de ne pas invoquer d'autres dispositions dans sa défense.

2. En tout état de cause, dans le présent différend, le plaignant invoque à la fois l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XI:1 du GATT de 1994 et le Groupe spécial a le pouvoir discrétionnaire de décider de l'ordre d'analyse de ces violations alléguées.

II. Prohibition générale

3. Le Brésil fait valoir qu'une fois combinées, six mesures contestées imposent une interdiction générale à l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet.⁴ Dans son examen de cette allégation, le Groupe spécial devrait s'inspirer de la constatation formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation* selon laquelle, outre l'imputabilité et la teneur précise de la mesure contestée qui doivent être établies dans chaque différend porté devant l'OMC, le plaignant peut être tenu de démontrer "d'autres éléments en fonction des caractéristiques particulières ou de la nature de la mesure contestée"⁵ pour prouver l'existence d'une mesure en cause. Le Japon fait aussi observer que, dans la même affaire, l'Organe d'appel a dit ce qui suit: "un plaignant qui conteste une mesure unique composée de plusieurs instruments différents aura normalement besoin de présenter des éléments de preuve montrant comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une mesure unique et comment une mesure unique existe en étant distincte de ses composants".⁶

4. De plus, le Japon est d'avis que, même si le Groupe spécial peut commencer son évaluation en examinant l'incompatibilité de chaque élément de la prohibition générale avec les règles de l'OMC, cette évaluation n'est pas suffisante pour conclure que la prohibition générale est incompatible avec l'obligation de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC. Cette interprétation est conforme à la constatation du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, qui a dit ce qui suit: "Pour examiner si l'une ou la totalité des mesures, individuellement, peuvent entraîner un manquement aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC, la question centrale à laquelle il faut répondre est de savoir si chacune des mesures a certains effets concrets par elle-même. Nous

¹ Indonésie, PCE, paragraphe 74.

² Rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, WT/DS161/169/R, 31 juillet 2000, paragraphe 762.

³ Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, WT/DS90/R, 6 avril 1999, paragraphes 5.241 et 5.242.

⁴ Brésil, PCE, paragraphes 74 à 76.

⁵ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, WT/DS438/444/445/AB/R, 15 janvier 2015, paragraphe 5.104.

⁶ *Ibid.*, paragraphe 5.108.

voulons dire par là que chaque mesure devrait constituer un instrument ayant une existence fonctionnelle qui lui est propre, c'est-à-dire qu'elle devrait faire quelque chose de concret, indépendamment de tout autre instrument, pour pouvoir donner lieu indépendamment à un manquement aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC."⁷ Cette constatation indique que la prohibition générale devrait exister en étant distincte de ses éléments, et c'est cette nature de la prohibition générale qui devrait être évaluée pour examiner la compatibilité avec les règles de l'OMC.

5. En tout état de cause, le Groupe spécial devrait évaluer minutieusement l'interaction et le fonctionnement de chaque élément de la prohibition générale afin de décider si cette prohibition existe et si la combinaison de chaque élément amène à formuler une constatation d'incompatibilité avec les règles de l'OMC parce qu'une telle incompatibilité de la prohibition générale ne devrait pas être constatée simplement en combinant divers éléments en une mesure unique.

III. Utilisation prévue

6. L'Indonésie fait valoir que l'article III:4 du GATT de 1994, qui concerne les mesures intérieures, et l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, qui concernent les mesures à la frontière, s'excluent mutuellement et que seul l'article III:4 s'applique en l'espèce. Le Japon estime que pour décider d'appliquer l'article III:4 ou l'article XI:1 le Groupe spécial devrait être guidé par la structure, la conception et les principes de base de la mesure contestée. Bien que la prescription relative à l'utilisation prévue imposée en l'espèce soit une prescription en matière de licences d'importation, ce qui laisse penser que la mesure est visée par l'article XI:1, si le Groupe spécial constate qu'une mesure semblable s'applique aux produits similaires nationaux de l'Indonésie, il serait approprié d'appliquer l'article III:4.

IV. Article XI:1 du GATT de 1994

7. Le Japon partage l'avis du Brésil selon lequel toute "prohibition" ou "restriction" à l'importation peut être considérée comme une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994, si cette restriction pouvait avoir des effets limitatifs sur l'importation de produits en provenance d'autres Membres.⁸ L'article XI:1 ne fixe pas un seuil élevé en ce qui concerne les effets limitatifs que doit avoir une mesure pour constituer une "restriction". En fait, il existe des effets limitatifs lorsqu'une mesure restreint les possibilités d'importation, limitant ainsi la capacité d'un produit importé de faire concurrence.^{9,10}

8. S'agissant des moyens ou caractéristiques qui peuvent avoir un "effet limitatif" au titre de l'article XI:1, le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a expliqué ce qui suit: "un certain nombre de groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ont reconnu que l'article XI:1 s'appliquait aux mesures 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, tous facteurs qui ont des conséquences sur la situation concurrentielle d'un importateur" et "ces affaires étaient fondées sur la conception de la mesure et sa capacité d'influer défavorablement sur les importations".¹¹ De même, dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, le Groupe spécial a constaté que la procédure DJAI (au cours de laquelle un importateur doit déposer une DJAI

⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, WT/DS194/R, 29 juin 2001, paragraphe 8.85.

⁸ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, WT/DS438/444/445/R, 26 juin 2014, paragraphe 6.363.

⁹ Par exemple, rapport du Groupe spécial *Argentine – Peaux et cuirs*, WT/DS155/R, 16 février 2001, paragraphe 11.20; rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, WT/DS146/175/R, 21 décembre 2001, paragraphes 7.269 et 7.270; et rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, WT/DS302/R, 26 novembre 2004, paragraphe 7.261.

¹⁰ Comme il l'a indiqué dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial aux tierces parties après sa première réunion, le Japon considère que l'argument de l'UE mettant l'accent sur la *dimension quantitative discernable* d'une mesure accorde trop d'importance à l'aspect quantitatif qui est nécessaire pour que la mesure ait un effet limitatif. L'argument de l'UE semble impliquer une charge additionnelle non nécessaire consistant à prouver "la dimension quantitative discernable de la mesure, sous la forme d'un effet limitatif de la quantité ou valeur" afin de démontrer l'existence d'un effet limitatif au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.

¹¹ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, WT/DS366/R, 27 avril 2009, paragraphe 7.240.

(déclaration d'importation préalable sous serment) et obtenir le statut "Sortie" pour importer des marchandises en Argentine) avait un effet limitatif parce qu'"elle a) restreignait l'accès aux marchés pour les produits importés en Argentine, car l'obtention d'une DJAI ayant le statut "Sortie" n'était pas automatique; b) créait une incertitude quant à la capacité d'importer du requérant; c) ne permettait pas aux entreprises d'importer autant qu'elles le souhaitent ou que de besoin indépendamment de leurs résultats à l'exportation; et d) imposait une lourde charge aux importateurs qui n'avaient aucun rapport avec leurs activités d'importation normales".¹² En somme, les prohibitions ou restrictions à l'importation imposées au fond par n'importe quel moyen sont contraires à l'article XI:1.¹³

9. Les trois considérations suivantes étaient aussi une interprétation large du concept d'"effets limitatifs" et, par voie de conséquence, du terme "restriction" figurant à l'article XI:1 du GATT de 1994:

- a) l'un des principes fondamentaux du GATT de 1994 est que les mesures restrictives pour le commerce autres que les droits de douane sont prohibées à moins qu'elles ne soient expressément autorisées au titre de l'article XI:2 ou justifiées par les exceptions explicites prévues à l'article XX du GATT de 1994;
- b) les mesures qui sont exclues de la prohibition visée à l'article XI:1 sont spécifiquement mentionnées à l'article XI:1 lui-même ("droits de douane, taxes ou autres impositions") et à l'article XI:2, et toutes les autres mesures ayant des effets limitatifs étaient donc censées être prohibées au titre de l'article XI:1; et
- c) bien que l'application d'un seuil élevé en ce qui concerne les effets limitatifs pourrait entraîner le contournement des disciplines du GATT pour des mesures n'ayant pas d'objectifs de politique générale sous-jacents justifiables, il n'est pas vrai que, selon une interprétation large du concept d'effets limitatifs, les restrictions commerciales légitimes fassent l'objet d'une prohibition déraisonnable parce que les restrictions à l'importation qui servent des objectifs de politique générale justifiables pourraient être justifiées au titre des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT de 1994 et donc dûment prise en compte au regard des disciplines du GATT.

V. Article XX du GATT de 1994

10. Enfin, le Japon invite le Groupe spécial à évaluer soigneusement les allégations de l'Indonésie au titre de l'article XX du GATT de 1994. En particulier, les arguments avancés par l'Indonésie au titre de l'article XX a), b) et d) devraient être soigneusement évalués afin de déterminer si les objectifs allégués sont suffisamment spécifiques et si les mesures sont conçues et sont nécessaires pour réaliser les objectifs de politique générale énumérés dans ces dispositions.

¹² Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.474. (pas d'italique dans l'original) Cette constatation n'a pas été infirmée par l'Organe d'appel (voir les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.287 et 5.288).

¹³ D'autres exemples sont: la condition d'équilibrage des échanges car "le constructeur n'est pas libre d'importer autant d'ensembles ou de composants soumis à restriction qu'il pourrait importer sans cela, dans la mesure où le montant des exportations qu'il peut effectuer est soumis à une limite précise" (Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.320 à 7.322.); et tout ce qui suit: i) les licences sont octroyées en fonction du "bien-fondé de la demande, la définition de ce terme n'étant pas précisée", ii) seuls des organismes publics peuvent obtenir des licences pour importer certains produits, et iii) soumettre à des restrictions les entités qui pourraient obtenir des licences d'importation et les raisons pour lesquelles elles pourraient en obtenir parce que les régimes de licences fonctionnaient de telle sorte que "certaines importations [pouvaient] ne pas être autorisées" à cause du produit ou de l'importateur potentiel concerné. (Rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.125, 5.129, 5.137, 5.139, 5.140 et 5.142)

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

1. Depuis 2009, l'Indonésie a promulgué une série de lois et règlements qui prohibent et restreignent les importations de produits agricoles lorsque la production nationale est jugée suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Ces instruments se traduisent par des régimes de licences d'importation complexes qui sont à la base d'une stratégie gouvernementale qui a été rendue publique et qui vise à réduire les importations afin d'encourager la production agricole nationale dans l'espoir d'atteindre l'autosuffisance alimentaire.

2. Selon la Nouvelle-Zélande, le régime d'importation de l'Indonésie est incompatible avec les obligations de fond contractées dans le cadre de l'OMC. En particulier, comme elle l'a fait valoir dans l'affaire *Indonésie – Importations de produits horticoles, d'animaux et produits d'origine animale* (DS477/DS478), la Nouvelle-Zélande considère que plusieurs éléments du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les produits d'origine animale (y compris la viande de poulet et les produits à base de poulet) sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

I. CONTEXTE FACTUEL

3. L'Indonésie maintient un cadre global de lois qui sous-tendent ses régimes d'importation de poulet et d'autres produits d'origine animale. En particulier, la Loi n° 18/2009, telle que modifiée par la Loi n° 41/2014 (la "Loi sur les animaux"), la Loi n° 18/2012 (la "Loi sur les produits alimentaires"), la Loi n° 7/2014 (la "Loi sur le commerce") et la Loi n° 19/2013 (la "Loi sur les exploitants agricoles") établissent un cadre au moyen duquel les importations de produits d'origine animale sont prohibées dans les cas où la production nationale est jugée suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Conformément à ces lois, l'Indonésie a promulgué des règlements au moyen desquels des prohibitions et restrictions additionnelles à l'importation sont appliquées.

4. Comme on l'a déjà dit, il existe un recoupement important entre les mesures en cause dans le présent différend et celles contestées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis dans les affaires DS477/DS478.¹ En particulier, dans ces différends, les mesures ci-après sont contestées:

- a. prohibition au moyen de "listes positives" concernant les produits d'origine animale non énumérés, qui prohibe l'importation de produits d'origine animale non énumérés dans les règlements pertinents;
- b. restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution de produits d'origine animale importés (y compris la viande de poulet et les produits à base de poulet), qui prohibent l'importation de tous les produits d'origine animale importés pour certaines utilisations;
- c. créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les recommandations relatives à l'importation du MoA et les autorisations d'importation du MoT, qui prévoient que les autorisations d'importation ne peuvent être demandées que pendant des créneaux de présentation des demandes limités et ne sont valables que pour des périodes limitées;
- d. conditions fixes des licences pour les recommandations relatives à l'importation du MoA et les autorisations d'importation du MoT, qui empêchent l'importation par les importateurs, pendant une période de validité, de produits d'un type différent, en plus grande quantité, en provenance d'un autre pays, ou par un point d'entrée différent de ceux spécifiés dans une recommandation relative à l'importation du MoA et une autorisation d'importation du MoT;

¹ Voir Nouvelle-Zélande, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS477/9, distribuée le 24 mars 2015; et États-Unis, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS478/9, distribuée le 24 mars 2015.

- e. prohibition générale de certaines importations par l'Indonésie qui consiste en l'interaction combinée de plusieurs mesures restrictives différentes qui, collectivement, prohibent ou restreignent l'importation de produits d'origine animale, y compris de la viande de poulet et des produits à base de poulet. La Nouvelle-Zélande considère aussi que la condition relative à l'insuffisance au niveau national, qui fait partie du régime d'importation de l'Indonésie contesté par le Brésil, constitue une restriction autonome à l'importation.

5. La Nouvelle-Zélande considère que ces mesures constituent des prohibitions et restrictions à l'importation incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

6. La Nouvelle-Zélande fait observer que les règlements d'importation de l'Indonésie ont souvent changé ces dernières années. Cependant, bon nombre des éléments essentiels restrictifs pour le commerce de son régime d'importation, y compris ceux contestés par le Brésil dans le présent différend, n'ont pas sensiblement changé par suite de ces différentes moutures des règlements. Au regard de ces fréquentes modifications apportées aux *instruments* au moyen desquels les *mesures* en cause sont appliquées, la Nouvelle-Zélande considère qu'il est important que le Groupe spécial formule ses constatations et recommandations sur les *mesures en cause*, sans considération des changements mineurs qui ont pu être apportés aux *instruments* au moyen desquels ces mesures sont appliquées.

II. PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'IMPORTATION DE PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE, Y COMPRIS LA VIANDE DE POULET ET LES PRODUITS À BASE DE POULET

1. Restrictions à l'importation de produits d'origine animale de l'Indonésie

a) Prohibition au moyen d'une liste positive des produits d'origine animale non énumérés

7. La Nouvelle-Zélande partage le point de vue exprimé par le Brésil dans sa communication selon lequel l'importation des animaux et des produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les appendices des Règlements n° 58/2015 du MoA et n° 5/2016 du MoT est prohibée.² En plus des codes du SH spécifiques indiqués par le Brésil dans sa première communication écrite, l'importation d'un certain nombre d'autres produits d'origine animale est aussi prohibée au moyen de cette mesure. Les règlements de l'Indonésie indiquent clairement que les carcasses, les viandes, les abats et les produits transformés qui peuvent être importés se limitent à ceux qui sont énumérés dans les appendices pertinents des Règlements n° 58/2015 du MoA et n° 5/2016 du MoT. Les produits qui n'y sont pas énumérés ne peuvent pas obtenir de recommandations relatives à l'importation du MoA ni d'autorisations d'importation du MoT, obtention qui est dans les deux cas une condition préalable à l'importation.

8. La Nouvelle-Zélande ne considère pas que la prohibition au moyen d'une liste positive contestée par le Brésil a été retirée en vertu du Règlement n° 37/2016 du MoT. En effet, ce règlement reconnaît expressément que les produits qui n'y sont pas énumérés doivent toujours obtenir une autorisation d'importation du MoT et une recommandation relative à l'importation du MoA. Cependant, contrairement aux produits *énumérés*, pour lesquels le processus d'obtention des autorisations du MoT et des recommandations du MoA est exposé dans les Règlements n° 5/2016 du MoT et n° 58/2015 du MoA, il n'existe aucun processus au moyen duquel ces autorisations du MoT et ces recommandations du MoA peuvent être obtenues pour des *produits non énumérés*. D'après ce que la Nouvelle-Zélande croit comprendre, cela est dû au fait qu'il n'est pas possible d'obtenir des recommandations relatives à l'importation du MoA ni des autorisations relatives à l'importation du MoT pour ces produits.

b) Restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution des produits d'origine animale importés

9. Comme le Brésil l'indique en détail dans sa communication, les règlements de l'Indonésie prohibent l'importation de produits d'origine animale pour des utilisations autres que dans les domaines suivants: "hôtels, restaurants, restauration, branches de production et autres fins particulières". Cette mesure a pour effet de ne pas permettre l'importation de produits d'origine

² Voir Brésil, première communication écrite, paragraphes 99 à 103.

animale en Indonésie pour toute forme d'utilisation domestique ou pour la vente ou la distribution dans des points de vente au détail. Ce qui est important, c'est qu'elle empêche l'importation de certains produits d'origine animale pour la vente sur des marchés modernes comme des grandes surfaces et des hypermarchés, ainsi que dans les points de vente au détail traditionnels. Cela réduit considérablement les possibilités pour les produits importés de parvenir aux consommateurs indonésiens qui achètent les produits alimentaires pour leur ménage à ces endroits et empêche effectivement l'importation de certains produits d'origine animale à des fins de consommation intérieure.

10. En prohibant l'importation de produits pour certaines utilisations, ou en prohibant leur vente ou leur distribution par certains canaux, les restrictions visant l'utilisation et la distribution ont un effet limitatif sur la quantité ou le volume d'un produit qui peut être importé et, par conséquent, elles constituent une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 et une "restriction quantitative à l'importation" 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.

11. La Nouvelle-Zélande ne pense pas comme l'Indonésie que l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture "ne s'appliquent pas à la prescription relative à l'utilisation prévue". Comme il est expliqué plus haut, les restrictions visant l'utilisation, la vente et la distribution des importations d'animaux et de produits d'origine animale de l'Indonésie sont imposées en tant que condition d'importation à la frontière. Par conséquent, selon la Nouvelle-Zélande, ce sont les dispositions appropriées pour que le Groupe spécial commence son analyse de la compatibilité de la restriction visant l'utilisation, la vente et la distribution.

12. Cependant, dans la mesure où le Groupe spécial considérerait que la restriction visant l'utilisation, la vente et la distribution est une mesure intérieure, la Nouvelle-Zélande estime qu'elle serait contraire à l'article III:4 du GATT de 1994.

c) Créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités

13. Les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités pour les recommandations relatives à l'importation du MoA et les autorisations d'importation du MoT décrits par le Brésil restreignent les importations en limitant les périodes pendant lesquelles les exportations peuvent avoir accès au marché indonésien. De plus, ils obligent les importateurs à déterminer longtemps à l'avance, et ensuite à "verrouiller", les conditions d'importation (y compris la quantité, les produits, le pays d'origine et le point d'entrée), ce qui limite encore plus l'accès au marché pour les importations.

14. L'incapacité d'importer au début d'une période de validité conjuguée à l'incapacité correspondante d'exporter vers la fin d'une période de validité signifie qu'il existe une "période d'inactivité" au cours de laquelle les produits ne peuvent pas être importés sur le territoire indonésien. Les périodes de validité limitées créent aussi une incertitude et signifient que les importateurs ne sont pas en mesure de contracter des obligations contractuelles à long terme avec les exportateurs car ils ne peuvent pas obtenir le droit d'importer un produit après la fin de la période de validité à venir.

15. La Nouvelle-Zélande considère que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités ont un effet limitatif sur la quantité de produits d'origine animale qui peuvent être importés sur le territoire indonésien. En conséquence, la mesure est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Dans la mesure où le Groupe spécial constate que les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités sont des procédures de licences non automatiques, la Nouvelle-Zélande estime qu'ils sont aussi incompatibles avec l'article 3:2 de l'Accord LIC.

d) Conditions fixes des licences

16. La Nouvelle-Zélande souscrit au point de vue exprimé par le Brésil dans sa communication selon lequel les "conditions fixes des licences" constituent une restriction à l'importation incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les conditions fixes des licences "verrouillent" les principales conditions d'importation, y compris la quantité, le type, le pays d'origine et le point d'entrée des produits que chaque importateur peut importer au cours de la période de validité pertinente.

17. Les conditions fixes des licences restreignent les importations du fait qu'elles imposent des limites quantitatives à la quantité des produits qui peuvent être importés sur le territoire indonésien au cours de chaque période de validité. Ces restrictions sont imposées au moyen des autorisations d'importation du MOT, qui spécifient la quantité maximale des produits qui peuvent être importés au cours de chaque période de validité. En imposant une limitation à la quantité des produits qui peuvent être importés, 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.

2. Prohibition générale à l'importation d'animaux et de produits d'origine animale imposée par l'Indonésie, y compris la prescription relative à l'insuffisance au niveau national

18. La Nouvelle-Zélande souscrit à l'affirmation du Brésil selon laquelle l'"interaction combinée de plusieurs mesures individuelles différentes contestées dans le présent différend constitue une mesure globale qui en elle-même est contraire aux accords visés".³ Selon elle, chacune des composantes individuelles du régime de licences d'importation de l'Indonésie restreignant les échanges pour les animaux et les produits d'origine animale constitue une restriction indépendante à l'importation qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 et à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Cependant, ces restrictions et prohibitions individuelles n'existent pas dans le vide. En fait, chaque élément du régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et les produits d'origine animale fonctionne aussi avec les autres éléments pour constituer une mesure globale restrictive pour le commerce 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 partage aussi l'affirmation du Brésil selon laquelle "les mesures individuelles en jeu dans le présent différend ont été conçues pour mettre en œuvre une politique commerciale officielle fondée sur l'objectif primordial de restriction des importations à des fins de protection de la production nationale".⁴ Cet objectif sous-jacent trouve son expression dans plusieurs lois indonésiennes et influence chaque composante individuelle du régime de licences d'importation de l'Indonésie. Les lois indonésiennes indiquent explicitement que les importations d'une gamme de produits sont prohibées lorsque la production nationale est jugée suffisante pour répondre à la demande intérieure.

III. ARTICLE XX DU GATT DE 1994

20. L'Indonésie a cherché à justifier un certain nombre de ses mesures au titre de l'article XX a), b) et d) du GATT de 1994. La Nouvelle-Zélande considère qu'aucune des mesures examinées dans les communications qu'elle a présentées dans le cadre du présent différend ne peut être justifiée en vertu de ces exceptions. En particulier, elle ne considère pas que l'Indonésie ait démontré que les mesures en cause étaient "nécessaires" pour réaliser les objectifs qu'elle a spécifiés conformément aux critères juridiques pertinents. La Nouvelle-Zélande considère aussi que l'Indonésie n'a pas démontré que ses mesures satisfaisaient aux conditions énoncées dans le texte introductif de l'article XX. Elle formule spécifiquement des observations sur certains aspects de trois mesures à l'égard desquelles l'Indonésie a invoqué des moyens de défense au titre de l'article XX.

1. La liste positive n'est pas justifiée au titre de l'article XX du GATT de 1994

21. La Nouvelle-Zélande considère que l'Indonésie n'a pas démontré que la liste positive était justifiée au titre de l'article XX d) au motif qu'elle était nécessaire pour assurer le respect des "lois et règlements ayant trait aux prescriptions halal ... aux pratiques de nature à induire en erreur ... et à l'application des mesures douanières relatives aux prescriptions halal".⁵

22. La Nouvelle-Zélande respecte l'engagement pris par l'Indonésie de protéger le droit de sa population de consommer des produits alimentaires halal. Elle souligne, toutefois, que la liste positive ne détermine pas qu'un produit d'origine animale peut être importé sur la base de son statut halal. En fait, la liste positive prohibe certains produits qu'ils soient ou non conformes aux prescriptions halal de l'Indonésie. Par conséquent, même si un produit est certifié conforme à ces

³ Brésil, première communication écrite, paragraphe 74.

⁴ Brésil, première communication écrite, paragraphe 75.

⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 229 à 234.

prescriptions, son importation est prohibée s'il n'est pas énuméré dans les appendices des Règlements n° 58/2015 du MoA et n° 5/2016 du MoT.⁶

23. La Nouvelle-Zélande souligne aussi le caractère restrictif pour le commerce de la mesure – la liste positive constitue une prohibition complète à l'importation de certains produits. Il est évident qu'il existe des mesures moins restrictives pour le commerce qui permettraient de réaliser les objectifs de l'Indonésie, comme la prescription existante énoncée dans les lois indonésiennes selon laquelle l'importateur doit avoir un "certificat légitime" certifiant que les produits satisfont aux normes halal.

2. La prescription relative à l'utilisation prévue n'est pas justifiée au regard de l'article XX du GATT de 1994

24. Selon la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie n'a pas démontré que la prescription relative à l'utilisation prévue était justifiée au regard de l'article XX b) et d) du GATT de 1994. La Nouvelle-Zélande considère que les éléments de preuve présentés au Groupe spécial étayaient la conclusion selon laquelle la mesure n'est nécessaire ni pour réaliser l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes ni pour assurer le respect des lois et règlements ayant trait à la santé publique, aux pratiques de nature à induire en erreur et à l'application des mesures douanières.

25. La Nouvelle-Zélande fait observer que la prescription relative à l'utilisation prévue empêche la vente de tous les produits carnés importés sur les marchés traditionnels, mais n'apparaît pas imposer de restrictions comparables à la vente de ceux produits dans le pays sur ces mêmes marchés. Elle souligne aussi que le caractère très restrictif de la prescription relative à l'utilisation prévue doit être pris en compte. Cette prescription est très restrictive et empêche que les produits d'origine animale importés atteignent la majorité des consommateurs de détail en Indonésie.

3. La période de présentation des demandes et la période de validité limitées ainsi que les conditions fixes des licences ne sont pas justifiées au titre de l'article XX du GATT de 1994

26. La Nouvelle-Zélande considère que l'Indonésie n'a pas démontré en quoi la période de présentation des demandes et la période de validité limitées ainsi que les conditions fixes des licences étaient nécessaires aux fins des objectifs qu'elle spécifie au regard de l'article XX d) du GATT de 1994. Elle convient que l'Indonésie a le droit de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect des lois relatives aux prescriptions halal, à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et aux mesures douanières. Elle n'est pas d'accord pour dire que le fait de limiter les périodes pendant lesquelles des licences d'importation peuvent être obtenues et de limiter la période de validité de ces licences contribue, ou est nécessaire, à la réalisation de ces objectifs.

IV. QUESTIONS DE DROIT SOULEVÉES DANS LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DE L'INDONÉSIE

1. Relation entre l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture

27. L'Indonésie soutient qu'il y a un "conflit" entre l'article XI:1 du GATT de 1994 et l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture qui rend l'article XI:1 "non applicable en droit dans le présent différend".⁷ La Nouvelle-Zélande ne souscrit pas à cette affirmation.

28. La Nouvelle-Zélande fait observer que des allégations formulées par des Membres au titre à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture ont été examinées dans le cadre d'un certain nombre de différends. Dans aucun de ces différends les groupes spéciaux n'ont constaté l'existence d'un conflit entre ces deux articles.⁸ La Nouvelle-Zélande considère que les propos de l'Indonésie qui laissent entendre qu'il existe un conflit entre ces deux dispositions est une interprétation indéfendable qui n'est étayée ni par le texte des dispositions ni par l'abondante jurisprudence de l'OMC.

⁶ Voir Brésil, première communication écrite, paragraphes 99 à 101.

⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 74.

⁸ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 762 et 768; le rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphe 5.242; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Volaille (Chine)*, paragraphes 7.484 à 7.487.

29. Ensuite, il n'y a pas de "conflit" car la Nouvelle-Zélande ne souscrit pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le critère juridique énoncé à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture impose au plaignant la charge d'établir qu'une mesure n'est pas appliquée au titre d'une disposition du GATT de 1994 ne concernant pas spécifiquement l'agriculture.

30. En outre, ce n'est pas simplement parce que l'Accord sur l'agriculture s'applique seulement aux produits agricoles et que le GATT de 1994 s'applique à tous les produits (y compris les produits agricoles) que cela fait automatiquement de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture la disposition plus spécifique en ce qui concerne les restrictions à l'importation telles que celles en cause dans le présent différend.

2. Relation entre l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture et l'article XX du GATT de 1994

31. La Nouvelle-Zélande ne souscrit pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle un plaignant a la charge d'établir qu'une mesure n'est *pas* appliquée au titre des dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC. Elle considère que cet argument inédit est vicié. D'après l'Indonésie, pour démontrer l'existence d'une violation de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, un plaignant devrait non seulement démontrer l'existence d'une violation *prima facie* de l'article 4:2, mais il lui faudrait aussi poser le principe des éventuels moyens de défense qu'un défendeur pourrait invoquer au titre de l'article XX et les réfuter.

32. Rien ne justifie de remplacer le principe bien établi voulant qu'un défendeur assume la charge de démontrer qu'une mesure peut être justifiée au titre de l'article XX. Il serait contradictoire que la même disposition soit une exception à l'article XI:1 du GATT de 1994 et non une exception à l'obligation énoncée à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Les moyens de défense au titre de l'article XX ont la nature d'exceptions et cette nature devrait être conservée.

ANNEXE C-7**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DE LA NORVÈGE****I. APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET DE L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE EN CE QUI CONCERNE LA MÊME MESURE**

1. Dans sa première communication écrite, l'Indonésie allègue que les mêmes aspects de la même mesure ne peuvent pas être contestés au titre à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, car ces dispositions énoncent des règles de droit différentes.¹ D'après l'Indonésie, "en vertu de l'article 21¹ de l'Accord sur l'agriculture, l'article 4:2 s'applique aux mesures contestées par le Brésil à l'exclusion de l'article XI:1 du GATT de 1994".²

2. Cet argument laisse la Norvège perplexe. Tout comme l'Australie le fait valoir dans sa communication en tant que tierce partie, elle affirme que l'allégation de l'Indonésie ne trouve aucun fondement dans la jurisprudence de l'OMC, car il est clair qu'une mesure peut constituer une violation à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.³

II. QUESTION DE SAVOIR SI LES PÉRIODES DE PRÉSENTATION DES DEMANDES ET PÉRIODES DE VALIDITÉ LIMITÉES (ET COURTES) POUR LES RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'IMPORTATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET LES AUTORISATIONS D'IMPORTATION DU MINISTÈRE DU COMMERCE AINSI QUE LES CONDITIONS FIXES DES LICENCES CONSTITUENT DES RESTRICTIONS À L'IMPORTATION

3. Dans sa première communication écrite, le Brésil fait valoir que les procédures de licences d'importation de l'Indonésie constituent une "restriction" à l'importation qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994 ainsi qu'à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Selon le Brésil, cela est en particulier dû i) au fait qu'il est prohibé de demander des licences pour importer des morceaux de poulet et autres préparations et conserves de viande de poulet en raison de leur exclusion des "listes positives" de produits dont l'importation est autorisée; ii) aux prescriptions relatives aux utilisations prévues de la viande de poulet et des produits à base de poulet importés; iii) aux périodes de présentation des demandes et périodes de validité limitées (et courtes) pour les recommandations relatives à l'importation du MoA et les autorisations d'importation du MoT; et iv) aux conditions fixes des licences.⁴ La Norvège souhaite présenter ses observations sur les deux derniers éléments.

4. L'Indonésie affirme que "[l]e simple fait que les importateurs doivent périodiquement présenter une nouvelle demande de recommandation relative à l'importation et d'autorisation d'importation ne signifie pas, en lui-même et à lui seul, que la mesure en cause est une restriction quantitative".⁵ La Norvège convient que les accords visés n'obligent pas les Membres à appliquer des régimes de licences d'importation automatiques. Cependant, si les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité sont limités et dans la mesure où ils créent des obstacles qui ont un "effet limitatif" sur le commerce, ils constitueront aussi une restriction qui entre dans le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

5. En ce qui concerne les conditions fixes des licences, l'Indonésie est d'avis que "les importateurs déterminent leurs propres conditions d'importation" en fonction de cette prescription, laquelle n'a pour sa part aucun effet limitatif sur les importations. Elle fait référence au fait que

¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 65 à 74.

² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 74.

³ Australie, communication en tant que tierce partie, paragraphe 30, faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 762; et au rapport du Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 5.241 et 5.242.

⁴ Brésil, première communication écrite, paragraphe 200.

⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 257.

"les conditions des licences d'importation – y compris le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée – sont laissées à l'entière discrétion des importateurs eux-mêmes". Ainsi, l'Indonésie fait valoir que "[l]es conditions d'importation énumérées dans les demandes de licences d'importation ne sont donc pas des mesures qui sont "instituées ou maintenues" par l'Indonésie. Elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 4:2, car elles sont déterminées par des parties privées".⁶ Nous supposons que l'Indonésie invoquerait le même argument en ce qui concerne le champ d'application de l'article XI:1 du GATT de 1994.

6. L'argument de l'Indonésie apparaît s'appuyer sur le fait que le régime prévoit que les importateurs définissent initialement les conditions en indiquant dans leurs demandes de licences d'importation le type spécifique des produits à importer, leur quantité, le pays d'origine et le point d'entrée en Indonésie. Cependant, l'Indonésie ne désigne pas en l'occurrence la *mesure* en cause car c'est le fait que les conditions des licences, une fois définies par les importateurs, sont *fixes et ne peuvent pas être modifiées* pendant une certaine période qui constitue la restriction.

7. Des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que des mesures qui imposaient le même genre de limites que celles constatées dans le régime d'importation indonésien violaient l'article XI:1 du GATT de 1994. Par exemple, le Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée* a conclu que des restrictions qui limitaient les importations en provenance du Panama à deux bureaux d'entrée en Colombie limitaient les "possibilités de concurrence" et, par conséquent, avaient un effet limitatif sur les importations en provenance du Panama qui était contraire à l'article XI:1.⁷ 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" constituait une restriction.⁸ Par conséquent, la Norvège souscrit au point de vue du Brésil selon lequel le fait que les importateurs sont empêchés de s'adapter aux variations des conditions du marché aura un effet limitatif sur le commerce. De plus, la Norvège fait observer que les importateurs peuvent avoir besoin de s'adapter à d'autres facteurs qui affectent normalement l'importation pendant les périodes de validité, ainsi que de prendre en compte des facteurs liés à l'importation qu'ils n'avaient pas prévus au début de la période de validité. Le fait d'être empêché de le faire peut restreindre le volume des importations. La mesure contestée n'est donc pas *les conditions d'importation telles qu'elles sont déterminées par des parties privées*, comme l'Indonésie l'avance⁹, mais plutôt la mesure qui limite ce que les importateurs peuvent importer.

8. Le fait que les importateurs sont "libres de modifier leurs conditions d'importation d'une demande de licence à l'autre"¹⁰ ne change rien au fait que cette limitation a un effet limitatif au cours d'une période déterminée. En outre, il ne faut pas non plus perdre de vue que les possibilités d'importation en ce qui concerne la disponibilité des produits, etc., peuvent évoluer d'une période à l'autre. Il n'est donc pas garanti que ce qu'une société a la "volonté et [la] capacité ... d'exporter"¹¹ à un moment donné soit aussi ce qu'elle aura la volonté et la capacité d'exporter quelques mois plus tard.

III. LE TERME "RESTRICTION" FIGURANT À L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994

9. Il ressort clairement de la jurisprudence de l'OMC que le terme "restriction" figurant à l'article XI:1 du GATT de 1994 devrait être interprété comme quelque chose qui a un "effet limitatif".¹² Pour l'établir, l'Organe d'appel a dit que cela pouvait être "démonstré au moyen de la conception, des principes de base et de la structure révélatrice de la mesure en cause".¹³ Selon la Norvège, dans le présent différend, le Groupe spécial ne devrait pas s'écarter de ce critère. Nous ne sommes pas convaincus qu'une "*dimension quantitative discernable*", comme le laisse entendre l'Union européenne, soit une expression correcte de ce critère.

⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 262.

⁷ Rapport du Groupe spécial *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.274.

⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.320.

⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 262.

¹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 263.

¹¹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.268.

¹² Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 319; et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

¹³ *Ibid.*

ANNEXE C-8**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU PARAGUAY***

1. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, le Paraguay tient à remercier le Groupe spécial et le Secrétariat pour leur travail dans le cadre du présent différend et pour cette occasion qui lui est offerte de présenter ses vues aujourd'hui.
2. Le Paraguay est une tierce partie dans la présente procédure, principalement en raison de son intérêt systémique en ce qui concerne l'interprétation des Accords de l'OMC. Nous souhaitons souligner l'importance que revêt cette question pour les pays en développement sans littoral, comme le nôtre.
3. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que l'article XI du GATT de 1994 joue un rôle clé pour le système commercial multilatéral car il établit une prohibition générale visant l'utilisation de restrictions quantitatives. Les mesures de ce type génèrent des pertes et, ainsi, ont des effets de distorsion sur le commerce international. Elles créent souvent des systèmes qui ne sont pas transparents et font augmenter les coûts du commerce pour les exportateurs et les importateurs, en particulier ceux des pays en développement.
4. En ce qui concerne l'interprétation et l'application de l'article XI du GATT, la jurisprudence de l'OMC a établi certains paramètres que nous souhaitons rappeler dans notre brève déclaration. En tout premier lieu, la portée de cette disposition a été à maintes reprises interprétée de façon large. En effet, la large portée du terme "restriction" a été réaffirmée dans la jurisprudence du GATT et de l'OMC. En outre, il ressort clairement d'affaires antérieures que cette disposition vise non seulement les mesures restrictives *de jure*, mais aussi les mesures restrictives *de facto*.
5. Nous tenons aussi à appeler l'attention sur le critère d'examen. Les plaignants ne sont pas tenus de démontrer les effets sur le commerce imputables à la mesure contestée. Les groupes spéciaux ont, à maintes reprises, indiqué que l'article XI du GATT reflétait l'obligation de préserver les possibilités de concurrence pour les produits importés et, en conséquence, la seule chose que les plaignants doivent montrer, c'est qu'une mesure fonctionne comme une restriction quantitative, sans qu'ils soient tenus de montrer également qu'elle est responsable de la réduction du volume des échanges.
6. Il s'ensuit que les groupes spéciaux saisis de contestations au titre de l'article XI du GATT doivent axer leurs travaux sur la conception, la structure et les principes de base des mesures contestées, et examiner si celles-ci peuvent affecter l'importation de produits en restreignant l'accès aux marchés. Cela pourrait découler, par exemple, d'une hausse des coûts du commerce, résultant de l'adoption de procédures plus complexes.
7. Enfin, nous souhaitons nous référer à la lettre du Groupe spécial du 3 juin 2016 concernant la demande de participation à la présente procédure en qualité de tierces parties formulée par Oman et le Qatar. Le Paraguay se félicite de la décision du Groupe spécial et de l'attention prêtée à l'expérience de ces Membres de l'OMC en ce qui concerne les procédures de règlement des différends.
8. Comme le Groupe spécial l'a noté, le Mémoire d'accord confère aux organes juridictionnels de l'OMC une certaine marge discrétionnaire lorsqu'ils examinent des questions qui n'y sont pas explicitement traitées. Ce faisant, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent néanmoins toujours veiller à la régularité de la procédure. Dans cette affaire précise, nous convenons avec le Groupe spécial que les droits des parties à une procédure régulière n'ont pas été affectés, et nous sommes d'avis que ce type de délibérations aidera les Membres de l'OMC qui ont une expérience limitée du règlement des différends à mieux en comprendre les règles et procédures.
9. Sur ce, nous concluons notre déclaration et remercions le Groupe spécial pour son attention.

* Le Paraguay a demandé que sa déclaration orale serve de résumé analytique.

ANNEXE C-9**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DU QATAR*****I. INTRODUCTION**

1. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les membres du Groupe spécial, l'État du Qatar se félicite de cette possibilité de comparaître devant vous aujourd'hui en tant que tierce partie au différend *Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet* (DS484). Le Qatar est d'avis que le règlement de ce différend par le Groupe spécial devrait, avant toute chose, respecter les choix religieux et moraux de chaque Membre. Il limitera donc son intervention aux questions importantes concernant les obligations d'étiquetage halal imposées par l'Indonésie.

2. Le Brésil allègue que les prescriptions en matière d'étiquetage halal violent l'obligation de traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT parce que l'Indonésie soumet la viande de poulet et les produits à base de poulet importés à un traitement moins favorable que pour les produits nationaux similaires en ce qui concerne la mise en œuvre et l'exécution de ses prescriptions halal.

3. L'Indonésie fait valoir qu'il n'y a pas de violation de l'obligation de traitement national parce que 1) les produits à base de poulet "réfrigérés" ou "congelés" ne sont pas "similaires" au poulet "frais" national tel qu'il est principalement vendu sur les marchés de produits frais et 2) le traitement accordé aux produits importés n'est pas moins favorable que pour les produits nationaux similaires, dès lors qu'il est dûment tenu compte de l'ensemble du régime réglementaire applicable aux produits nationaux. De plus, l'Indonésie fait valoir que les prescriptions en matière d'étiquetage halal ne s'appliquent pas et ne peuvent pas s'appliquer au poulet frais mais s'appliquent uniquement au poulet emballé, réfrigéré ou congelé, qu'il soit produit sur son territoire ou importé.

4. En outre, l'Indonésie fait valoir que toute violation est, en tout état de cause, justifiée au regard des exceptions générales énoncées à l'article XX a) et d) du GATT, étant donné que les prescriptions halal sont nécessaires à la protection de la moralité publique et nécessaires pour assurer l'exécution de lois intérieures qui ne sont pas par ailleurs incompatibles avec les règles de l'OMC.

5. Le Qatar souhaite saisir cette occasion pour évoquer quelques considérations d'ordre systémique soulevées par la contestation du Brésil en l'espèce.

6. Premièrement, il devrait être entièrement loisible à chaque Membre d'imposer des prescriptions liées aux produits qui sont nécessaires pour assurer le respect de ses considérations et préférences religieuses. Les prescriptions religieuses font partie de la moralité publique et ne devraient pas être mises de côté ou contestées sur la base de considérations économiques ou commerciales. Dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, l'Organe d'appel a reconnu ceci: "il conviendrait d'accorder aux Membres une certaine latitude pour définir et appliquer pour eux-mêmes le concept de moralité publique selon leurs propres systèmes et échelles de valeur".¹ Le Qatar considère qu'il faut donner du sens à ce constat, non seulement dans le contexte spécifique d'un moyen de défense au titre de l'article XX du GATT, mais aussi lors de l'examen de la compatibilité de mesures avec les obligations fondamentales d'un Membre dans le cadre de l'OMC. Il faut veiller à ne pas confondre des mesures admissibles adoptées pour des motifs religieux et des mesures inadmissibles imposées afin de protéger les produits nationaux.

7. Deuxièmement, le Brésil confirme qu'il ne conteste pas les prescriptions halal en tant que telles, mais seulement leur application pratique par l'Indonésie. En particulier, comme le note l'Indonésie, le Brésil a reconnu qu'il "ne contest[ait] pas la réalisation de la certification et de

* Le Qatar a demandé que sa déclaration orale serve de résumé analytique.

¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.199.

l'étiquetage halal, tels que prescrits par la législation indonésienne".² Toutefois, le Qatar est d'avis qu'un groupe spécial devrait faire particulièrement attention, dans le contexte d'une contestation "*de facto*" de ce type, à éviter un faux positif. On peut soutenir qu'une allégation de violation "*de facto*" vise seulement l'application et la mise en œuvre de la prescription en question. Mais la distinction entre l'application, la mise en œuvre et l'exécution d'une prescription fondée sur la religion et la moralité publique serait difficile et pourrait facilement devenir, en fait, une contestation de la prescription elle-même.

8. Troisièmement, le Qatar considère qu'il y a une distinction importante à faire entre les produits produits d'une manière respectueuse des considérations et prescriptions religieuses dans le pays qui impose ces prescriptions, d'une part, et les produits importés en provenance d'un pays où ces considérations et prescriptions religieuses ne s'appliquent pas. Par exemple, le respect des prescriptions halal fait partie intégrante de la culture des pays musulmans, ce qui justifie qu'il soit peut-être moins nécessaire d'effectuer une inspection et une vérification additionnelles des produits issus de la production nationale. Le fait que des prescriptions rigoureuses en matière d'inspection et de vérification s'appliquent en particulier aux produits importés en provenance de pays non musulmans ne constitue donc pas une mesure protectionniste, mais simplement le reflet de cette réalité religieuse. Bien qu'il ne soit peut-être pas nécessaire de démontrer que la mesure est motivée par des visées protectionnistes, l'absence totale d'éléments indiquant qu'une mesure, telle qu'elle est libellée, est neutre quant à l'origine viole l'obligation de traitement national et, de l'avis du Qatar, doit jouer un rôle important dans le contexte de l'examen du Groupe spécial.

9. Quatrièmement, et en rapport avec les points susmentionnés, le simple fait qu'il existe certaines différences dans la manière dont les produits nationaux et les produits importés sont traités ne devrait pas immédiatement mener à la conclusion qu'un traitement moins favorable est accordé. Il doit être démontré que la mesure en question a eu des effets défavorables sur les conditions de concurrence pour les produits importés. Le Qatar suggère que le Groupe spécial examine attentivement les arguments et éléments de preuve que le Brésil a présentés à l'appui de son allégation de traitement moins favorable, en prêtant particulièrement attention aux circonstances spécifiques du marché indonésien.

II. CONCLUSION

10. Le présent différend soulève un certain nombre de questions très importantes et systémiques concernant la nature de la liberté de réglementer pour des motifs religieux.

11. La question fondamentale concernant la contestation par le Brésil des prescriptions halal de l'Indonésie et leur application dans la pratique est de savoir s'il a été démontré que ces mesures étaient imposées et appliquées de manière à assurer une protection ou si les différences pratiques entre les produits nationaux et les produits importés expliquent d'éventuelles différences dans le traitement de ces produits. Il faut examiner si les conditions de concurrence ont été faussées de façon à protéger les produits nationaux.

12. Les prescriptions relatives à la moralité publique et à la religion ne sont pas simplement des considérations pertinentes pour justifier une violation. De l'avis du Qatar, elles jouent aussi un rôle important lorsqu'il s'agit d'examiner s'il existe en fait une violation. En outre, lorsqu'il s'agit d'examiner si une violation peut être justifiée pour des raisons liées à la religion et à la moralité publique, le Qatar estime qu'il faut observer une grande déférence à l'égard des Membres. Nous sommes d'avis qu'il devrait relever de la prérogative de chaque Membre de réglementer sur la base de la moralité publique et que les Membres devraient avoir toute latitude pour le faire.

13. Merci.

² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 352, faisant référence à la première communication écrite du Brésil, paragraphe 139.

ANNEXE C-10**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES ARGUMENTS DES ÉTATS-UNIS****I. LES MESURES DE L'INDONÉSIE CONCERNANT LES LICENCES D'IMPORTATION SONT INCOMPATIBLES AVEC L'ARTICLE XI:1 DU GATT DE 1994 ET L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE**

1. Le régime de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et produits d'origine animale impose des "restrictions" et "prohibitions" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 qui sont inadmissibles. Le terme "restriction", tel qu'il est employé à l'article XI:1, désigne "une chose qui restreint quelqu'un ou quelque chose, une limitation d'action, une condition ou une réglementation limitative", c'est-à-dire "quelque chose qui a un effet limitatif". Le terme "prohibition" désigne "une interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné". Par conséquent, l'article XI:1 établit une "interdiction générale des restrictions ou prohibitions à l'importation ou à l'exportation" autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. L'article XI:1 n'exige pas d'une partie plaignante qu'elle démontre quantitativement qu'une mesure a eu une incidence défavorable sur le volume global des importations. L'Organe d'appel a confirmé cette interprétation dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, en constatant qu'"il n'[était] pas nécessaire de démontrer [la limitation d'action ou la condition limitative à l'importation d'une mesure] 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".

2. Le Règlement indonésien n° 46/2013 du MoT, tel que modifié, et le Règlement n° 139/2014 du MoA, tel que modifié, énumèrent tous les types d'animaux et de produits d'origine animale "qui peuvent être importés" en Indonésie. De nombreux types d'animaux et de produits d'origine animale ne sont pas énumérés dans les appendices de ces règlements, y compris les morceaux de poulet (congelés et frais ou réfrigérés). Les demandes de recommandations ou d'autorisations d'importation d'animaux ou de produits d'origine animale qui ne sont pas énumérés dans les appendices des *deux* règlements ne seront pas accordées. Et il est interdit aux importateurs d'importer des animaux et des produits d'origine animale non spécifiés dans une recommandation et autorisation d'importation valable. La liste positive des animaux et produits d'origine animale qui peuvent être importés établie par l'Indonésie et l'interdiction en résultant d'importer tous produits ne figurant pas sur cette liste constituent donc une "prohibition" qui est contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.

3. L'Indonésie exige aussi, comme condition d'importation, que les animaux et les produits d'origine animale ne soient importés que pour certaines utilisations spécifiques. La portée de cette restriction varie selon le produit en cause, mais pour tous les produits importés, les utilisations autorisées ne comprennent pas la vente au détail sur les marchés traditionnels indonésiens, où les Indonésiens font la grande majorité de leurs achats de viande. En particulier, les importateurs de produits d'origine animale énumérés dans l'appendice II du Règlement n° 46/2013 du MoT et du Règlement n° 139/2014 du MoA (animaux autres que des bovins, et viandes et abats autres que de bovins) peuvent seulement obtenir une recommandation du Ministère de l'agriculture à condition de mentionner dans leur demande une utilisation autorisée, y compris pour la vente dans le secteur manufacturier, les hôtels, les restaurants, la restauration ou à d'autres fins limitées, ou pour la vente sur les marchés modernes (à savoir les grandes surfaces et les magasins de proximité, mais pas sur les marchés traditionnels). L'Indonésie empêche donc d'une manière inadmissible les importateurs d'importer des animaux autres que des bovins, et de la viande et des abats autres que de bovins à des fins commerciales importantes. Les prescriptions relatives à l'utilisation sont donc une limitation d'action ou une condition limitative de l'importation qui constitue une "restriction" contraire à l'article XI:1.

4. Ensuite, les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité de l'Indonésie créent, à la fin d'une période de validité et au début d'une autre, une période de plusieurs semaines au cours de laquelle les produits *ne peuvent pas* être exportés vers l'Indonésie. En particulier, les autorisations d'importation sont délivrées quatre fois par an pour une unique période de validité de trois mois et ne peuvent être demandées que pendant le mois

précédant le début d'une période; les demandes ne peuvent pas être présentées à l'avance. De plus, les autorisations d'importation ne sont délivrées qu'après que la période d'importation a débuté, et les exportateurs ne peuvent pas expédier de marchandises tant qu'ils n'ont pas reçu l'autorisation. En outre, tous les animaux et les produits d'origine animale importés au cours d'une période de validité doivent arriver en Indonésie et être dédouanés avant la fin de la période. Cela veut dire que les exportateurs ne doivent plus accepter de commandes ni expédier de marchandises jusqu'à plusieurs semaines avant la fin de la période, compte tenu du temps qu'il faut pour transporter les produits vers un point de départ, les expédier en Indonésie et les faire dédouaner. Par conséquent, selon l'origine des produits, il existe un créneau temporel pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines à la fin de chaque période dans lequel les importateurs indonésiens désireux d'importer des animaux ou des produits d'origine animale sont *empêchés* de le faire à cause de la structure des prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité. Ces prescriptions sont une limitation d'action ou une condition limitative de l'importation et constituent donc une "restriction" contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994.

5. L'Indonésie limite aussi les importations d'animaux et de produits d'origine animale aux produits pour lesquels le type, la quantité, le pays d'origine et le point d'entrée sont énumérés dans les recommandations et autorisations d'importation accordées au début de la période d'importation. L'importation de tous animaux et produits d'origine animale sans permis spécifiant leur type, quantité, pays d'origine et point d'entrée est prohibée. Mais dès lors qu'une période d'importation a débuté, les importateurs ne peuvent pas demander de nouveaux permis pour importer des produits différents ou additionnels, ou des produits expédiés depuis un nouvel endroit ou à destination d'un nouvel endroit. Les importations sont donc rigoureusement limitées aux produits spécifiés sur les permis en cours. Les importateurs qui ne respectent pas cette prescription sont passibles de sanctions, y compris l'annulation de leurs recommandations et l'impossibilité de bénéficier de recommandations futures et l'annulation de leurs autorisations d'importation, et toute marchandise non conforme à la prescription sera réexportée aux frais de l'importateur. Une fois qu'une période d'importation a débuté, les importateurs ne peuvent donc pas apporter de changements qui peuvent être nécessaires pour répondre à la demande courante compte tenu de l'évolution du marché ou d'autres faits nouveaux, que ce soit parce que certains produits ne sont plus requis, que des produits nouveaux ou additionnels sont requis en raison de la non-disponibilité ou de l'insuffisance des commandes initiales ou encore que les circonstances ont changé en ce qui concerne l'importateur lui-même. La prescription relative au type, à la quantité, au pays d'origine et au point d'entrée imposée au moyen des recommandations et autorisations d'importation est donc une limitation d'action ou une condition limitative de l'importation, et elle constitue donc une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.

6. Enfin, la prescription de l'Indonésie relative à l'insuffisance au niveau national impose explicitement une condition limitative des importations en subordonnant toutes les importations d'animaux et de produits d'origine animale à l'insuffisance de la production nationale pour répondre aux besoins des consommateurs indonésiens. Elle limite donc sérieusement les possibilités d'importation, en ce sens qu'il est accordé un accès au marché aux produits importés seulement si, et dans la mesure où, l'offre intérieure est jugée insuffisante pour répondre aux besoins nationaux. L'absence 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 additionnel sur les importations. Par conséquent, la prescription est une "restriction" au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7. Pour les mêmes raisons qui font que ces mesures sont contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994, elles sont aussi contraires à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

8. Les restrictions en matière de licences d'importation de l'Indonésie pour les animaux et les produits d'origine animale 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 choses, des "restrictions quantitatives à l'importation", des "prix minimaux à l'importation" et des "mesures à la frontière similaires" autres que les droits de douane proprement dits. Dans les cas où une mesure constitue une "prohibition ou restriction" (autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions) contraire à l'article XI:1 du GATT de 1994, elle enfreindrait aussi la prohibition énoncée à l'article 4:2 visant les Membres qui maintiennent des mesures concernant l'agriculture du type de celles énumérées dans la note de bas de page 1. Les États-Unis considèrent que les

mesures de l'Indonésie concernant les licences d'importation sont donc contraires à l'article 4:2 pour les mêmes raisons qui font qu'elles sont contraires à l'article XI:1 du GATT de 1994. Lorsqu'ils ont constaté qu'une mesure concernant des produits agricoles était incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994, des groupes spéciaux antérieurs ont constaté que cette mesure serait aussi incompatible avec l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture.

II. UN PLAIGNANT N'A PAS BESOIN DE MONTRER QU'UNE MESURE N'EST PAS VISÉE PAR L'UNE DES EXCEPTIONS PRÉVUES À L'ARTICLE XX POUR DÉMONTRER QU'ELLE EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 4:2

9. La note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture dispose que le champ d'application dudit article ne s'étend pas aux mesures appliquées au titre de "dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994", ce qui inclut l'article XX. L'Indonésie affirme que, pour établir *prima facie* qu'une mesure contestée est incompatible avec l'article 4:2, c'est au plaignant qu'incombe la charge de montrer que cette mesure n'est pas visée par l'une des exceptions prévues à l'article XX.

10. Selon les États-Unis, l'adoption de l'interprétation de l'Indonésie rendrait quasiment impossible l'aboutissement d'une allégation au titre de l'article 4:2. Si l'on mène l'interprétation de l'Indonésie à sa conclusion logique, cela veut dire qu'un plaignant doit présenter des arguments et des éléments de preuve pour prouver une proposition négative; c'est-à-dire qu'aucune des mesures en cause n'est appliquée au titre des dix paragraphes de l'article XX ni au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres accords commerciaux multilatéraux de l'OMC. En effet, l'Indonésie n'a pas cité de rapports de groupes spéciaux antérieurs ou de l'Organe d'appel dans lesquels il aurait été constaté que le plaignant devait prouver qu'une mesure n'était pas appliquée au titre de l'article XX ou de toute autre disposition des Accords de l'OMC lorsqu'il établissait des éléments *prima facie* au titre de l'article 4:2. En fait, le Groupe spécial *Inde – Restrictions quantitatives* a indiqué que c'était au défendeur qu'il appartenait de prouver que les exceptions prévues dans la note de bas de page 1 s'appliquaient. Une telle interprétation est également compatible avec les constatations formulées par des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel indiquant d'une manière plus générale que c'est à la partie invoquant une justification au titre de l'article XX du GATT de 1994 qu'incombe la charge de démontrer que les mesures incompatibles entrent dans le champ d'application de cet article.

11. En tout état de cause, les États-Unis font observer que le Groupe spécial n'a pas besoin d'adhérer aux interprétations juridiques inédites de l'Indonésie, parce que le Brésil a formulé des allégations au titre à la fois de l'article XI:1 du GATT de 1994 et de l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture. Si le Groupe spécial commence son analyse par l'article XI:1, puis procède à l'examen des moyens de défense de l'Indonésie au titre de l'article XX, et s'il devait constater que chacune des mesures est contraire à l'article XI:1 et que l'Indonésie a présenté un moyen de défense affirmatif pour telle ou telle mesure, il n'aura alors aucunement besoin d'examiner la question soulevée par l'Indonésie au titre de la note de bas de page 1 relative à l'article 4:2 parce que cette disposition ne s'appliquerait pas.

III. DEMANDE DE DÉCISION PRÉLIMINAIRE PRÉSENTÉE PAR L'INDONÉSIE

12. Un examen attentif de la demande d'établissement d'un groupe spécial donne à penser que le Brésil a présenté son allégation visant la "prohibition générale" imposée par l'Indonésie d'une manière compatible avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Dans la section I de sa demande d'établissement d'un groupe spécial, le Brésil a indiqué une mesure unique constituée de sept composantes et donné une description explicative détaillée de chacune de ces composantes. Ensuite, après cette description, il a énuméré les cinq instruments juridiques au moyen desquels la mesure unique était appliquée. Enfin, il a énuméré 15 dispositions des Accords de l'OMC avec lesquelles il considérait que la mesure unique était incompatible, y compris l'aspect de chacune de ces dispositions qu'il invoquait. Cela veut dire que la mesure unique a été indiquée, puis reliée à chacune des dispositions des Accords de l'OMC sur la base desquelles le Brésil a allégué que la mesure était incompatible avec les règles de l'OMC. Le Brésil a donc suffisamment indiqué la mesure unique et les fondements juridiques de ses allégations pour que la question entre dans le mandat du Groupe spécial.

13. La question de savoir si le Brésil a démontré qu'une telle mesure existait en Indonésie ou celle de savoir si les mesures indiquées étaient contraires à l'une quelconque des 15 dispositions des Accords de l'OMC sont des questions de fond sur lesquelles le Groupe spécial devra se prononcer sur le fond. L'indication de l'objectif d'une mesure n'est pas non plus exigée aux fins de l'article 6:2. Dans la mesure où l'objectif d'une mesure est pertinent pour que le Groupe spécial se prononce d'une manière définitive sur une allégation de fond, le Groupe spécial se prononcera sur le fond de cette question.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS EN TANT QUE TIERCE PARTIE

IV. MOYENS DE DÉFENSE INVOQUÉS PAR L'INDONÉSIE AU TITRE DE L'ARTICLE XX DU GATT

14. L'Indonésie cherche tout d'abord à justifier sa prescription relative à l'utilisation prévue au titre de l'article XX b) en faisant valoir qu'elle est nécessaire pour protéger la vie et la santé des personnes. Si l'on met de côté la deuxième étape consistant à montrer la conformité avec le texte introductif de l'article XX, pour présenter à titre préliminaire un moyen de défense au titre de l'article XX b), l'Indonésie doit montrer que deux conditions énoncées dans cette disposition sont remplies: 1) que l'objectif de la mesure contestée 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 réaliser cet objectif. Dans le contexte d'une exception prévue pour une mesure qui serait sinon incompatible avec les règles de l'OMC, la mesure doit être jugée "nécessaire" lorsqu'elle est indispensable ou quasiment indispensable.

15. L'Indonésie affirme spécifiquement que la prescription relative à l'utilisation prévue empêche l'altération des produits alimentaires et protège la santé publique en "fai[sant] en sorte que les produits congelés ne soient pas vendus sur des marchés dépourvus d'une bonne chaîne frigorifique". Cependant, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve – tiré du texte, de la structure ou de l'historique de l'élaboration des règlements du Ministère de l'agriculture et du Ministère du commerce – pour montrer que la sécurité sanitaire des produits alimentaires est, en fait, l'objectif (ou l'un des objectifs) recherché à la base de l'imposition des prescriptions relatives à l'utilisation prévue. Par conséquent, il n'apparaîtrait pas qu'il y ait une base probante permettant au Groupe spécial de constater que la première condition d'un moyen de défense au titre de l'article XX b) a été remplie. S'agissant de la condition de "nécessité", l'Indonésie n'a pas non plus montré en quoi le fait de prohiber l'importation de produits d'origine animale autre que bovine, y compris la viande de poulet et les produits à base de poulet, pour la vente sur les marchés traditionnels contribuait à l'objectif de sécurité sanitaire des produits alimentaires. En particulier, la prescription relative à l'utilisation prévue figurant dans le règlement du MoA en cause prohibe seulement la vente de viande congelée *importée* sur les marchés traditionnels; elle ne concerne pas du tout la vente de viande congelée *nationale*.

16. En plus de l'article XX b), l'Indonésie tente aussi de justifier la prescription relative à l'utilisation prévue au titre de l'article XX d), en faisant valoir qu'il est nécessaire d'assurer le respect de ses lois sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires et sur la protection des consommateurs, en particulier la Loi n° 18/2009 sur les animaux et la Loi n° 8/1999 sur la protection des consommateurs. Bien que les règlements du MoT et du MoA "notent" la Loi n° 18/2009 et la Loi n° 8/1999 dans leurs préambules, il n'y a rien dans le texte, la structure ou l'historique de l'élaboration des instruments juridiques qui montre que la prescription relative à l'utilisation prévue a été *conçue* pour assurer le respect des dispositions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à la protection des consommateurs citées par l'Indonésie.

17. Surtout, l'Indonésie n'a pas montré que la prescription relative à l'utilisation prévue était nécessaire pour assurer le respect des dispositions juridiques qu'elle a indiquées. S'agissant des lois sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, elle n'a pas expliqué en quoi le fait d'interdire l'importation des produits à base de poulet pour les vendre sur les marchés traditionnels contribuait à assurer le respect des articles 58 et 59 de la Loi n° 18/2009, qui ont trait à l'obligation qu'a le gouvernement de réglementer les produits d'origine animale à des fins de sécurité sanitaire des produits alimentaires dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés et à l'obligation qu'ont les importateurs d'obtenir des permis d'importation. Et en ce qui concerne le respect de la Loi sur la protection des consommateurs, l'Indonésie fait valoir que la prescription relative à l'utilisation prévue empêche les vendeurs sur les marchés traditionnels de vendre de la viande décongelée en tant que viande fraîche. Cependant, comme on l'a déjà indiqué, la

prescription relative à l'utilisation prévue ne concerne pas du tout la viande congelée nationale, de sorte que sa contribution au respect des dispositions relatives aux pratiques de nature à induire le consommateur en erreur est négligeable.

18. L'Indonésie affirme aussi que sa prescription relative à la liste positive, qui prohibe l'importation de tout produit non énuméré dans ses règlements, est justifiée au regard de l'article XX d), parce qu'elle est conçue – et nécessaire – pour assurer le respect de ses lois sur les prescriptions halal ainsi que de ses lois sur la protection des consommateurs et sur l'application des mesures douanières ayant trait aux prescriptions halal. Là encore, toutefois, elle n'a pas suffisamment étayé son moyen de défense. La totalité de son argumentation consiste 1) à énumérer les dispositions relatives aux certificats vétérinaires, à la certification halal et à la prescription imposant de fournir des renseignements exacts sur les produits et 2) à conclure qu'il ne peut "guère être contesté" que la prescription relative à la liste positive est conçue pour assurer le respect de ces lois. L'Indonésie n'a donné que sa propre qualification de l'objectif, sans présenter d'éléments de preuve ni même d'arguments à l'appui; cela est insuffisant pour s'acquitter de la charge de la preuve lui incombant au titre du premier élément du critère de l'article XX d).

19. Pour ce qui est du premier élément, l'Indonésie ne fournit aucun élément de preuve ni aucune explication pour montrer que la liste positive est conçue pour assurer le respect de ses lois sur les prescriptions halal et des lois y afférentes. Même si l'on fait abstraction du fait qu'elle n'a pas établi qu'elle satisfaisait au premier élément, l'Indonésie ne peut pas démontrer que la liste positive est nécessaire pour assurer le respect de sa loi sur les prescriptions halal et de ses lois sur la protection des consommateurs et sur l'application des mesures douanières afférentes aux prescriptions halal, parce que la liste positive interdit simplement l'importation de toute viande de volaille et de tout produit à base de volaille non énumérés dans les règlements sur les licences d'importation, que ces produits respectent ou non les prescriptions halal indonésiennes.

20. Pour chercher à justifier au titre de l'article XX d) les créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités et les prescriptions relatives aux conditions fixes des licences, l'Indonésie apparaît avoir adopté la même approche que celle qu'elle a suivie en ce qui concerne la prescription relative à la liste positive. C'est-à-dire qu'elle énumère une myriade de lois sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, les prescriptions halal et la protection des consommateurs, et conclut sommairement qu'"il ne peut guère être contesté" que ses mesures concernant les licences d'importation sont conçues pour assurer le respect de ces dispositions. Une fois de plus, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve ni aucune explication tiré du texte, de la structure ou de l'historique de l'élaboration de ces lois concernant le point de savoir *si* ou *en quoi* ces deux mesures sont conçues pour assurer le respect des prescriptions halal et autres prescriptions juridiques. Cette démonstration est manifestement insuffisante pour s'acquitter de la charge de la preuve lui incombant au titre du premier élément de l'article XX d).

21. L'Indonésie n'a pas non plus suffisamment expliqué en quoi les prescriptions relatives aux créneaux de présentation des demandes et périodes de validité limités, et les prescriptions relatives aux conditions fixes des licences étaient nécessaires pour assurer le respect des dispositions relatives à la sécurité sanitaire, aux prescriptions halal et à la protection des consommateurs qu'elle a indiquées. Au lieu de cela, elle affirme que ces prescriptions "permet[tent] aux responsables publics d'assurer une surveillance du commerce extérieur" car elles obligent les importateurs à déposer périodiquement de nouvelles demandes de permis. À titre d'exemple, elle fait valoir que ces prescriptions remédient aux problèmes de la "surévaluation du volume prévu des importations" et de l'application des mesures douanières aux divers points d'entrée. Aucun de ces arguments et exemples n'a trait aux dispositions relatives à la sécurité sanitaire, aux prescriptions halal et à la protection des consommateurs qu'elle a citées.

V. CRITÈRES JURIDIQUES POUR L'ALLÉGATION DU BRÉSIL CONCERNANT L'EXISTENCE D'UNE "PROHIBITION GÉNÉRALE"

22. Les États-Unis voudraient aussi exposer leurs vues initiales sur la "prohibition générale" à l'importation de viande de volaille et de produits à base de volaille en Indonésie indiquée par le Brésil, ainsi que sur les règles de droit applicables à la démonstration par le Brésil de l'existence d'une telle mesure.

23. Premièrement, en ce qui concerne l'indication de la mesure, le Mémorandum d'accord ne précise pas en détail les types de mesures que les plaignants peuvent indiquer dans une demande d'établissement d'un groupe spécial. Il prescrit que la mesure soit "prise[] par un autre Membre" et laisse entendre qu'une mesure pourrait normalement "compro[mettre]" un "avantage résultant pour lui directement ou indirectement des accords visés" et pourrait normalement être retirée en l'absence d'une solution convenue d'un commun accord. Une fois que le plaignant a indiqué une mesure spécifique dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, cette mesure fait partie de la "question" portée devant l'Organe de règlement des différends au titre de l'article 7:1 du Mémorandum d'accord et l'ORD charge le Groupe spécial de l'examiner afin de l'aider à s'acquitter de ses responsabilités au titre du Mémorandum d'accord.

24. Deuxièmement, s'agissant de la question de prouver l'existence de la mesure contestée, les États-Unis rappellent que c'est le plaignant qui a la charge de démontrer l'existence d'une mesure. Cette obligation incombant au plaignant est la même que la mesure soit écrite ou non écrite. En raison de la nature d'une mesure non écrite, toutefois, il peut être nécessaire de présenter une plus grande quantité d'éléments de preuve pour prouver l'existence d'une telle mesure alors qu'une mesure écrite peut souvent être indiquée en faisant seulement référence à sa publication.

25. Dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, l'Organe d'appel a constaté qu'un groupe spécial devait examiner "la mesure spécifique contestée et la manière dont elle est décrite ou qualifiée par un plaignant" pour déterminer "le type d'éléments de preuve qu'[il] est tenu de présenter et les éléments qu'il doit prouver afin d'établir l'existence de la mesure contestée". Il a en outre fait observer que, dans un différend dans lequel le plaignant avait qualifié la mesure de mesure unique non écrite composée d'instruments différents, le plaignant pouvait avoir besoin de "présenter des éléments de preuve montrant comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une mesure unique et comment une mesure unique existe en étant distincte de ses composants".

26. Par conséquent, le Groupe spécial pourra constater que la "prohibition générale" contestée par le Brésil existe si ce dernier présente des éléments de preuve indiquant qu'une telle prohibition existe "en étant distincte" des mesures individuelles la constituant, comme le Brésil l'a indiqué dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial.
