



**UNION EUROPÉENNE – DROITS COMPENSATEURS SUR
LES IMPORTATIONS DE BIODIESEL EN
PROVENANCE D'INDONÉSIE**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

*RCC supprimés, comme indiqué [[***]]*

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION	16
1.1 Plainte de l'Indonésie.....	16
1.2 Établissement et composition du Groupe spécial.....	16
1.3 Travaux du Groupe spécial	16
2 ASPECTS FACTUELS	17
3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	17
4 ARGUMENTS DES PARTIES	18
5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES.....	18
6 RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE.....	18
7 CONSTATATIONS.....	18
7.1 Introduction.....	18
7.2 Principes généraux concernant l'interprétation des traités, le critère d'examen et la charge de la preuve	19
7.2.1 Interprétation des traités.....	19
7.2.2 Critère d'examen	19
7.2.3 Charge de la preuve.....	20
7.3 Détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel par l'intermédiaire de l'OPPF	20
7.3.1 Introduction.....	20
7.3.2 Aspects factuels concernant le fonctionnement de l'OPPF et les déterminations de la Commission.....	21
7.3.3 Allégations relatives à la qualification par la Commission des décaissements de l'OPPF en tant que contributions financières versées aux producteurs de biodiesel	22
7.3.3.1 Question de savoir si la Commission a fait erreur en constatant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel comportaient une contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public	23
7.3.3.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en qualifiant les versements de l'OPPF de "dons" aux producteurs de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC.....	29
7.3.4 Question de savoir si la Commission a déterminé à tort que les décaissements de l'OPPF conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens	35
7.3.4.1 Critère applicable à la détermination de l'existence d'un avantage dans le cas de dons.....	36
7.3.4.2 Évaluation.....	37
7.3.5 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans son imputation des montants de subvention de l'OPPF ou en n'ajustant pas correctement le montant de la subvention	40
7.3.5.1 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans son imputation des montants de subvention de l'OPPF aux exportations de biodiesel	40
7.3.5.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en n'ajustant pas le montant de la subvention pour tenir compte des rabais et des frais de transport et de crédit	43
7.3.6 Question de savoir si la Commission a fait erreur en déterminant que l'OPPF était spécifique.....	46

7.3.7 Conclusion	49
7.4 Détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel au moyen de la fourniture d'HPB	49
7.4.1 Introduction	49
7.4.2 Question de savoir si la Commission a établi que l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB constituait une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC	50
7.4.2.1 Constatations de la Commission concernant l'existence d'une "action de charger ou d'ordonner"	51
7.4.2.2 Évaluation	56
7.4.2.3 Allégation additionnelle de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) en n'établissant pas que la fourniture alléguée d'HPB était un type de fonction qui était "normalement [du] ressort" des pouvoirs publics	66
7.4.3 Question de savoir si la Commission a établi que les pouvoirs publics indonésiens fournissent un soutien "des revenus" ou "des prix" aux producteurs de biodiesel indonésiens	67
7.4.3.1 Constatations de "soutien des revenus ou des prix" formulées par la Commission	67
7.4.3.2 Évaluation	69
7.4.4 Question de savoir si la Commission a fait erreur en déterminant que la fourniture d'HPB conférait un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens	73
7.4.5 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans sa détermination de spécificité concernant la fourniture d'HPB	74
7.4.6 Question de savoir si le recours de la Commission aux données de fait disponibles était incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC	74
7.4.6.1 Faits de la cause pertinents	75
7.4.6.2 Explications de la Commission concernant sa décision de recourir aux données de fait disponibles et ses constatations fondées sur les données de fait disponibles	76
7.4.6.3 Question de savoir si l'Indonésie a établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC	77
7.4.6.3.1 Question de savoir si la Commission a indûment eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN	77
7.4.6.3.2 Question de savoir si la Commission a indûment établi des déterminations concernant les fournisseurs d'HPB indépendants sur la base des données de fait disponibles	82
7.4.6.3.2.1 La Commission a-t-elle eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants?	83
7.4.6.3.2.2 La Commission a-t-elle eu recours aux données de fait disponibles au motif que, selon les allégations, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués?	84
7.4.6.3.2.3 La Commission a-t-elle fait erreur en ayant recours aux données de fait disponibles au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués?	86
7.4.6.3.3 Question de savoir si la Commission a indûment écarté des renseignements communiqués par des fournisseurs d'HPB indépendants	92
7.4.7 Conclusion	92

7.5 Détermination de la Commission selon laquelle les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie causent une menace de dommage important aux producteurs de biodiesel de l'UE	93
7.5.1 Introduction	93
7.5.2 Allégations relatives à l'examen par la Commission de l'incidence des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux	94
7.5.2.1 Allégations concernant l'examen des effets sur les prix par la Commission	94
7.5.2.2 Aspects factuels de la détermination de la Commission	94
7.5.2.3 Principaux arguments des parties.....	96
7.5.2.4 Question de savoir si la Commission a objectivement examiné l'existence d'une sous-cotation notable des prix	98
7.5.2.4.1 Relation entre les méthodes employées par la Commission pour examiner la sous-cotation des prix	99
7.5.2.4.2 Comparabilité des prix	100
7.5.2.4.3 Importance et représentativité de l'échantillon de ventes de l'UE	106
7.5.2.4.4 Observations sur les méthodes 2 et 3	109
7.5.2.4.5 Conclusion	112
7.5.2.5 Question de savoir si la Commission a objectivement examiné l'existence d'une dépression notable des prix	112
7.5.3 Allégations relatives à l'examen de la situation de la branche de production de l'UE.....	117
7.5.3.1 Introduction	117
7.5.3.2 Aspects factuels de l'examen de la Commission	117
7.5.3.3 Principaux arguments des parties.....	119
7.5.3.4 Question de savoir si la Commission a examiné objectivement la situation de la branche de production de l'UE	121
7.5.4 Allégations relatives à l'évaluation par la Commission de la menace de dommage important.....	126
7.5.4.1 Allégation de l'Indonésie concernant les facteurs étayant l'existence d'une menace de dommage important.....	127
7.5.4.1.1 Évaluation par la Commission des facteurs de menace de dommage important.....	127
7.5.4.1.2 Question de savoir si la Commission a manqué à son obligation dans son examen des facteurs de menace	128
7.5.4.1.3 Nature des subventions alléguées et effets qu'elles auront probablement sur le commerce	130
7.5.4.1.3.1 Nature et effets probables sur le commerce des versements de l'OPPF et du régime de zones franches	131
7.5.4.1.3.2 Nature et effets probables sur le commerce de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate	133
7.5.4.1.4 Taux d'accroissement notable des importations subventionnées.....	134
7.5.4.1.5 Capacité suffisante et librement disponible et capacité d'absorption des pays tiers	139
7.5.4.1.5.1 Incidence de l'obligation de mélange B30 sur les capacités inutilisées	140
7.5.4.1.5.2 Emplacement géographique éloigné de certaines installations de production de biodiesel	144

7.5.4.1.5.3 Utilisation des lignes de production de biodiesel pour la fabrication d'autres produits.....	145
7.5.4.1.5.4 Disponibilité de la Chine en tant que marché d'exportation de rechange	146
7.5.4.1.5.5 Niveau de prix des importations subventionnées	147
7.5.4.1.6 Question de savoir si la détermination de la Commission, fondée sur la totalité des facteurs de menace considérés, est compatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC.....	149
7.5.4.2 Question de savoir si la Commission a identifié un changement de circonstances pertinent au sens de l'article 15.7 de l'Accord SMC	150
7.5.5 Allégations relatives à la détermination de l'existence d'un lien de causalité et à l'évaluation des autres facteurs connus faites par la Commission.....	152
7.5.5.1 Aspects factuels de l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission	153
7.5.5.2 Principaux arguments des parties.....	153
7.5.5.3 Question de savoir si la Commission a dûment évalué l'existence d'un lien de causalité et examiné les autres facteurs connus causant un dommage	155
7.5.6 Allégations selon lesquelles la Commission n'a pas fait preuve d'un "soin particulier" dans l'application de mesures compensatoires	156
7.5.7 Conclusion	157
7.6 Rejet par la Commission d'une offre d'engagement en matière de prix	157
7.6.1 Décision de la Commission de rejeter l'offre d'engagement volontaire en matière de prix présentée par Wilmar.....	158
7.6.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en rejetant l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar	158
7.6.2.1 Nombre d'exportateurs visés par les deux offres d'engagement	159
7.6.2.2 Adéquation du prix minimal à l'importation proposé	159
7.6.2.3 L'Indonésie a-t-elle montré que la Commission n'avait pas étendu le même "avantage" au biodiesel indonésien?	161
7.7 Question de savoir si la Commission n'a pas fourni de résumés non confidentiels valables des communications des producteurs de l'UE	161
7.7.1 Contexte factuel	161
7.7.2 La Commission n'a-t-elle pas exigé des résumés non confidentiels valables?	162
7.7.2.1 Producteur de l'EU Masol.....	163
7.7.2.2 Producteurs de l'UE Saipol et Verbio	163
7.8 Question de savoir si la Commission n'a pas indiqué les renseignements nécessaires concernant l'analyse des effets sur les prix.....	165
8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION	166

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE A

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

Tables des matières		Page
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	4
Annexe A-2	Procédures de travail additionnelles concernant les RCC	12
Annexe A-3	Réexamen intérimaire	14

ANNEXE B

ARGUMENTS DES PARTIES

Tables des matières		Page
Annexe B-1	Résumé analytique intégré des arguments de l'Indonésie	45
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne	57

ANNEXE C

ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

Tables des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique intégré des arguments de l'Argentine	79
Annexe C-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Australie	83
Annexe C-3	Résumé analytique intégré des arguments du Canada	86
Annexe C-4	Résumé analytique intégré des arguments du Japon	91
Annexe C-5	Résumé analytique intégré des arguments de la Fédération de Russie	97
Annexe C-6	Résumé analytique intégré des arguments du Royaume-Uni	101
Annexe C-7	Résumé analytique intégré des arguments des États-Unis	107

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Argentine – Carreaux en céramique	Rapport du Groupe spécial Argentine – Mesures antidumping définitives à l'importation de carreaux de sol en céramique en provenance d'Italie, WT/DS189/R , adopté le 5 novembre 2001
Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille	Rapport du Groupe spécial Argentine – Droits antidumping définitifs visant la viande de volaille en provenance du Brésil, WT/DS241/R , adopté le 19 mai 2003
Canada – Aéronefs	Rapport de l'Organe d'appel Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils, WT/DS70/AB/R , adopté le 20 août 1999
CE – Accessoires de tuyauterie	Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Droits antidumping sur les accessoires de tuyauterie en fonte malléable en provenance du Brésil, WT/DS219/AB/R , adopté le 18 août 2003
CE – Bananes III	Rapports du Groupe spécial Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/R/ECU (Équateur) / WT/DS27/R/GTM , WT/DS27/R/HND (Guatemala et Honduras) / WT/DS27/R/MEX (Mexique) / WT/DS27/R/USA (États-Unis), adoptés le 25 septembre 1997, modifiés par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R
CE – Éléments de fixation (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine, WT/DS397/AB/R , adopté le 28 juillet 2011
CE – Éléments de fixation (Chine)	Rapport du Groupe spécial Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine, WT/DS397/R et Corr.1, adopté le 28 juillet 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS397/AB/R
CE – Éléments de fixation (Chine) (article 21:5 – Chine)	Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine – Recours de la Chine à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, WT/DS397/AB/RW et Add.1, adopté le 12 février 2016
CE – Hormones	Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), WT/DS26/AB/R , WT/DS48/AB/R , adopté le 13 février 1998
CE – Linge de lit (article 21:5 – Inde)	Rapport du Groupe spécial Communautés européennes – Droits antidumping sur les importations de linge de lit en coton en provenance d'Inde – Recours de l'Inde à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, WT/DS141/RW , adopté le 24 avril 2003, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS141/AB/RW
CE – Saumon (Norvège)	Rapport du Groupe spécial Communautés européennes – Mesure antidumping visant le saumon d'élevage en provenance de Norvège, WT/DS337/R , adopté le 15 janvier 2008, et Corr.1
CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs	Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs, WT/DS316/AB/R , adopté le 1 ^{er} juin 2011
CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs	Rapport du Groupe spécial Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs, WT/DS316/R , adopté le 1 ^{er} juin 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS316/AB/R
Chine – AMGO	Rapport de l'Organe d'appel Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis, WT/DS414/AB/R , adopté le 16 novembre 2012
Chine – AMGO	Rapport du Groupe spécial Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis, WT/DS414/R et Add.1, adopté le 16 novembre 2012, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS414/AB/R
Chine – AMGO (article 21:5 – États-Unis)	Rapport du Groupe spécial Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord [sur le règlement des différends], WT/DS414/RW et Add.1, adopté le 31 août 2015
Chine – Appareils à rayons X	Rapport du Groupe spécial Chine – Droits antidumping définitifs visant les appareils à rayons X utilisés pour les inspections de sécurité en provenance de l'Union européenne, WT/DS425/R et Add.1, adopté le 24 avril 2013

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Chine – Automobiles (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Droits antidumping et compensateurs visant certaines automobiles en provenance des États-Unis</i> , WT/DS440/R et Add.1, adopté le 18 juin 2014
<i>Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)</i>	Rapports de l'Organe d'appel <i>Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance du Japon / Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance de l'Union européenne</i> , WT/DS454/AB/R et Add.1 / WT/DS460/AB/R et Add.1, adoptés le 28 octobre 2015
<i>Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Mesures antidumping visant les produits en acier inoxydable en provenance du Japon</i> , WT/DS601/R et Add.1, adopté le 28 juillet 2023
<i>Chine – Pâte de cellulose</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Mesures antidumping visant les importations de pâte de cellulose en provenance du Canada</i> , WT/DS483/R et Add.1, adopté le 22 mai 2017
<i>Chine – Produits à base de poulet de chair</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Mesures antidumping et compensatoires visant les produits à base de poulet de chair en provenance des États-Unis</i> , WT/DS427/R et Add.1, adopté le 25 septembre 2013
<i>Corée – Barres en aciers inoxydables</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux barres en aciers inoxydables</i> , WT/DS553/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 30 novembre 2020, appel formé le 22 janvier 2021
<i>Corée – Certains papiers</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Droits antidumping sur les importations de certains papiers en provenance d'Indonésie</i> , WT/DS312/R , adopté le 28 novembre 2005
<i>Corée – Navires de commerce</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Mesures affectant le commerce des navires de commerce</i> , WT/DS273/R , adopté le 11 avril 2005
<i>Égypte – Barres d'armature en acier</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Égypte – Mesures antidumping définitives à l'importation de barres d'armature en acier en provenance de Turquie</i> , WT/DS211/R , adopté le 1 ^{er} octobre 2002
<i>États-Unis – Acier au carbone (Inde)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance d'Inde</i> , WT/DS436/AB/R , adopté le 19 décembre 2014
<i>États-Unis – Acier laminé à chaud</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures antidumping appliquées à certains produits en acier laminés à chaud en provenance du Japon</i> , WT/DS184/AB/R , adopté le 23 août 2001
<i>États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (deuxième plainte)</i> , WT/DS353/AB/R , adopté le 23 mars 2012
<i>États-Unis – Bois de construction résineux IV</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/AB/R , adopté le 17 février 2004
<i>États-Unis – Bois de construction résineux IV</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/R , adopté le 17 février 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS257/AB/R
<i>États-Unis – Bois de construction résineux VI</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant les bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS277/R , adopté le 26 avril 2004
<i>États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant les bois d'œuvre résineux en provenance du Canada – Recours du Canada à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS277/AB/RW , adopté le 9 mai 2006, et Corr.1
<i>États-Unis – Bois de construction résineux VII</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant les bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS533/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 24 août 2020, appel formé le 28 septembre 2020
<i>États-Unis – Chemises et blouses de laine</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde</i> , WT/DS33/AB/R , adopté le 23 mai 1997, et Corr.1
<i>États-Unis – Coton upland</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Subventions concernant le coton upland</i> , WT/DS267/R et Add.1 à Add.3, adopté le 21 mars 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS267/AB/R
<i>États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS379/AB/R , adopté le 25 mars 2011

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS379/R , adopté le 25 mars 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS379/AB/R
<i>États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée</i> , WT/DS296/AB/R , adopté le 20 juillet 2005
<i>États-Unis – Lave-linge</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures antidumping et mesures compensatoires visant les gros lave-linge à usage domestique en provenance de Corée</i> , WT/DS464/AB/R et Add.1, adopté le 26 septembre 2016
<i>États-Unis – Lave-linge</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures antidumping et mesures compensatoires visant les gros lave-linge à usage domestique en provenance de Corée</i> , WT/DS464/R et Add.1, adopté le 26 septembre 2016, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS464/AB/R
<i>États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS437/R , Add.1 et Add.1/Corr.1, adopté le 16 janvier 2015, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS437/AB/R
<i>États-Unis – Olives mûres en provenance d'Espagne</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droits antidumping et compensateurs visant les olives mûres en provenance d'Espagne</i> , WT/DS577/R et Add.1, adopté le 20 décembre 2021
<i>États-Unis – Papier supercalandré</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant le papier supercalandré en provenance du Canada</i> , WT/DS505/R et Add.1, adopté le 5 mars 2020, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS505/AB/R
<i>États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures antidumping et compensatoires visant certains papiers couchés en provenance d'Indonésie</i> , WT/DS491/R et Add.1, adopté le 22 janvier 2018
<i>États-Unis – Plomb et bismuth II</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni</i> , WT/DS138/AB/R , adopté le 7 juin 2000
<i>États-Unis – Restrictions à l'exportation</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures traitant les restrictions à l'exportation comme des subventions</i> , WT/DS194/R , adopté le 23 août 2001
<i>États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R , adopté le 10 décembre 2003
<i>États-Unis – Tôles en acier</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures antidumping et compensatoires appliquées aux tôles en acier en provenance de l'Inde</i> , WT/DS206/R , adopté le 29 juillet 2002
<i>États-Unis – Tubes et tuyaux (Turquie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains tubes et tuyaux en provenance de Turquie</i> , WT/DS523/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 18 décembre 2018, appel formé le 25 janvier 2019
<i>États-Unis – Viande d'agneau</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adopté le 16 mai 2001
<i>Guatemala – Ciment II</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Guatemala – Mesures antidumping définitives concernant le ciment Portland gris en provenance du Mexique</i> , WT/DS156/R , adopté le 17 novembre 2000
<i>Inde – Sucre et canne à sucre</i>	Rapports des Groupes spéciaux <i>Inde – Mesures concernant le sucre et la canne à sucre</i> , WT/DS580/R et Add.1 (Australie) / WT/DS579/R et Add.1 (Brésil) / WT/DS581/R et Add.1 (Guatemala), distribués aux Membres de l'OMC le 14 décembre 2021, appels formés le 24 décembre 2021
<i>Japon – Boissons alcooliques II</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Japon – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adopté le 1 ^{er} novembre 1996
<i>Maroc – Acier laminé à chaud (Turquie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Maroc – Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie</i> , WT/DS513/R et Add.1, adopté le 8 janvier 2020; désistement par le Maroc de son appel, indiqué dans le rapport de l'Organe d'appel WT/DS513/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Mexique – Mesures antidumping visant le riz</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz, plainte concernant le riz</i> , WT/DS295/AB/R , adopté le 20 décembre 2005
<i>Mexique – Mesures antidumping visant le riz</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz, plainte concernant le riz</i> , WT/DS295/R , adopté le 20 décembre 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS295/AB/R
<i>Mexique – Sirop de maïs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis</i> , WT/DS132/R , adopté le 24 février 2000, et Corr.1
<i>Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Pakistan – Mesures antidumping visant les pellicules en polypropylène orienté biaxialement en provenance des Émirats arabes unis</i> , WT/DS538/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 18 janvier 2021, appel formé le 22 février 2021
<i>République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)</i> <i>Thaïlande – Poutres en H</i>	Rapport du Groupe spécial <i>République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier crénelées</i> , WT/DS605/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 27 juillet 2023, appel formé le 18 septembre 2023 Rapport de l'Organe d'appel <i>Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/AB/R , adopté le 5 avril 2001
<i>UE – Alcools gras (Indonésie)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Union européenne – Mesures antidumping visant les importations de certains alcools gras en provenance d'Indonésie</i> , WT/DS442/AB/R et Add.1, adopté le 29 septembre 2017
<i>UE – Biodiesel (Indonésie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures antidumping visant le biodiesel en provenance d'Indonésie</i> , WT/DS480/R et Add.1, adopté le 28 février 2018
<i>UE – Chaussures (Chine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures antidumping visant certaines chaussures en provenance de Chine</i> , WT/DS405/R , adopté le 22 février 2012
<i>UE – Huile de palme (Indonésie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Certaines mesures visant l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile</i> , WT/DS593/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 10 janvier 2025
<i>UE – PET (Pakistan)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures compensatoires visant certains types de polyéthylène téréphtalate en provenance du Pakistan</i> , WT/DS486/R et Add.1, adopté le 28 mai 2018, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS486/AB/R
<i>UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne et certains États membres – Certaines mesures visant l'huile de palme et les biocarburants dérivés du palmier à huile</i> , WT/DS600/R et Add.1, adopté le 26 avril 2024

PIÈCES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
EU-2 (traduction en anglais)	Règlement présidentiel 61/2015	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (25 May 2015), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-2 (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-3 (traduction en anglais)	Règlement du Ministre des finances 133/PMK.05/2015	Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 133/PMK.05/2015 concerning general agency service rates of the OPPF management agency at the Ministry of Finance (14 July 2015) (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-4 (traduction en anglais)	Règlement présidentiel 24/2016	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 24 of 2016 concerning amendment to Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (15 March 2016), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-3 (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-5 (traduction en anglais)	Règlement du MEMR 26/2016	Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No. 26 of 2016 concerning procurement and utilization of biodiesel biofuel in the framework of financing by the OPPF management agency (10 October 2016), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-5 (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-6 (traduction en anglais)	Décret du MEMR 2026/2017	Decree of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No. 2026 K/12/MEM/2017 concerning amendment to the Decree of the Minister of Energy and Mineral Resources No. 6034 K/12/MEM/2016 concerning market index prices for biofuel mixed into fuel oil (5 May 2017) (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-7 (traduction en anglais)	Règlement présidentiel 66/2018	Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 66 of 2018 concerning second amendment of Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 61 of 2015 concerning collection and use of oil palm plantation fund (15 August 2018), submitted by the GOI to the Commission as exhibit GOI-BSF-4 (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-11	Questionnaire de l'annexe B	Appendix B to the government questionnaire, titled "Information in relation to producers and distributors of palm oil (CPO), which provided palm oil to the biodiesel industry"
EU-35 (traduction en anglais)	Règlement du MEMR 12/2015	Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia No. 12 of 2015 concerning third amendment to Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources No. 32 of 2008 concerning provision, utilization, and the trading procedures for vegetable fuel (biofuel) as other fuel (18 March 2015) (original en indonésien et traduction en anglais)
EU-47	Contrat entre l'agence de gestion de l'OPPF et un producteur de biodiesel	Biodiesel procurement financing agreement for the period November 2017 – April 2018, between the OPPF management agency (BPDPKS) and an Indonesian biodiesel producer (traduction en anglais)
EU-50 (RCC)	Rapport de vérification concernant Wilmar	Commission's mission report of verification visit for Wilmar
EU-55 (RCC)	Divulgations des calculs de la sous-cotation	Methodology for calculation of the provisional undercutting margins, annex 2 in the provisional disclosure; Methodology for calculation of the definitive undercutting margins, annex 2 in the final disclosure
EU-56 (RCC)	Renseignements sur les raffineries	Information materials collected by the Commission regarding certain refineries
EU-57 (RCC)	Renseignements sur les négociants	Information materials collected by the Commission regarding certain traders involved in refining
EU-67 (RCC)	Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	EBB's response to list B of the post-IP questions (6 September 2019)

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
EU-69	Divulgaration finale	General final disclosure document (4 October 2019)
EU-72	Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	GOI's comments on EBB's response to list B of the post-IP questions (16 September 2019)
EU-74	Réponses de Masol, Saipol et Verbio aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (version publique)	Masol's response to list A of the post-IP questions (6 September 2019) (open version); Saipol's response to list A of the post-IP questions (13 September 2019) (open version); and Verbio's response to list A of the post-IP questions (10 September 2019) (open version)
EU-75 (RCC)	Contrat entre l'agence de gestion de l'OPPF et PT Wilmar Nabati Indonesia	Financing agreement for procurement of vegetable fuel types biodiesel for the period November 2017 – April 2018 between the OPPF management agency (BPDPKS) and PT Wilmar Nabati Indonesia
EU-79 (RCC)		Appendix B's replies by nine CPO suppliers
EU-88 (RCC)	Annexes à la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	Annexes to EBB's response to list B of the post-IP questionnaire (6 September 2019)
EU-102 (RCC)		European Biodiesel Board - post-verification visit email
EU-103 (RCC)		European Commission verification report - Guvnor
EU-107 (RCC)		Breakout of Indonesian imports
EU-109	Annexe 3.h à la lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019	Annex 3.h to the letter dated 30 August 2019 from the GOI to the Commission, enclosing outstanding annexes to PTPN's response to the appendix B questionnaire
IDN-1	Règlement provisoire	Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, Official Journal of the European Union, L Series, No. 212/1 (13 August 2019)
IDN-2	Règlement définitif	Commission Regulation (EU) No. 2019/2092 of 28 November 2019 imposing a definitive countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, Official Journal of the European Union, L Series, 317/42 (9 December 2019)
IDN-5	Lettre de la Commission aux pouvoirs publics indonésiens (22 mai 2019)	Letter dated 22 May 2019 from the Commission to the GOI indicating the intent to use Article 28 of the basic anti-subsidy Regulation (facts available)
IDN-6 (RCC)	Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019	GOI's response to the Commission's letter of 22 May 2019 indicating the intent to use Article 28 of the basic anti-subsidy Regulation (facts available) (5 June 2019)
IDN-7	Demande d'informations complémentaires adressée aux pouvoirs publics indonésiens	Deficiency letter dated 1 March 2019 from the Commission to the GOI
IDN-8 (RCC)	Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires	GOI's response to the Commission's deficiency letter of 1 March 2019 (14 March 2019)
IDN-9 (RCC)	Observations de Wilmar sur la divulgation finale	Wilmar's comments on the general final disclosure document (14 October 2019)
IDN-10 (RCC)	Observations de Wilmar sur la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	Wilmar's comments on EBB's response to list B of the post-IP questions (16 September 2019)
IDN-11 (RCC)	Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire	GOI's response to government questionnaire, including exhibits (excerpts)

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
IDN-12 (RCC) ¹	Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens	Compilation of exhibits provided by the GOI during the on-site verification of the GOI questionnaire response
IDN-14 (RCC)	Renseignements sur les droits provisoires pour Wilmar	Letter dated 23 July 2019 from the Commission to Wilmar providing information on the planned imposition of provisional duties (excerpts)
IDN-15	Questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	Letter dated 13 August 2019 from the Commission to the EBB and the sampled EU biodiesel producers, enclosing lists A and B of questions concerning developments after the end of the investigation period
IDN-17	Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation provisoire concernant les constatations relatives aux subventions	GOI's provisional disclosure comments on the findings on subsidization in Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-18	Réponses des producteurs de l'UE au questionnaire d'échantillonnage	Company A's response to the sampling questionnaire (stamped 4 December 2018); Saipol's response to the sampling questionnaire (stamped 30 November 2018); and Verbio's response to the sampling questionnaire (stamped 30 November 2018)
IDN-20	Règlement sur l'Argentine	Commission Regulation (EU) No. 2019/244 of 11 February 2019 imposing a definitive countervailing duty on imports of biodiesel originating in Argentina, Official Journal of the European Union, L Series, No. 40/1 (12 February 2019)
IDN-21	Décision relative aux engagements de l'Argentine	Commission Regulation (EU) No. 2019/245 of 11 February 2019 accepting undertaking offers following the imposition of definitive countervailing duties on imports of biodiesel originating in Argentina, Official Journal of the European Union, L Series, No. 40/71 (12 February 2019)
IDN-22	Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation finale	GOI's comments on the final general disclosure document (14 October 2019)
IDN-23	Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation provisoire concernant les constatations relatives au dommage	GOI's provisional disclosure comments on the findings on injury in Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-31	Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire	Wilmar's comments on Commission Regulation (EU) No. 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia (28 August 2019)
IDN-32	Lettre de Wilmar du 10 septembre 2019	Letter dated 10 September 2019 from Wilmar to the Commission regarding lack of transparency in the non-confidential version of Masol's response to the post-IP development questions
IDN-33	Lettre de Wilmar du 23 septembre 2019	Letter dated 23 September 2019 from Wilmar to the Commission regarding lack of transparency in the non-confidential versions of the sampled EU producers' responses to the post-IP development questions
IDN-36 (RCC)	Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 28 juin 2019	Letter dated 28 June 2019 from the GOI to the Commission, enclosing the statement of the Ministry of Finance on tax allowances for biodiesel producers and PTPN's response to the appendix B and mini-questionnaire
IDN-37 (RCC)	Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019	Letter dated 30 August 2019 from the GOI to the Commission, enclosing outstanding annexes to PTPN's response to the appendix B questionnaire
IDN-42 (RCC)	Renseignements sur les ventes de PT Wilmar Bioenergi Indonesia	Summary of information on biodiesel sales in the domestic market by PT Wilmar Bioenergi Indonesia
IDN-45, EU-46 (RCC)	Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens	Commission's mission report of verification visit for GOI

¹ Cette pièce a été présentée au Groupe spécial sous la forme d'un fichier pdf unique contenant des nombreux documents qui ne sont pas numérotés par ordre séquentiel. Nous utilisons donc la numérotation des pages du fichier pdf pour faire référence à une partie spécifique de cette pièce dans le présent rapport.

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
IDN-56 (RCC)	Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage	Wilmar's rebuttal of threat of injury allegations in EBB's submission of 29 April 2019 and comments on EBB's request for registration of imports (19 June 2019)
IDN-57	Réponse des pouvoirs publics indonésiens aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête	GOI's response to list B of questions concerning developments after the end of the investigation period, enclosed in the Commission's letter of 13 August 2019 to the EBB and the sampled EU biodiesel producers (6 September 2019)
IDN-58 (RCC)		Export figures of [[***]]
IDN-59 (RCC)		Wilmar's response to sampling questionnaire
IDN-60 (RCC)		PT Wilmar Bioenergi Indonesia's response to the exporter questionnaire
IDN-76 (RCC)		PTPN's audited account for the year 2017
IDN-82	Observations de Wilmar sur la plainte de l'EBB	Wilmar's comments on the EBB's complaint (17 January 2019)

ABRÉVIATIONS EMPLOYÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Abréviation	Désignation
Accord SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
AKR	PT AKR Corporindo Tbk
CARBIO	Cámara Argentina de Biocombustibles
Commission	Commission européenne
EBB	European Biodiesel Board
EMAG	ester monoalkyle d'acide gras
EMC	ester méthylique de colza
EMP	ester méthylique d'huile de palme
EMS	ester méthylique de soja
GAIN	Réseau d'information sur l'agriculture mondiale
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
HPB	huile de palme brute
Masol	Masol Iberia Biofuel, S.L.U.
Mémorandum d'accord	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
MEMR	Ministre de l'énergie et des ressources minérales
MOPS	moyenne Platts Singapour
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPPF	Fonds de plantation des palmiers à huile
période considérée	période considérée aux fins de la détermination de l'existence d'un dommage (1 ^{er} janvier 2015-30 septembre 2018)
période d'enquête	période d'enquête aux fins de la détermination de l'existence d'une subvention (1 ^{er} octobre 2017-30 septembre 2018)
Pertamina	PT Pertamina
PMI	Prix minimal à l'importation
PTPN	PT Perkebunan Nusantara
RCC	renseignements commerciaux confidentiels
RED	Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE
RED II	Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables (refonte)
TLF	température limite de filtrabilité
USDOC	Département du commerce des États-Unis
Verbio	Verbio Vereinigte BioEnergie AG
Wilmar	Wilmar Group, including PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Wilmar Bioenergi Indonesia, and Wilmar Trading Pte. Ltd.

1 INTRODUCTION

1.1 Plainte de l'Indonésie

1.1. Le 11 août 2023, l'Indonésie a demandé l'ouverture de consultations avec l'Union européenne conformément aux articles 1^{er} et 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), à l'article 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et à l'article XXIII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), au sujet des mesures et allégations exposées plus loin.²

1.2. Les consultations ont été tenues le 4 octobre 2023.

1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.3. Le 13 octobre 2023, l'Indonésie a demandé, conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type.³ À sa réunion du 27 novembre 2023, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial comme l'Indonésie l'avait demandé dans le document WT/DS618/2, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord.⁴

1.4. Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties au différend, la question portée devant l'ORD par l'Indonésie dans le document WT/DS618/2; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords.⁵

1.5. Le 14 mars 2024, les parties sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante:

Président: M. David UNTERHALTER
Membres: M. Ricardo RAMÍREZ-HERNÁNDEZ
M. Peter VAN DEN BOSSCHE

1.6. L'Argentine, l'Australie, le Brésil⁶, le Canada, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni, Singapour, la Thaïlande et la Türkiye ont notifié leur intérêt pour la participation aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

1.3 Travaux du Groupe spécial

1.7. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail⁷, ses procédures de travail additionnelles concernant les renseignements commerciaux confidentiels (RCC)⁸, et son calendrier le 26 avril 2024. Il a révisé son calendrier les 8 juillet 2024, 10 février 2025, 20 mars 2025 et 11 avril 2025.

² Demande de consultations présentée par l'Indonésie, WT/DS618/1 (demande de consultations de l'Indonésie).

³ Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie, WT/DS618/2 (demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie).

⁴ ORD, compte rendu de la réunion tenue le 27 novembre 2023, WT/DSB/M/485, paragraphe 3.4.

⁵ Note relative à la constitution du Groupe spécial, WT/DS618/3/Rev.1.

⁶ Le Brésil a déposé sa notification d'intérêt pour la participation aux travaux du Groupe spécial en tant que tierce partie après la date de la composition du Groupe spécial. Celui-ci a inclus le Brésil dans la liste des tierces parties après consultation des parties.

⁷ Procédures de travail du Groupe spécial (annexe A-1).

⁸ Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les renseignements commerciaux confidentiels (annexe A-2).

1.8. Le Groupe spécial a tenu une première réunion de fond avec les parties les 8 et 9 octobre 2024. Une séance avec les tierces parties a eu lieu le 9 octobre 2024. Le Groupe spécial a tenu une deuxième réunion de fond avec les parties les 4 et 5 février 2025. Le 20 mars 2025, il a remis la partie descriptive de son rapport aux parties. Il a remis son rapport intérimaire aux parties le 17 avril 2025. Il leur a remis son rapport final le 12 juin 2025.

2 ASPECTS FACTUELS

2.1. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Indonésie a indiqué que les mesures en cause étaient "les droits compensateurs définitifs visant les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie ainsi que l'enquête correspondante ayant abouti à l'imposition de ces mesures". Elle a indiqué que ces mesures "inclu[aient], entre autres choses, les actions entreprises ou omises par la Commission européenne ... au cours des enquêtes ou en relation avec celles-ci".⁹ La demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie indique que les mesures en cause "sont attestées par" les instruments juridiques suivants:

- a. Règlement d'exécution (UE) 2019/2092 de la Commission du 28 novembre 2019 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie (Règlement définitif)¹⁰; et
- b. Règlement d'exécution (UE) 2019/1344 de la Commission du 12 août 2019 instituant un droit compensateur provisoire sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie (Règlement provisoire).¹¹

2.2. La demande d'établissement d'un groupe spécial indique en outre que la légalité des mesures en cause devrait également être examinée à la lumière des mesures antisubventions de la Commission européenne visant les importations de biodiesel en provenance d'Argentine imposées au moyen des instruments juridiques suivants:

- a. Décision d'exécution (UE) 2019/245 de la Commission du 11 février 2019 portant acceptation des engagements offerts à la suite de l'institution de droits compensateurs définitifs sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine (Décision relative aux engagements de l'Argentine)¹²; et
- b. Règlement d'exécution de la Commission (UE) 2019/244 du 11 février 2019 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de biodiesel originaire de l'Argentine.¹³

3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1. L'Indonésie demande que le Groupe spécial constate que les mesures en cause sont incompatibles avec les obligations de l'Union européenne au titre des articles 1.1 a) 1) i), 1.1 a) 1) ii), 1.1 a) 1) iv), 1.1 a) 2), 1.1 b), 1.2, 2.1, 2.4, 12.1, 12.3, 12.4, 12.4.1, 12.7, 12.11, 14, 14 d), 15.1, 15.2, 15.4, 15.5, 15.7, 15.8, 18.3, 19.3, 19.4, et 32.1 de l'Accord SMC, et des articles I:1, VI:3, et XVI du GATT de 1994.¹⁴ Elle demande en outre, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, que le Groupe spécial recommande que l'Union européenne rende ses mesures conformes à ses obligations dans le cadre de l'OMC.¹⁵

3.2. L'Union européenne demande que le Groupe spécial rejette les allégations formulées par l'Indonésie dans leur intégralité.¹⁶

⁹ Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 1.

¹⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2).

¹¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1).

¹² Décision relative aux engagements de l'Argentine (pièce IDN-21).

¹³ Règlement sur l'Argentine (pièce IDN-20).

¹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 73, 139, 207, 233, 234, 254, 272, 555, 554, 512, 152, 259, 336, 377, 499, et 501.

¹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 561.

¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 1038.

4 ARGUMENTS DES PARTIES

4.1. Les arguments des parties sont exposés dans les résumés analytiques qu'elles ont fournis au Groupe spécial conformément au paragraphe 23 des procédures de travail (voir les annexes B-1 et B-2).

5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments de l'Argentine, de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Fédération de Russie, du Japon et du Royaume-Uni sont exposés dans les résumés analytiques qu'ils ont fournis conformément au paragraphe 26 des procédures de travail (voir les annexes C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, et C-7). Le Brésil, la Chine, la Norvège, Singapour, la Thaïlande et la Türkiye n'ont pas présenté d'arguments écrits ou oraux au Groupe spécial.

6 RÉEXAMEN INTÉrimAIRE

6.1. Le 8 mai 2025, l'Union européenne a demandé par écrit que des aspects précis du rapport intérimaire soient réexaminés. L'Indonésie n'a présenté aucune observation spécifique sur le rapport intérimaire. Aucune des deux parties n'a demandé la tenue d'une réunion consacrée au réexamen intérimaire. Le 22 mai 2025, l'Indonésie a présenté des observations sur les demandes de réexamen de l'Union européenne. L'examen par le Groupe spécial des communications des parties concernant le réexamen intérimaire et ses décisions y relatives sont exposés à l'annexe A-3.

7 CONSTATATIONS

7.1 Introduction

7.1. Le présent différend concerne les mesures compensatoires que l'Union européenne a imposées sur les importations de biodiesel originaire d'Indonésie. L'Indonésie a contesté les déterminations de la Commission européenne (la Commission) concernant l'existence de certaines subventions et la menace de dommage important, ainsi que d'autres aspects de l'enquête.¹⁷

7.2. Dans la section 7.3, nous examinons les allégations de l'Indonésie relatives aux déterminations de la Commission concernant le Fonds de plantation des palmiers à huile (OPPF). Dans la section 7.4, nous examinons les allégations de l'Indonésie concernant la détermination de la Commission selon laquelle l'Indonésie accorde une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel au moyen de la fourniture d'huile de palme brute (HPB) aux producteurs de biodiesel. Dans la section 7.5, nous examinons les allégations de l'Indonésie relatives à la détermination de l'existence d'une menace de dommage important de la Commission. Dans la section 7.6, nous examinons les allégations de l'Indonésie relatives à la décision de la Commission de rejeter une offre d'engagement en matière de prix présentée par un producteur de biodiesel indonésien, le Groupe Wilmar¹⁸ (Wilmar). Dans la section 7.7, nous examinons les allégations de l'Indonésie concernant le fait allégué que la Commission n'a pas fourni de résumés non confidentiels valables des communications des producteurs de l'UE. Dans la section 7.8, nous examinons l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission n'a pas indiqué les renseignements nécessaires aux parties intéressées, y compris les renseignements nécessaires à la proposition d'autres méthodes pour la détermination de l'existence d'une sous-cotation des prix.

¹⁷ L'enquête relative au subventionnement et au dommage a couvert la période comprise entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2018 (la période d'enquête). La Commission a examiné les tendances pertinentes pour l'évaluation du dommage au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2015 et la fin de la période d'enquête (la période considérée). Dans certains cas, elle a également examiné des données correspondant à la période postérieure à la fin de la période d'enquête allant jusqu'au 30 juin 2019 (la période postérieure à l'enquête). Voir le Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 13; le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 16 et 321.

¹⁸ Le Groupe Wilmar comprend deux sociétés indonésiennes, PT Wilmar Nabati Indonesia et PT Wilmar Bioenergi Indonesia, ainsi qu'une société singapourienne Wilmar Trading Pte. Ltd. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 28.)

7.2 Principes généraux concernant l'interprétation des traités, le critère d'examen et la charge de la preuve

7.2.1 Interprétation des traités

7.3. L'article 3:2 du Mémoire d'accord dispose que le système de règlement des différends a pour objet de clarifier les dispositions existantes des accords visés "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". Il est généralement admis que les principes codifiés dans les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne constituent de telles règles coutumières.¹⁹

7.2.2 Critère d'examen

7.4. Le présent différend concerne des allégations formulées par l'Union européenne au titre du GATT de 1994 et de l'Accord SMC. L'article 11 du Mémoire d'accord énonce le critère d'examen général pour les groupes spéciaux, et dispose, dans sa partie pertinente, ce qui suit:

[U]n groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions[.]

7.5. L'article 11 du Mémoire d'accord établit donc le critère d'examen que le présent Groupe spécial doit appliquer en ce qui concerne les aspects tant factuels que juridiques du présent différend. En ce qui concerne les mesures prises par l'autorité chargée de l'enquête, il a été constaté que l'obligation de procéder à une "évaluation objective" exigeait que les groupes spéciaux évaluent si les autorités compétentes avaient fourni une "explication motivée et adéquate" a) de la façon dont les éléments de preuve versés au dossier étayaient leurs constatations de fait; et b) de la façon dont ces constatations de fait étayaient la détermination globale.²⁰ Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont interprété ce critère comme signifiant qu'un groupe spécial ne pouvait pas procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ou substituer son propre jugement à celui de l'autorité chargée de l'enquête. Un groupe spécial doit limiter son examen aux éléments de preuve dont disposait l'autorité chargée de l'enquête au cours de l'enquête et il doit tenir compte de tous les éléments de preuve de ce type communiqués par les parties au différend.²¹ Dans le même temps, un groupe spécial ne doit pas simplement s'en remettre aux conclusions de l'autorité chargée de l'enquête; l'examen de ces conclusions par un groupe spécial doit être "détaillé", "critique et approfondi".²²

7.6. L'examen par un groupe spécial de la question de savoir si les conclusions de l'autorité chargée de l'enquête étaient motivées et adéquates n'est pas nécessairement limité aux éléments de preuve sur lesquels l'autorité chargée de l'enquête s'appuie *expressément* pour établir et évaluer les faits afin d'arriver à une conclusion particulière.²³ Au lieu de cela, un groupe spécial peut également prendre en considération d'autres éléments de preuve versés au dossier et qui étaient liés à l'explication fournie par l'autorité chargée de l'enquête dans sa détermination. Cela découle du

¹⁹ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, pages 16 à 18; *Japon – Boissons alcooliques II*, page 12, section D.

²⁰ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 186; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 103.

²¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphes 187 et 188. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Bois d'œuvre résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.5; *États-Unis – Tubes et tuyaux (Turquie)*, appel formé le 25 janvier 2019, paragraphe 7.4; *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphe 7.7; *États-Unis – Lave-linge*, paragraphe 7.5; *Chine – Automobiles (États-Unis)*, paragraphe 7.5; *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.5; et *Chine – AMGO*, paragraphe 7.4.

²² Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 93; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 106 et 107. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Bois d'œuvre résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.4; *États-Unis – Tubes et tuyaux (Turquie)*, appel formé le 25 janvier 2019, paragraphe 7.4; *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphe 7.7; *États-Unis – Lave-linge*, paragraphe 7.5; *Chine – Automobiles (États-Unis)*, paragraphe 7.5; *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.5; et *Chine – AMGO*, paragraphe 7.4.

²³ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphes 117 à 119.

principe selon lequel les autorités chargées de l'enquête ne sont pas tenues de citer ou d'analyser, dans la détermination finale, *chaque* élément de preuve versé au dossier à l'appui de chaque fait.²⁴ Toutefois, puisque l'examen effectué par un groupe spécial ne peut pas être un examen *de novo*, les justifications *a posteriori* qui ne sont pas liées à l'explication de l'autorité chargée de l'enquête, même lorsqu'elles sont fondées sur des éléments de preuve versés au dossier, ne peuvent pas constituer le fondement d'une conclusion d'un groupe spécial selon laquelle la conclusion de l'autorité chargée de l'enquête était motivée et adéquate.²⁵

7.2.3 Charge de la preuve

7.7. Les principes généraux applicables à l'attribution de la charge de la preuve dans le système de règlement des différends de l'OMC exigent qu'une partie alléguant une violation d'une disposition d'un Accord de l'OMC établisse et prouve son allégation.²⁶ Par conséquent, l'Indonésie a la charge de démontrer que les mesures contestées sont incompatibles avec le GATT de 1994 et l'Accord SMC. Une partie plaignante s'acquittera de la charge lui incombant lorsqu'elle établira des éléments *prima facie*, à savoir des éléments qui, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, feront obligation au groupe spécial, en droit, de se prononcer en faveur de la partie plaignante.²⁷ Toute partie qui affirme un fait devrait en apporter la preuve.²⁸

7.3 Détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel par l'intermédiaire de l'OPPF

7.3.1 Introduction

7.8. Dans l'enquête correspondante, la Commission a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens subventionnaient la branche de production indonésienne de biodiesel en accordant des dons aux producteurs de biodiesel indonésiens par l'intermédiaire de l'OPPF. Les pouvoirs publics indonésiens ont initialement créé l'OPPF (et l'agence de gestion de l'OPPF)²⁹ en 2015 au moyen du Règlement présidentiel 61/2015³⁰, qui a été modifié ou précisé à plusieurs reprises.³¹ Ils ont créé l'OPPF et ont en même temps modifié les prescriptions obligatoires imposant de mélanger du biodiesel au diesel à base de pétrole aux fins de la revente dans l'économie nationale.³² Les décaissements en faveur des producteurs de biodiesel indonésiens effectués par l'intermédiaire de l'OPPF visent à faciliter l'achat de biodiesel par les entités nationales de mélange de carburant conformément à l'obligation de mélange nationale.³³

²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 164.

²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 153 à 161. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 326; *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 97; et les rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Carreaux en céramique*, paragraphe 6.27; *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille*, paragraphe 7.48.

²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 337.

²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 335.

²⁹ Le règlement définit les termes "Fonds de plantation des palmiers à huile", ou "Fonds", comme étant "une somme d'argent recouvrée par l'Agence du Fonds [*sic*] de gestion de plantation des palmiers à huile" et les termes "Organisme de réglementation du Fonds de plantation des palmiers à huile", ou "Agence de gestion du Fonds", comme étant "une agence créée par les pouvoirs publics pour percevoir, administrer, gérer, garder et distribuer les sommes constituant le Fonds". (Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), article 1 4) et 1 6)) Selon le contexte, les parties utilisent également le sigle "OPPF" pour désigner le mécanisme de perception et d'utilisation des fonds conformément au règlement, ou l'agence chargée d'administrer le mécanisme.

³⁰ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)).

³¹ Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)); Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)); et Règlement présidentiel 66/2018 (pièce EU-7 (traduction en anglais)). Voir aussi le Règlement du Ministre des finances 133/PMK.05/2015 (pièce EU-3 (traduction en anglais)); le Décret du MEMR 2026/2017 (pièce EU-6 (traduction en anglais)).

³² Règlement du MEMR 12/2015 (pièce EU-35 (traduction en anglais)).

³³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 27, 32 et 66 à 69. Voir aussi le Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article 2 (précisant que le but des décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel "est de ... favoriser le respect accéléré de la prescription minimale pour l'utilisation de biocarburant du type biodiesel"). La Commission a observé que l'obligation de

7.9. Dans le présent différend, l'Indonésie formule diverses allégations contestant la détermination de la Commission selon laquelle les décaissements en faveur des producteurs de biodiesel indonésiens effectués par l'intermédiaire de l'OPPF constituent une contribution financière sous la forme d'un transfert direct de fonds, qui confère un avantage et est spécifique aux entreprises de biodiesel. L'Union européenne demande au Groupe spécial de rejeter chacune des allégations de l'Indonésie. Avant d'examiner les allégations de l'Indonésie, nous exposons les aspects factuels pertinents du fonctionnement de l'OPPF et de son agence de gestion.

7.3.2 Aspects factuels concernant le fonctionnement de l'OPPF et les déterminations de la Commission

7.10. La Commission a examiné le Règlement présidentiel 61/2015³⁴, modifié par le Règlement présidentiel 24/2016³⁵, ainsi que le Règlement du Ministre de l'énergie et des ressources minérales (MEMR) 26/2016 et le Règlement du Ministre des finances n° 133/PMK.05/2015³⁶ afin d'évaluer le fonctionnement de l'OPPF et de son agence de gestion.

7.11. Le Règlement présidentiel 61/2015 charge l'agence de gestion de l'OPPF (établie en même temps que l'OPPF) de percevoir des prélèvements à l'exportation sur les produits à base d'huile de palme, en application du Règlement du Ministre des finances n° 133/PMK.05/2015. Les exportateurs paient des prélèvements au moment de l'exportation, qui sont payables sur un compte désigné par l'agence de gestion de l'OPPF.³⁷ Les prélèvements à l'exportation sont perçus sur les exportations d'HPB et de produits dérivés fabriqués avec de l'HPB, y compris le biodiesel. Pendant la période d'enquête, le prélèvement sur différentes variétés d'HPB était fixé à 50 USD par tonne tandis que le prélèvement sur certains produits dérivés était moins élevé. Le prélèvement à l'exportation pour le biodiesel était fixé à 20 USD par tonne.³⁸

7.12. Le Règlement présidentiel 61/2015 destine les fonds perçus au moyen des prélèvements sur l'HPB et les produits à base d'HPB à des fins spécifiques, y compris le développement des secteurs de l'huile de palme liés à la production d'huile de cuisson et d'autres secteurs en aval, notamment le secteur du biodiesel.³⁹ L'agence de gestion de l'OPPF peut établir des priorités dans l'utilisation des fonds sur la base de politiques gouvernementales spécifiques.⁴⁰

7.13. Le Règlement du MEMR 26/2016 décrit le but des décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel pour appuyer l'obligation imposée par les pouvoirs publics indonésiens de mélanger du biodiesel au diesel à base de pétrole aux fins de la revente dans l'économie nationale.⁴¹ Spécifiquement, le Règlement du MEMR 26/2016 charge le directeur général de l'entité gouvernementale Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi (EBTKE) de désigner certaines entités de mélange de carburant⁴² pour qu'elles achètent du biodiesel et le mélangent à du diesel à base de pétrole.⁴³ Le directeur général désigne également des producteurs de biodiesel, qui fourniront du biodiesel aux entités de mélange de carburant désignées, et attribue les volumes de biodiesel qui seront fournis par les producteurs de biodiesel participants.⁴⁴ Au moment de l'enquête, la Commission a confirmé que le directeur général avait désigné deux entités

mélange B20, qui exige au moins un taux de mélange de 20% avec du diesel minéral, avait été établie en 2015 conformément au Règlement du MEMR 12/2015. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 189)

³⁴ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)).

³⁵ Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)).

³⁶ Règlement du Ministre des finances 133/PMK.05/2015 (pièce EU-3 (traduction en anglais)).

³⁷ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), articles 5 1) et 7 4).

³⁸ Règlement du Ministre des finances 133/PMK.05/2015 (pièce EU-3 (traduction en anglais)), pages 17 et 18.

³⁹ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), article 11 1) et 2). Voir aussi le Règlement présidentiel 66/2018 (pièce EU-7 (traduction en anglais)), article 11.

⁴⁰ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), article 11 3).

⁴¹ Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article 2; Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 44 et suivants.

⁴² Les règlements applicables définissent les entités de mélange de carburant comme des entités commerciales titulaires d'une licence commerciale les autorisant à exercer des activités de commerce général pour le carburant pétrolier et gazier. Voir, par exemple, le Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article premier.

⁴³ Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article 9 1).

⁴⁴ Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article 9 8); Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 44, 45 et 56 à 59.

de mélange de carburant: la société pétrolière et gazière appartenant à l'État PT Pertamina (Pertamina) et la société pétrolière et gazière privée PT AKR Corporindo Tbk (AKR).⁴⁵

7.14. Le Règlement présidentiel 61/2015 énonce en outre un mécanisme de versement spécifique pour les achats de biodiesel par les entités de mélange de carburant désignées (Pertamina et AKR). Conformément à l'article 19 du Règlement présidentiel 61/2015, les entités de mélange de carburant doivent acheter le biodiesel à l'"indice de prix du marché" du diesel à base de pétrole (prix de référence du diesel).⁴⁶ La Commission a déterminé que le prix de référence du diesel était basé sur les prix déclarés par Platts Singapour pour le pétrole (la moyenne Platts Singapour (MOPS)) majorés du coût de production du diesel en Indonésie.⁴⁷

7.15. Le Ministre indonésien de l'énergie et des ressources minérales fixe également un prix de référence pour le biodiesel. Conformément au Décret du MEMR 2026/2017, le prix de référence du biodiesel est basé sur le prix intérieur de l'HPB, auquel s'ajoutent les coûts de transformation.⁴⁸ Au cours de la visite de vérification, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que le montant des coûts de transformation ajouté au prix intérieur de l'HPB faisait l'objet d'un réexamen annuel, mais que ce montant pouvait ne pas être modifié. La Commission a déterminé qu'un coût de transformation de 125 USD par tonne métrique avait été appliqué jusqu'au 5 mai 2017 et avait par la suite été abaissé à 100 USD par tonne métrique.⁴⁹

7.16. L'article 19 du Règlement présidentiel 61/2015 ordonne à Pertamina et à AKR de payer aux producteurs de biodiesel participants le prix de référence du diesel pour l'achat de biodiesel. Les producteurs de biodiesel participants facturent à Pertamina et à AKR le biodiesel acheté. Par la suite, les producteurs de biodiesel sont tenus de présenter une facture de la vente à l'agence de gestion de l'OPPF et, après vérification, ils obtiennent le remboursement de la différence entre le prix payé par Pertamina et AKR (le prix de référence du diesel) et le prix de référence du biodiesel fixé pour la période applicable.⁵⁰ Les producteurs de biodiesel participants reçoivent des versements (transferts directs en espèces/virements bancaires) à la suite de la vérification.⁵¹

7.17. La Commission a observé que pendant la période d'enquête, tous les producteurs-exportateurs indonésiens avaient choisi de participer à l'achat de biodiesel et étaient par conséquent tenus de vendre du biodiesel à Pertamina et à AKR. Elle a également observé que, pendant la période d'enquête, le prix de référence du biodiesel était supérieur au prix de référence du diesel. De ce fait, tous les producteurs-exportateurs avaient reçu des versements de l'OPPF pendant la période d'enquête.⁵²

7.3.3 Allégations relatives à la qualification par la Commission des décaissements de l'OPPF en tant que contributions financières versées aux producteurs de biodiesel

7.18. L'Indonésie formule deux allégations distinctes au titre de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC en lien avec la détermination de la Commission selon laquelle les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel indonésiens comportaient une contribution financière versée aux producteurs de biodiesel:

- a. L'Indonésie allègue que la Commission a fait erreur en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel comportaient une

⁴⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 46.

⁴⁶ Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), article 19.

⁴⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 48.

⁴⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 48; Décret du MEMR 2026/2017 (pièce EU-6 (traduction en anglais)).

⁴⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 48.

⁵⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 47 et 49. Voir aussi le Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), article 19; le Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)), article 19; le Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), articles 13 à 15; et le Règlement présidentiel 66/2018 (pièce EU-7 (traduction en anglais)), articles 11 et 18 1).

⁵¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 47 à 50 et 62.

⁵² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 53.

contribution financière "des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre", ainsi qu'il est prévu à l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC.⁵³

- b. L'Indonésie allègue que la Commission a fait erreur en déterminant que les décaissements de l'OPPF constituaient des "dons" et non des achats de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens.⁵⁴

7.19. L'article 1.1 de l'Accord SMC s'intitule "Définition d'une subvention" et dispose, dans sa partie pertinente, ce qui suit:

Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister:

s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les "pouvoirs publics"), c'est-à-dire dans les cas où:

une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt)[.]

7.20. Nous examinons les deux allégations de l'Indonésie tour à tour.

7.3.3.1 Question de savoir si la Commission a fait erreur en constatant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel comportaient une contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public

7.21. L'Indonésie allègue tout d'abord que les versements de l'OPPF aux producteurs de biodiesel ne sont pas qualifiés à bon droit de transfert direct de fonds au titre de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC car ils ne comportent pas un financement accordé *par les pouvoirs publics* aux producteurs de biodiesel bénéficiaires.

7.22. Dans l'enquête, la Commission a déterminé que l'OPPF était financé au moyen des prélèvements à l'exportation d'HPB et de produits dérivés, y compris le biodiesel.⁵⁵ Comme il est expliqué plus haut⁵⁶, la Commission a en outre déterminé que les actes juridiques mettant en œuvre l'OPPF accordaient à l'agence de gestion de l'OPPF le droit d'utiliser les prélèvements à l'exportation imposés sur l'HPB et les produits dérivés pour rembourser aux producteurs de biodiesel un montant égal à la différence entre le prix payé par Pertamina et AKR (le prix de référence du diesel) et le prix de référence du biodiesel fixé pour la période applicable. Ainsi, les fonds de l'OPPF sont utilisés au bénéfice des producteurs de biodiesel. La Commission a en outre noté que les prélèvements étaient perçus par les autorités douanières indonésiennes.⁵⁷

7.23. Compte tenu de ces faits, la Commission a estimé que le cadre juridique mettant en œuvre l'OPPF "confi[ait] effectivement à l'agence de gestion l'exercice de fonctions gouvernementales en ce qui concern[ait] le secteur du biodiesel" et, par conséquent, elle a constaté que l'agence de gestion de l'OPPF agissait comme un organisme public.⁵⁸ À cet égard, elle a également observé que "le comité directeur de l'agence de gestion [était] composé exclusivement de fonctionnaires de différents ministères de l'État".⁵⁹

7.24. À la suite de cette évaluation et de la confirmation du fait que les producteurs de biodiesel effectuant des ventes à Pertamina et à AKR avaient reçu des transferts directs en espèces/des virements bancaires provenant des fonds de l'OPPF pendant la période d'enquête, la Commission a

⁵³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 70 et 73 à 84. Voir aussi Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, section 1 a).

⁵⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 85, 86 et 91 à 106. Voir aussi Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, section 1 b).

⁵⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 42 et 60.

⁵⁶ Voir plus haut les paragraphes 7.14 à 7.16.

⁵⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 60.

⁵⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 59 à 61.

⁵⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 45.

conclu que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel pouvaient être considérés comme des "transfert[s] direct[s] de fonds des pouvoirs publics conformément à l'article 3, paragraphe 1), point a) i), du règlement de base", sous la forme de dons accordés aux producteurs de biodiesel visés par l'enquête.⁶⁰

7.25. La Commission a également répondu aux arguments avancés par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs selon lesquels les décaissements en faveur des producteurs de biodiesel n'étaient pas effectués "par les pouvoirs publics" car ils étaient "d'origine privée", étant dans les faits constitués des fonds des producteurs de biodiesel. Elle a répondu que les règlements de l'UE et l'Accord SMC n'exigeaient pas que l'autorité chargée de l'enquête prenne en considération l'origine ou la nature des fonds transférés par les pouvoirs publics. Au lieu de cela, elle a observé que ce qui était important, c'était le fait que le transfert de fonds était imputable à l'État, par opposition aux fonds privés utilisés à la discrétion des opérateurs privés.⁶¹

7.26. La Commission a également constaté que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas prouvé leur affirmation selon laquelle les fonds étaient perçus en dehors des comptes spécifiques du budget public et elle a donc conclu que le prélèvement était perçu et incorporé dans le budget général de l'État.⁶² À cet égard, elle a expliqué ce qui suit:

Le fait que le prélèvement est ensuite alloué à l'OPPF représente simplement la manière dont les pouvoirs publics indonésiens utilisent les recettes publiques perçues sur les prélèvements à l'exportation et sur les taxes d'exportation. En tout état de cause, l'OPPF est constitué de fonds qui sont perçus grâce aux prélèvements à l'exportation et [aux] taxes d'exportation institués par les pouvoirs publics indonésiens, et ces fonds sont contrôlés par l'agence de gestion. De ce fait, il s'agit de ressources publiques, que celles-ci fassent ou non partie intégrante du budget de l'État.⁶³

7.27. Contrairement à la Commission, l'Indonésie fait valoir que l'origine ou la nature des fonds ne sont pas dénuées de pertinence. Elle met en avant la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)* selon laquelle "[i]l ressort clairement des exemples donnés à l'alinéa i) qu'un transfert direct de fonds comportera normalement un financement accordé *par* les pouvoirs publics au bénéficiaire".⁶⁴ Ainsi, l'Indonésie fait valoir que si un transfert direct de fonds ne comporte pas un financement accordé *par les pouvoirs publics* au bénéficiaire, il n'y a pas de contribution financière.⁶⁵ L'élément central de son allégation est qu'elle considère que les fonds de l'OPPF ne peuvent pas constituer un financement accordé par les pouvoirs publics puisque les producteurs de biodiesel ont eux-mêmes fourni les fonds lorsqu'ils ont payé les prélèvements à l'exportation. Compte tenu de cela, l'Indonésie estime que les fonds sont d'origine privée et sont simplement restitués aux producteurs de biodiesel par l'OPPF après la vente du biodiesel aux entités de mélange de carburant, Pertamina et AKR. Ainsi, elle considère que le transfert de fonds par l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel comporte un financement des producteurs de biodiesel par les producteurs de biodiesel, et non un financement des producteurs de biodiesel par les pouvoirs publics.⁶⁶

7.28. L'Indonésie souligne en outre que les fonds de l'OPPF sont un actif "détenu" par l'agence de gestion de l'OPPF, et non par les pouvoirs publics. Elle affirme que cela découle des règlements régissant l'OPPF, qui précisent que le prélèvement à l'exportation "sera versé en espèces sur un

⁶⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 62 et 69.

⁶¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 63 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 284 et 309).

⁶² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 64. La Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient présenté aucun élément indiquant que les versements étaient destinés à un compte spécifique de l'OPPF qui empêcherait ainsi que les fonds générés par le prélèvement à l'exportation sur l'HPB et ses produits dérivés soient versés au budget général de l'État et utilisés à toute autre fin jugée appropriée par les pouvoirs publics. (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 32) Les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs-exportateurs ont contesté cette constatation.

⁶³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 64.

⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, paragraphe 617. (pas de mise en relief dans l'original)

⁶⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 74.

⁶⁶ Voir, par exemple, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 74 et 75; deuxième communication écrite, paragraphes 5, 6, 8 à 11, 13, 16 et 17.

compte bancaire désigné par l'agence de gestion".⁶⁷ Elle se réfère en outre aux états financiers vérifiés de l'agence de gestion de l'OPPF pour 2018, qui montrent, selon elle, que les prélèvements à l'exportation ont effectivement été versés sur ses comptes bancaires.⁶⁸ Le compte de résultat mentionne, par exemple, qu'en 2018, l'agence de gestion de l'OPPF a obtenu 14 367 402 955 848 IDR de ses recettes en tant que "recettes provenant du recouvrement de fonds de la plantation de palmiers à huile".⁶⁹ Le compte de résultat précise en outre que les "recettes provenant du recouvrement de fonds de la plantation de palmiers à huile" sont "tirées des prélèvements à l'exportation sur les produits du palmier à huile et leurs produits dérivés".⁷⁰ Enfin, l'Indonésie souligne qu'il est expliqué dans les "Notes" des états financiers que les références aux "espèces" comprennent les "avoirs en banque".⁷¹ À cet égard, elle note que l'agence de gestion de l'OPPF a des comptes dans PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk et PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.⁷² L'Indonésie affirme que l'agence de gestion de l'OPPF effectue des décaissements en faveur des producteurs de biodiesel à partir du compte détenu dans PT Bank Mandiri.⁷³ Sur cette base, elle fait valoir que l'agence de gestion de l'OPPF perçoit les prélèvements à l'exportation et les verse sur son propre compte bancaire, et que ces prélèvements sont comptabilisés par ladite agence de gestion. Selon elle, l'État ne joue aucun rôle dans la perception, la détention ou la gestion des prélèvements à l'exportation puisque ces prélèvements font partie des actifs inscrits au bilan de l'agence de gestion de l'OPPF.⁷⁴

7.29. L'Indonésie soutient que, puisque les fonds proviennent des versements effectués par les exportateurs de biodiesel et sont placés dans un compte bancaire créé par l'agence de gestion de l'OPPF, les actions de ladite agence de gestion devraient être considérées comme comparables à celles d'une personne neutre qui tient et gère un compte de garantie bloqué, qui sert de canal pour la valeur économique des participants au marché. Selon l'Indonésie, cela renforce l'idée que les décaissements de l'OPPF comportent un financement des producteurs de biodiesel par les producteurs de biodiesel, plutôt qu'un financement par les pouvoirs publics.⁷⁵

7.30. Enfin, l'Indonésie souligne que les prélèvements à l'exportation, en droit, sont perçus par l'OPPF dans le but premier de financer l'OPPF et d'effectuer des versements aux producteurs de biodiesel.⁷⁶ Elle soutient que l'OPPF est donc, en droit, financé par la chaîne d'approvisionnement de l'HPB, au bénéfice de la chaîne d'approvisionnement de l'HPB. Elle souligne en outre que l'OPPF ne peut fonctionner que si le prélèvement à l'exportation est effectivement payé. Elle ajoute que les

⁶⁷ L'Indonésie se réfère à l'article 5, paragraphe 1, du Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)), modifié par le Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)), qui dispose qu'"[u]n prélèvement à l'exportation des produits de base au sens de l'article 3, paragraphe 1), sera versé en espèces sur un compte bancaire désigné par l'agence de gestion du Fonds". (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 76 et note de bas de page 75. Voir aussi Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 19 et 20 (faisant référence à Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce EU-46 (RCC)), page 9).)

⁶⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 76. Les états financiers vérifiés de l'agence de gestion de l'OPPF pour 2018 ont été présentés à la Commission en tant que pièce 2B au cours de la vérification sur place de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire. Voir Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (IDN-12 (RCC)).

⁶⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 77. Voir aussi Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2B (version anglaise), page 48 du fichier pdf.

⁷⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 78. Voir aussi Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2B (version anglaise), page 58 du fichier pdf.

⁷¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 79. Voir aussi Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2B (version anglaise), page 56 du fichier pdf.

⁷² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 79. Voir aussi Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2B (version anglaise), page 57 du fichier pdf.

⁷³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 80 et note de bas de page 81.

⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 81. L'Indonésie ne partage pas le point de vue de la Commission, exposé dans le Règlement provisoire, selon lequel les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas pu prouver que le prélèvement à l'exportation était perçu en dehors des comptes spécifiques de leur budget. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 64) Elle fait valoir que les pouvoirs publics indonésiens ont réfuté l'affirmation de la Commission dans leurs observations sur le Règlement provisoire dans lesquelles ils ont indiqué que les prélèvements à l'exportation étaient versés directement au "BPD PKS" (sigle utilisé par les pouvoirs publics indonésiens dans leurs observations pour désigner l'OPPF) et n'étaient pas d'abord versés aux autorités douanières puis transférés au BPD PKS. (Observations du gouvernement indonésien sur la divulgation provisoire concernant les constatations relatives aux subventions (pièce IDN-17), paragraphe 20)

⁷⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 81; deuxième communication écrite, paragraphes 5, 8, 13 et 16.

⁷⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 82.

renseignements fournis par les pouvoirs publics indonésiens pendant la vérification montraient qu'en 2017 et 2018, les producteurs de biodiesel avaient versé davantage d'argent dans le fonds qu'ils n'avaient reçu de décaissements en retour.⁷⁷

7.31. L'Union européenne fait valoir que l'évaluation de l'existence d'une contribution financière suppose un examen de la nature de la transaction au moyen de laquelle quelque chose ayant une valeur économique est transféré par les pouvoirs publics ou un organisme public. Ce qui est important pour évaluer s'il existe une contribution financière, c'est de savoir si le transfert de fonds est imputable aux pouvoirs publics ou à un organisme public (par opposition aux fonds privés utilisés à la discrétion des opérateurs privés). Par conséquent, l'Union européenne soutient que les termes de l'article 1.1 a) 1) n'imposent aucune limite quant à la source ou à l'origine des fonds transférés, mais exigent seulement qu'il y ait une "pratique des pouvoirs publics" qui "comporte un transfert direct de fonds". Elle affirme qu'il n'y a rien dans l'Accord SMC qui limite le concept de subvention au seul transfert des fonds que l'État a perçus via certaines sources spécifiques (par exemple, via l'impôt sur le revenu ou les taxes sur la valeur ajoutée), et qui exclue les fonds perçus via d'autres sources (comme les droits imposés à l'importation ou à l'exportation de marchandises).⁷⁸ En outre, elle soutient qu'il faut interpréter l'expression "by a government" (des pouvoirs publics) figurant dans le texte introductif de l'article 1.1 a) 1) à la lumière des situations énumérées aux alinéas i) à iv) qui viennent ensuite. Ces situations comprennent les contributions financières accordées par les *entités privées* visées à l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. Selon l'Union européenne, cela confirme que la source des fonds utilisés pour la contribution financière n'a pas d'importance car un transfert de fonds perçus par des *entités privées* peut fort bien relever du concept de subvention aux fins de l'article 1.1 de l'Accord SMC.⁷⁹

7.32. L'Union européenne fait en outre valoir que l'Indonésie ne tient pas compte du caractère obligatoire des prélèvements à l'exportation imposés par les pouvoirs publics indonésiens sur les produits à base d'huile de palme. À cet égard, elle souligne que ce n'était pas les producteurs de biodiesel qui décidaient librement de contribuer à un fonds et qui décidaient ensuite comment ces fonds seraient utilisés, c'était les pouvoirs publics indonésiens qui percevaient les fonds afin de poursuivre leur objectif stratégique consistant à soutenir la branche de production de biodiesel. Elle considère que la perception obligatoire des prélèvements à l'exportation fait de ces fonds des ressources publiques, et que ces fonds sont versés au budget de l'État de la même façon que n'importe quels autres fonds perçus par les pouvoirs publics indonésiens (par exemple, les impôts sur les sociétés).⁸⁰

7.33. Enfin, l'Union européenne souligne que les pouvoirs publics indonésiens distribuaient ces fonds via l'agence de gestion de l'OPPF, dont il a été constaté qu'elle était un organisme public, et décidaient également comment ces fonds étaient décaissés. Elle note que "l'Indonésie n'a pas contesté le fait que l'OPPF et l'agence de gestion constitu[aient] des "organismes publics"". ⁸¹ Par conséquent, elle considère que la question de savoir si les fonds de l'OPPF sont détenus dans des comptes bancaires ouverts au nom de l'agence de gestion de l'OPPF et sont transférés à partir de ces comptes n'a aucune incidence sur la détermination du point de savoir si les fonds constituent

⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 83 (faisant référence à Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2B; Observations du gouvernement indonésien sur la divulgation provisoire concernant les constatations relatives aux subventions (pièce IDN-17), paragraphe 21).

⁷⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 23; deuxième communication écrite, paragraphe 10.

⁷⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 24.

⁸⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 26; deuxième communication écrite, paragraphe 24 (faisant référence à Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 60). L'Union européenne rejette également l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les décaissements de l'OPPF ne constituent pas une "pratique des pouvoirs publics" aux fins de l'article 1.1 a) 1) i), censément parce que la perception des prélèvements à l'exportation et le décaissement de fonds en faveur des producteurs de biodiesel ne sont pas des actions "habituelles" des pouvoirs publics. Elle fait valoir que les termes mêmes de l'article 1.1 a) 1) i) n'exigent pas que les actions des pouvoirs publics comportant des transferts de fonds soient "habituelles", prévenant que s'il en était autrement, l'article 1.1 a) 1) i) ne s'appliquerait qu'aux "programmes" de subvention, mais pas aux subventions "ponctuelles". En tout état de cause, l'Union européenne considère que la perception de taxes et l'utilisation de ces fonds pour les dépenses publiques sont un type d'action habituel qui devrait être visé. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 30)

⁸¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 29 (faisant référence à Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 33).

des fonds publics et constituent de ce fait une contribution financière d'un organisme public aux fins de l'Accord SMC.⁸²

7.34. Nous commençons par rappeler le texte de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC. L'article 1.1 a) 1) i) qualifie de contribution financière les situations dans lesquelles "une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds". Il ne fait pas référence à l'origine des fonds transférés par les pouvoirs publics, mais fait uniquement référence à la question de savoir s'il y a une "pratique des pouvoirs publics" comportant un "transfert direct de fonds" à un bénéficiaire. Ainsi, l'examen pertinent au titre de l'article 1.1 a) 1) i) concerne les situations dans lesquelles "[l]es pouvoirs publics ou ... tout organisme public" transfèrent ou fournissent des fonds à des bénéficiaires privés d'une manière ou d'une autre. Compte tenu de cela, nous ne voyons rien qui justifie l'argument de l'Indonésie selon lequel il existe une obligation de prendre en compte l'origine ou la source des fonds ou leur utilisation désignée.⁸³

7.35. Des rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel appuient cette interprétation. L'Organe d'appel a observé que l'existence d'une contribution financière dépendait de la question de savoir si le transfert de valeur économique mentionné à l'article 1.1 a) 1) pouvait être imputé au Membre de l'OMC concerné et pouvait de ce fait être considéré comme le comportement de celui-ci.⁸⁴ En d'autres termes, dès lors qu'un transfert direct de fonds peut être imputé aux pouvoirs publics, il n'est pas nécessaire d'approfondir l'examen. Ce point de vue est encore confirmé par l'affaire *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, dans laquelle l'Organe d'appel a également rejeté l'idée qu'un "transfert de fonds" au sens de l'article 1.1 a) 1) i) ne concernait que les situations dans lesquelles les fonds provenaient de ressources publiques ou constituaient une charge pour le Trésor public:

Nous notons à nouveau que l'article 1.1 a) 1) i) concerne une "pratique des pouvoirs publics" qui "comporte" un transfert direct de fonds. Donc, nous conviendrions que le mot "transfert" indique que des fonds sont déplacés de la personne qui effectue le transfert vers un bénéficiaire, mais nous ne considérons pas que l'article 1.1 a) 1) i) prescrit que les ressources doivent nécessairement provenir des ressources publiques ou entraîner une charge pour le Trésor public. En outre, une interprétation qui limite le champ de l'alinéa i) aux fonds provenant des ressources publiques prélevés sur le Trésor public accorderait peu de pertinence au fait que l'alinéa i) fait uniquement référence à une "pratique des pouvoirs publics" qui "comporte" des transferts directs de fonds.⁸⁵

7.36. Les arguments de l'Indonésie ne tiennent pas compte du rôle des pouvoirs publics indonésiens dans la perception des fonds et leur transfert ultérieur aux producteurs de biodiesel. Comme la Commission l'a constaté, les pouvoirs publics indonésiens ont adopté un régime réglementaire dans le cadre duquel les producteurs de biodiesel et leurs filiales sont *tenus* de payer des prélèvements à l'exportation lorsqu'ils exportent une gamme de produits, y compris de l'HPB, mais aussi des produits dérivés de l'HPB.⁸⁶ Les fonctionnaires des douanes des pouvoirs publics indonésiens perçoivent ces prélèvements. La perception des prélèvements à l'exportation par les propres fonctionnaires des douanes des pouvoirs publics indonésiens fait que ces fonds sont des ressources publiques, de même que tous autres fonds perçus par les pouvoirs publics font partie du budget de l'État. Le cadre juridique établissant l'OPPF exige en outre que les remboursements obtenus par les producteurs de biodiesel participants soient égaux à la différence entre le prix de référence du diesel et le prix de référence du biodiesel. L'OPPF verse ces prélèvements aux producteurs de biodiesel. La Commission a constaté que l'agence de gestion de l'OPPF exerce des fonctions gouvernementales en ce qui concerne le secteur du biodiesel et constitue de ce fait un organisme public, ce que n'a pas contesté l'Indonésie dans le contexte du présent différend. Les pouvoirs publics indonésiens jouent donc un rôle direct, non seulement dans la perception des prélèvements à l'exportation, mais aussi en

⁸² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 27 à 32.

⁸³ Nous sommes conscients qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles les pouvoirs publics facilitent un transfert entre des parties privées ou y participent d'une autre manière, et que ces circonstances peuvent ne pas donner lieu à un "transfert direct de fonds" à un bénéficiaire par les pouvoirs publics, car ceux-ci ne perçoivent pas les fonds qui sont fournis sur une base volontaire. Nous examinons les circonstances particulières concernant le fonctionnement de l'OPPF en détail plus loin.

⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 284.

⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.96.

⁸⁶ Règlement du Ministre des finances 133/PMK.05/2015 (pièce EU-3 (traduction en anglais)), appendice I.

transférant les fonds aux producteurs de biodiesel. Nous considérons que ces éléments sont suffisants pour établir que les fonds sont fournis *par les pouvoirs publics indonésiens* et leur sont donc imputables, aux fins de l'établissement du fait que les décaissements de l'OPPF comportent une contribution financière *des pouvoirs publics ou d'un organisme public*, au sens de l'article 1.1 a) 1) i). En outre, le fait que les fonds étaient perçus avec pour objectif de financer les activités de l'OPPF ne modifie pas la conclusion à laquelle nous sommes arrivés. Il n'y a donc aucune raison d'examiner plus avant quel est l'objectif de la perception des fonds.

7.37. L'Indonésie appelle l'attention sur le Règlement présidentiel n° 24/2016, qui prescrit que le prélèvement à l'exportation "[soit] versé en espèces sur un compte bancaire désigné par l'agence de gestion [de l'OPPF]".⁸⁷ Selon elle, le fait que les prélèvements à l'exportation sont transférés vers des comptes spécifiques et figurent au bilan de l'agence de gestion de l'OPPF confirme que les fonds provenant des prélèvements à l'exportation sont des actifs "détenus" par l'agence de gestion de l'OPPF et ne font pas partie du budget de l'État.⁸⁸ De plus, l'Indonésie souligne que les producteurs de biodiesel contribuent au paiement des prélèvements à l'exportation en plus de recevoir des fonds de l'OPPF. Elle considère donc les fonds de l'OPPF comme un financement des producteurs de biodiesel par les producteurs de biodiesel eux-mêmes et compare le programme de l'OPPF à celui d'un compte de garantie bloqué.⁸⁹ Elle assimile également le fonctionnement de l'OPPF à des "transferts en euros entre parties privées approuvés par la Banque centrale européenne" et à des "chambres de compensation de bourses de marchandises régies par les pouvoirs publics", faisant valoir qu'il y a de "multiples cas dans lesquels les fonds transitent par le système financier public sans que cela comporte un financement des pouvoirs publics".⁹⁰

7.38. Nous ne sommes pas convaincus par ces arguments. Le fait que les prélèvements peuvent être transférés vers un compte bancaire désigné ou "détenu" par l'agence de gestion de l'OPPF au moment de la perception ne modifie pas notre évaluation selon laquelle les fonds deviennent des ressources publiques, en particulier parce que le paiement des prélèvements est obligatoire et que les prélèvements sont perçus par des fonctionnaires des douanes indonésiens. En outre, tout compte utilisé par l'agence de gestion de l'OPPF est sous le contrôle de l'agence de gestion de l'OPPF, dont il a été constaté qu'elle était un organisme public, ce qui, encore une fois, n'est pas contesté dans le présent différend. Les comparaisons faites par l'Indonésie avec des comptes de garantie bloqués et d'autres mécanismes sont également malvenues, car elles ne tiennent pas compte du fait que les versements de l'OPPF s'inscrivent dans le contexte d'un régime réglementaire imposé par les pouvoirs publics indonésiens, qui rend la perception des prélèvements à l'exportation obligatoire et confère aux producteurs de biodiesel participants le droit de recevoir des fonds de l'OPPF lorsqu'ils satisfont aux prescriptions applicables.

7.39. L'Indonésie souligne également que l'OPPF est financé par la chaîne d'approvisionnement de l'HPB, y compris au moyen des versements effectués par les producteurs-exportateurs de biodiesel, au "bénéfice" de la chaîne d'approvisionnement de l'HPB, et que l'OPPF ne peut fonctionner que si le prélèvement à l'exportation est effectivement payé.⁹¹ Elle affirme également, en fait, que les producteurs de biodiesel visés par l'enquête ont reçu davantage de fonds de l'OPPF qu'ils n'étaient tenus de lui en verser.⁹² Il apparaît là encore que l'argument de l'Indonésie est centré sur l'origine ou le but spécifique des décaissements de l'OPPF. Comme nous l'avons déjà observé, le fait que les fonds étaient perçus avec pour objectif de financer les activités de l'OPPF ne modifie pas la conclusion à laquelle nous sommes arrivés.

⁸⁷ Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)), article 5.

⁸⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 81.

⁸⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 81.

⁹⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 17. Voir aussi Indonésie, première communication écrite, paragraphe 81; deuxième communication écrite, paragraphes 15 et 16.

⁹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 83.

⁹² Nous notons que les parties sont en désaccord sur le point de savoir si les producteurs de biodiesel visés par l'enquête ont reçu davantage de fonds de l'OPPF qu'ils n'étaient tenus de lui en verser. (Voir, par exemple, Indonésie, première communication écrite, paragraphe 83; Union européenne, première communication écrite, paragraphes 34 et 35.) Il apparaît que leur désaccord découle du fait que certains producteurs-exportateurs de biodiesel visés par l'enquête font partie de groupes d'entreprises qui exportent également de l'HPB ou des produits dérivés de l'HPB (et paient donc aussi des prélèvements correspondant à ces exportations). Par conséquent, à l'échelle du groupe, un producteur-exportateur de produits de l'HPB peut payer plus de prélèvements qu'il ne reçoit de remboursements pour les ventes de biodiesel sur le marché intérieur à Pertamina ou AKR. (Voir, par exemple, Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 70.)

7.40. Pour les raisons qui précèdent, nous ne voyons rien dans le texte de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC qui appuie l'allégation de l'Indonésie. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient une contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public.⁹³ Nous partageons en outre les préoccupations exprimées par l'Union européenne et les tierces parties au présent différend⁹⁴ selon lesquelles le fait d'accepter l'allégation de l'Indonésie limiterait indûment le champ d'application de l'Accord SMC en ciblant l'origine des fonds et en ne tenant pas compte du rôle central des pouvoirs publics indonésiens dans la perception des prélèvements à l'exportation et du caractère obligatoire de ceux-ci.

7.3.3.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en qualifiant les versements de l'OPPF de "dons" aux producteurs de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC

7.41. L'Indonésie allègue en outre que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) i) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF constituaient des contributions financières sous la forme de dons.⁹⁵ Nous rappelons que, dans son Règlement provisoire, la Commission a conclu que les décaissements de l'agence de gestion de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel étaient des dons, comme suit:

[L]es décaissements opérés par l'agence de gestion en faveur des producteurs de biodiesel constituaient une contribution financière sous la forme d'un transfert direct de fonds des pouvoirs publics conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a) i), du règlement de base. Il ne fait aucun doute que dans le cadre des achats de biodiesel par Pertamina et AKR conformément aux exigences en matière de mélange, l'agence de gestion a compensé la différence entre le prix payé par Pertamina et AKR (sur la base du prix de référence pour le diesel minéral) et le prix de référence (plus élevé) pour le biodiesel. De ce point de vue, les producteurs de biodiesel ont reçu [un don] de la part des pouvoirs publics indonésiens, [lequel] correspond au montant de cette différence.⁹⁶

7.42. Dans les observations qu'ils ont présentées à la suite du règlement provisoire, les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs-exportateurs ont contesté cette constatation, faisant valoir que la Commission avait fait erreur en analysant les décaissements de l'OPPF de manière isolée et "non dans le cadre du paiement effectué par les pouvoirs publics indonésiens lorsqu'ils achètent du biodiesel".⁹⁷ La Commission a rejeté cet argument, faisant observer que les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas le biodiesel, qui est en fait acheté par les entités de mélange de carburant, Pertamina et AKR. Elle a en outre expliqué que les pouvoirs publics indonésiens, via l'OPPF, n'ont aucune relation contractuelle de nature commerciale avec les producteurs de biodiesel et ne reçoivent rien en échange des sommes qu'ils versent à ces producteurs:

[La législation applicable] donne ... aux producteurs de biodiesel participant au programme le droit, d'une part, d'obtenir le paiement du biodiesel par les mélangeurs et, d'autre part, de recevoir une somme complémentaire de la part de l'OPPF. Les producteurs de biodiesel ne sont tenus par aucune obligation contractuelle ni envers les pouvoirs publics indonésiens ni envers l'OPPF, si ce n'est celle de respecter le mandat reçu conformément aux règles applicables, pour laquelle ils reçoivent une rémunération.

⁹³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 84.

⁹⁴ Par exemple, les États-Unis affirment qu'une interprétation restrictive de l'article 1.1 a) 1) i) comme celle que propose l'Indonésie permettrait aux Membres d'empêcher que certaines formes de financement des pouvoirs publics soient classées parmi les subventions, en percevant de l'argent et en le mettant de côté dans un compte spécial pour faire valoir qu'il s'agit d'un financement "privé" et non d'un financement des pouvoirs publics. Les États-Unis affirment qu'une telle interprétation irait à l'encontre de l'objet et du but de l'Accord SMC et créerait un risque de contournement évident. (États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphe 21) Voir aussi Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphes 4 à 9; Royaume-Uni, communication en tant que tierce partie, paragraphe 9.

⁹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 85.

⁹⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 69. Dans sa détermination, la Commission se réfère au prix de référence pour le diesel minéral. D'après ce que nous comprenons, le "diesel minéral" est du diesel à base de pétrole. Les expressions diesel minéral et diesel à base de pétrole figurent toutes deux dans le présent rapport.

⁹⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 34.

En l'absence de toute obligation contractuelle réciproque, les fonds versés par l'OPPF ne s'inscrivent donc pas dans le cadre d'un contrat à titre onéreux (tel que l'achat de biodiesel par les pouvoirs publics en échange d'un prix). Expliqué plus simplement, les pouvoirs publics indonésiens chargent chacun des producteurs de biodiesel participant au programme de vendre des quantités spécifiques de biodiesel à Pertamina ou à AKR pour un prix donné (prix de référence du diesel minéral) et versent directement aux producteurs de biodiesel une somme complémentaire. Bien que le programme ait pour contexte et pour objectif la promotion de l'utilisation du biodiesel sur le marché intérieur, les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas de biodiesel directement afin de l'utiliser à des fins publiques ou de le revendre sur le marché. Au lieu de cela, ils soutiennent les ventes de biodiesel en fournissant des fonds supplémentaires aux producteurs de biodiesel, y compris dans les transactions impliquant des opérateurs privés (tels qu'AKR).⁹⁸

7.43. À la suite de la divulgation finale, les pouvoirs publics indonésiens et les producteurs-exportateurs ont allégué que la Commission avait fait erreur en affirmant qu'il n'y a pas de relation contractuelle entre les producteurs de biodiesel et l'OPPF. À l'appui de cette allégation, l'un des producteurs-exportateurs a présenté des copies des accords qu'il avait conclus avec l'OPPF. Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre fait valoir que les décaissements de l'OPPF devraient être considérés comme la contrepartie pour l'achat de biodiesel car Pertamina est une entreprise publique et elle devrait donc être traitée comme formant une seule entité économique avec les pouvoirs publics indonésiens, qui sont l'acquéreur ultime du biodiesel.⁹⁹

7.44. La Commission a rejeté l'idée que l'existence des contrats en vigueur entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel modifiait sa conclusion selon laquelle les décaissements de l'OPPF constituent un don. Elle a estimé que les contrats entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel réaffirmaient simplement l'obligation juridique pour l'OPPF de payer la différence entre le prix payé par les entités de mélange de carburant et les prix de référence du biodiesel une fois que le biodiesel [avait] été livré. Les contrats ne faisaient pas naître une obligation contractuelle pour les producteurs de biodiesel de fournir du biodiesel à l'OPPF. La Commission a en outre noté que les contrats ne précisaient pas que les pouvoirs publics indonésiens achetaient du biodiesel ou que les versements étaient effectués pour cette raison.¹⁰⁰ Par conséquent, elle a constaté que les contrats ne faisaient pas apparaître des obligations réciproques entre les producteurs de biodiesel et l'OPPF, et que l'agence de gestion de l'OPPF versait les fonds sans rien attendre en retour.¹⁰¹

7.45. La Commission a également rejeté l'idée que Pertamina devrait être considérée comme un organisme public ou comme formant une seule entité économique avec les pouvoirs publics indonésiens. À cet égard, elle a noté que, bien qu'étant une entreprise publique, Pertamina agissait en tant qu'opérateur du marché qui achetait du biodiesel pour le mélanger et le revendre par la suite. Elle n'a pas trouvé d'éléments de preuve permettant d'étayer une constatation selon laquelle Pertamina devrait être considérée comme un organisme public aux fins de l'enquête.¹⁰²

7.46. Dans la présente procédure, l'Indonésie a présenté des arguments semblables à ceux qu'elle avait présentés au cours de l'enquête. À cet égard, elle affirme qu'un don n'existe pas simplement du fait que les pouvoirs publics ou un organisme "effectuent un versement" à une autre entité. Elle fait plutôt valoir que, lorsqu'un versement est associé dans le même instrument juridique à l'exécution de certaines obligations réciproques, ce versement n'est pas un don.¹⁰³ Elle fait valoir

⁹⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 37.

⁹⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 44.

¹⁰⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 50.

¹⁰¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 50.

¹⁰² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 48 à 55. De plus, le producteur-exportateur Wilmar a allégué que, même si Pertamina n'était pas considérée comme un organisme public, les pouvoirs publics indonésiens "chargeaient" les mélangeurs d'acheter du biodiesel au nom des pouvoirs publics et/ou les fournisseurs de biodiesel d'en vendre aux mélangeurs, ou leur "ordonnaient" de le faire. La Commission a rejeté cette allégation, constatant qu'il n'y avait pas, dans le dossier, d'éléments de preuve à l'appui de cette allégation. Elle a plutôt constaté que les éléments de preuve disponibles montraient que les entités de mélange de carburant, Pertamina et AKR, et les producteurs de biodiesel participaient volontairement dans un contexte où les pouvoirs publics indonésiens imposaient certaines exigences concernant les mélanges et intervenaient financièrement pour alléger la charge découlant de l'obligation de mélange. (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 56)

¹⁰³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 86.

que les décaissements de l'OPPF sont subordonnés à l'exécution par les producteurs de biodiesel d'une obligation réciproque consistant à livrer du biodiesel à des entités de mélange de carburant, et que cette subordination signifie que les "versements" de l'OPPF ne peuvent pas être assimilés à des "dons".¹⁰⁴ Elle fait en outre valoir que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel font partie du "paiement" ou de la rémunération pour l'achat de biodiesel "par les organismes publics des pouvoirs publics indonésiens, tels que l'entreprise de pétrocarburant détenue par l'État Pertamina, ou des entités de pétrocarburant indonésiennes de propriété privée sous la direction des pouvoirs publics indonésiens".¹⁰⁵

7.47. Le fonctionnement de l'OPPF et la manière dont il verse les fonds aux producteurs de biodiesel sont exposés plus haut aux paragraphes 7.13 à 7.16. Comme l'Indonésie le reconnaît¹⁰⁶, dans le cadre du programme de l'OPPF, les producteurs de biodiesel participants sont chargés de fournir un certain volume de biodiesel à des entités de mélange de carburant indonésiennes désignées, Pertamina et AKR, qui mélangent ce biodiesel à du diesel minéral. Conformément à ce programme, Pertamina et AKR achètent du biodiesel aux producteurs de biodiesel au taux du prix de référence du diesel. Après la livraison du biodiesel, les producteurs de biodiesel présentent à l'agence de gestion de l'OPPF, pour vérification, une copie de la facture de vente et des documents connexes démontrant que le biodiesel a été facturé et livré à une entité de mélange de carburant. Après vérification, les producteurs de biodiesel reçoivent de l'OPPF un versement égal à la différence entre le prix de référence du diesel et le prix de référence du biodiesel.

7.48. L'Indonésie affirme que les instruments juridiques mettant en œuvre l'OPPF¹⁰⁷, ainsi que les contrats entre les producteurs de biodiesel participants et l'agence de gestion de l'OPPF¹⁰⁸, établissent que les transferts de fonds de l'OPPF aux producteurs de biodiesel indonésiens sous la forme de remboursements comportent une obligation réciproque de la part des producteurs de biodiesel indonésiens d'assumer la responsabilité de livrer du biodiesel aux entités de mélange de carburant.¹⁰⁹ Elle affirme en outre que les calculs de la Commission concernant la marge de subventionnement dont il est allégué qu'elle a été obtenue par les producteurs de biodiesel indonésiens sur la base des versements de l'OPPF eux-mêmes confirment que le versement considéré correspond à la différence mathématique exacte entre le prix du diesel payé par les entités de mélange de carburant et le prix de référence pour le biodiesel.¹¹⁰

7.49. Par conséquent, l'Indonésie fait valoir que, au moyen du fonctionnement spécifique de l'OPPF, les pouvoirs publics indonésiens "agissent par l'intermédiaire de l'OPPF, d'AKR et de Pertamina" et "obtiennent du biodiesel "en échange" des versements de l'OPPF ainsi que des versement effectués par les entités [de mélange] de pétrocarburant lorsqu'elles achètent le biodiesel conformément au mandat donné par les pouvoirs publics indonésiens".¹¹¹ Selon elle, les versement de l'OPPF n'auraient donc pas dû être qualifiés de don.

¹⁰⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 97 et 101.

¹⁰⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 98.

¹⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 92 à 96, 100 et 101.

¹⁰⁷ L'Indonésie fait spécifiquement référence au Règlement du Ministre de l'énergie et des ressources minérales n° 41 de 2018. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 93 et note de bas de page 100 (faisant référence à Réponse du gouvernement indonésien au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)), pièce GOI-BSF-6)) L'OPPF a également été mis en œuvre et modifié conformément au Règlement présidentiel 61/2015 (pièce EU-2 (traduction en anglais)); au Règlement présidentiel 24/2016 (pièce EU-4 (traduction en anglais)); et au Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)).

¹⁰⁸ L'Indonésie fait référence à titre d'exemple à "l'article 3 de l'accord de financement pour l'achat de biocarburant du type biodiesel pour la période de mai à octobre 2018 conclu entre l'agence de gestion et l'un des producteurs de biodiesel indonésiens, PT. WILMAR NABATI INDONESIA". Il apparaît que l'Indonésie fait référence à l'annexe 1.11 intitulée "Contract WINA-OPPF (Period May 2018-Oct 2018)" (Contrat WINA-OPPF (période allant de mai 2018 à octobre 2018)) des observations de Wilmar sur le document de divulgation générale finale, mais cette annexe est rédigée exclusivement en indonésien et l'Indonésie n'a pas présenté de traduction en anglais au Groupe spécial. (Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), annexe 1.11)

¹⁰⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 93 et 94. Voir aussi Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 38 (déclarant que les obligations juridiques réciproques entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel sont "prévues par contrat").

¹¹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 95 (faisant référence à Renseignements sur les droits provisoires pour Wilmar (pièce IDN-14 (RCC))).

¹¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 98; deuxième communication écrite, paragraphe 38.

7.50. L'Union européenne ne souscrit pas à la qualification de l'Indonésie, soulignant que le biodiesel est fourni aux entités de mélange de carburant (Pertamina et AKR) et non aux pouvoirs publics indonésiens.¹¹² Elle fait valoir qu'une telle obligation réciproque entre les producteurs de biodiesel et les pouvoirs publics indonésiens n'existe pas car les pouvoirs publics indonésiens ne reçoivent rien en échange du versement. Elle affirme plutôt que la seule "condition" imposée aux producteurs de biodiesel pour percevoir le décaissement de l'OPPF est de produire certains documents attestant qu'ils ont fourni du biodiesel à l'entité de mélange de carburant désignée. Elle fait valoir que cette condition, à savoir la production de documents attestant la livraison, n'empêche pas que les décaissements de l'OPPF soient qualifiés à bon droit de dons au sens de l'article 1.1 a) 1) i).¹¹³

7.51. L'Union européenne fait en outre valoir que les contrats entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel figurant dans le dossier indiquent clairement que les producteurs de biodiesel ne vendaient pas le biodiesel à l'OPPF, mais plutôt que le biodiesel était vendu à une entité de mélange de carburant.¹¹⁴ À cet égard, elle soutient que les pouvoirs publics indonésiens ne sont mentionnés nulle part en tant qu'acheteur du biodiesel: ni dans la législation indonésienne qui met en œuvre et régit le programme de l'OPPF; ni dans les contrats conclus entre les producteurs de biodiesel et l'OPPF¹¹⁵; ni dans les contrats conclus entre les producteurs de biodiesel et Pertamina et AKR.¹¹⁶ Comme la Commission l'a constaté dans l'enquête, l'Union européenne affirme que les contrats ne font que réitérer les obligations imposées à l'OPPF par la législation indonésienne, à savoir verser au producteur de biodiesel la différence entre le prix payé par les entités de mélange de carburant, Pertamina ou AKR, et le prix de référence du biodiesel, après que le producteur de biodiesel a livré le biodiesel.¹¹⁷

7.52. Enfin, l'Union européenne souligne qu'il n'a pas été déterminé que les entités de mélange de carburant participantes, Pertamina et AKR, étaient des organismes publics ou faisaient partie des pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, leurs achats de biodiesel ne devraient pas être considérés comme des achats "indirects" de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens.¹¹⁸

7.53. L'Indonésie tente d'étayer son allégation en s'appuyant sur les observations faites par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*. Elle fait en outre valoir que les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII* confirment que les versements de l'OPPF ne sont pas des dons.

7.54. Sur la base de l'évaluation faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, l'Indonésie estime qu'un transfert direct par les pouvoirs publics ne peut être qualifié à bon droit de don que s'il est effectué soit sur une base inconditionnelle, soit d'une autre manière, lorsque le transfert est effectué mais sous réserve de conditions qui ne comportent pas d'obligations réciproques imposant au bénéficiaire de fournir en échange des fonds, des marchandises ou des services.¹¹⁹ Elle reconnaît que certains dons peuvent être subordonnés à une condition, par exemple, en exigeant que le bénéficiaire utilise les fonds dans un but spécifique. Toutefois, elle fait valoir que, pour pouvoir être qualifiés à bon droit de don, les transferts de fonds ne doivent pas être liés à l'exécution d'une obligation réciproque consistant à livrer quelque chose en échange.¹²⁰

7.55. Dans l'affaire *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, l'Organe d'appel a procédé à une évaluation générale des divers types de contributions financières visées par

¹¹² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 35 à 39.

¹¹³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 41. Voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphe 45. L'Union européenne a noté, par exemple, que les subventions pouvaient être subordonnées à une condition liée au comportement d'une entreprise et relever quand même de l'Accord SMC (par exemple, les subventions à l'exportation prohibées). (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 48 et 49)

¹¹⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 46.

¹¹⁵ Voir, par exemple, Contrat entre l'agence de gestion de l'OPPF et un producteur de biodiesel (pièce EU-47); Contrat entre l'agence de gestion de l'OPPF et PT Wilmar Nabati Indonesia (pièce EU-75 (RCC)).

¹¹⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 49.

¹¹⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 50.

¹¹⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 53 (faisant référence à Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 54). Voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphes 61 à 70.

¹¹⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 30.

¹²⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 28 à 30, 32 à 37 et 46.

l'article 1.1 a) 1). S'agissant des exemples de transferts directs de fonds ("par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social") figurant à l'article 1.1 a) 1) i), l'Organe d'appel a évalué que les dons étaient des transactions dans lesquelles "l'argent ou l'équivalent [était] donné à un bénéficiaire", ajoutant que les dons étaient effectués "normalement sans [que le bénéficiaire] soit tenu ou censé accorder quoi que ce soit en échange au donateur".¹²¹ Il a donc souscrit au point de vue selon lequel les dons comportent des situations dans lesquelles les fonds (ou quelque chose ayant une valeur financière) sont accordés à un bénéficiaire, sans que quoi que ce soit ne soit accordé *au donateur* en échange. Ainsi, il faisait référence spécifiquement aux situations dans lesquelles il existe une obligation réciproque de fournir quelque chose au *donateur* en échange, et non de façon plus générale aux situations dans lesquelles la réception du don est soumise à des conditions. L'Organe d'appel a reconnu que les dons pouvaient prendre de nombreuses formes et que certains étaient effectués sur une base conditionnelle, notant qu'ils pouvaient exiger que le bénéficiaire utilise les fonds dans un but spécifique ou qu'un bénéficiaire mobilise lui-même une partie des dons nécessaires à un projet.¹²² Fait important, en soulignant que rien ne serait accordé au donateur en échange, il a établi une distinction entre les dons et d'autres formes de transferts directs de fonds tels que les prêts et les participations au capital social, qu'il a décrits comme "se caractéris[ant] par la réciprocité".¹²³

7.56. L'Indonésie soutient que le Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII* a appliqué cette interprétation et a formulé des constatations selon lesquelles les versements subordonnés à l'exécution de certaines obligations par le bénéficiaire n'étaient pas des dons.¹²⁴ Elle fait valoir que le même type d'obligations réciproques existe dans le cas des versements de l'OPPF.

7.57. Nous jugeons utile de rappeler brièvement les circonstances de l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII* avant d'examiner le recours de l'Indonésie à cette affaire. Dans l'enquête correspondante en cause dans ce différend, le Département du commerce des États-Unis (USDOC) avait déterminé que certains décaissements des administrations locales du Québec et du Nouveau-Brunswick au profit des exploitants de grumes constituaient des dons. Le Groupe spécial n'a pas souscrit à cette évaluation, constatant plutôt que les décaissements considérés faisaient partie de la contrepartie fournie en échange de la prestation de services de sylviculture et d'aménagement forestier dans des zones de récolte de bois appartenant aux pouvoirs publics. Il a constaté que l'obligation faite aux exploitants de grumes de réaliser des activités de sylviculture et d'aménagement forestier particulières au Québec et au Nouveau-Brunswick, ainsi que le remboursement ultérieur des coûts auraient dû être considérés comme s'inscrivant "dans le cadre de la même transaction" (qui incluait également la fourniture de bois par les pouvoirs publics aux exploitants de grumes).¹²⁵ Étant donné ces obligations réciproques, le Groupe spécial a conclu que l'USDOC n'avait pas expliqué de manière raisonnable et adéquate ses constatations selon lesquelles les remboursements constituaient des dons.

7.58. Nous sommes en désaccord avec l'Indonésie quant à la pertinence des circonstances de l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII* pour l'évaluation des décaissements de l'OPPF. Contrairement à ce que l'Indonésie affirme, nous n'identifions aucune obligation réciproque notable entre les producteurs de biodiesel et l'agence de gestion de l'OPPF (ou les pouvoirs publics indonésiens de manière plus générale) qui remettrait en question la qualification des décaissements de l'OPPF comme étant des dons. L'Indonésie qualifie l'"obligation réciproque" d'"obligation ... de la part des producteurs de biodiesel indonésiens d'assumer la responsabilité d'effectuer la livraison du biodiesel aux entités [de mélange] de pétrocarburant".¹²⁶ Toutefois, ces obligations réciproques

¹²¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, paragraphe 616.

¹²² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, note de bas de page 1292.

¹²³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, paragraphe 616 (notant que, dans le cas d'un prêt, le prêteur prête de l'argent ou l'équivalent en partant du principe que le principal, ainsi que l'intérêt, est remboursé, alors que dans le cas d'une participation au capital social, les pouvoirs publics font l'acquisition d'actions en échange de l'octroi de fonds à un bénéficiaire).

¹²⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 36 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.621).

¹²⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.261 ("[c]ela est dû au fait que les obligations et le remboursement font tous deux partie de l'ensemble de conditions sur la base desquelles le Nouveau-Brunswick a fourni du bois des terres domaniales à JDIL"); paragraphe 7.626 ("[n]ous convenons avec le Canada que les remboursements dans le cadre du PCIP font partie de l'ensemble de droits et d'obligations échangés lorsque Résolu récolte du bois des terres domaniales non vendu aux enchères").

¹²⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 93.

existent entre les producteurs de biodiesel et les entités de mélange de carburant qui achètent le biodiesel. Il n'y a pas d'obligation réciproque entre les producteurs de biodiesel et l'agence de gestion de l'OPPF. L'agence de gestion de l'OPPF a l'obligation de fournir des fonds (d'un montant égal à la différence entre le prix de référence du diesel et le prix de référence du biodiesel), tandis que les producteurs de biodiesel n'ont aucune obligation envers l'agence de gestion de l'OPPF, si ce n'est de produire des documents confirmant la vente à l'entité de mélange de carburant désignée.¹²⁷

7.59. À titre d'indication de l'absence de toute obligation réciproque, dans l'enquête, la Commission a noté que les accords entre les producteurs de biodiesel et l'OPPF figurant dans le dossier ne mentionnaient pas non plus l'existence d'une quelconque obligation faite aux producteurs de biodiesel de fournir du biodiesel à l'agence de gestion de l'OPPF (ou aux pouvoirs publics indonésiens) en échange de versements. Ces accords énonçaient l'obligation juridique de l'OPPF de verser au producteur de biodiesel la différence entre le prix payé par les entités de mélange de carburant et le prix de référence du biodiesel après vérification de la livraison.¹²⁸ L'absence de toute indication concernant la livraison de biodiesel aux pouvoirs publics indonésiens en échange d'un versement a amené la Commission à confirmer sa conclusion selon laquelle les versements constituaient un don.¹²⁹ Dans l'enquête, la Commission a également constaté qu'il n'y a par ailleurs aucun lien direct montrant que le biodiesel est vendu aux pouvoirs publics indonésiens, étant donné qu'il a été constaté que Pertamina n'était pas un organisme public ni ne faisait partie des pouvoirs publics.¹³⁰

7.60. Sur la base des éléments de preuve versés au dossier et contrairement à ce que l'Indonésie affirme, nous considérons que la vente de biodiesel aux entités de mélange de carburant, d'une part, et les arrangements permettant aux producteurs de biodiesel de recevoir des décaissements de l'OPPF, d'autre part, reflètent deux transactions distinctes, et non une transaction unique comportant une contrepartie réciproque. Comme les décaissements de l'OPPF découlent d'un arrangement distinct entre l'OPPF et les producteurs de biodiesel, et comme l'agence de gestion de l'OPPF ne reçoit pas de biodiesel en échange, les décaissements de l'OPPF sont essentiellement accordés gratuitement. Cela renforce la qualification par la Commission des décaissements de l'OPPF comme étant des dons.

7.61. Enfin, l'Indonésie affirme ce qui suit, en faisant valoir que les pouvoirs publics indonésiens obtiennent le biodiesel qui leur est livré par l'intermédiaire des entités de mélange de carburant en échange à la fois des décaissements de l'OPPF et des versements effectués par les entités de mélange de carburant agissant dans le cadre du mandat donné par les pouvoirs publics:

Le fait de mélanger ce biodiesel à du diesel minéral permet aux pouvoirs publics indonésiens de réduire l'utilisation de combustibles fossiles et, ainsi, de diminuer les émissions de GES générées par le transport. En ce sens, la contrepartie que les pouvoirs publics indonésiens obtiennent au moyen des versements de l'OPPF est la même que celle qui avait été obtenue par les pouvoirs publics canadiens dans l'affaire *Bois de*

¹²⁷ Nous reconnaissons que la vente de biodiesel aux mélangeurs, Pertamina et AKR, et les décaissements ultérieurs en faveur des producteurs de biodiesel effectués par l'intermédiaire de l'OPPF ne se font pas isolément mais dans le cadre de la poursuite des politiques des pouvoirs publics indonésiens. Comme il est indiqué plus haut, les pouvoirs publics indonésiens ont établi des prescriptions obligatoires imposant de mélanger du biodiesel au diesel à base de pétrole aux fins de la revente dans l'économie nationale. Les décaissements en faveur des producteurs de biodiesel participants effectués par l'intermédiaire de l'OPPF visent à faciliter l'achat de biodiesel par les entités de mélange conformément à cette obligation. (Règlement du MEMR 12/2015 (pièce EU-35 (traduction en anglais)); Règlement du MEMR 26/2016 (pièce EU-5 (traduction en anglais)), article 2) Cette interrelation entre les ventes de biodiesel et les décaissements ultérieurs ne modifie pas notre évaluation selon laquelle la vente de biodiesel aux entités de mélange, d'une part, et les arrangements permettant aux producteurs de biodiesel de recevoir des décaissements de l'OPPF, d'autre part, reflètent deux transactions distinctes, comme nous le concluons plus loin.

¹²⁸ En revanche, les contrats d'achat entre les producteurs de biodiesel et l'entité de mélange de carburant Pertamina qui figurent dans le dossier faisaient bien apparaître ces obligations. La Commission a noté, par exemple, que les contrats d'achat entre les producteurs de biodiesel et Pertamina qui figurent dans le dossier énonçaient les conditions de vente, y compris le volume et le prix d'achat du biodiesel (le prix de référence du diesel).

¹²⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 45 et 46.

¹³⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 48. Nous souscrivons également à l'observation de la Commission selon laquelle le cadre législatif applicable établissant et mettant en œuvre l'OPPF ne prévoit aucune obligation pour les producteurs de biodiesel de fournir à l'OPPF quelque chose qui ait une valeur économique en échange des versements, hormis la confirmation de la vente de biodiesel à Pertamina ou AKR. Voir, par exemple, Réponse du gouvernement indonésien au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)), page 25.

construction résineux VII, c'est-à-dire une marchandise ou un service qui permet aux pouvoirs publics indonésiens de poursuivre des objectifs gouvernementaux. En effet, dans l'affaire *Bois de construction résineux VII*, les pouvoirs publics canadiens n'avaient pas reçu physiquement des services de sylviculture et d'aménagement forestier dont ils bénéficieraient directement et exclusivement, par opposition aux bénéfices que ces services représentaient pour un public plus large et le bien commun.¹³¹

7.62. Nous estimons que cet argument est sans fondement. En se référant à l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, l'Indonésie ne reconnaît pas la nature des obligations réciproques liées aux remboursements en cause dans ce différend. Sur la base des faits de ce différend, le Groupe spécial a constaté que les décaissements en question étaient en fait des remboursements qui faisaient partie de la contrepartie accordée en échange de la prestation de services de sylviculture et d'aménagement forestier dans des zones de récolte de bois appartenant aux pouvoirs publics.¹³² L'Indonésie ne reconnaît pas que le Québec et le Nouveau-Brunswick achetaient en effet des services d'aménagement forestier moyennant une contrepartie. L'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les pouvoirs publics n'avaient pas "reçu physiquement des services de sylviculture et d'aménagement forestier dont bénéficierait directement et exclusivement le gouvernement du Canada" est donc incorrecte. Enfin, dans le cadre de l'achat direct de services, nous avons reconnu que les pouvoirs publics du Québec et du Nouveau-Brunswick étaient peut-être aussi parvenus à réaliser des objectifs stratégiques publics liés à un aménagement forestier plus efficace ("un public plus large et le bien commun"). Néanmoins, la réalisation de ces objectifs avait été obtenue par l'achat de services de sylviculture et d'aménagement forestier.

7.63. Il n'y a pas d'éléments semblables dans les circonstances en l'espèce. Nous ne nous demandons pas si les pouvoirs publics indonésiens peuvent avoir atteint leurs objectifs stratégiques en matière de réglementation et de politique générale visant à réduire l'utilisation des combustibles fossiles et, ainsi, à diminuer les émissions de gaz à effet de serre grâce à la mise en œuvre de l'obligation de mélange et de l'OPPF. Toutefois, le fait est que les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas ni ne reçoivent du biodiesel en échange de l'octroi de fonds aux producteurs de biodiesel. Toute comparaison avec la situation exposée dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII* est donc dénuée de pertinence.¹³³

7.64. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré l'existence d'une quelconque obligation réciproque entre les producteurs de biodiesel et l'agence de gestion de l'OPPF et n'a par ailleurs pas démontré que la Commission n'avait pas expliqué de manière raisonnable et adéquate ses constatations selon lesquelles les versements de l'OPPF constituaient des dons. Nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient des contributions financières sous la forme de dons.¹³⁴

7.3.4 Question de savoir si la Commission a déterminé à tort que les décaissements de l'OPPF conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens

7.65. L'Indonésie allègue que la Commission a fait erreur en déterminant que les décaissements de l'OPPF conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens, en violation de l'article 1.1 b) de l'Accord SMC.¹³⁵

¹³¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

¹³² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphes 7.261 et 7.626.

¹³³ À cet égard, l'Union européenne a signalé que les pouvoirs publics indonésiens auraient pu concevoir une politique leur permettant d'acheter du biodiesel directement et de le vendre aux opérateurs à un prix moindre, mais ils ne l'ont pas fait. (Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 11)

¹³⁴ Le Groupe spécial note en outre que toutes les tierces parties qui ont présenté des communications dans le présent différend conviennent que les versements sont des dons aux fins de l'article 1.1 a) 1) i). Toutefois, le Canada et le Royaume-Uni ne souscrivent pas à la détermination de l'existence d'un avantage établie par la Commission, comme il est indiqué plus loin dans la note de bas de page 151.

¹³⁵ Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, section 1 c). Voir aussi Indonésie, première communication écrite, paragraphe 107.

7.66. Dans le Règlement provisoire, après avoir constaté que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient des "grants" (dons)¹³⁶, la Commission a déterminé que ces décaissements conféraient un avantage, comme suit:

[L]es producteurs-exportateurs bénéficient d'une situation plus favorable que celle qui aurait été la leur en l'absence de ce régime. Pour le dire plus simplement: le transfert de fonds effectué par l'agence de gestion s'apparente à des [dons], or le marché ne prévoit pas de [dons] non remboursables. Ces [dons] ont pour effet de placer les producteurs de biodiesel dans une situation plus favorable que celle qu'ils auraient connue dans le contexte du libre jeu du marché. En l'absence du régime en question, les producteurs de biodiesel n'obtiendraient de Pertamina et d'AKR rien de plus que le paiement du prix du diesel minéral.¹³⁷

7.67. La Commission a constaté que les versements de l'OPPF conféraient un avantage égal au montant total des versements reçus au cours de la période d'enquête.¹³⁸ Elle a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en termes de montant total du don reçu au cours de la période d'enquête, imputant ces montants au chiffre d'affaires total généré par les ventes de chaque producteur visé par l'enquête au cours de la période.¹³⁹ La Commission a confirmé dans le Règlement définitif¹⁴⁰ la détermination qu'elle avait établie dans le Règlement provisoire, après avoir examiné diverses observations formulées par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs visés par l'enquête.¹⁴¹

7.68. Pour les raisons que nous examinons ci-après, nous constatons que l'allégation de l'Indonésie repose sur une idée de départ erronée, qui est que les producteurs de biodiesel ont reçu des versements de l'OPPF en échange de l'achat de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens.

7.3.4.1 Critère applicable à la détermination de l'existence d'un avantage dans le cas de dons

7.69. Nous rappelons que l'article 1.1 b) de l'Accord SMC dispose qu'"une subvention sera réputée exister ... si un avantage est ainsi conféré". Il est à noter que ledit article n'explique pas comment déterminer si un avantage a été conféré ni comment mesurer l'avantage. Généralement, la définition du terme "benefit" (avantage) est "[a]dvantage, profit, good" (bénéfice, profit, bien).¹⁴² Il est bien établi qu'il y a avantage lorsqu'un bénéficiaire obtient quelque chose qu'il ne recevrait pas du marché.

7.70. Le terme "avantage" apparaît aussi à l'article 14 de l'Accord SMC. L'article 14 régit le calcul du montant d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire et il a été constaté qu'il constituait un contexte pertinent pour l'interprétation du terme "avantage" figurant à l'article 1.1 b).¹⁴³ Le titre de l'article 14 – "Calcul du montant d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire" – montre de la même façon qu'un avantage est conféré au bénéficiaire d'une contribution financière. Dans ce sens, des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel ont observé qu'une contribution financière est considérée comme conférant un "avantage" dans les situations dans lesquelles, avec la contribution financière, le bénéficiaire est "mieux loti" qu'il ne l'aurait été autrement, en l'absence de cette contribution. Les alinéas a) à d) de l'article 14 donnent des indications sur les prises de participation des pouvoirs publics au capital social, les prêts, les garanties de prêts, ainsi que la fourniture de biens ou de services, ou à l'achat de biens par les pouvoirs publics. Les indications données aux alinéas a) à d) indiquent que la détermination de

¹³⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 62 et 69.

¹³⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 71.

¹³⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 81.

¹³⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 81.

¹⁴⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 86.

¹⁴¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 59 à 101.

¹⁴² Oxford Dictionaries en ligne, définition de "benefit", nom,

https://www.oed.com/dictionary/benefit_n?tab=meaning_and_use (consulté le 11 avril 2025), sens 3.a.

¹⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 155.

l'existence d'un "avantage" doit être établie par référence à la situation du bénéficiaire sur le marché en l'absence de contribution financière.¹⁴⁴

7.71. Il est à noter que l'article 14 ne donne aucune indication concernant les contributions financières en tant que "transfert direct de fonds" sous la forme d'un don. Des groupes spéciaux antérieurs ont estimé dans leur rapport qu'un don est essentiellement un cadeau des pouvoirs publics et qu'avec ce don, le bénéficiaire est "automatiquement "mieux loti" qu'il ne l'aurait été autrement car, du fait de ce don, ses ressources sont plus importantes qu'avant pour pouvoir poursuivre ses objectifs commerciaux".¹⁴⁵ Autrement dit, dans les cas où une subvention prend la forme d'un don, le montant du don et le montant de l'avantage sont les mêmes.¹⁴⁶

7.3.4.2 Évaluation

7.72. L'Indonésie allègue que la Commission a commis diverses erreurs dans son évaluation de l'avantage lié aux décaissements de l'OPPF, y compris qu'elle "a choisi un mauvais contrefactuel" pour analyser la situation du bénéficiaire sur le marché en l'absence de la contribution financière, qu'elle a conclu à tort qu'en l'absence des versements de l'OPPF, le "prix de référence" du biodiesel serait moindre, qu'elle n'a pas pris en considération les prélèvements à l'exportation payés par les producteurs de biodiesel, et qu'elle n'a pas tenu compte du fait que l'avantage, s'il y en avait un, était transmis aux mélangeurs de biodiesel.¹⁴⁷ Nous notons que les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs visés par l'enquête ont soulevé essentiellement les mêmes allégations dans le cadre de l'enquête, comme le montre le Règlement définitif.¹⁴⁸

7.73. Comme dans sa contestation de la qualification des décaissements de l'OPPF par la Commission comme étant des dons, l'Indonésie considère que ces décaissements ne devraient pas être isolés du cadre juridique général établissant l'obligation de mélange et l'OPPF, et en vertu duquel les entités de mélange de carburant, Pertamina et AKR, ont été désignées pour acheter et mélanger le biodiesel des producteurs de biodiesel participants. Comme indiqué plus haut¹⁴⁹, conformément au cadre juridique, Pertamina et AKR achètent et mélangent le biodiesel des producteurs de biodiesel participants. Pertamina et AKR achètent le biodiesel aux producteurs de biodiesel au prix de référence du diesel. Les producteurs de biodiesel qui vendent à Pertamina et AKR peuvent ensuite demander à l'Agence de gestion de l'OPPF de leur rembourser le montant de la différence entre le prix de référence du diesel qui est effectivement payé et le prix de référence du biodiesel plus élevé qui est calculé par le Ministre indonésien de l'énergie et des ressources minérales.¹⁵⁰

7.74. L'Indonésie n'est pas d'accord avec l'évaluation de la Commission selon laquelle les décaissements de l'OPPF en tant que dons confèrent un avantage égal au montant total des décaissements. Pour l'Indonésie, les fonds de l'OPPF sont considérés à juste titre comme faisant partie de la rémunération totale ou de la contrepartie pour l'achat de biodiesel, en combinaison avec les versements effectués par les entités de mélange de carburant. Sur cette base, l'Indonésie fait donc valoir que la Commission était tenue de prendre en compte la rémunération totale reçue par le bénéficiaire pour évaluer si, avec la contribution financière, il était véritablement "mieux loti".¹⁵¹

¹⁴⁴ Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.163 Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 157; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 973.

¹⁴⁵ Voir aussi les rapports du Groupe spécial *Inde – Sucre et canne à sucre*, appel formé le 24 décembre 2021, paragraphe 7.259.

¹⁴⁶ Rapport du Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, note de bas de page 5724 ("dans le contexte d'un don, l'importance de la subvention est correctement déterminée sur la base du montant de financement effectivement transféré au moyen du don. Autrement dit, dans les cas où une subvention prend la forme d'un don, le montant de la contribution financière et le montant de l'avantage sont les mêmes").

¹⁴⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 107.

¹⁴⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 59 à 86.

¹⁴⁹ Voir plus haut les paragraphes 7.14 à 7.16.

¹⁵⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 48; Décret du MEMR 2026/2017 (pièce EU-6 (traduction en anglais)).

¹⁵¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 114. Le Canada et le Royaume-Uni, en tant que tierces parties, ont exprimé des vues similaires selon lesquelles le transfert direct de fonds par les pouvoirs publics devrait être considéré comme représentant une partie de la rémunération totale pour un bien lorsque les fonds sont subordonnés à la fourniture d'un bien, même dans les situations dans lesquelles les pouvoirs publics n'ont pas la propriété du bien. (Canada, réponse en tant que tierce partie à la question n° 1 du Groupe

L'Indonésie estime qu'une évaluation contrefactuelle est donc nécessaire pour déterminer correctement si les versements conféraient un avantage.

7.75. L'Indonésie est d'avis que la Commission a bien procédé à une analyse contrefactuelle. À cet égard, elle fait référence à la réponse de la Commission aux observations et arguments avancés par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs visés par l'enquête à la suite des divulgations provisoire et finale, tel qu'indiqué dans le Règlement définitif.¹⁵² Elle fait valoir que la Commission a fait erreur en analysant à tort un contrefactuel dans lequel tant l'obligation de mélange que l'OPPF avaient été retirés, au lieu de considérer la situation en retirant seulement l'OPPF. Elle soutient que la Commission a en outre fait erreur en constatant que l'existence du programme de l'OPPF démontrait à elle seule que les conditions normales du marché ne soutiendraient pas le prix de référence du biodiesel et que, en l'absence de l'OPPF et de ses versements, il n'y aurait aucune vente de biodiesel sur le marché intérieur.¹⁵³

7.76. Selon l'Indonésie, les entités de mélange de carburant comme Pertamina et AKR seraient toujours tenues de remplir l'obligation de mélange en l'absence des versements de l'OPPF et seraient obligées d'acheter du biodiesel. Donc, l'Indonésie affirme qu'en l'absence des versements de l'OPPF, les producteurs de biodiesel factureraient simplement un prix plus élevé aux entités de mélange de carburant. Elle a avancé un certain nombre d'arguments concernant le prix que les producteurs de biodiesel factureraient en l'absence des versements de l'OPPF. Par exemple, elle a soutenu qu'en l'absence de l'OPPF, les producteurs de biodiesel factureraient aux mélangeurs le prix de référence du biodiesel.¹⁵⁴ Elle a également dit que s'il existait une obligation de mélange et pas de versements de l'OPPF, les entités de mélange de carburant devraient payer aux producteurs de biodiesel le prix "du marché" du biodiesel.¹⁵⁵ À cet égard, elle soutient que la Commission détenait des éléments de preuve concernant des ventes de biodiesel sur le marché intérieur réalisées en dehors du programme de l'OPPF, qui montraient que des prix plus élevés étaient facturés.¹⁵⁶ En outre, elle soutient que les prix à l'exportation du biodiesel étaient supérieurs au prix de référence fixé par les pouvoirs publics indonésiens pendant la période d'enquête et que les producteurs indonésiens pouvaient en tout cas obtenir de tels prix.¹⁵⁷ Elle soutient que, dans tous les scénarios, en l'absence de l'OPPF, le prix de vente du biodiesel sur le marché intérieur serait au moins égal au prix de référence du biodiesel, sinon plus élevé, et, par conséquent, la Commission aurait dû constater qu'avec les versements de l'OPPF, les producteurs de biodiesel ne sont pas "mieux lotis".¹⁵⁸

7.77. Dans notre évaluation de la contestation par l'Indonésie de la détermination de la Commission selon laquelle les décaissements de l'OPPF constituent des dons¹⁵⁹, nous avons rejeté l'argument de l'Indonésie selon lequel les versements de l'OPPF font partie d'un versement pour l'achat de biodiesel. En fait, nous avons confirmé la détermination de la Commission selon laquelle les fonds fournis par l'OPPF étaient des versements effectués sans obligations réciproques, et constituaient donc des dons. Nous avons reconnu que les versements de l'OPPF étaient liés à des différences entre

spécial, paragraphes 7 à 12; communication en tant que tierce partie, paragraphes 20 à 22; et Royaume-Uni, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 du Groupe spécial, paragraphes 7 et 8)

¹⁵² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 59 à 86.

¹⁵³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 111 et 113.

¹⁵⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 115.

¹⁵⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 112.

¹⁵⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 60. Voir aussi la réponse de l'Indonésie à la question n° 13.a du Groupe spécial (faisant référence à Renseignements sur les droits provisoires pour Wilmar (pièce IDN-14 (RCC)), pages 18 et suivantes).

¹⁵⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 112; réponse à la question n° 18 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 55 et 59 à 61 (faisant référence aux réponses de l'Indonésie aux questions n° 11 et 13 du Groupe spécial; à Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), page 87; à Renseignements sur les ventes de PT Wilmar Bioenergi Indonesia (pièce IDN-42 (RCC)); à Renseignements sur les droits provisoires pour Wilmar (pièce IDN-14 (RCC)), pages 18 et suivantes).

¹⁵⁸ L'Indonésie a également rejeté le raisonnement de la Commission selon lequel, en l'absence de l'OPPF, le prix de référence du biodiesel serait moindre, faisant valoir que le prix de référence du biodiesel est en fait déterminé sur la base des coûts des matières premières, auxquels un montant raisonnable est ajouté pour couvrir les coûts de transformation, les frais de vente, les dépenses administratives et autres frais généraux, et les bénéfices. (Indonésie, première communication écrite, paragraphes 116 à 123) L'Indonésie fait valoir que le prix de référence du biodiesel en Indonésie a en fait évolué suivant le cours c.a.f. de l'HPB à Rotterdam, c'est-à-dire suivant les variations du prix du marché mondial du biodiesel. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 118 (faisant référence à Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)); deuxième communication écrite, paragraphe 61)

¹⁵⁹ Voir plus haut la section 7.3.3.2.

le prix du diesel payé par les entités de mélange de carburant et le prix de référence du biodiesel.¹⁶⁰ Toutefois, nous ne considérons pas que ce fait à lui seul établit que les pouvoirs publics indonésiens achètent ou acquièrent du biodiesel, car le fait reste que les pouvoirs publics indonésiens ne reçoivent rien en échange des versements. Comme les pouvoirs publics indonésiens effectuent des versements aux producteurs de biodiesel dans le cadre d'un arrangement distinct et ne reçoivent pas de biodiesel en échange, les décaissements de l'OPPF sont essentiellement accordés gratuitement. Compte tenu de cela, nous avons confirmé la qualification des décaissements de l'OPPF par la Commission comme étant des dons.

7.78. Nous estimons en outre que la Commission n'a pas fait erreur dans sa conclusion selon laquelle les versements de l'OPPF confèrent un avantage équivalant au montant total du don. Nous convenons avec la Commission que l'évaluation de la détermination du montant des versements de l'OPPF et la question de savoir s'ils ont été utilisés pour compenser les producteurs de biodiesel en plus des paiements de Pertamina ou AKR ne sont pas pertinentes pour l'évaluation. Nous notons qu'une telle approche est compatible avec l'avis selon lequel les dons ne sont généralement pas disponibles sur le marché et, par conséquent, le bénéficiaire est mieux loti du fait qu'ils lui sont accordés. En effet, nous n'avons connaissance d'aucune transaction commerciale telle que le programme de l'OPPF, dans laquelle une entité commerciale effectue des versements à une autre entité commerciale sans rien recevoir en échange, si ce n'est l'engagement de vendre ses biens à des tiers sur le marché à un prix réduit.

7.79. Compte tenu de notre constatation, nous nous abstenons d'examiner plus avant les arguments de l'Indonésie concernant l'analyse additionnelle de la Commission et sa réponse aux observations et arguments avancés par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs visés par l'enquête à la suite des divulgations provisoire et finale.¹⁶¹

7.80. L'Indonésie fait en outre valoir que la Commission aurait dû tenir compte du fait que les producteurs de biodiesel payaient eux-mêmes les prélèvements à l'exportation conformément au programme de l'OPPF, lorsqu'elle a examiné si, avec les versements de l'OPPF, les producteurs de biodiesel étaient "mieux lotis".¹⁶² Les producteurs-exportateurs ont fait, au cours de l'enquête, des allégations similaires selon lesquelles les producteurs de biodiesel paient davantage à l'OPPF qu'ils ne reçoivent de décaissements en échange, de sorte qu'ils ne bénéficient pas d'un avantage.¹⁶³ Nous rejetons également cet argument. Comme indiqué plus haut, nous avons rejeté l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les versements de l'OPPF aux producteurs de biodiesel ne sont pas qualifiés à juste titre de contributions financières des pouvoirs publics au motif que les producteurs de biodiesel paient les prélèvements à l'exportation qui deviennent les fonds de l'OPPF et, par conséquent, les versements de l'OPPF sont simplement un financement des producteurs de biodiesel par eux-mêmes.¹⁶⁴ À partir du moment où les prélèvements à l'exportation payés par les producteurs de biodiesel sont perçus par les fonctionnaires des douanes des pouvoirs publics indonésiens, les fonds sont sous le contrôle des pouvoirs publics et entrent dans le budget de l'État. Ainsi, le fait que les fonds de l'OPPF proviennent des prélèvements à l'exportation payés par les producteurs de biodiesel n'affecte pas la détermination concernant l'existence et l'étendue d'un quelconque avantage conféré par l'OPPF. En fait, les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel reflètent les versements directs effectués par les pouvoirs publics indonésiens. Nous rejetons donc l'allégation selon laquelle la Commission a l'obligation de neutraliser ou d'ajuster le montant de l'avantage qui découle des versements de l'OPPF en tenant compte de ce que les bénéficiaires ont pu verser en tant que prélèvements.¹⁶⁵

7.81. Enfin, nous notons que l'Indonésie a allégué dans sa première communication écrite que la Commission n'avait pas tenu compte du fait que l'avantage, s'il y en avait un, était transmis aux

¹⁶⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 95.

¹⁶¹ La Commission a dit clairement qu'elle examinait uniquement les allégations formulées par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs selon lesquels les versements de l'OPPF étaient la contrepartie pour l'achat de biodiesel pour les besoins de l'argumentation. Voir aussi le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 70 et 86.

¹⁶² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 124 à 129; deuxième communication écrite, paragraphes 69 à 72.

¹⁶³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 60.

¹⁶⁴ Voir plus haut le paragraphe 7.38.

¹⁶⁵ En outre, nous notons que le versement des prélèvements à l'exportation par les producteurs de biodiesel et les autres exportateurs de produits de l'HPB sont des transactions séparées et distinctes qui ne sont ni liées ni subordonnées à la réalisation ou à la réception des versements de l'OPPF.

mélangeurs de biodiesel. L'Indonésie soutient que le fait que les entités de mélange de carburant ne sont pas disposées à payer les prix de référence du biodiesel et qu'elles bénéficient d'un prix moindre confirme que tout avantage découlant des versements de l'OPPF était entièrement transmis aux entités de mélange de carburant.¹⁶⁶ La Commission a rejeté la même allégation formulée par les pouvoirs publics indonésiens et les exportateurs au cours de l'enquête. À cet égard, elle a rappelé qu'elle était d'avis qu'il n'existe pas de véritable prix du marché pour le biodiesel en Indonésie car les pouvoirs publics indonésiens réglementent et faussent toute la chaîne de valeur du biodiesel à base d'HPB. Elle a donc considéré que le seul prix existant sur le marché était celui qui était payé par les mélangeurs (à savoir le prix de référence du diesel). En tout état de cause, la Commission a estimé que, même s'il était vrai que les mélangeurs payaient finalement un prix moindre pour le biodiesel qu'ils achetaient, l'enquête ne portait pas sur la question de savoir si Pertamina ou AKR bénéficiaient (aussi) de ce programme puisque ces sociétés ne sont pas des producteurs-exportateurs du produit concerné.¹⁶⁷ Nous sommes d'accord avec la Commission sur le fait que la question de savoir si les mélangeurs peuvent aussi bénéficier d'un quelconque avantage découlant du programme plus large de l'OPPF est distincte de la question de savoir si les producteurs de biodiesel bénéficiaient d'un avantage découlant des versements de l'OPPF.

7.82. Pour les raisons qui précèdent, nous constatons donc que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 b) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens.

7.3.5 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans son imputation des montants de subvention de l'OPPF ou en n'ajustant pas correctement le montant de la subvention

7.83. L'Indonésie présente plusieurs allégations additionnelles concernant le calcul, par la Commission, des montants de subvention résultant des décaissements de l'OPPF et l'imputation des montants de subvention de l'OPPF aux exportations de biodiesel:

- a. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 19.4 de l'Accord SMC car elle "n'a pas correctement imputé les montants de subvention allégués résultant des versements de l'OPPF et n'a donc pas déterminé de manière exacte le montant de la subvention par unité ni imposé des droits compensateurs d'un niveau ne dépassant pas ce montant".¹⁶⁸
- b. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 et 32.1 de l'Accord SMC, ainsi qu'avec l'article VI:3 du GATT de 1994, en n'ajustant pas le montant de la subvention alléguée "pour tenir compte des rabais accordés ainsi que des prélèvements à l'exportation et des frais de transport et de crédit".¹⁶⁹ Elle affirme qu'en ne le faisant pas, la Commission n'a donc pas expliqué de manière adéquate sa méthode de calcul de l'avantage, déterminé avec toute l'exactitude possible le montant du subventionnement accordé pour les produits visés par l'enquête ni perçu des droits compensateurs dont les montants étaient appropriés.

7.3.5.1 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans son imputation des montants de subvention de l'OPPF aux exportations de biodiesel

7.84. Nous rappelons que, dans l'enquête, la Commission a constaté que les versements de l'OPPF confèrent un avantage égal au montant total des versements reçus au cours de la période d'enquête.¹⁷⁰ Elle a calculé le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en termes de montant total du don reçu au cours de la période

¹⁶⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 107 et 119.

¹⁶⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 74 et 86.

¹⁶⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138; deuxième communication écrite, paragraphe 80. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Indonésie a en outre fait référence aux articles 19.1 et 21.1 de l'Accord SMC, ainsi qu'aux articles VI:3 et XVI:1 du GATT de 1994, en ce qui concerne cette allégation. (Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, section 1 c)) Cependant, elle ne s'est pas référée à ces dispositions dans ses communications ultérieures au Groupe spécial.

¹⁶⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 135 à 145; deuxième communication écrite, paragraphe 81.

¹⁷⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 81.

d'enquête, imputant ces montants au chiffre d'affaires total généré par les ventes de chaque producteur visé par l'enquête au cours de la période.¹⁷¹ La Commission a confirmé sa détermination dans le Règlement définitif.¹⁷²

7.85. L'Indonésie fait valoir que les montants de subvention de l'OPPF n'auraient pas dû être imputés aux ventes sur le marché intérieur et aux ventes à l'exportation des producteurs, mais qu'ils auraient plutôt dû être imputés uniquement aux ventes de biodiesel sur le marché intérieur indonésien. Elle soutient qu'on ne peut pas contester que les ventes de biodiesel sur le marché intérieur étaient les seules ventes qui justifiaient l'obtention de versements de l'OPPF et que, par conséquent, seules ces ventes bénéficiaient des versements.¹⁷³

7.86. L'Indonésie fait valoir que la Commission a eu tort de calculer le subventionnement par unité du produit subventionné et exporté sans tenir compte du fait que le produit exporté "ne bénéficie pas et ne peut pas bénéficier de ce qui est, fondamentalement, une subvention intérieure".¹⁷⁴ Sur cette base, elle fait valoir que la Commission perçoit des droits compensateurs sur le biodiesel importé d'Indonésie qui dépassent le montant de la subvention dont l'existence a été constatée, ce qui est contraire à l'article 19.4 de l'Accord SMC.¹⁷⁵

7.87. L'Union européenne répond que la Commission n'a pas fait erreur en imputant les subventions aux ventes totales de biodiesel, car les décaissements de l'OPPF soutenaient la production globale de biodiesel par les sociétés bénéficiaires, que ce biodiesel soit destiné à la vente sur le marché intérieur ou à l'exportation.¹⁷⁶ En outre, elle affirme qu'il n'y a pas, dans le dossier, de renseignements montrant que les versements de l'OPPF n'ont pas été utilisés pour soutenir la production globale. À cet égard, elle soutient qu'il n'y a pas, dans le dossier, d'élément de preuve montrant que les producteurs de biodiesel ont maintenu des lignes de production de biodiesel distinctes en fonction de la destination du biodiesel, pour la vente sur le marché intérieur ou pour l'exportation, ou montrant que les producteurs de biodiesel ont maintenu des procédures de comptabilité analytique ou des procédures financières distinctes en fonction de la destination du biodiesel.¹⁷⁷

7.88. Nous comprenons que l'Indonésie ne conteste pas l'imputation de la subvention de l'OPPF aux ventes de biodiesel en soi. Elle conteste plutôt l'imputation d'un montant de la subvention aux exportations de biodiesel. La Commission a prétendument fait erreur en imputant la subvention aux exportations de biodiesel à destination de l'Union européenne car les versements de l'OPPF ne sont effectués qu'après qu'un producteur a vendu du biodiesel sur le marché intérieur (aux entités de mélange de carburant dans le cadre du programme de l'OPPF). Donc l'Indonésie fait valoir que seules les ventes sur le marché intérieur "tirent un avantage"¹⁷⁸ de ces versements. En effet, elle fait valoir que la Commission n'aurait dû imposer aucun droit compensateur sur les importations de biodiesel dans l'Union européenne parce que ces ventes à l'exportation ne déclenchaient pas le versement de fonds par l'OPPF.

7.89. Nous notons qu'en formulant son allégation, l'Indonésie souligne que l'article 19.4 de l'Accord SMC prescrit qu' "[i]l ne sera perçu, sur un produit importé, aucun droit compensateur dépassant le montant de la subvention dont l'existence aura été constatée, calculé en termes de subventionnement par unité du produit *subventionné et exporté*".¹⁷⁹ L'objectif principal de l'article 19.4 est de faire en sorte que le montant du droit compensateur ne dépasse pas *le montant de la subvention dont l'existence a été constatée* pour le produit visé par l'enquête. À moins que l'utilisation d'une subvention ne soit limitée à la fabrication et à la vente de produits destinés uniquement au marché intérieur, nous ne voyons aucune raison pour laquelle une autorité ne pourrait pas déterminer que la subvention avantage la fabrication et la vente de produits destinés à

¹⁷¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 81.

¹⁷² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 86.

¹⁷³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 136.

¹⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138.

¹⁷⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 138; deuxième communication écrite, paragraphes 75, 78 et 79.

¹⁷⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 103, et 109 à 111; deuxième communication écrite, paragraphe 122.

¹⁷⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 109.

¹⁷⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 136.

¹⁷⁹ Article 19.4 de l'Accord SMC. (pas de mise en relief dans l'original; note de bas de page omise)

la fois au marché intérieur et au marché d'exportation.¹⁸⁰ Dans une telle situation, le produit importé, c'est-à-dire le "produit subventionné et exporté", serait passible de droits compensateurs.

7.90. Nous notons à cet égard que la première phrase de l'article VI:3 du GATT de 1994 étaye notre interprétation selon laquelle les montants de subvention peuvent être imputés à la production totale d'un produit visé par l'enquête aux fins du calcul du taux de subventionnement unitaire. La première phrase de l'article 3 dispose ce qui suit:

Il ne sera perçu sur un produit du territoire d'une partie contractante, importé sur le territoire d'une autre partie contractante, aucun droit compensateur dépassant le montant estimé de la prime ou de la subvention que l'on sait avoir été accordée, directement ou indirectement, *à la fabrication, à la production ou à l'exportation dudit produit* dans le pays d'origine ou d'exportation, y compris toute subvention spéciale accordée pour le transport d'un produit déterminé.¹⁸¹

7.91. Dans l'affaire dont nous sommes saisis, le montant total de la subvention qui a été accordée est égal au montant total des versements de l'OPPF. L'Indonésie soutient que ces versements sont uniquement subordonnés aux ventes de biodiesel sur le marché intérieur et déclenchés par elles.¹⁸² La condition qu'un producteur vende sa marchandise sur le marché intérieur n'empêche pas ce producteur d'utiliser le produit d'une subvention pour financer ses activités globales par marchandise, ce qui peut avantager la fabrication ou la production de cette marchandise, qu'elle soit destinée à la vente sur le marché intérieur ou à l'exportation.

7.92. L'Indonésie soutient que, pour déterminer s'il y a lieu d'imputer une subvention, l'autorité doit en examiner la conception, la structure et le fonctionnement, en se centrant sur le point de savoir si l'octroi de la subvention est lié ou subordonné à l'exportation d'un produit spécifique.¹⁸³ L'Indonésie semble une fois encore se centrer sur la référence faite à l'article 19.4 au "produit subventionné et exporté". Toutefois, faute de démonstration que l'utilisation d'une subvention par un bénéficiaire était limitée à la fabrication et à la vente d'un produit destiné uniquement au marché intérieur, il n'est pas nécessaire de se centrer sur le point de savoir si le produit est exporté pour calculer le taux de subventionnement unitaire aux fins de l'imposition d'un droit compensateur.¹⁸⁴

7.93. L'Indonésie a également affirmé que les sociétés bénéficiaires ne pouvaient pas utiliser les versements de l'OPPF pour promouvoir leurs ventes de biodiesel à l'Union européenne ou vers d'autres destinations.¹⁸⁵ Toutefois, rien ne nous donne à penser qu'il y avait des restrictions concernant l'utilisation des décaissements de l'OPPF par les sociétés bénéficiaires, et l'Indonésie n'a fait état d'aucun élément de preuve à cet égard.¹⁸⁶ Ainsi, en l'absence de toutes restrictions

¹⁸⁰ Nous notons que, dans l'affaire *États-Unis – Lave-linge*, l'Organe d'appel a en outre été d'avis que l'évaluation de l'existence d'un lien par produit n'est pas nécessairement fondée sur le point de savoir si la subvention donne effectivement lieu à une augmentation de la production ou des ventes du produit en question, mais plutôt sur le point de savoir si la subvention fonctionne d'une manière dont on puisse s'attendre à ce qu'elle favorise ou encourage la production ou la vente du produit concerné. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Lave-linge*, paragraphe 5.270)

¹⁸¹ Pas de mise en relief dans l'original.

¹⁸² En exposant son allégation, par exemple, l'Indonésie note que les ventes de biodiesel sur le marché intérieur étaient les seules ventes qui justifiaient l'obtention de versements de l'OPPF. Elle note également que les versements de l'OPPF reflètent la "différence mathématique exacte entre le prix du diesel payé par les entités [de mélange] de pétrocarburant et le prix de référence du biodiesel vendu sur le marché intérieur". (Indonésie, première communication écrite, paragraphes 136 et 137) (mise en relief omise)

¹⁸³ Indonésie, réponse à la question n° 22 du Groupe spécial.

¹⁸⁴ Nous notons que l'article 3.1 a) de l'Accord SMC prohibe les "subventions subordonnées, en droit ou en fait ... aux résultats à l'exportation". La note de bas de page 4 relative à l'article 3.1 a) précise, quant à elle, qu'une subvention est subordonnée *de facto* aux résultats à l'exportation lorsque son octroi "sans avoir été juridiquement subordonné aux résultats à l'exportation, est en fait lié aux exportations ou recettes d'exportation effectives ou prévues". Comme nous l'avons vu, si une telle analyse est nécessaire pour déterminer l'existence d'une subvention subordonnée aux exportations, une telle évaluation peut ne pas être nécessaire pour déterminer le taux de subventionnement par unité en l'absence de toute démonstration selon laquelle l'utilisation d'une subvention par un bénéficiaire est limitée à la fabrication et à la vente d'un produit destiné uniquement au marché intérieur.

¹⁸⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 79.

¹⁸⁶ L'Union européenne affirme qu'il n'y a pas, dans le dossier, de renseignements montrant que les producteurs de biodiesel maintenaient des lignes de production distinctes en fonction de la destination du biodiesel pour la vente sur le marché intérieur ou pour l'exportation, ou que les producteurs de biodiesel

concernant l'utilisation des fonds, comme l'argent est fongible, il est raisonnable de s'attendre à ce que les subventions puissent être utilisées pour avantager la totalité de la production de biodiesel, y compris la production destinée en définitive à l'exportation.

7.94. En conséquence, nous ne voyons pas d'erreur dans l'approche suivie par la Commission pour calculer le montant de la subvention passible de mesures compensatoires pour chaque producteur-exportateur en termes de montant total du don reçu au cours de la période d'enquête et imputer ces montants au chiffre d'affaires total généré par les ventes de chaque producteur visés par l'enquête au cours de la période. Nous rejetons donc l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 19.1, 19.4 et 21.1 de l'Accord SMC, ou les articles VI:3 et XVI:1 du GATT de 1994 en n'imputant pas correctement les montants de subvention allégués résultant des versements de l'OPPF ou, par ailleurs, en ne déterminant pas de manière exacte le montant de la subvention par unité ou en n'imposant pas des droits compensateurs d'un niveau ne dépassant pas ce montant.

7.3.5.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en n'ajustant pas le montant de la subvention pour tenir compte des rabais et des frais de transport et de crédit

7.95. L'Indonésie allègue en outre que la Commission n'a pas ajusté le montant de la subvention alléguée "pour tenir compte des rabais accordés ainsi que des prélèvements à l'exportation et des frais de transport et de crédit".¹⁸⁷ Elle allègue qu'en ne le faisant pas, selon les allégations, la Commission n'a pas déterminé "avec toute l'exactitude possible" le montant du subventionnement accordé aux produits visés par l'enquête, comme l'exige l'article 19.3 de l'Accord SMC, et n'a donc pas perçu des droits compensateurs dont les montants étaient "appropriés", comme l'exige l'article 19.4 de l'Accord SMC.¹⁸⁸ Elle a demandé au Groupe spécial d'examiner ces allégations s'il confirme la détermination de la Commission selon laquelle les versements de l'OPPF constituent des dons qui confèrent un avantage.

7.96. En ce qui concerne les *frais de transport* allégués, l'Indonésie allègue que les versements de l'OPPF devraient être considérés comme remboursant les frais de transport que les producteurs de biodiesel indonésiens ont supportés dans le cadre de leurs ventes de biodiesel à Pertamina ou AKR. Selon elle, les producteurs de biodiesel n'auraient pas reçu de versement de l'OPPF s'ils n'avaient pas d'abord supporté des frais pour le transport du biodiesel jusqu'à Pertamina et AKR. Au contraire, l'Indonésie allègue que, sans les versements de l'OPPF, les entités de mélange de carburant auraient elles-mêmes compensé les producteurs de biodiesel pour les frais de transport puisque les entités de mélange de carburant ont émis un ordre d'achat de biodiesel qui prévoyait les conditions de livraison.¹⁸⁹

7.97. L'Indonésie fait valoir en outre que les producteurs de biodiesel ont supporté des *frais de crédit* liés aux décaissements de l'OPPF. Selon elle, les producteurs de biodiesel participants ne peuvent facturer à l'OPPF sa part du prix des ventes de biodiesel qu'après l'envoi de la facture à Pertamina ou AKR. L'Indonésie affirme que l'OPPF procède en outre à de multiples contrôles en ce qui concerne les données fournies par les producteurs et, de ce fait, les producteurs de biodiesel indonésiens ne reçoivent un versement de l'OPPF que "plusieurs mois" après qu'ils ont adressé la facture à Pertamina ou AKR. Elle fait valoir que ce décalage dans le versement de l'OPPF donne lieu

maintenaient des procédures de comptabilité ou des procédures financières distinctes en fonction de la destination du biodiesel produit. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 109)

¹⁸⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 135 à 145; deuxième communication écrite, paragraphe 81. Bien que l'Indonésie fasse référence aux "rabais accordés ainsi [qu'aux] *prélèvements à l'exportation* et [aux] *frais de transport et de crédit*", elle traite de la pertinence du versement des prélèvements à l'exportation par les producteurs de biodiesel aux fins de l'évaluation de l'avantage dans son allégation au titre de l'article 1.1 b), examinée plus haut au paragraphe 7.80. Nous limitons donc notre évaluation de l'allégation de l'Indonésie dans la présente section aux rabais accordés, selon les allégations, et aux frais de transport et de crédit.

¹⁸⁸ Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et sa première communication écrite, l'Indonésie soutient que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4, et 32.1 de l'Accord SMC, et l'article VI:3 du GATT de 1994. Bien qu'elle ait allégué qu'il y avait violation de toutes ces dispositions, elle n'a examiné que les prescriptions juridiques énoncées à l'article 19.3 et 19.4 de l'Accord SMC lorsqu'elle a présenté son allégation. Nous nous concentrons donc sur les arguments de l'Indonésie concernant ces deux dispositions.

¹⁸⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 146; deuxième communication écrite, paragraphe 83.

à un coût de crédit qui devrait être déduit au même titre que les frais de transport supportés par les producteurs de biodiesel.¹⁹⁰

7.98. Enfin, l'Indonésie affirme que les producteurs de biodiesel ont dû faire des "*rabais*" sur leur prix de vente à Pertamina ou AKR. Elle dit en effet que les producteurs de biodiesel facturent uniquement à Pertamina ou AKR le prix de référence du diesel, au lieu de leur facturer le prix de référence du biodiesel ou le prix "du marché" du biodiesel. Elle affirme que les producteurs de biodiesel doivent facturer ce prix moindre pour pouvoir bénéficier des versements de l'OPPF. Elle qualifie ce prix moindre de "coût au rabais" que les producteurs de biodiesel supportent pour obtenir la subvention alléguée de l'OPPF.¹⁹¹ Comme pour les frais de transport et de crédit allégués, elle fait valoir que la Commission aurait dû procéder à un ajustement pour tenir compte de ce coût au rabais. Nous notons que, puisque l'OPPF fournit aux producteurs de biodiesel participants des fonds égaux à la différence entre le prix de référence du diesel effectivement payé par les entités de mélange de carburant et le prix de référence du biodiesel, le coût au rabais allégué par l'Indonésie est égal au montant total du versement de l'OPPF, dont la Commission a constaté qu'il constituait la subvention.

7.99. L'Union européenne fait valoir qu'il n'y a de fondement dans l'Accord SMC pour aucun des ajustements demandés. En ce qui concerne les frais de transport, elle fait valoir que si la théorie de l'Indonésie était acceptée, chaque fois qu'une subvention est accordée sous réserve de la production et de la vente d'un bien spécifique, les autorités chargées de l'enquête devraient déduire les montants de la subvention pour compenser les coûts liés à la production et à la vente de ce bien subventionné. Elle affirme qu'une telle prescription conduirait en substance à l'"annulation" de l'Accord SMC, puisque le montant de la subvention serait toujours compensé par les coûts afférents à la production et à la vente du bien.¹⁹²

7.100. En ce qui concerne les frais de crédit allégués, l'Union européenne souligne que la Commission a déterminé que les versements de l'OPPF étaient des dons, dons que les producteurs-exportateurs n'auraient de toute façon pas dû recevoir. Donc elle soutient que les frais de crédit ne peuvent pas exister parce qu'en l'absence des décaissements de l'OPPF, il n'y aurait pas de frais de crédit ni rien que Pertamina et AKR doivent rembourser ou compenser.¹⁹³

7.101. Enfin, l'Union européenne conteste le principe qui sous-tend l'argument de l'Indonésie selon lequel le prix de référence du biodiesel reflète un prix "du marché" pour le biodiesel que les mélangeurs auraient payé s'ils n'avaient pas eu la possibilité de payer le prix de référence du diesel, qui est moindre, dans le cadre du programme de l'OPPF. Elle explique ce qui suit:

L'interprétation de l'Indonésie repose sur une inexactitude factuelle: la qualification du "prix de référence du biodiesel" fixé par les pouvoirs publics indonésiens comme étant le "prix du marché" pour le biodiesel. Toutefois, la Commission européenne a soigneusement examiné les éléments de preuve versés au dossier de l'enquête et a constaté que "le marché intérieur indonésien du biodiesel est entièrement réglementé, du prix de l'[HPB] au prix du biodiesel, en passant par la demande de celui-ci" et que "le prix de référence [pour le biodiesel] fixé par les pouvoirs publics indonésiens ne reflète pas le prix qui serait appliqué dans des conditions de marché non faussées". Elle a raisonnablement conclu que "toute la chaîne de valeur du biodiesel à base d'HPB" était faussée et que le seul "indicateur fiable" pour un prix non faussé sur le marché intérieur était celui payé par les [entités de mélange] de pétrocarburant, c'est-à-dire le prix de référence du diesel minéral, qui était inférieur au prix de référence du biodiesel fixé par les pouvoirs publics indonésiens.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 147.

¹⁹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 148.

¹⁹² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 122 et 123. L'Union européenne affirme en outre que l'article VI:3 du GATT de 1994 autorise explicitement les Membres à compenser non seulement les subventions accordées "à la fabrication, à la production ou à l'exportation" d'un produit, mais aussi "toute subvention spéciale accordée pour le transport d'un produit déterminé". Elle soutient qu'il n'est pas contesté que les décaissements des pouvoirs publics indonésiens en faveur des producteurs-exportateurs comprenaient le montant des frais de transport supportés pour la livraison du biodiesel aux entités de mélange de carburant. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 126)

¹⁹³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 136 à 138.

¹⁹⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 127 (faisant référence à Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 73 et 84). (notes de bas de page omises)

7.102. Nous notons que les producteurs de biodiesel visés par l'enquête ont également allégué au cours de l'enquête que la Commission aurait dû procéder à des ajustements pour tenir compte des frais de transport et de crédit qu'ils ont supportés, selon les allégations, dans le cadre de leur participation au programme de l'OPPF.¹⁹⁵ La Commission a rejeté ces arguments. Elle a estimé que tous coûts de transport supportés par les producteurs de biodiesel faisaient partie des modalités de leurs transactions commerciales avec les entités de mélange de carburant et qu'ils n'étaient pas directement payés aux pouvoirs publics indonésiens.¹⁹⁶ Elle a également rejeté les allégations des producteurs selon lesquelles ils avaient supporté des frais de crédit, soulignant qu'il avait été constaté que les versements de l'OPPF étaient des dons et ne faisaient pas partie du versement pour l'achat de biodiesel.¹⁹⁷

7.103. Nous rappelons que, dans l'analyse qui précède, nous avons rejeté l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les fonds de l'OPPF font partie d'un versement pour l'achat de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens. En fait, nous avons confirmé la détermination de la Commission selon laquelle les fonds fournis par l'OPPF étaient des dons. Nous avons reconnu que les versements de l'OPPF étaient liés à des différences entre le prix du diesel payé par les entités de mélange de carburant et le prix de référence du biodiesel.¹⁹⁸ Toutefois, ce seul fait ne change rien au fait que les pouvoirs publics indonésiens n'achètent pas ni n'acquièrent du biodiesel et ne reçoivent rien en échange des versements, si ce n'est l'engagement de vendre leurs biens à des tiers sur le marché à un prix réduit. Les versements de l'OPPF contribuent à faciliter l'achat de biodiesel par les mélangeurs et, plus généralement, à financer et à soutenir le développement de la branche de production de biodiesel. Par conséquent, nous avons souscrit à la détermination de la Commission selon laquelle les versements de l'OPPF confèrent un avantage aux producteurs de biodiesel, qui est le montant de la subvention.

7.104. Compte tenu de nos constatations quant à la nature des versements effectués, nous ne voyons rien qui oblige la Commission à se demander si les versements ont compensé les producteurs de biodiesel pour les frais supportés ou les ont compensé d'une autre manière pour le prix qu'ils ont reçu des ventes de biodiesel à Pertamina ou AKR. Comme nous l'avons constaté, le prix que les producteurs de biodiesel peuvent recevoir de Pertamina ou d'AKR – et la question de savoir s'il reflète ou non un quelconque rabais – se rapporte aux modalités d'une transaction différente impliquant des parties différentes. En outre, comme les fonds fournis par l'OPPF ne font pas partie d'un versement pour l'achat de biodiesel, nous ne voyons aucune raison d'attribuer un coût de crédit lié à un prétendu "décalage" dans le paiement de l'OPPF.

7.105. Enfin, comme les producteurs-exportateurs l'ont allégué au cours de l'enquête¹⁹⁹, l'Indonésie fait valoir que si les producteurs de biodiesel indonésiens n'avaient pas supporté des frais de transport pour livrer le biodiesel, ils n'auraient pas reçu un versement correspondant de l'OPPF.²⁰⁰ Par conséquent, elle fait valoir que les frais de transport peuvent être considérés comme un coût supporté pour être admissible au bénéfice du programme de subventions qui aurait dû être exclu.²⁰¹ Nous notons à cet égard que la Commission a estimé que les frais de transport en question ne devraient pas être traités comme un coût supporté pour être admissible au bénéfice de la subvention car ces frais ne sont pas payés directement aux pouvoirs publics indonésiens mais aux entités de mélange de carburant.²⁰² Nous estimons que cette évaluation est correcte et convenons que les seules redevances ou les seuls frais qui seraient normalement déduits sont ceux qui sont payés aux pouvoirs publics afin de recevoir la subvention, dont aucun n'a été identifié par l'Indonésie.²⁰³

¹⁹⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 87 et 98.

¹⁹⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 88, 90 à 92 et 98.

¹⁹⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 94.

¹⁹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 95.

¹⁹⁹ Lors de l'enquête, les exportateurs ont allégué que les frais de transport étaient un coût supporté pour être admissible au bénéfice du programme de subventions et devaient être exclus conformément à l'article 7 1) a) du Règlement de base de l'UE. (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 87)

²⁰⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 146 ("[s]i les producteurs de biodiesel indonésiens n'avaient pas supporté de tels frais de transport, ils n'auraient pas reçu un versement correspondant de l'OPPF").

²⁰¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 147.

²⁰² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 90.

²⁰³ La Commission a observé que les lignes directrices de l'UE relatives au calcul du montant des subventions dans le cadre des enquêtes en matière de droits compensateurs précisent ce qui suit: "[l]es seuls frais et coûts pouvant normalement être déduits sont ceux qui sont directement payés aux pouvoirs publics pendant la période d'enquête. Il faut prouver que ces paiements sont obligatoires pour recevoir la subvention.

7.106. Pour les raisons qui précèdent, nous rejetons l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 et 32.1 de l'Accord SMC et avec l'article VI:3 du GATT de 1994 en n'ajustant pas le montant de la subvention alléguée "pour tenir compte des rabais accordés ainsi que des prélèvements à l'exportation et des frais de transport et de crédit"²⁰⁴; en n'expliquant pas de manière adéquate sa méthode de calcul de l'avantage, ou en ne déterminant pas avec toute l'exactitude possible le montant du subventionnement accordé au producteur visé par l'enquête; ou en ne percevant pas des droits compensateurs dont les montants étaient appropriés.

7.3.6 Question de savoir si la Commission a fait erreur en déterminant que l'OPPF était spécifique

7.107. La Commission a constaté que l'OPPF²⁰⁵ était spécifique *de jure* et a fait le raisonnement selon lequel la législation régissant les activités de l'autorité chargée d'octroyer les subventions de l'OPPF limite expressément la possibilité de bénéficier d'une subvention à certaines entreprises, à savoir celles qui interviennent dans "la chaîne de valeur de l'HPB".²⁰⁶ Elle a également constaté que, même s'il n'y avait pas de spécificité *de jure*, les pouvoirs publics indonésiens ordonnent à l'autorité chargée d'octroyer les subventions de l'OPPF de soutenir *de facto* la branche de production de biodiesel uniquement et "la majeure partie" de l'OPPF est utilisée pour financer les producteurs de biodiesel.²⁰⁷ À l'appui de cette détermination subsidiaire de spécificité *de facto*, la Commission a noté que l'OPPF "est principalement utilisé par [la branche de production de] biodiesel, et l'autorité qui a accordé la subvention a exercé son pouvoir discrétionnaire à cette fin".²⁰⁸

7.108. L'Indonésie soutient que la constatation de la Commission selon laquelle l'OPPF était spécifique *de jure* et sa constatation subsidiaire selon laquelle l'OPPF était spécifique *de facto* sont toutes deux incompatibles avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC.²⁰⁹ L'Union européenne nous demande de rejeter les allégations de l'Indonésie.

7.109. Nous examinons d'abord l'allégation de l'Indonésie concernant la constatation de la Commission selon laquelle l'OPPF était spécifique *de jure*. Nous commençons notre analyse en notant que l'article 1.2 de l'Accord SMC dispose que seules les subventions "spécifiques" peuvent donner lieu à une mesure compensatoire. La notion de "spécificité" est ensuite développée à l'article 2. L'article 2.1 énonce les principes qui permettent de déterminer si une subvention est spécifique *de jure* "à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production", comme suit:

Pour déterminer si une subvention, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article premier, est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production (dénommés dans le présent accord "certaines entreprises") relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention, les principes suivants seront d'application:

- a) Dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, limite expressément à certaines entreprises la possibilité de bénéficier de la subvention, il y aura spécificité.
- b) Dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des critères ou

Les paiements effectués à des parties privées telles que des juristes ou des comptables dans le cadre de la demande de subvention ne sont pas déductibles". (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 89)

²⁰⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 135 à 145; deuxième communication écrite, paragraphe 81.

²⁰⁵ Nous notons que dans son analyse de la spécificité, la Commission a simplement appelé la subvention en cause "l'OPPF". Par exemple, au considérant 75 du Règlement provisoire, elle a constaté que "l'OPPF est *de jure* spécifique". Dans le même temps, dans certains cas, elle a également fait référence à la subvention en cause en tant que "Fonds de subvention pour le biodiesel". (Voir, par exemple, le Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 80.) Par souci de clarté et de cohérence, nous appelons la subvention en cause dans le contexte de l'allégation relative à la spécificité de l'Indonésie "l'OPPF".

²⁰⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 75.

²⁰⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 76 et 78.

²⁰⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 77.

²⁰⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 272.

conditions objectifs le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, il n'y aura pas spécificité à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit automatique et que lesdits critères ou conditions soient observés strictement. Les critères ou conditions doivent être clairement énoncés dans la législation, la réglementation ou autre document officiel, de manière à pouvoir être vérifiés.²¹⁰

7.110. Le texte introductif de l'article 2.1 définit la question centrale comme étant une détermination sur le point de savoir si une subvention est spécifique à "certaines entreprises". Les sens ordinaires des termes "groupe" et "certaines" n'indiquent aucun seuil numérique concernant le nombre d'éléments requis pour que l'on puisse considérer qu'il y a un "groupe" d'entreprises ou "certaines" entreprises. Nous approuvons la constatation de l'Organe d'appel selon laquelle les entreprises pertinentes doivent être "connues et caractérisées" mais pas nécessairement "expressément" identifiées.²¹¹ Dans le même temps, pour l'établissement d'une spécificité *de jure*, la limitation à certaines entreprises de la possibilité de bénéficier d'une subvention doit être explicite et claire d'après la teneur de l'instrument pertinent, et non pas simplement insinuée ou sous-entendue.²¹² L'Accord SMC ne dit rien quant au moment précis où une subvention cesse d'être spécifique parce qu'elle est assez largement disponible.²¹³ Certains groupes spéciaux ont estimé, et nous sommes d'accord, qu'une subvention est spécifique si ses bénéficiaires représentent un "segment suffisamment distinct" de l'économie du Membre qui accorde la subvention.²¹⁴ Le fait que les branches de production subventionnées puissent fabriquer de nombreux produits finals différents ou la diversification économique des bénéficiaires ne sont pas déterminants en ce qui concerne la spécificité.²¹⁵

7.111. Nous rappelons que, dans le Règlement provisoire, la Commission a indiqué que les versements de l'OPPF étaient "disponible[s] pour un nombre limité d'industries qui relèvent toutes de la chaîne de valeur de l'HPB".²¹⁶ Elle a constaté que "le soutien de la chaîne de valeur de l'huile de palme" est le "principal objectif explicite" du Règlement présidentiel 61/2015 établissant l'OPPF, et a noté ce qui suit:

Dans [le] préambule [du Règlement], il est en effet indiqué que l'OPPF est nécessaire: "pour assurer le développement continu de la plantation de palmiers à huile, une stratégie nationale soutenue par la gestion du Fonds pour le développement continu de la plantation de palmiers à huile est nécessaire". Dans son article premier, ce règlement précise de plus que "la plantation de palmiers à huile recouvre toutes les activités de gestion des ressources naturelles, des ressources humaines, des sites de production, de l'équipement et des machines, de culture, de récolte, de transformation et de commercialisation liées à la plantation de palmiers à huile".

À l'article 11, il est prévu que "les fonds recouverts sont utilisés pour: a. le développement des ressources humaines pour la plantation des palmiers à huile; b. la recherche et le développement dans le domaine des plantations de palmiers à huile; c. la promotion des plantations de palmiers à huile; d. le rajeunissement des plantations de palmiers à huile; et e. les installations et infrastructures des plantations de palmiers à huile".²¹⁷

7.112. L'Indonésie fait valoir qu'en faisant référence aux entreprises auxquelles l'OPPF était spécifique comme étant celles *qui interviennent dans la chaîne de valeur de l'HPB*, la Commission n'a pas formulé de détermination suffisamment précise pour établir la spécificité.²¹⁸ Selon elle, l'identification par la Commission des entreprises auxquelles l'OPPF était spécifique par référence à

²¹⁰ Note de bas de page omise.

²¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.365.

²¹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 368.

²¹³ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Coton upland*, paragraphe 7.1142; *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.41.

²¹⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Coton upland*, paragraphe 7.1151.

²¹⁵ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 7.121; *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.38.

²¹⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 73.

²¹⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 73 et 74.

²¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 160.

la chaîne de valeur de l'HPB érode le sens du terme "spécifique". L'Indonésie affirme que toutes les entreprises en Indonésie qui utilisent du carburant diesel contenant 20% de biodiesel conformément à l'obligation de mélange "interviennent dans la chaîne de valeur de l'HPB" et, par conséquent, la référence à la chaîne de valeur de l'HPB n'est pas suffisante pour identifier les entreprises connues et caractérisées.²¹⁹ Elle observe que l'article 2 de l'Accord SMC ne reconnaît pas la notion de spécificité de la "chaîne de valeur".²²⁰

7.113. L'Union européenne soutient que la détermination de spécificité de la Commission était valable car elle identifiait clairement la catégorie d'entreprises auxquelles la subvention était limitée sur la base des renseignements versés au dossier et conformément aux principes de l'Accord SMC.²²¹ Elle soutient que l'article 2.1 de l'Accord SMC n'indique aucun seuil numérique concernant le nombre d'entités qui pourraient être comprises dans les "certaines entreprises" pertinentes.²²²

7.114. Tout d'abord, nous rejetons l'argument de l'Indonésie selon lequel l'analyse de la spécificité faite par la Commission était viciée car l'expression "chaîne de valeur" ne figure pas à l'article 2 de l'Accord SMC. Nous pensons comme l'Union européenne que tant que l'autorité démontre que la possibilité de bénéficier de la subvention en cause est limitée à certaines entreprises, rien ne lui interdit de faire cette démonstration en se référant à des termes qui ne reprennent pas le libellé de l'article 2 de l'Accord SMC. Nous notons que l'autorité chargée de l'enquête ne doit pas nécessairement utiliser le libellé précis de l'Accord sur l'OMC pour satisfaire aux prescriptions de fond de cet accord. Nous notons également que pour déterminer si l'analyse de la spécificité faite par la Commission était claire, il ne serait pas approprié que nous nous concentrions exclusivement sur un membre de phrase particulier utilisé isolément dans cette analyse. Nous examinerions plutôt l'analyse de la spécificité de la Commission dans son ensemble pour déterminer si elle manquait de clarté et de précision, comme l'allègue l'Indonésie.

7.115. Nous notons que la Commission a considéré que l'OPPF était spécifique *de jure* et a indiqué que l'OPPF était "disponible pour un nombre limité d'industries qui relèvent toutes de la chaîne de valeur de l'HPB".²²³ La Commission a constaté que le soutien de la chaîne de valeur de l'huile de palme est le "principal objectif explicite" du Règlement présidentiel 61/2015 établissant l'OPPF. Elle a noté à cet égard que le préambule de ce règlement indique que l'OPPF est nécessaire "pour assurer le développement continu de la plantation de palmiers à huile". Elle se réfère en outre à la définition de la "plantation de palmiers à huile" énoncée à l'article premier de ce règlement, qui précise ce qui suit:

la plantation de palmiers à huile recouvre toutes les activités de gestion des ressources naturelles, des ressources humaines, des sites de production, de l'équipement et des machines, de culture, de récolte, de transformation et de commercialisation liées à la plantation de palmiers à huile.²²⁴

7.116. Lue dans le contexte de l'analyse globale de la spécificité de la Commission, la référence faite par la Commission à la "chaîne de valeur de l'huile de palme" était clairement fondée sur la définition de la "plantation de palmiers à huile" donnée à l'article premier du règlement instituant l'OPPF. Cette définition de la "plantation de palmiers à huile" circonscrit expressément l'éventail des activités pour lesquelles l'OPPF est accessible et, par conséquent, les entités qui ont le droit de recevoir un soutien de l'OPPF.²²⁵ L'analyse de la Commission nous indique clairement qu'elle faisait référence à l'éventail des activités que l'OPPF avait expressément pour objectif de soutenir en tant que "chaîne de valeur de l'huile de palme".

7.117. Nous ne sommes pas convaincus par l'argument de l'Indonésie selon lequel toutes les entreprises en Indonésie peuvent être considérées comme intervenant dans la chaîne de valeur de l'HPB parce qu'elles incorporent 20% de biodiesel conformément à l'obligation de mélange. Comme indiqué plus haut, nous comprenons la référence faite par la Commission à "la chaîne de valeur de

²¹⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 87.

²²⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161.

²²¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 135.

²²² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 135.

²²³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 73.

²²⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 73.

²²⁵ Nous notons que, comme l'Organe d'appel l'a indiqué, l'admissibilité au bénéfice d'une subvention peut être limitée de nombreuses manières différentes, y compris en circonscrivant le type d'activités menées par les bénéficiaires. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Lave-linge*, paragraphe 5.223)

l'HPB" non pas isolément mais conjointement avec les autres éléments de son analyse de la spécificité, en particulier le recours exprès de la Commission à l'article premier du Règlement présidentiel 61/2015. L'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi l'expression "plantation de palmiers à huile", telle qu'elle est définie à l'article premier du Règlement présidentiel 61/2015, pouvait être interprétée comme désignant toutes les entreprises en Indonésie. De même, elle n'a avancé aucun argument concernant la raison pour laquelle l'expression "plantation de palmiers à huile", telle qu'elle est définie à l'article premier du Règlement présidentiel 61/2015, fait référence à un segment de l'économie qui n'est pas suffisamment distinct pour faire de l'OPPF une subvention spécifique.

7.118. Nous sommes donc d'avis que l'analyse de la spécificité *de jure* faite par la Commission a démontré que la possibilité de bénéficier de la subvention était bien limitée à certaines entreprises, comme l'exige l'article 2 de l'Accord SMC. Nous concluons donc que l'Indonésie n'a pas établi que la constatation de la Commission selon laquelle l'OPPF était spécifique *de jure* était incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC.²²⁶ Compte tenu de cette conclusion, nous nous abstenons de nous prononcer sur les arguments de l'Indonésie concernant la détermination de la spécificité *de facto* de la Commission. Nous notons à cet égard que la constatation de spécificité *de jure* de la Commission est suffisante pour que l'OPPF soit couvert par la Partie V de l'Accord SMC, indépendamment de la détermination subsidiaire de spécificité *de facto* de la Commission.

7.3.7 Conclusion

7.119. Pour les raisons exposées dans les sections 7.3.3 à 7.3.6 ci-dessus, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient un don et non des achats de biodiesel par les pouvoirs publics indonésiens. Nous constatons en outre que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 b) ou les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens qui est spécifique. Enfin, nous rejetons les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a fait erreur en calculant le montant correct du subventionnement, en imputant la subvention de l'OPPF aux ventes sur le marché intérieur et aux ventes à l'exportation des producteurs de biodiesel, ou en n'ajustant pas le montant de la subvention alléguée pour tenir compte des rabais accordés ainsi que des prélèvements à l'exportation et des frais de transport et de crédit.²²⁷

7.4 Détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel au moyen de la fourniture d'HPB

7.4.1 Introduction

7.120. Dans le cadre de l'enquête correspondante, la Commission a examiné si les pouvoirs publics indonésiens intervenaient sur le marché de l'HPB de façon à garantir que les producteurs d'HPB fournissaient de l'HPB aux producteurs de biodiesel à un prix artificiellement bas.²²⁸ L'HPB est la principale matière première utilisée pour produire du biodiesel en Indonésie et représente environ 85% du coût total de production du biodiesel.²²⁹ La Commission a observé que les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en œuvre une politique imposant des taxes d'exportation sur l'HPB et

²²⁶ Nous notons que l'expression "certaines entreprises" permet d'identifier de manière qualitative les entités qui constituent l'ensemble d'entreprises auxquelles la subvention est spécifique. Cela tient au fait que l'article 2 de l'Accord SMC n'indique aucun seuil numérique concernant le nombre maximal d'entités pour que l'on puisse considérer qu'il y a un "groupe" ou "certaines" entreprises. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.365 et 4.377)

²²⁷ En particulier, l'Indonésie soutient que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 19.1, 19.4 et 21.1 de l'Accord SMC et avec les articles VI:3 et XVI:1 du GATT de 1994 en imputant les montants de subvention de l'OPPF aux ventes sur le marché intérieur et aux ventes à l'exportation des producteurs au lieu d'imputer la subvention uniquement aux ventes de biodiesel sur le marché intérieur indonésien. L'Indonésie soutient en outre que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 et 32.1 de l'Accord SMC, ainsi qu'avec l'article VI:3 du GATT de 1994, en n'ajustant pas le montant de la subvention pour tenir compte des "rabais" accordés, selon les allégations, ainsi que des prélèvements à l'exportation payés et des frais de transport et de crédit allégués.

²²⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 90.

²²⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 83.

avaient également introduit un prélèvement à l'exportation d'HPB en mai 2015. Elle a déterminé que, outre l'imposition de la taxe et du prélèvement à l'exportation, les pouvoirs publics indonésiens intervenaient aussi sur le marché de l'HPB pour contrôler *de facto* les prix intérieurs de l'HPB, de façon à garantir que l'HPB était vendue à des prix plus bas. La Commission a constaté que cette "série" de mesures conduisait à une politique selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens fournissaient une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en "chargeant" les fournisseurs d'HPB de fournir de l'HPB à la branche de production de biodiesel moyennant une rémunération moins qu'adéquante, ou en leur "ordonnant" de le faire, et accordaient ainsi une subvention possible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel.²³⁰ En outre, elle a constaté que les pouvoirs publics indonésiens accordaient des subventions directement aux producteurs d'HPB pour garantir que ceux-ci se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas.²³¹

7.121. La Commission a en outre constaté que la même "série" de mesures pouvait être considérée comme une forme de "soutien des revenus ou des prix" en faveur des producteurs de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, ce qui fournit une base subsidiaire pour établir que les pouvoirs publics indonésiens subventionnent la branche de production de biodiesel.²³²

7.122. L'Indonésie formule une série d'allégations en lien avec les constatations de la Commission :

- a. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC, parce que celle-ci a indûment constaté que les pouvoirs publics indonésiens avaient "ordonné" aux producteurs d'HPB indonésiens de vendre de l'HPB aux producteurs de biodiesel, moyennant une rémunération moins qu'adéquante, ou les avaient "chargés" de le faire.²³³
- b. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC en constatant que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient un "soutien des revenus ou des prix" aux producteurs de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC.²³⁴
- c. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 b) et l'article 14 d) de l'Accord SMC en déterminant qu'un avantage était conféré aux producteurs de biodiesel indonésiens (résultant de la fourniture alléguée d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquante).²³⁵
- d. L'Indonésie allègue que la détermination de spécificité établie par la Commission, concernant la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquante et la fourniture d'un soutien des revenus ou des prix, est incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC.²³⁶
- e. L'Indonésie allègue que le recours de la Commission aux données de fait disponibles dans ce contexte était incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC.²³⁷

7.4.2 Question de savoir si la Commission a établi que l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB constituait une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC

7.123. Nous commençons par l'allégation de l'Indonésie en lien avec la constatation de la Commission selon laquelle, d'après les allégations, les pouvoirs publics indonésiens ont "chargé" les producteurs d'HPB indonésiens de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel, ou leur ont "ordonné" de le faire, d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC.

²³⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 172.

²³¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 90, 153 et 155.

²³² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 194.

²³³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 207 et 233.

²³⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 247.

²³⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 259 et 260.

²³⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 272.

²³⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 538.

7.124. La partie pertinente de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister:

[S]'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les "pouvoirs publics"), c'est-à-dire dans les cas où:

...

iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens;

iv) les pouvoirs publics ... chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics[.]

7.125. Conformément à l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC, les pouvoirs publics ou un organisme public fournissent donc une contribution financière lorsqu'ils "chargent" un organisme privé d'exécuter certaines fonctions énumérées à l'article 1.1 a) 1) i) à iii) ou lui "ordonnent" de le faire, y compris lorsqu'ils chargent un tel organisme de fournir des biens (comme le prévoit l'article 1.1 a) 1) iii) de l'Accord SMC) ou lui ordonnent de le faire.

7.126. Comme nous l'avons relevé plus haut et comme nous l'examinons en détail plus loin, dans le cadre de l'enquête correspondante, la Commission a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens intervenaient sur le marché indonésien de l'HPB, y compris en imposant des restrictions à l'exportation et en contrôlant *de facto* le prix de l'HPB sur le marché intérieur, et qu'en faisant cela ils avaient chargé les fournisseurs d'HPB indonésiens de vendre de l'HPB aux producteurs en aval, y compris les producteurs de biodiesel indonésiens, moyennant une rémunération moins qu'adéquante, ou leur avaient ordonné de le faire. Elle a également constaté que les pouvoirs publics indonésiens accordaient des subventions directement aux producteurs d'HPB pour garantir que ceux-ci se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas.

7.127. L'Indonésie formule deux allégations distinctes en lien avec la détermination de la Commission. Premièrement, elle allègue que la Commission n'a pas établi que, au moyen de la "série" de mesures décrites, les pouvoirs publics indonésiens avaient "ordonné" aux producteurs d'HPB indonésiens de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel, ou leur avaient ordonné de le faire, au sens de l'article 1.1 a) 1) iv). Elle soutient que la Commission n'a pas non plus dûment examiné le critère énoncé à l'article 1.1 a) 1) iv), de manière à montrer que la fourniture alléguée d'HPB est un type de fonction qui est "normalement [du] ressort" des pouvoirs publics et "ne diff[ère] pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics". Nous exposons en premier lieu les aspects pertinents des déterminations de la Commission et des éléments de preuve versés au dossier avant d'évaluer l'allégation de l'Indonésie.

7.4.2.1 Constatations de la Commission concernant l'existence d'une "action de charger ou d'ordonner"

7.128. Dans le cadre de l'enquête correspondante, la Commission a déterminé que, en imposant une taxe et un prélèvement à l'exportation d'HPB et en contrôlant *de facto* le prix de l'HPB sur le marché intérieur, les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé les producteurs d'HPB indonésiens privés de vendre de l'HPB aux producteurs de biodiesel, ou leur avaient ordonné de le faire. Elle a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en place une politique gouvernementale visant à soutenir la branche de production de biodiesel et que ce soutien reposait "principalement sur la taxe et le prélèvement à l'exportation institués sur l'HPB ainsi que sur le Fonds de subvention pour le biodiesel".²³⁸ Comme il est examiné plus loin, la Commission a en outre fondé sa constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner sur une évaluation de l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché visant à contrôler les prix de l'HPB, ce qui l'a amenée à conclure que tous les fournisseurs d'HPB indépendants en Indonésie alignaient leurs prix sur les prix

²³⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 112.

fixés par PT Perkebunan Nusantara (PTPN), un organisme public agissant sous le contrôle des pouvoirs publics indonésiens. En outre, elle a constaté que les pouvoirs publics indonésiens accordaient des subventions directement aux producteurs d'HPB pour garantir que ceux-ci se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas.²³⁹

7.129. Comme la Commission l'a relevé, la taxe d'exportation sur l'HPB a été instaurée en 1994 et, comme l'indique le règlement 128/PMK.011/2011, l'objectif était de protéger l'approvisionnement intérieur en huile de cuisson, d'assurer la stabilité des prix de cette huile et de développer les industries manufacturières en aval.²⁴⁰ La Commission a noté que la réglementation relative à la taxe d'exportation avait été actualisée à plusieurs reprises. Dans le règlement n° 13/2017, le dernier en date (applicable pendant la période d'enquête), la taxe d'exportation consiste en un barème tarifaire progressif sur l'HPB ainsi que sur 22 autres produits dérivés de l'HPB, dont le biodiesel.²⁴¹ La taxe d'exportation progressive est liée au prix de référence pour les exportations d'HPB de sorte que le droit d'exportation augmente lorsque le prix de l'HPB à l'exportation augmente. Le droit d'exportation va de 0 USD/tonne – lorsque le prix international de l'HPB est inférieur à 750 USD – à 200 USD/tonne lorsque le prix de l'HPB est supérieur à 1 250 USD.²⁴² La Commission a noté ce qui suit:

"[D]es prix à l'exportation plus élevés entraînent des taux de droits plus élevés". Les pouvoirs publics indonésiens ont directement corrélié le système d'exportation aux prix internationaux de l'HPB, et non à d'autres aspects, tels que les niveaux de production ou les incidences sur l'environnement. Il s'ensuit que les effets sur les prix payés par les producteurs-exportateurs ne sont pas accessoires, mais sont le résultat direct et escompté des mesures conçues par les pouvoirs publics indonésiens.²⁴³

7.130. La Commission a observé que, outre le régime de taxe à l'exportation, les pouvoirs publics indonésiens imposaient un prélèvement à l'exportation sur l'HPB et les produits dérivés de l'HPB qui avait été perçu pendant la période d'enquête. Elle a noté que le prélèvement à l'exportation, pendant la période d'enquête, était de 50 USD par tonne pour l'HPB et de 30 USD par tonne pour les produits raffinés.²⁴⁴ Pour le biodiesel, ce prélèvement avait été fixé à 20 USD par tonne pendant la période d'enquête.²⁴⁵ La Commission a observé que l'instauration du prélèvement à l'exportation avait coïncidé avec une période où les prix indonésiens étaient presque identiques aux prix mondiaux. Tout en reconnaissant que le prélèvement à l'exportation était perçu pour alimenter l'OPPF en vue de fournir un soutien direct à la branche de production de biodiesel, la Commission a estimé que l'instauration du prélèvement à l'exportation "permet[tait] [en outre] aux producteurs de biodiesel d'acheter l'HPB à des prix inférieurs à ceux qui seraient normalement proposés".²⁴⁶

7.131. La Commission a reconnu que la taxe d'exportation n'avait pas été perçue pendant la période d'enquête en raison de prix internationaux plus bas²⁴⁷, et a reconnu aussi que le prélèvement à l'exportation avait été suspendu après la période d'enquête. Elle a noté que la législation autorisant la taxe d'exportation n'avait pas été abrogée, ce qui laissait la possibilité qu'elle soit appliquée à l'avenir. Par ailleurs, elle n'a pas considéré que le fait que la taxe d'exportation n'avait pas été imposée pendant la période d'enquête, ou que le prélèvement avait été suspendu après la période d'enquête, remettait en cause l'existence d'une contribution financière.²⁴⁸

7.132. La Commission a en outre examiné le rôle de PTPN, un fournisseur d'HPB public vendant de l'HPB sur le marché indonésien, et son incidence sur les ventes effectuées par les fournisseurs d'HPB indépendants, dans le cadre de sa constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner. Selon le Règlement provisoire, PTPN approvisionne le marché intérieur à hauteur de 6% à 9%, 40%

²³⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 90.

²⁴⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 114.

²⁴¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 87.

²⁴² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 115.

²⁴³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 116.

²⁴⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 117.

²⁴⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 89.

²⁴⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 117.

²⁴⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 148; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 106 et 112.

²⁴⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 108. La Commission a noté que la législation autorisant la taxe à l'exportation n'avait pas été abrogée et a fait référence à une déclaration publique qui, selon elle, montrait que les pouvoirs publics indonésiens avaient l'intention d'utiliser la taxe à l'exportation à l'avenir.

de l'offre provenant par ailleurs d'agriculteurs individuels et le reste de fournisseurs "plus importants".²⁴⁹ Dans le cadre de son évaluation, la Commission a déterminé que PTPN n'avait pas coopéré à l'enquête et, en outre, que bon nombre des fournisseurs d'HPB indépendants identifiés n'avaient pas participé à l'enquête ou n'avaient pas fourni de renseignements complets en réponse à son questionnaire. Elle a donc eu recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne certains aspects de son évaluation de PTPN et d'autres fournisseurs d'HPB sur le marché.²⁵⁰ Elle avait recherché des renseignements sur la propriété de PTPN ainsi que des éléments de preuve donnant tout indice formel d'un contrôle par les pouvoirs publics au sein de PTPN, y compris sur le processus décisionnel au sein de PTPN.

7.133. La Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens "contrôl[ai]ent" directement PTPN²⁵¹, y compris au moyen de la nomination de l'ensemble des organes de direction de PTPN (c'est-à-dire son conseil d'administration et son conseil des commissaires), lesquels faisaient tous rapport aux pouvoirs publics indonésiens. Elle a constaté que le conseil d'administration était responsable de toutes les décisions pertinentes prises par les sociétés du groupe PTPN, y compris les décisions concernant la stratégie de prix pour la vente d'HPB ainsi que le prix auquel PTPN acceptait les offres relatives à l'HPB qui était vendue dans le cadre de son système d'enchères quotidiennes. Au vu du système de gouvernance d'entreprise de PTPN, la Commission a conclu que PTPN était sous le contrôle des pouvoirs publics indonésiens et a également trouvé des éléments de preuve indiquant que les pouvoirs publics indonésiens exerçaient un contrôle significatif sur PTPN lors de la fixation et de l'acceptation des prix de l'HPB.²⁵²

7.134. En particulier, la Commission a noté que PTPN organisait des enchères quotidiennes en ligne pour vendre son HPB. Les acheteurs potentiels devaient s'inscrire pour y participer et avoir accès à la plate-forme en ligne.²⁵³ La Commission a indiqué qu'elle avait obtenu au cours de l'enquête des éléments de preuve montrant que les pouvoirs publics indonésiens fixaient le prix auquel l'HPB était vendue aux enchères. Les principaux aspects des constatations de la Commission sont les suivants:

- a. Avant de lancer la procédure d'appel d'offres quotidienne, PTPN détermine une "idée de prix" pour la journée. Toutefois, elle n'est pas dans l'obligation de rejeter les offres qui sont inférieures à cette "idée de prix". En fait, lorsque le prix offert par un acheteur potentiel est inférieur à l'idée de prix, la question est soumise au conseil d'administration (dont les membres sont nommés par les pouvoirs publics), lequel peut décider d'accepter l'offre. La Commission a indiqué qu'elle avait confirmé lors de la vérification que des prix plus bas étaient "régulièrement" acceptés.²⁵⁴
- b. Étant donné que le conseil d'administration de PTPN ("où seuls les pouvoirs publics indonésiens sont représentés") prend les décisions sur les prix, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens exercent un contrôle significatif sur PTPN en ce qui concerne les décisions en matière de prix. De plus, étant donné que le conseil d'administration de PTPN est nommé par les pouvoirs publics indonésiens et fait rapport à ceux-ci, la Commission a conclu que ce sont ces derniers qui "fixent en réalité le prix de l'HPB sur le marché intérieur".²⁵⁵
- c. La Commission a également conclu sur la base des renseignements disponibles que PTPN n'agit pas comme un opérateur rationnel sur le marché, du fait du contrôle significatif exercé sur celle-ci par les pouvoirs publics indonésiens. À cet égard, elle a conclu que, en suivant les directives des pouvoirs publics indonésiens, PTPN a subi des

²⁴⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 146.

²⁵⁰ Voir, par exemple, Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 93 à 96, 126 et 127; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 123 à 125, 134 et 143. Les allégations additionnelles de l'Indonésie, selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles dans le cadre de sa détermination, sont examinées plus loin dans la section 7.4.6.

²⁵¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 128.

²⁵² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 130 et 131.

²⁵³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 132.

²⁵⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 133.

²⁵⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 133 et 134.

pertes au cours de ces dernières années, et qu'un opérateur rationnel aurait maximisé les bénéfices au lieu de se comporter de cette manière.²⁵⁶

7.135. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a conclu que PTPN était un organisme public exerçant des fonctions gouvernementales lorsqu'il vendait de l'HPB sur le marché.²⁵⁷

7.136. Outre son évaluation du rôle joué par les pouvoirs publics indonésiens dans la fixation du prix auquel l'HPB était vendue lors des enchères de PTPN, la Commission a trouvé des éléments de preuve indiquant que le prix de l'HPB sur le marché intérieur (pour les ventes effectuées par les fournisseurs d'HPB indépendants) "[respectait] constamment et systématiquement"²⁵⁸ le prix d'enchère quotidien accepté par PTPN pour ses ventes. À cet égard, elle a formulé les constatations suivantes:

- a. La Commission a vérifié que PTPN publiait les données relatives aux résultats de l'appel d'offres quotidien sur sa plate-forme en ligne "toujours ... à 15h30" le jour même de l'appel d'offres, en indiquant le prix d'adjudication unitaire exact pour l'HPB vendue. Toutes les entreprises enregistrées dans le système informatique de PTPN peuvent avoir accès à ces données relatives aux appels d'offres, qu'elles aient ou non participé à des appels d'offres individuels ou que leurs offres aient été retenues ou non.²⁵⁹
- b. La Commission a noté que tous les producteurs-exportateurs de biodiesel avaient confirmé qu'ils menaient des négociations quotidiennes pour acheter de l'HPB auprès des fournisseurs d'HPB autres que PTPN et que les producteurs de biodiesel procédaient généralement à ces négociations après que les résultats des appels d'offres de PTPN étaient connus. Les producteurs-exportateurs de biodiesel ont en outre expliqué qu'ils utilisaient le prix du jour établi par PTPN comme prix de départ des négociations.²⁶⁰
- c. Les producteurs-exportateurs ont également expliqué que toute différence entre les prix de PTPN et les prix négociés avec des fournisseurs d'HPB indépendants s'expliquaient principalement par des coûts logistiques différents. À cet égard, les producteurs-exportateurs ont expliqué que les appels d'offres de PTPN étaient lancés pour des livraisons principalement à Dumai (sur l'île de Sumatra) et à Belawan, qui était idéalement situé pour la logistique. D'autres fournisseurs indépendants pouvaient être établis dans des régions plus éloignées, par exemple l'île de Bornéo, ce qui conduisait à des coûts logistiques plus élevés.²⁶¹
- d. La Commission a en outre vérifié que les producteurs-exportateurs avaient toujours payé aux fournisseurs d'HPB indépendants, pendant la période d'enquête, un prix unitaire qui était identique ou inférieur au prix de PTPN pour le même jour.²⁶²

7.137. En conséquence, sur la base des éléments de preuve disponibles, la Commission a conclu que, *de facto*, tous les fournisseurs d'HPB indépendants en Indonésie, quelle que soit leur taille, alignaient leurs prix sur les prix du jour de PTPN et que tout écart par rapport à ces derniers était principalement imputable à des coûts logistiques.²⁶³

7.138. La Commission a estimé que, en mettant en place "un mécanisme transparent de fixation des prix", les pouvoirs publics indonésiens "exerçaient à l'égard des fournisseurs indonésiens d'HPB l'un de[s] moyens plus subtils de l'action d'ordonner".²⁶⁴ En particulier, elle a constaté que, en rendant public le prix unitaire quotidien de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens fixaient effectivement un prix maximal auquel l'HPB serait vendue le jour même. Elle a constaté que cette transparence sur le marché permettait aux acheteurs d'aligner concrètement leur comportement en

²⁵⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 135.

²⁵⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 137.

²⁵⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 137.

²⁵⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 140.

²⁶⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 141.

²⁶¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 141.

²⁶² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 142.

²⁶³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 143. Voir aussi Rapport de vérification concernant Wilmar (pièce EU-50 (RCC)).

²⁶⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 145.

n'achetant pas d'HPB auprès de fournisseurs qui demandaient un prix supérieur à ceux qui étaient fixés par les pouvoirs publics indonésiens.²⁶⁵ À cet égard, elle a constaté que, s'agissant du comportement dans la négociation, il y avait un important déséquilibre favorable aux acheteurs d'HPB, étant donné que le marché des fournisseurs d'HPB était fragmenté et que les acheteurs, y compris les producteurs de biodiesel en particulier, étaient de grandes entreprises ayant besoin d'un volume important de matières premières. Elle a estimé que, dans ce contexte, tout acheteur d'HPB disposerait d'un important pouvoir d'achat et pourrait résister aux offres de fournisseurs faites à des prix plus élevés que ceux qui étaient fixés par les pouvoirs publics indonésiens.²⁶⁶

7.139. De plus, la Commission a constaté que, même si la taxe ou le prélèvement à l'exportation ne constituaient pas la contribution financière en cause, conjointement avec les éléments susmentionnés, ils fonctionnaient de sorte à ordonner aux fournisseurs d'HPB de vendre leurs produits sur le marché intérieur à un prix inférieur à celui qui pourrait être par ailleurs obtenu au moyen des exportations. Elle a constaté que, de ce fait, cela mettait les fournisseurs d'HPB dans une situation "économiquement irrationnelle" qui les *incitait* à vendre leurs produits sur le marché intérieur à un prix inférieur à celui qu'ils pourraient obtenir, et les *incitait* donc à respecter l'objectif stratégique des pouvoirs publics indonésiens qui sous-tendait la taxe et le prélèvement à l'exportation.²⁶⁷

7.140. Pour ce qui est de la nature de l'intervention alléguée des pouvoirs publics indonésiens sur le marché, nous notons l'opinion de la Commission selon laquelle le seul fait que les taxes d'exportation ou prélèvements à l'exportation en tant que tels ne soient pas explicitement mentionnés comme étant des contributions financières dans la législation intérieure de l'UE ou dans l'Accord SMC ne les empêche pas de constituer potentiellement une contribution financière qui répondrait à la définition d'une subvention au sens de la législation de l'UE ou de l'Accord SMC. La Commission affirme qu'elle a fourni de nombreux éléments de preuve montrant que la taxe et le prélèvement à l'exportation sur l'HPB "étaient utilisés en tant qu'outils pour inciter les producteurs d'HPB à respecter les objectifs stratégiques de l'État, et ce, d'une façon équivalant à une subvention passible de mesures compensatoires".²⁶⁸ Elle a évoqué un certain nombre de documents et de déclarations publiques qui, selon elle, montraient que les pouvoirs publics indonésiens utilisaient explicitement des restrictions à l'exportation aux fins de la poursuite d'une politique visant à soutenir le développement de la branche de production de biodiesel, en particulier en assurant la disponibilité de l'HPB et en réduisant le prix intérieur de celle-ci.²⁶⁹ Elle a constaté que, en imposant des restrictions à l'exportation, "les pouvoirs publics indonésiens restreign[aient] en fait la liberté d'action des fournisseurs d'HPB en limitant *de facto* leurs décisions commerciales quant aux questions de savoir à quel prix vendre leur produit et où le vendre".²⁷⁰

7.141. Enfin, la Commission a constaté que la fourniture d'HPB aux producteurs de biodiesel devrait être considérée comme une fonction typique qui était normalement du ressort des pouvoirs publics, ce qui satisfaisait au critère énoncé à l'article 1.1 a) 1) iv) selon lequel soit les pouvoirs publics

²⁶⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 145.

²⁶⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 146.

²⁶⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 147.

²⁶⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 157.

²⁶⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 118. La Commission a mentionné, par exemple, une explication de la direction générale indonésienne des douanes et droits indirects figurant dans la publication "Customs and Excise News Magazine, volume 47, n° 9, septembre 2015". (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 119 et note de bas de page 29) Elle a par ailleurs fait référence à l'"arrêt du Tribunal du 10 avril 2019 dans l'affaire T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, point 117". (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 123 et note de bas de page 31) Voir aussi Customs and Excise News Magazine, volume 47, n° 9, septembre 2015; "Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries" (Les taxes d'exportation et les autres restrictions sur les matières premières et leur limitation par le biais d'accords de libre-échange: Impact sur les pays en développement) (2016); tribunal de l'Union européenne, affaire T-300/16, Jindal Saw Ltd et Jindal Saw Italia SpA c. Commission européenne (10 avril 2019), ECLI:EU:T:2019:235, point 117.

²⁷⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 148. D'après la Commission, elle a examiné des renseignements en vue de confirmer que les prix sur le marché intérieur en Indonésie étaient inférieurs aux prix du marché. La Commission a constaté que les prix intérieurs indonésiens de l'HPB étaient "constamment inférieurs" aux prix malaisiens de l'HPB ainsi qu'aux prix de l'HPB exportée d'Indonésie, selon les statistiques des exportations de l'Indonésie, fournies par les pouvoirs publics indonésiens. (*Ibid.*, considérants 163 et 167) Selon la Commission, cela confirmait que les pouvoirs publics indonésiens "[avaient] incité les producteurs d'HPB à vendre leurs produits localement à des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient autrement pratiqués". (*Ibid.*, considérant 162)

chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types qui sont "normalement de leur ressort", soit ils lui ordonnent de le faire:

Concernant le critère du "ressort normal", ... la fourniture de matières premières situées dans un pays à des entreprises de ce même pays est une fonction qui est du ressort normal des pouvoirs publics. Conformément au droit international général, les États sont souverains en ce qui concerne leurs ressources naturelles. Bien qu'ils aient toute discrétion pour organiser l'exploitation de leurs ressources naturelles, leur souveraineté se traduit généralement par un pouvoir gouvernemental réglementaire de le faire. À cet égard, il importe peu que des pouvoirs publics exercent habituellement cette fonction ou non. [Par conséquent], la fourniture d'HPB provenant du territoire indonésien à l'industrie indonésienne du biodiesel est une fonction qui est normalement du ressort des pouvoirs publics.²⁷¹

7.142. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a conclu que la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens avait donné lieu à une contribution financière sous forme de la fourniture, par les pouvoirs publics, d'HPB aux producteurs-exportateurs de biodiesel indonésiens, moyennant une rémunération moins qu'adéquante.²⁷²

7.4.2.2 Évaluation

7.143. L'Indonésie estime que le critère juridique approprié au titre de l'article 1.1 a) 1) iv) exige de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle identifie "une action explicite et positive de délégation ou de commandement" des pouvoirs publics à destination d'une entité privée en vue de la réalisation d'un des types de fonctions envisagées à l'article 1.1 a) 1) i) à iii) de l'Accord SMC.²⁷³ Pour ce faire, l'autorité chargée de l'enquête doit fournir des éléments de preuve concluants pour justifier une constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, et non de simples "indications".²⁷⁴ Elle soutient que la Commission n'a présenté aucun élément de preuve concret, indiquant l'attribution d'une responsabilité ou l'exercice d'un pouvoir sur le groupe des producteurs d'HPB indonésiens, qui permette d'étayer une constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner.

7.144. Selon l'Indonésie, la Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé les producteurs d'HPB indonésiens de faire ou leur avaient ordonné de faire, au moyen de restrictions à l'exportation sous la forme de mesures fiscales. L'Indonésie affirme que l'essentiel des éléments de preuve présentés par la Commission consiste dans l'"alignement [allégué] des prix sur les prix de l'HPB fixés par PTPN et le fait que les fournisseurs d'HPB répondaient d'abord à la demande intérieure d'HPB avant d'exporter".²⁷⁵ Elle soutient que cette analyse "repose[] sur des conjectures" et "ne suffi[t] pas pour tirer une conclusion positive quant à l'existence d'une action coercitive ou d'une action d'ordonner à l'égard de la catégorie des producteurs d'HPB nationaux en Indonésie".²⁷⁶ Elle fait également valoir que l'approche de la Commission a des implications systémiques importantes car elle signifierait que l'autorité chargée de l'enquête pourrait considérer que les mesures d'application générale – telles que les mesures fiscales – équivalent en fait à l'action de charger une branche de production donnée, ou de lui ordonner, de faire quelque chose, au lieu d'exiger une relation de commande – et – contrôle spécifique.²⁷⁷

7.145. À tout le moins, l'Indonésie fait valoir que la Commission était tenue d'indiquer explicitement les éléments pertinents de l'action des pouvoirs publics qui limitaient la liberté de vendre de l'HPB tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation, et à tout acheteur en aval. Elle soutient que l'évaluation de la Commission selon laquelle les restrictions à l'exportation limitaient la "liberté de décision" des producteurs d'HPB ne tient pas compte du fait qu'elles n'empêchaient pas ces producteurs de vendre à d'autres acheteurs, et non pas seulement aux producteurs de biodiesel. En définitive, elle estime que la Commission a limité son évaluation à la conclusion que la décision prise

²⁷¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 170.

²⁷² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 172.

²⁷³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 211.

²⁷⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 108.

²⁷⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 107 (faisant référence à Union européenne, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 37). Voir aussi Indonésie, première communication écrite, paragraphe 223.

²⁷⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 107.

²⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 223.

par les producteurs d'HPB de répondre à la demande intérieure avant d'exporter constituait un "comportement économique irrationnel".²⁷⁸

7.146. L'Union européenne soutient que l'évaluation de la Commission est compatible avec le critère juridique pertinent permettant d'établir l'existence d'une "action de charger" ou d'une "action d'ordonner" au sens de l'article 1.1 a) 1) iv), en particulier parce qu'il n'y a pas de prescription relative à la fourniture d'éléments de preuve indiquant l'existence d'une instruction explicite, et qu'il n'y a pas non plus de prescription imposant que l'attribution d'une responsabilité ou l'exercice d'un pouvoir soit de nature explicite. L'Union européenne considère que les constatations de l'Organe d'appel selon lesquelles il n'y a pas de critère spécifique en matière de preuve étayent cette interprétation. Selon elle, l'action de charger et d'ordonner – par l'octroi d'une responsabilité à un organisme privé ou l'exercice d'un pouvoir sur ce dernier – suppose un rôle plus actif que de simples actes d'encouragement. Toutefois, ces termes n'imposent pas systématiquement au Membre de l'OMC l'obligation de démontrer qu'il y avait à la fois un "contrôle" et un "commandement".²⁷⁹ Par conséquent, la question centrale de l'analyse est celle de savoir si les pouvoirs publics utilisent des acteurs privés comme mandataires.²⁸⁰ L'Union européenne soutient également que l'on ne peut pas constater l'existence d'une action de charger ou d'ordonner sur la seule base des effets économiques d'une mesure des pouvoirs publics.²⁸¹ Cela signifie que lorsque l'on examine si les pouvoirs publics chargent un organisme privé, ou lui ordonnent, de faire quelque chose, il faut examiner les actions des pouvoirs publics, et non les réactions d'une partie privée à une mesure des pouvoirs publics, qui représenteraient essentiellement l'effet de la mesure des pouvoirs publics et non nécessairement une action de charger ou d'ordonner. L'Union européenne ne sous-entend pas, cependant, que le comportement des entités privées est sans pertinence, en particulier dans les cas où ce comportement n'est pas rationnel d'un point de vue économique.²⁸²

7.147. L'Union européenne fait valoir que les éléments de preuve dont dispose la Commission étayent sa constatation selon laquelle les producteurs d'HPB sont "incités" à fournir de l'HPB à des prix plus bas au profit des producteurs de biodiesel. Elle maintient que cela ressort des observations de la Commission selon lesquelles les producteurs d'HPB vendaient de l'HPB à des prix alignés sur ceux qui étaient fixés par PTPN, lesquels étaient constamment inférieurs aux prix à l'exportation qui auraient été proposés en l'absence du mécanisme de restrictions à l'exportation. Elle soutient que cela constitue un comportement économiquement irrationnel et qu'il a donc été constaté à juste titre que ces mesures fonctionnant ensemble garantissaient que les prix étaient "artificiellement bas" au profit des producteurs de biodiesel.²⁸³

7.148. L'Union européenne ne partage pas non plus l'avis de l'Indonésie selon lequel une constatation de l'existence d'une "action de charger" ou d'une "action d'ordonner" est exclue puisque les producteurs d'HPB pouvaient librement décider à qui ils fournissaient de l'HPB. Elle admet que la liberté de décision peut être un facteur pertinent à prendre en considération, mais elle fait valoir que la mesure dans laquelle les producteurs d'HPB conservent toute liberté de décision constitue une question factuelle qui ne peut être évaluée que dans le cadre de l'examen des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics indonésiens. À cet égard, elle soutient que la liberté du marché était en fait extrêmement limitée compte tenu de l'application des restrictions à l'exportation, comme en témoigne le degré élevé d'alignement des prix observé.²⁸⁴ Elle soutient également que les producteurs d'HPB ne recourent à l'exportation d'HPB qu'après avoir répondu à la demande

²⁷⁸ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 109.

²⁷⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 264.

²⁸⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 260; deuxième communication écrite, paragraphes 189 à 193 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphes 137 et 138).

²⁸¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.401).

²⁸² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 266 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Japon – DRAM (Corée)*, paragraphe 138; au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, paragraphes 7.600).

²⁸³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 199 à 205.

²⁸⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 206 à 210.

intérieure, et donc, le fait qu'un peu d'HPB est exportée ne contredit pas la conclusion selon laquelle les fournisseurs d'HPB sont privés d'un choix rationnel.²⁸⁵

7.149. Dans le cadre de l'enquête correspondante, la Commission a déterminé sur la base des éléments de preuve versés au dossier, décrits plus haut aux paragraphes 7.128 à 7.244, que les pouvoirs publics indonésiens avaient apporté une contribution financière aux producteurs de biodiesel, selon les allégations, en chargeant les fournisseurs d'HPB indonésiens de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel indonésiens, ou en leur ordonnant de le faire. Elle a conclu ce qui suit:

Conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour DRAM*, la Commission a estimé que les pouvoirs publics indonésiens exercent une action d'ordonner à l'égard des fournisseurs d'HPB, au sens de l'article 1.1 a), point iv) de l'accord SMC. En réalité, dans cette affaire, l'Organe d'appel a conclu qu'"il peut être difficile d'identifier précisément, dans l'abstrait, les actions des pouvoirs publics des types qui constituent une action de charger ou ordonner et celles pour lesquelles ce n'est pas le cas. La catégorie particulière dans laquelle on range l'action des pouvoirs publics n'est pas nécessairement déterminante. De fait, comme le reconnaît la Corée, dans certaines circonstances, une "orientation" donnée par des pouvoirs publics peut constituer une action d'ordonner. Dans la plupart des cas, on s'attendra à ce qu'une action de charger ou ordonner visant un organisme privé comporte une forme quelconque de menace ou de persuasion, qui pourrait elle-même servir d'élément de preuve de l'existence d'une action de charger ou ordonner. La détermination de l'existence d'une action de charger ou ordonner dépendra des faits particuliers de la cause". En l'espèce, la Commission, à l'aide également des éléments de preuve disponibles, a conclu que les pouvoirs publics indonésiens ont créé un système qui incite les fournisseurs à vendre l'HPB à un prix spécifique, leur ordonnant ainsi de le faire. Comme expliqué ..., la Commission a établi que le prix publié par PTPN constitue le prix maximal applicable sur le marché intérieur indonésien, suivi *de facto* par tous les producteurs d'HPB et de biodiesel sur le marché. Enfin, en ce qui concerne l'exigence d'une certaine forme de participation des pouvoirs publics, il convient de rappeler que PTPN est un organisme public, que son activité peut donc être considérée comme l'activité des pouvoirs publics indonésiens sur le marché et que l'activité de PTPN constitue clairement ce "lien démontrable" entre la politique et le comportement des organismes privés concernés, qui agissent en tant que mandataires des pouvoirs publics indonésiens pour la réalisation de leur politique.

Par conséquent, les pouvoirs publics indonésiens utilisent ces mesures pour amener les fournisseurs d'HPB à garder l'HPB sur le territoire indonésien, étant donné qu'ils ne peuvent pas la vendre aux prix plus élevés qui seraient observés en Indonésie si de telles mesures n'existaient pas.

En ce sens, les pouvoirs publics indonésiens "chargent" les producteurs d'intrants ou "ordonnent" à ceux-ci de fournir des produits aux utilisateurs nationaux d'HPB, et notamment aux producteurs de biodiesel, moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Les producteurs d'HPB se voient confier la responsabilité de créer en Indonésie un marché intérieur où les prix sont artificiellement bas.²⁸⁶

7.150. Notre tâche consiste à évaluer si l'Indonésie a établi que la Commission, en tant qu'autorité chargée de l'enquête impartiale et objective, n'aurait pas pu constater, en se fondant sur les éléments de preuve dont elle disposait, que les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé les fournisseurs d'HPB nationaux indonésiens de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel, ou leur avaient ordonné de le faire.

7.151. En ce qui concerne l'article 1.1 a) 1) iv), les concepts juridiques relatifs à l'action de "charger" ou d'"ordonner" englobent les cas dans lesquels un comportement d'ordre apparemment privé peut

²⁸⁵ Union européenne, réponse à la question n° 38 du Groupe spécial, paragraphes 65 à 72 (faisant référence au Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 127 et 153; et au Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 148).

²⁸⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 150 à 152.

être imputable à des pouvoirs publics aux fins de déterminer s'il y a eu une contribution financière.²⁸⁷ Dans des affaires antérieures, le terme "charger" a été interprété comme englobant des situations dans lesquelles les pouvoirs publics "donn[ai]ent" à un organisme privé "la responsabilité", tandis que le terme "ordonner" a été interprété comme englobant des situations dans lesquelles les pouvoirs publics "exer[ça]ient leur pouvoir sur" un organisme privé. Dans les deux cas, les pouvoirs publics font appel à un organisme privé comme mandataire pour effectuer l'une des contributions financières des types énumérés aux alinéas i) à iii) de l'article 1.1 a) 1).²⁸⁸ À l'inverse, "les situations faisant intervenir un comportement d'ordre *exclusivement* privé – à savoir un comportement qui n'est aucunement imputable à des pouvoirs publics ou à un organisme public – ne peut pas constituer une "contribution financière" aux fins de déterminer l'existence d'une subvention au regard de l'Accord SMC".²⁸⁹

7.152. Dans les rapports de groupes spéciaux de l'OMC antérieurs, il a été examiné si des restrictions à l'exportation d'un bien pouvaient entraîner une "action de charger" ou une "action d'ordonner" de fournir ce bien, au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. Dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, le Groupe spécial a constaté que, en limitant la capacité des fournisseurs nationaux d'exporter plusieurs matières premières, au moyen de mesures comprenant des taxes à l'exportation, des contingents d'exportation et des prescriptions relatives aux licences d'exportation, les pouvoirs publics chinois n'avaient pas chargé ces fournisseurs de fournir ces biens aux producteurs chinois, ni ne leur avaient ordonné de le faire. En particulier, ce Groupe spécial a estimé que rien n'indiquait que les pouvoirs publics chinois avaient *ordonné* aux fournisseurs privés de fournir les biens en cause, parce qu'ils n'avaient pas "donn[é] la responsabilité" aux producteurs nationaux d'exécuter la fonction consistant à fournir des biens aux utilisateurs nationaux, et qu'ils n'avaient pas *exercé leur pouvoir* sur les fournisseurs pour que ceux-ci fournissent ces biens aux producteurs nationaux chinois.²⁹⁰ Le Groupe spécial a expliqué ce qui suit:

Le fait que les pouvoirs publics chinois exercent leur pouvoir et accomplissent de ce fait une action d'ordonner, s'agissant des conditions auxquelles le magnésium et le coke peuvent être exportés depuis la Chine, n'est pas suffisant pour établir que les pouvoirs publics chinois exercent leur pouvoir sur un organisme privé en vue de l'exécution de la fonction consistant à fournir du magnésium et du coke aux utilisateurs nationaux en Chine. Pour qu'une action des pouvoirs publics constitue une action d'"ordonner" au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC, il n'est pas suffisant que l'action suppose l'exercice d'un pouvoir sur un organisme privé. L'exercice de ce pouvoir doit avoir pour objectif l'un des "types de fonctions" relevant de l'article 1.1 a) 1) iv). Donner à l'action d'"ordonner" une interprétation selon laquelle celle-ci se produit lorsque l'exercice d'un pouvoir concernant une restriction amène les producteurs à accroître leur offre sur le marché intérieur signifie essentiellement qu'il est constaté l'existence de l'action d'ordonner d'après les effets économiques de la restriction à l'exportation.²⁹¹

7.153. Dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, le Groupe spécial a examiné si les "restrictions à l'exportation" constituaient une "contribution financière" au sens de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC et, en particulier, des dispositions de l'article 1.1 a) 1) iii) et iv).²⁹² La partie plaignante a demandé au Groupe spécial d'examiner si une large gamme de mesures, définies comme étant des mesures à la frontière qui limitent expressément les quantités exportées ou fixent des conditions explicites concernant les circonstances dans lesquelles les exportations sont autorisées, ou des droits ou taxes imposés par les pouvoirs publics à l'exportation de produits, pouvaient répondre à la définition d'une "contribution financière" figurant dans l'Accord SMC. Le Groupe spécial a conclu que ces restrictions à l'exportation ne satisfaisaient pas au critère "chargeant

²⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 108. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 52.

²⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 116. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphes 8.29 à 8.34; et *Corée – Navires de commerce*, paragraphes 7.368 à 7.372.

²⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 107. (pas de mise en relief dans l'original)

²⁹⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphes 7.400 et 7.401.

²⁹¹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.401.

²⁹² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphes 8.29 à 8.44.

ou ordonnent" énoncé à l'article 1.1 a) 1) iv), estimant que les concepts relatifs à l'action de charger ou à l'action d'ordonner exigeaient une action explicite et positive de délégation ou de commandement.²⁹³

7.154. Dans l'affaire *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, le Groupe spécial est convenu que la délégation ou le commandement que l'on déduisait des termes "entrustment" (action de charger) et "direction" (action d'ordonner) devait revêtir la forme d'un acte positif, mais il n'a rien trouvé dans le texte de l'article 1.1 a) 1) iv) qui exigerait que l'acte de délégation ou de commandement soit "explicite".²⁹⁴ Dans la même affaire, l'Organe d'appel n'a pas souscrit à l'avis selon lequel une délégation ou un commandement explicite était exigé pour établir l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, estimant (comme il est indiqué plus haut) qu'une action de charger ou d'ordonner pouvait se produire lorsque les pouvoirs publics donnaient à un organisme privé la responsabilité d'exécuter une des fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) de l'article 1.1 a) 1), ou exerçaient leur pouvoir sur lui pour qu'il le fasse.²⁹⁵ En revanche, il a souscrit à l'avis du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation* selon lequel l'article 1.1 a) 1) iv) ne va pas jusqu'à couvrir les "situation[s] dans [lesquelles les pouvoirs publics] interviennent sur le marché d'une façon quelconque, ce qui peut avoir ou non des résultats particuliers simplement en fonction des circonstances factuelles données existant sur le marché et de l'exercice de leur liberté de décision par les agents présents sur ce marché".²⁹⁶ Il est en outre convenu que l'action de charger ou d'ordonner "ne [pouvait] pas être involontaire ni une simple conséquence inattendue d'une réglementation des pouvoirs publics".²⁹⁷ L'Organe d'appel a par ailleurs souligné que, étant donné que l'article 1.1 a) 1) iv) prescrivait la participation des pouvoirs publics, encore qu'indirectement, il devait exister un "lien démontrable" entre les pouvoirs publics et le comportement de l'organisme privé.²⁹⁸

7.155. Dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, le Groupe spécial a évalué si une politique imposée par les pouvoirs publics de la Colombie-Britannique et du Canada restreignant l'exportation de grumes (en n'autorisant les exportations de grumes que si certains critères étaient remplis et moyennant le paiement d'une redevance) pouvait être considérée comme une action d'ordonner ou de charger.²⁹⁹ Dans le cadre de l'enquête correspondante concernant ce différend, l'USDOC avait conclu que la politique des pouvoirs publics "contraignait" effectivement les fournisseurs de grumes à approvisionner le marché intérieur, et il avait en outre considéré une sanction imposée en cas d'exportation de grumes sans licence comme une "forme de menace ou de persuasion" qui concrétisait l'existence d'une action de charger ou d'ordonner.³⁰⁰ Le Groupe spécial n'a pas souscrit à l'avis selon lequel les pouvoirs publics avaient donné aux fournisseurs de grumes privés la responsabilité de fournir des grumes aux exploitants d'usines nationales, ou avaient exercé leur pouvoir sur eux pour qu'ils fournissent ces grumes:

[N]ous pensons comme le Canada qu'il n'y a pas d'élément de preuve indiquant que les pouvoirs publics de la Colombie-Britannique et du Canada exigent des fournisseurs de grumes qu'ils fournissent leurs grumes à quelqu'un, ou leur ordonnent de vendre ces grumes à un quelconque prix particulier. Nous reconnaissons, bien entendu, que les restrictions à l'exportation de grumes pourraient affecter le comportement des fournisseurs de grumes en tant que parties privées. Toutefois, l'action de charger ou d'ordonner ne peut pas être une simple conséquence inattendue d'une réglementation des pouvoirs publics. En effet, différents types de réglementations des pouvoirs publics

²⁹³ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.44.

²⁹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphes 7.33 et 7.42.

²⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphes 109 à 111 et 113.

²⁹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 114 (citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.31).

²⁹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 114. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.95; et le rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.93.

²⁹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 112.

²⁹⁹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphes 7.593 à 7.607.

³⁰⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphes 7.605 et 7.608.

pourraient affecter le comportement des parties privées. Or le simple fait qu'une réglementation des pouvoirs publics a un tel effet ne signifie pas que les *pouvoirs publics donnent* à un organisme privé la responsabilité de fournir des biens ou que les *pouvoirs publics exercent* leur pouvoir sur lui pour qu'il fournisse des biens. En particulier, *nous ne considérons pas que les pouvoirs publics chargent une partie privée, ou lui ordonnent, de fournir des biens, ou de les fournir à un prix particulier, simplement parce que le comportement de cette partie, s'agissant de la vente et de la fixation des prix de ses biens, est affecté par le cadre réglementaire dans lequel elle exerce ses activités.* Par conséquent, les considérations de l'USDOC selon lesquelles le processus LEP "décourage les fournisseurs de grumes d'étudier les possibilités pouvant exister sur le marché d'exportation", "limite la capacité des fournisseurs de grumes de conclure des contrats de fourniture à long terme avec des acheteurs étrangers" et entraîne une baisse du prix du bois en Colombie-Britannique, ont trait, selon nous, aux effets de la réglementation relative à l'exportation de grumes et n'indiquent pas l'existence d'une action de charger ou d'ordonner.³⁰¹

7.156. Ainsi, les rapports de groupes spéciaux antérieurs ont interprété les concepts juridiques relatifs à l'"action de charger" ou à l'"action d'ordonner" au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) comme exigeant l'existence d'un "lien démontrable" entre les pouvoirs publics et le comportement de l'organisme privé. En même temps, il n'est pas suffisant que la mesure ou l'action des pouvoirs publics suppose l'exercice d'un pouvoir sur un organisme privé. En fait, l'exercice de ce pouvoir doit avoir pour objectif l'un des "types de fonctions" relevant de l'article 1.1 a) 1) iv). Par conséquent, les situations dans lesquelles les pouvoirs publics interviennent simplement sur le marché pour le réglementer n'engendreront pas toutes l'existence d'une action de charger ou d'ordonner. En d'autres termes, il ne serait pas considéré que les pouvoirs publics chargent une partie privée ou ordonnent à celle-ci de faire quelque chose, dans des situations où le comportement de cette partie est simplement affecté par le cadre réglementaire dans lequel elle exerce ses activités – ou constitue une réponse à celui-ci –, lorsque par ailleurs il n'y a pas d'éléments de preuve indiquant que les pouvoirs publics ont ordonné à des acteurs privés de, par exemple, fournir des biens ou ont exigé d'eux qu'ils fournissent des biens au sens de l'article 1.1 a) 1) iii). En ce sens, l'action de charger ou d'ordonner ne peut pas être involontaire ni une simple conséquence inattendue d'une réglementation des pouvoirs publics.³⁰²

7.157. Nous souscrivons à l'approche adoptée par des groupes spéciaux antérieurs. Nous reconnaissons que l'autorité chargée de l'enquête peut, dans certaines circonstances, établir que les pouvoirs publics "ordonnent" à des entités privées ou les "chargent" de faire quelque chose, en l'absence d'éléments de preuve relatifs à une instruction ou prescription "explicite" imposant d'adopter une conduite particulière, par exemple, ordonner à des acteurs privés de fournir des biens aux utilisateurs ou exiger d'eux qu'ils fournissent ces biens. En conséquence, l'autorité chargée de l'enquête peut chercher à établir l'existence d'une action de charger ou d'ordonner en analysant plus largement les actions des pouvoirs publics, y compris les mesures qu'ils ont adoptées. Toutefois, nous partageons le point de vue des groupes spéciaux dans des différends antérieurs selon lequel les pouvoirs publics ne chargent pas une partie privée, ni ne lui ordonnent, de fournir des biens simplement parce que le comportement de cette partie, s'agissant de la vente et de la fixation des prix de ses biens, est affecté par le cadre réglementaire dans lequel elle exerce ses activités. De l'avis du Groupe spécial, savoir si l'action ou la réglementation des pouvoirs publics a des effets économiques particuliers ou escomptés, comme amener les producteurs à accroître leur offre sur le marché intérieur, ne suffira pas pour établir que les pouvoirs publics "donnent" à un organisme privé "la responsabilité" de fournir des biens ou "exercent leur pouvoir" sur lui pour qu'il fournisse des biens. En fait, l'autorité devrait établir sur la base d'éléments de preuve que le régime réglementaire adopté et les actions entreprises par les pouvoirs publics sont tels, s'agissant de leur champ d'application et de leur intensité, qu'ils privent les fournisseurs de la capacité de vendre librement leurs produits. En gardant cela à l'esprit, nous examinons maintenant les constatations de la Commission et son évaluation des éléments de preuve dont elle disposait.

7.158. Aux fins de sa constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, la Commission a conclu qu'elle disposait d'éléments de preuve circonstanciels, "probants et

³⁰¹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.606. (pas de mise en relief dans l'original)

³⁰² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 114.

déterminants", permettant d'établir que les pouvoirs publics indonésiens avaient créé un système qui "incit[ait]" les fournisseurs d'HPB à fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate.³⁰³

7.159. Comme il a été expliqué plus haut aux paragraphes 7.128 à 7.142, la Commission a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en place une politique sous-jacente visant à soutenir la branche de production de biodiesel qui, de l'avis de la Commission, avait conduit les pouvoirs publics indonésiens à prendre des mesures délibérées pour inciter les fournisseurs d'HPB à fournir aux producteurs de biodiesel leur intrant primaire, l'HPB, à un prix artificiellement bas. Selon la Commission, le soutien à la branche de production de biodiesel repose sur un certain nombre de mesures, "principalement sur la taxe et le prélèvement à l'exportation institués sur l'HPB ainsi que sur le Fonds de subvention pour le biodiesel"³⁰⁴, mais aussi sur l'exercice par les pouvoirs publics indonésiens d'un pouvoir sur un organisme public, PTPN, afin de fixer *de facto* les prix intérieurs de l'HPB à un niveau artificiellement bas.³⁰⁵ À cet égard, la Commission a constaté que PTPN acceptait régulièrement des offres en vue de la vente de son HPB "à des niveaux artificiellement bas", mais qu'elle rendait publiquement accessibles les données relatives aux enchères quotidiennes pour ces ventes, et que ce niveau de prix était suivi *de facto* par tous les producteurs d'HPB et de biodiesel sur le marché.³⁰⁶ En outre, elle a examiné si les subventions que les pouvoirs publics indonésiens accordaient directement aux producteurs d'HPB contribuaient à garantir que ceux-ci se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas.³⁰⁷ Nous rappelons que la justification de la constatation de la Commission concernant cette "série" combinée de mesures était la suivante:

[L]es restrictions à l'exportation imposées ne sont pas légitimes lorsqu'il est évident que l'utilisation d'un tel instrument ainsi que d'autres mécanismes pour maintenir les produits de base sur le marché intérieur et forcer les fournisseurs à les vendre à des prix inférieurs aux prix du marché fait partie d'un mécanisme plus large conçu par les pouvoirs publics dans le but de soutenir une industrie particulière ou un ensemble d'industries afin d'en renforcer la compétitivité. Ainsi, la nature de l'action des pouvoirs publics, y compris son contexte, son objet et son but, est pertinente lors de l'analyse de la "contribution financière".³⁰⁸

7.160. Il apparaît que les observations de la Commission visent à faire la distinction entre son évaluation et les circonstances de différends antérieurs, dans lesquels des groupes spéciaux ont rejeté l'idée que des restrictions à l'exportation d'un bien pouvaient entraîner une "action de charger" ou une "action d'ordonner" de fournir ce bien au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. En conséquence, la Commission fait référence à l'existence d'"autres mécanismes" et d'un mécanisme plus large conçu pour concrétiser une politique des pouvoirs publics visant à soutenir une branche de production particulière. Nous ne souscrivons pas à l'évaluation des éléments de preuve faite par la Commission et à sa détermination selon laquelle l'existence d'"autres mécanismes" étaye la conclusion que les pouvoirs publics indonésiens exercent leur pouvoir sur les fournisseurs d'HPB indonésiens pour qu'ils fournissent de l'HPB, ou leur ordonnent de fournir de l'HPB, afin de soutenir la branche de production de biodiesel.

7.161. Même en prenant en considération l'intervention potentielle des pouvoirs publics indonésiens sur le marché en vue d'influer sur la fixation des prix, nous estimons que l'analyse de la Commission est néanmoins viciée car elle reste axée uniquement sur les *effets* économiques collectifs de différentes mesures des pouvoirs publics indonésiens. La Commission n'a pas présenté d'éléments de preuve ni indiqué aucune mesure révélant que les pouvoirs publics indonésiens donnent pour mandat aux fournisseurs d'HPB (explicitement ou autrement), ou leur ordonnent, de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel ou de vendre de l'HPB à un quelconque prix particulier, ni fourni d'éléments de preuve montrant que les pouvoirs publics indonésiens imposent des restrictions aux fournisseurs. Dans la mesure où les pouvoirs publics indonésiens interviennent par l'intermédiaire

³⁰³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 150 et 151. (pas de mise en relief dans l'original)

³⁰⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 112. La Commission fait référence au "Fonds de subvention pour le biodiesel" lorsqu'elle évalue les décaissements des pouvoirs publics indonésiens en faveur des producteurs de biodiesel conformément à l'OPPF. L'OPPF et les allégations de l'Indonésie relatives à ces décaissements sont abordés dans la section 7.3 du présent rapport.

³⁰⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 90.

³⁰⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 137 à 143.

³⁰⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 90.

³⁰⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 109.

de PTPN pour contrôler *de facto* les prix, et où cela, conjointement avec les effets des restrictions à l'exportation, peut influencer sur le comportement des producteurs sur le marché, il n'y a pas d'obligation concomitante (explicite ou autre) de fournir cette HPB aux producteurs de biodiesel.

7.162. L'Union européenne souligne en outre que la Commission a examiné les subventions que les pouvoirs publics indonésiens accordent directement aux producteurs d'HPB dans le cadre de l'analyse de l'action de charger ou d'ordonner. Comme elle l'observe, la Commission fait référence à ces subventions dès le début de son examen de l'action de charger ou d'ordonner dans le Règlement provisoire, indiquant que les subventions "garanti[ssent] que [les producteurs d'HPB] se conforment à la politique consistant à fournir de l'HPB à des prix artificiellement bas".³⁰⁹ La Commission procède à une évaluation limitée de ces subventions, à la suite de son évaluation des restrictions à l'exportation et du rôle joué par PTPN dans "l'incit[ation] [d]es fournisseurs à vendre l'HPB à un prix spécifique".³¹⁰ Elle cite des éléments de preuve pour montrer que les pouvoirs publics indonésiens continuent de soutenir la gestion durable des plantations de palmiers à huile, selon lesquels "le secteur de l'huile de palme est un secteur primordial qui apporte une contribution significative à l'économie indonésienne".³¹¹ Toutefois, là encore, nous ne voyons rien qui indique que la réception de ce soutien soit subordonnée à la fourniture d'HPB aux producteurs de biodiesel par les producteurs d'HPB aux fins de l'établissement du fait que les pouvoirs publics indonésiens imposent l'obligation, ou ordonnent, aux producteurs d'HPB de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel, ou les induisent autrement à le faire.

7.163. Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous convenons avec des groupes spéciaux antérieurs que les restrictions à l'exportation et d'autres arrangements réglementaires peuvent influencer sur le comportement de parties privées sur un marché. Toutefois, nous partageons aussi le point de vue de groupes spéciaux antérieurs selon lequel le simple fait qu'une réglementation ou une restriction établie par les pouvoirs publics a un tel effet ne devrait pas être amalgamé avec une action des pouvoirs publics consistant à "donne[r]" à un organisme privé "la responsabilité" de fournir des biens ou à "exerce[r]" leur pouvoir sur" lui pour qu'il fournisse des biens. Les pouvoirs publics ne chargent pas une partie privée, ni ne lui ordonnent, de fournir des biens à quiconque ou même à un prix particulier simplement parce que le comportement de cette partie, s'agissant de la vente et de la fixation des prix de ses biens, est affecté par le cadre réglementaire dans lequel elle exerce ses activités.³¹² En outre, nous tenons compte du fait que les fournisseurs d'HPB indonésiens

³⁰⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 90.

³¹⁰ Nous notons que, dans son évaluation de l'action de charger et d'ordonner dans le Règlement provisoire, la Commission a d'abord examiné le système de restrictions à l'exportation mis en place par les pouvoirs publics indonésiens, concluant que "les restrictions à l'exportation ont été conçues, instaurées et ont fait l'objet d'un suivi par les pouvoirs publics indonésiens dans le but spécifique de maintenir les prix de l'HPB à un niveau inférieur dans l'intérêt des [branches de production] en aval". (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 123) Ensuite, elle a examiné une autre intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché destinée à contrôler *de facto* les prix de l'HPB par l'intermédiaire de PTPN. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 124 à 146) Après avoir évalué ces deux aspects (l'imposition de restrictions à l'exportation et la participation de PTPN au marché de l'HPB), elle a conclu que "les pouvoirs publics indonésiens exercent une action d'ordonner à l'égard des fournisseurs d'HPB, au sens de l'article 1.1 a), point iv) de l'accord SMC", expliquant que "les pouvoirs publics indonésiens ont créé un système qui incite les fournisseurs à vendre l'HPB à un prix spécifique" et que "l'activité de PTPN constitue clairement [le] "lien démontrable" entre la politique et le comportement des organismes privés concernés". (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 150) Elle a ensuite expliqué que, "[e]n ce sens, les pouvoirs publics indonésiens "chargent" les producteurs d'intrants ou "ordonnent" à ceux-ci de fournir des produits aux utilisateurs nationaux d'HPB, et notamment aux producteurs de biodiesel, moyennant une rémunération moins qu'adéquate". (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 152) Elle ne commence son examen du soutien accordé aux plantations de palmiers à huile qu'à partir de là, déclarant que ce soutien était accordé en vue "d'encourager" les fournisseurs privés d'HPB "à se conformer aux instructions qui leur sont données" ou "de s'assurer" qu'ils le fassent. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 153 et 155) Dans ses communications présentées au Groupe spécial, l'Union européenne a affirmé ce qui suit: "le soutien accordé à la branche de production de l'HPB ne peut pas, isolément, être considéré comme prescrivant aux producteurs d'HPB de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate" et, par conséquent, "de telles mesures additionnelles, dans le contexte spécifique de la présente affaire et compte tenu des autres mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens, ont été dûment prises en compte pour *confirmer l'existence* d'une "action de charger ou d'ordonner". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 273 (pas de mise en relief dans l'original))

³¹¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 153. Voir aussi Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 154 et 155.

³¹² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.606.

indépendants conservent la liberté de vendre leurs produits, aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'exportation, à tout acheteur en aval et non pas seulement aux producteurs de biodiesel. Par conséquent, les fournisseurs d'HPB ne sont pas tenus de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel, indépendamment de l'imposition de la taxe et/ou du prélèvement à l'exportation par les pouvoirs publics indonésiens, et indépendamment de l'exercice allégué d'un pouvoir par les pouvoirs publics indonésiens sur PTPN, un organisme public, afin de fixer *de facto* les prix intérieurs de l'HPB. Cette liberté d'action va à l'encontre d'une constatation selon laquelle ces fournisseurs indépendants sont chargés de fournir leur HPB aux producteurs de biodiesel, ou il leur est ordonné de le faire.³¹³

7.164. L'argumentation sous-tendant le raisonnement de la Commission a déjà été rejetée dans un certain nombre de différends antérieurs. À titre d'exemple, dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, le Groupe spécial a rejeté l'argument selon lequel un ensemble sans doute plus restrictif de mesures à l'exportation (du point de vue de leurs effets allégués sur le marché) étayait la constatation selon laquelle les pouvoirs publics avaient chargé les fournisseurs nationaux de fournir des biens ou leur avaient ordonné de le faire. D'après les faits sous-tendant ce différend, l'USDOC avait déterminé qu'un "système de blocage" des exportations qui était en place avait *de facto* créé "un environnement dans lequel les vendeurs de grumes [étaient] contraints de passer des accords informels qui [faisaient] baisser les volumes d'exportation et les prix intérieurs".³¹⁴ Conformément aux arrangements en vigueur en matière d'exportation, le Groupe spécial a reconnu que les fournisseurs pouvaient se voir refuser l'autorisation d'exporter dans le cas où un acheteur national avait fait une offre d'achat à la juste valeur marchande pour les grumes. Toutefois, il a relevé que le fournisseur gardait la possibilité de rejeter cette offre et de vendre à quelqu'un d'autre, d'utiliser les grumes lui-même ou, dans certains cas, de reporter simplement la récolte des grumes. Il a conclu que la liberté d'action dont bénéficiaient les fournisseurs de grumes privés ne pouvait pas être interprétée comme signifiant que les pouvoirs publics "donnaient" à un organisme public "la responsabilité" de fournir des biens aux exploitants d'usines nationales ou "exerçaient leur pouvoir sur" lui pour qu'il le fasse.³¹⁵

7.165. Comme il ressort des éléments de preuve versés au dossier dans l'enquête correspondante dont nous sommes saisis, les fournisseurs d'HPB indonésiens indépendants ont conservé de la même façon la liberté d'agir et de vendre leurs produits, y compris en exportant l'HPB au lieu de la vendre sur le marché intérieur. À cet égard, le dossier montre que, pendant la période d'enquête, 70% de la production d'HPB en Indonésie a été exportée, nonobstant l'imposition de prélèvements à l'exportation durant ladite période.³¹⁶

7.166. La liberté conservée ainsi par les fournisseurs d'HPB est en contradiction avec une interprétation selon laquelle le régime réglementaire établi par les pouvoirs publics indonésiens avait le champ d'application et l'intensité propres à priver les fournisseurs d'HPB de la liberté d'agir comme des opérateurs de marché rationnels et, en conséquence, les actes des pouvoirs publics indonésiens ne constituent pas une "action de charger" ou une "action d'ordonner" au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC.

7.167. En outre, nous rappelons que la Commission s'est appuyée en partie sur les données de fait disponibles pour évaluer l'intervention des pouvoirs publics indonésiens dans les opérations de PTPN, au motif que PTPN et les pouvoirs publics indonésiens avaient seulement fourni certaines explications concernant le fonctionnement de PTPN, sans toutefois fournir d'éléments de preuve à l'appui en ce qui concerne le processus décisionnel au sein de PTPN.³¹⁷ La Commission s'est également appuyée sur les renseignements disponibles pour conclure que PTPN avait subi des pertes au cours de ces dernières années, du fait qu'elle avait suivi les directives des pouvoirs publics indonésiens et vendu de l'HPB à bas prix.³¹⁸ Elle n'a pas pris en compte des renseignements semblables de fournisseurs d'HPB indépendants sur la question de savoir si leurs activités avaient été rentables malgré les

³¹³ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papier supercalandré*, paragraphe 7.64 (citant les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.68 et 4.69); *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 71.

³¹⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.607.

³¹⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VII*, appel formé le 28 septembre 2020, paragraphe 7.607.

³¹⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 153.

³¹⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 126 et 127.

³¹⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 135.

mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics indonésiens.³¹⁹ Elle a en outre formulé des observations concernant le pouvoir de négociation limité que les fournisseurs d'HPB avaient lorsqu'ils vendaient de l'HPB sur le marché indonésien:

[L]'enquête a montré qu'en termes de pouvoir de négociation, le marché est caractérisé par un important déséquilibre favorable aux acheteurs d'HPB. En réalité, le marché de l'HPB est assez fragmenté: 40% de l'offre provient des agriculteurs individuels, entre 6% et 9% de PTPN et le restant provient de fournisseurs "plus importants" (comparés aux agriculteurs individuels) dont les parts de marché restent néanmoins modestes. À l'inverse, et en particulier en ce qui concerne [la branche de production de] biodiesel, les acheteurs sont de grandes entreprises qui ont besoin d'un volume important de matières premières qu'elles ne peuvent généralement pas entièrement satisfaire par leur approvisionnement interne. Dans ce contexte, tout acheteur disposera d'un pouvoir d'achat tel qu'il pourra résister à toute tentative de son fournisseur de demander un prix supérieur à celui fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, la Commission a conclu qu'en communiquant de manière transparente les prix du jour de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire de PTPN, fixent en réalité les prix quotidiens maximaux de l'HPB en Indonésie. Un tel prix de référence équivaut à une orientation donnée aux fournisseurs d'HPB pour qu'ils vendent l'HPB en Indonésie en respectant les objectifs publics poursuivis.³²⁰

7.168. La constatation de la Commission concernant l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB visant à contrôler *de facto* les prix intérieurs de l'HPB fournit, selon les allégations, le lien démontrable à l'appui de sa conclusion que les pouvoirs publics indonésiens incitent les fournisseurs d'HPB indonésiens à garder l'HPB sur le territoire indonésien, étant donné qu'ils ne peuvent pas la vendre aux prix plus élevés qui seraient observés en Indonésie en l'absence de la configuration globale des mesures.³²¹ Au cours de l'enquête, les producteurs-exportateurs et les pouvoirs publics indonésiens ont allégué que le fait que PTPN n'avait "aucune obligation de formuler une contre-offre demandant un prix plus élevé" et "acceptait régulièrement des offres inférieures [à son idée de prix]" ne fournissait pas d'éléments de preuve indiquant que PTPN faisait volontairement baisser les prix de l'HPB ou acceptait systématiquement des offres inférieures à son idée de prix. Au contraire, les producteurs-exportateurs et les pouvoirs publics indonésiens ont allégué que, comme dans tout mécanisme de fixation des prix qui garantissait un résultat sur le marché, les prix que PTPN pouvait obtenir correspondaient non seulement au prix auquel PTPN était disposé à vendre, mais aussi au prix que les acheteurs étaient disposés à payer.³²²

7.169. L'Union européenne nous a renvoyés à la constatation de la Commission selon laquelle les éléments de preuve versés au dossier montraient une configuration relative à la fixation des prix et au respect des prix.³²³ Nous rappelons que la Commission a en outre constaté que les prix intérieurs étaient faussés d'après un certain nombre de facteurs, y compris que les producteurs d'HPB avaient dû "vendre leurs produits localement à des prix inférieurs à ceux qu'ils auraient autrement pratiqués", en raison du fait que, si ces mesures n'avaient pas été mises en œuvre par les pouvoirs publics indonésiens, ces producteurs auraient exporté l'HPB au prix supérieur pratiqué sur le marché mondial.³²⁴ Nous notons que la Commission a par ailleurs comparé les prix intérieurs indonésiens avec les prix intérieurs malaisiens afin de confirmer que les prix en Indonésie étaient inférieurs aux "prix du marché".³²⁵

³¹⁹ Comme les deux parties l'ont reconnu, trois fournisseurs d'HPB indépendants ont fourni des comptes vérifiés indiquant que leurs activités avaient été rentables pendant la période d'enquête. (Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphes 283, 291 et 292 (faisant référence à Appendix B's replies by nine CPO suppliers (pièce EU-79 (RCC))); Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 300) Il n'apparaît pas que la Commission en ait tenu compte dans son analyse, étant donné qu'elle a indiqué que les réponses des trois fournisseurs d'HPB ne pouvaient pas être considérées comme complètes et exactes en raison des autres renseignements manquants et qu'elle ne pouvait pas s'appuyer sur ces réponses limitées pour faire des inférences applicables à tous les fournisseurs d'HPB en Indonésie.

³²⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 146.

³²¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 146.

³²² Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), paragraphe 80. Voir aussi le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 122, 139, 148 à 150, 152 et 513.

³²³ Union européenne, réponse à la question n° 103 du Groupe spécial, paragraphes 34 à 42.

³²⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 162; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 127.

³²⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 163.

7.170. Nous ne considérons pas que la propre évaluation de la Commission concernant les déséquilibres sur le marché entre les fournisseurs d'HPB et les producteurs de biodiesel, et son autre évaluation selon laquelle tant PTPN que les fournisseurs d'HPB indépendants étaient mis dans une situation "économiquement irrationnelle", en étant encouragés à vendre de l'HPB sur le marché intérieur en raison de la taxe et du prélèvement à l'exportation, étayent la conclusion que la participation de PTPN au marché était ce qui garantissait que les fournisseurs d'HPB vendaient de l'HPB "à des niveaux artificiellement bas". En fait, la propre analyse de la Commission a établi l'existence d'une nette différence de prix entre les prix intérieurs et les prix à l'exportation en Indonésie, ce qui a amené la Commission à conclure que, sans prélèvement à l'exportation, c'est la vente à l'exportation qui serait plus rentable pour les fournisseurs d'HPB.³²⁶ La Commission a par ailleurs fait référence à des articles de presse qui, selon elle, corroboraient encore la constatation selon laquelle le prélèvement à l'exportation avait pour effet d'inciter les fournisseurs d'HPB à vendre sur le marché intérieur plutôt qu'à vendre pour un plus grand profit sur le marché à l'exportation.³²⁷ Ces éléments de preuve et les propres observations de la Commission donnent à penser que le fait que les prix de l'HPB sur le marché intérieur indonésien sont inférieurs aux prix extérieurs révèle peut-être que la taxe et le prélèvement à l'exportation ont eu les effets escomptés, ce qui donne à tout le moins une explication plausible selon laquelle la participation de PTPN au marché a une incidence moindre sur les prix du marché.

7.171. Compte tenu de ce qui précède, nous reconnaissons donc le bien-fondé de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en déterminant que, au moyen d'une série de mesures, y compris une taxe à l'exportation et un prélèvement à l'exportation, et en agissant *de facto* comme des faiseurs de prix sur le marché intérieur de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens avaient incité les producteurs d'HPB nationaux à vendre de l'HPB localement et avaient ainsi "chargé" les fournisseurs d'HPB privés de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate, ou leur avaient "ordonné" de le faire, au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC.

7.4.2.3 Allégation supplémentaire de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) en n'établissant pas que la fourniture alléguée d'HPB était un type de fonction qui était "normalement [du] ressort" des pouvoirs publics

7.172. L'Indonésie fait valoir que la Commission a également agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en n'établissant pas dûment que la fourniture d'HPB était, selon les allégations, un type de fonction qui "[était] normalement [du] ressort [des pouvoirs publics], la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics", comme le précise l'article 1.1 a) 1) iv).

7.173. Dans le cadre de l'enquête correspondante, la Commission a déterminé que la fourniture d'HPB pouvait être considérée comme une fonction "qui serait normalement du ressort des pouvoirs publics", comme l'indique son Règlement provisoire en ces termes:

Concernant le critère du "ressort normal", qui n'a pas encore été clarifié plus précisément par le groupe spécial, la Commission a considéré que la fourniture de matières premières situées dans un pays à des entreprises de ce même pays est une fonction qui est du ressort normal des pouvoirs publics. Conformément au droit international général, les États sont souverains en ce qui concerne leurs ressources naturelles. Bien qu'ils aient toute discrétion pour organiser l'exploitation de leurs ressources naturelles, leur souveraineté se traduit généralement par un pouvoir gouvernemental réglementaire de le faire. À cet égard, il importe peu que des pouvoirs publics exercent habituellement cette fonction ou non. La Commission a donc estimé que la fourniture d'HPB provenant du territoire indonésien à l'industrie indonésienne du biodiesel est une fonction qui est normalement du ressort des pouvoirs publics.

En ce qui concerne le critère de la "différence véritable", la Commission a observé que la terminologie est tirée du rapport 1960 du groupe spécial sur le réexamen conformément à l'article XVI:5, dans lequel une terminologie similaire était utilisée concernant les prélèvements financés par les producteurs qui étaient censés ne pas

³²⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 127.

³²⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 128 à 130.

différer, véritablement, des pratiques publiques de taxation et de subvention. Dans ce contexte, ce critère appelle une constatation confirmative que la fourniture de biens par les organismes privés chargés des fonctions concernées ne diffère pas, véritablement, de l'hypothèse selon laquelle les pouvoirs publics auraient fourni ces biens eux-mêmes. La Commission a considéré que tel était le cas. Au lieu de fournir les matières premières directement à [la branche de production de] biodiesel afin de réaliser les objectifs de politique publique des pouvoirs publics indonésiens visant à stimuler le développement de [la branche de production de] biodiesel, dont son potentiel d'exportation, les pouvoirs publics indonésiens incitent, par une série de mesures, les entités privées à le faire en leur nom. De plus, dans la mesure où cette fourniture de biens par les pouvoirs publics a trait à certaines recettes fiscales (notamment l'offre de subventions sur les intrants ou l'abandon de recettes en fournissant des biens moyennant une rémunération moins qu'adéquante), une telle action devrait être interprétée comme les fonctions typiques qui sont normalement du ressort des pouvoirs publics³²⁸.

³⁶ Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée*, WT/DS296, 21 février 2005, note de bas de page 57 ("[N]ous considérons que la référence aux fonctions "qui sont normalement [du] ressort [des pouvoirs publics]" devrait également être interprétée comme signifiant les fonctions consistant à percevoir des impôts et à affecter les recettes fiscales. (...) Dans la mesure où les prêts et les mesures de restructuration ont trait aux impôts et aux recettes fiscales, ils peuvent entrer dans le champ d'application de cette disposition").

7.174. L'Indonésie fait valoir que la Commission a fait erreur dans son évaluation, car elle était tenue d'établir que la fourniture d'HPB était une fonction qui faisait ordinairement partie de la pratique des pouvoirs publics dans l'ordre juridique indonésien, de manière à satisfaire aux prescriptions de l'article 1.1 a) 1) iv).

7.175. Compte tenu de notre constatation selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en déterminant que les pouvoirs publics indonésiens avaient "chargé" les fournisseurs d'HPB privés de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel indonésiens, ou leur avaient "ordonné" de le faire, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner la question d'interprétation additionnelle soulevée par l'allégation de l'Indonésie pour régler le différend, et nous nous abstenons donc de le faire.

7.4.3 Question de savoir si la Commission a établi que les pouvoirs publics indonésiens fournissent un soutien "des revenus" ou "des prix" aux producteurs de biodiesel indonésiens

7.176. Nous examinons ensuite l'allégation de l'Indonésie selon laquelle l'Union européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, lu conjointement avec l'article XVI:1 du GATT de 1994, et avec l'article 32.1 de l'Accord SMC, car la Commission a déterminé que la "série de mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens intervenant sur le marché de l'HPB" constituait un soutien des revenus et des prix accordé par lesdits pouvoirs publics à la branche de production de biodiesel. Cette allégation concerne les mêmes mesures que celles que la Commission a analysées dans son évaluation de l'action d'ordonner ou de charger: i) l'imposition par les pouvoirs publics indonésiens de la taxe et du prélèvement à l'exportation; ii) l'intervention alléguée sur le marché de l'HPB visant à contrôler *de facto* les prix intérieurs de l'HPB; et iii) des subventions directes aux producteurs d'HPB, pour faire en sorte que ceux-ci se conforment aux objectifs de la politique. Nous rappelons les aspects pertinents de la détermination de la Commission avant d'évaluer l'allégation de l'Indonésie.

7.4.3.1 Constatations de "soutien des revenus ou des prix" formulées par la Commission

7.177. En plus de conclure que la série de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens avait donné lieu à une contribution financière sous forme de la fourniture, par les pouvoirs publics indonésiens, d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquante, la Commission a également

³²⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 170 et 171.

examiné si la série de mesures (comprenant l'imposition par les pouvoirs publics indonésiens de la taxe et du prélèvement à l'exportation; leur intervention alléguée sur le marché de l'HPB visant à contrôler *de facto* les prix intérieurs de l'HPB; et la fourniture de subventions directes aux producteurs d'HPB) constituait un soutien des revenus ou des prix accordé aux producteurs de biodiesel indonésiens. La Commission a observé que les catégories de contribution financière et de "soutien des revenus ou des prix" figurant dans l'Accord SMC ne s'excluaient pas mutuellement et, donc, qu'une constatation selon laquelle une mesure équivaut à une contribution financière n'empêche pas que cette même mesure constitue un soutien des revenus ou des prix.³²⁹

7.178. La Commission a observé que l'origine de l'expression "soutien des revenus ou des prix" peut être trouvée à l'article XVI du GATT de 1994, qui fait référence à "une subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire". Elle a constaté que par "toute forme", on entend cette catégorie dans son ensemble³³⁰, notant également que le terme "soutien" est souvent utilisé dans le contexte de l'agriculture pour faire référence aux programmes de soutien des pouvoirs publics. Par conséquent, elle a constaté que le sens du terme "soutien" fait référence à l'action des pouvoirs publics qui "contribue à la réussite ou au maintien de la valeur des prix ou des revenus perçus par quelqu'un".³³¹

7.179. Dans cette évaluation, la Commission a d'abord examiné "si les pouvoirs publics indonésiens cherchaient à soutenir la création et le développement de [la branche de production de] biodiesel " ou s'ils avaient l'"objectif stratégique déclaré" "de soutenir le développement de [la branche de production de] biodiesel "; puis elle a analysé le type de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens afin de soutenir la branche de production de biodiesel; et enfin, elle a examiné si la série de mesures qu'elle avait identifiées pouvaient être qualifiées de "toute forme de soutien des revenus ou des prix" au sens de l'article XVI du GATT de 1994".³³²

7.180. La Commission a constaté que le Règlement présidentiel 66/2018 avait une politique explicite de soutien au développement de la branche de production de biodiesel, comme il ressortait des "objectifs stratégiques concernant les taxes d'exportation" et des "objectifs des droits d'exportation [à savoir] d'assurer la disponibilité des matières premières et de stimuler la croissance de l'industrie nationale de l'huile de palme en aval".³³³ Elle a aussi trouvé dans des articles de presse et des déclarations publiques des éléments de preuve indiquant que les pouvoirs publics indonésiens avaient clairement eu au fil des années une politique visant à encourager et à soutenir l'expansion de la branche de production de biodiesel, y compris au moyen de l'établissement de l'OPPF.³³⁴

7.181. Comme dans son analyse de l'action d'ordonner ou de charger³³⁵, la Commission a constaté que les pouvoirs publics indonésiens utilisaient des taxes et des prélèvements à l'exportation comme "outil" pour déprimer les prix de l'HPB au bénéfice des industries en aval. Elle a en outre constaté que les pouvoirs publics indonésiens intervenaient également sur le marché de l'HPB afin de contrôler *de facto* les prix intérieurs de l'HPB, sur lesquels s'alignaient les autres fournisseurs d'HPB, conformément à la politique déclarée visant à soutenir la branche de production de biodiesel. Elle a aussi rappelé que les pouvoirs publics indonésiens utilisaient des subventions directes aux producteurs d'HPB, pour faire en sorte que ceux-ci se conforment aux objectifs de la politique.³³⁶

7.182. La Commission a conclu, sur la base des renseignements disponibles, que "les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en place une série de mesures afin d'intervenir sur le marché pour assurer ... que les producteurs de biodiesel bénéficient de prix artificiellement bas pour l'HPB, qui représente environ 90% de leurs coûts de production".³³⁷

7.183. Pour terminer, la Commission a estimé que les conditions réglementaires adoptées par les pouvoirs publics indonésiens "n'[avaient] pas pour effet accessoire que les fournisseurs d'HPB

³²⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 174.

³³⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 176.

³³¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 177.

³³² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 181.

³³³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 182.

³³⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 183 à 187.

³³⁵ Voir plus haut les paragraphes 7.128 à 7.142.

³³⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 188.

³³⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 190.

vendent [leur] matière première aux producteurs de biodiesel à des prix inférieurs à ceux qui préval[aient] sur les marchés internationaux"; en fait, elle a constaté que "[c]e résultat [était] voulu et obtenu avec succès au moyen des actions des pouvoirs publics indonésiens".³³⁸ À cet égard, elle a expliqué ce qui suit:

La série de mesures mises en place par les pouvoirs publics indonésiens permet aux producteurs de biodiesel d'avoir accès à leur principale matière première et principal élément de coût à un prix inférieur à celui du marché mondial, ce qui se traduit ensuite par des profits artificiellement plus élevés résultant principalement d'exportations vers des marchés tiers. En ce sens, les actions des pouvoirs publics indonésiens contribuent au revenu obtenu par les producteurs de biodiesel. En l'absence de ces mesures, les producteurs de biodiesel ne bénéficieraient pas des effets de distorsion des prix de l'HPB résultant de l'intervention de l'État.

Toutes ces mesures montrent que l'industrie indonésienne du biodiesel est soutenue et stimulée artificiellement par les pouvoirs publics indonésiens. Cette constatation est corroborée par le nombre croissant de producteurs de biodiesel en Indonésie ainsi que par la forte augmentation de la capacité de production et des exportations au cours des dix dernières années[.]³³⁹

7.184. Sur cette base, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient un "soutien des revenus ou des prix" à la branche de production de biodiesel au sens de l'article XVI du GATT de 1994.³⁴⁰

7.4.3.2 Évaluation

7.185. Comme indiqué plus haut, à titre subsidiaire, la Commission a conclu que la "série" de mesures adoptées par les pouvoirs publics indonésiens, au titre desquelles il a été constaté que les pouvoirs publics indonésiens avaient ordonné aux producteurs d'HPB indonésiens de fournir de l'HPB, ou les avaient chargés de le faire, pouvait être qualifiée de "soutien des revenus ou des prix" au sens de la législation de l'UE applicable et de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC.

7.186. L'article 1.1 a) 2) dispose qu'une subvention sera réputée exister s'"il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994" qui confère un avantage. La première phrase de l'article XVI:1 fait référence à la notification d'"une subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire". L'Accord SMC ne contient aucune définition ni aucune autre indication concernant le sens de "soutien des revenus ou des prix".

7.187. Comme expliqué plus haut, la Commission a conclu que les pouvoirs publics indonésiens avaient une politique explicite de soutien au développement de la branche de production de biodiesel et qu'ils avaient mis en place, conformément à cette politique, une "série de mesures" qui avait pour effet de déprimer les prix de l'HPB, les amenant en dessous des prix internationaux au bénéfice des industries en aval, y compris les producteurs de biodiesel. Elle a conclu qu'en abaissant le coût du principal intrant de la production de biodiesel, la série de mesures fonctionnait comme un soutien des revenus, et elle a constaté spécifiquement que l'abaissement des coûts de la principale matière première en dessous du prix du marché mondial accroissait les recettes et la rentabilité nette des producteurs de biodiesel indonésiens résultant de leurs exportations vers les autres marchés.³⁴¹

7.188. Selon l'Indonésie, l'article 1.1 a) ne peut pas être interprété comme permettant de déterminer qu'une mesure ou une série de mesures peut simultanément constituer à la fois une contribution financière et une forme de soutien des prix ou des revenus. En fait, l'article 1.1 a) 2) ne couvre que des situations dans lesquelles, à défaut de contribution financière des pouvoirs publics

³³⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 191.

³³⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 191 et 192.

³⁴⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 194.

³⁴¹ Voir plus haut les paragraphes 7.177 à 7.184. Voir aussi Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 174 à 192.

ou d'un organisme public, il existe néanmoins un soutien des revenus ou des prix.³⁴² Pour illustrer cela, l'Indonésie affirme que, dans la mesure où les pouvoirs publics indonésiens ont, selon les allégations, ordonné aux producteurs d'HPB de le faire, ou les ont chargés de le faire, nécessairement, les actions des pouvoirs publics ne peuvent pas également constituer une intervention *directe* des pouvoirs publics sur le marché visant à fixer le prix à un niveau particulier.³⁴³ Elle conteste en outre que les éléments de preuve étayent la détermination de la Commission selon laquelle il existe une "série" de mesures visant à soutenir la branche de production de biodiesel, qui fonctionnent de telle façon qu'elles ont, directement ou indirectement, pour effet d'accroître les exportations de biodiesel ou de faire en sorte qu'un niveau de revenu soit maintenu, comme cela serait requis pour une analyse du soutien des prix ou des revenus.³⁴⁴

7.189. L'Union européenne ne partage pas le point de vue selon lequel les catégories de contribution financière et le concept de "soutien des revenus ou des prix" s'excluent mutuellement, faisant valoir que l'objectif même de l'article 1.1 a) 2) est de prévoir une autre forme de subvention que celle à laquelle il est fait référence à l'article 1.1 a) 1), et que cette interprétation est également compatible avec l'objet et le but de l'Accord SMC.³⁴⁵

7.190. L'Union européenne souligne en outre que l'expression "une forme quelconque" ("une forme quelconque de soutien des prix ou des revenus") employée à l'article 1.1 a) 2) indique le large champ de cette catégorie d'actions des pouvoirs publics qui peuvent constituer un soutien des revenus ou des prix.³⁴⁶ Elle accepte qu'une analyse du soutien des prix ou des revenus requiert un examen allant au-delà des seuls *effets* de la mesure sur un marché. Elle considère toutefois que les éléments de preuve établissent un lien démontrable entre l'existence d'une politique des pouvoirs publics visant à soutenir et stimuler le développement de l'industrie nationale du biodiesel et le fait que l'intervention des pouvoirs publics sur un marché conduit les producteurs à maximiser les recettes et les bénéfices lorsqu'ils exportent du biodiesel. À cet égard, elle fait valoir que les éléments de preuve versés au dossier confirment l'existence d'une politique des pouvoirs publics visant à soutenir et stimuler le développement de l'industrie nationale du biodiesel et qu'il a été démontré que les mesures analysées par la Commission atteignaient ce but et stimulaient la demande intérieure.³⁴⁷

7.191. Nous notons l'observation de l'Union européenne selon laquelle le "soutien" fait référence à l'action des pouvoirs publics qui contribue à la réussite ou au maintien de la valeur des prix ou des revenus perçus par quelqu'un. L'Union européenne soutient que l'expression "soutien des revenus ou des prix" doit être interprétée comme englobant tout acte des pouvoirs publics qui revient, *directement ou indirectement*, à maintenir ou accroître la stabilité des recettes ou les prix. Selon elle, la mention "au sens de l'article XVI du GATT de 1994" signifie qu'il faut également prendre en compte les effets de cette action sur les exportations et les importations, ce qui inclut donc toutes les formes de soutien des revenus ou des prix qui, *directement ou indirectement*, accroissent les exportations d'un "produit" ("any product") du territoire d'un Membre de l'OMC ou réduisent les importations de ce produit sur son territoire.³⁴⁸

7.192. Tout d'abord, le texte de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC prévoit qu'une subvention sera réputée exister "s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994" et l'article XVI concerne les subventions qui accroissent les exportations ou réduisent les importations. Comme l'ont noté des groupes spéciaux antérieurs³⁴⁹, il n'y a pas de définition ou d'autre type d'indications dans l'Accord SMC concernant le sens de

³⁴² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 242; deuxième communication écrite, paragraphe 113. L'Indonésie considère que la conjonction disjonctive "ou" figurant à la toute fin de l'article 1.1 a) 1) indique nécessairement que ce qui suit serait une catégorie de subvention ou de subventionnement différente d'une contribution financière, faute de quoi le terme "ou" serait vidé de son sens. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 244)

³⁴³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 242; deuxième communication écrite, paragraphe 115.

³⁴⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 245.

³⁴⁵ Par exemple, l'Union européenne affirme que la fourniture directe de fonds aux producteurs nationaux peut être qualifiée de contribution financière mais aussi de forme de soutien direct à ces producteurs. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 227)

³⁴⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 310 et 311; deuxième communication écrite, paragraphe 219.

³⁴⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 320.

³⁴⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 310 et 311; deuxième communication écrite, paragraphe 219.

³⁴⁹ Rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.83.

l'expression "soutien des prix". Il n'y a pas non plus de définition ou d'indications concernant le sens de l'expression "soutien des revenus". À première vue, les membres de phrase "une forme quelconque de soutien ... des prix" ou "une forme quelconque de soutien des revenus" figurant à l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC sont larges et pourraient être interprétés comme incluant toute mesure des pouvoirs publics qui a pour effet de faire augmenter les prix sur un marché ou les revenus d'un bénéficiaire.³⁵⁰ Toutefois, nous pensons comme certains groupes spéciaux antérieurs que l'article 1.1 a) de l'Accord SMC donne à penser qu'une interprétation plus étroite est appropriée. L'Indonésie cite des constatations antérieures du Groupe spécial *Chine – AMGO* en faisant valoir qu'un sens étroit devrait être donné au soutien "des prix". Nous rappelons que le Groupe spécial *Chine – AMGO* a noté que comme la notion de contribution financière, le "soutien des revenus ou des prix" devrait être compris comme faisant référence à une forme d'action particulière des pouvoirs publics, et non aux effets d'une telle action:

Nous estimons que, lue dans ce contexte, l'expression "soutien des prix" n'inclut pas toute intervention des pouvoirs publics qui peut avoir un effet sur les prix, comme les droits de douane et les restrictions quantitatives. En particulier, il n'apparaît pas clairement que l'article 1.1 a) 2) était censé englober toutes sortes de mesures des pouvoirs publics qui ne constituent pas par ailleurs une contribution financière, mais qui peuvent avoir un effet indirect sur le marché, y compris sur les prix. Le concept de "soutien des prix" est aussi un moyen de se prévaloir de l'Accord SMC, et nous estimons qu'il est axé sur la nature d'une action des pouvoirs publics, plutôt que sur les effets de cette action. En conséquence, le concept de "soutien des prix" a un sens plus étroit que celui qu'avancent les requérants, et inclut une intervention directe des pouvoirs publics sur le marché dans le but de fixer le prix d'un bien à un niveau particulier, par exemple, au moyen de l'achat d'une production excédentaire lorsque le prix est fixé au-dessus du niveau d'équilibre.³⁵¹

7.193. Le Groupe spécial *Chine – AMGO* a par ailleurs noté que l'expression "soutien des prix du marché" était employée dans l'Accord sur l'agriculture, et que l'Annexe 3 de celui-ci disposait que le "soutien des prix du marché" correspondait à la différence entre un prix de référence extérieur et le "prix administré appliqué".³⁵² Pour lui, par conséquent, le soutien des prix requiert "une forme directe de contrôle des pouvoirs publics sur les prix intérieurs ... sous la forme d'un prix fixé et administré, au lieu que la fluctuation des prix soit un effet indirect d'une autre forme d'intervention des pouvoirs publics".³⁵³ L'Accord sur l'agriculture mentionne une fois le "soutien du revenu", lorsqu'il fait référence au "soutien du revenu découplé" à l'Annexe 2, indiquant par exemple que "[l]e droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis" et que "[p]our une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base". En faisant référence aux versements, le soutien des revenus nécessite aussi une participation directe.

7.194. Nous notons que, plus récemment, le Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)* a présenté une analyse de l'expression "soutien des revenus" figurant à l'article 1.1 a) 2), qui tenait compte de l'analyse antérieure de l'expression "soutien des prix" par le Groupe spécial *Chine – AMGO*. Spécifiquement, le Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)* était d'avis que les deux expressions étaient étroitement liées et que, par conséquent, certains aspects de l'analyse du soutien des prix devraient être tout aussi pertinents pour l'expression "soutien des revenus".³⁵⁴

³⁵⁰ Voir, par exemple, *Chine – AMGO*, paragraphe 7.84. Le Groupe spécial a noté, par exemple, que selon le *Blacks Oxford Dictionary of Economics*, le soutien des prix comprend les "mesures des pouvoirs publics visant à maintenir les prix des producteurs ... au-dessus d'un certain niveau minima". Il a reconnu que cela ne contredit pas nécessairement une lecture large de l'article 1.1 a) 2), même si cela laisse bien entendre que les pouvoirs publics fixent ou ciblent un prix donné, et n'englobe donc pas toutes les mesures des pouvoirs publics qui ont un effet accessoire et aléatoire sur les prix. (Rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.84 (faisant référence à *Oxford Dictionary of Economics*, 3rd ed., J. Black (ed.) (Oxford University Press, 2009), page 355))

³⁵¹ Rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.85.

³⁵² Rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.87.

³⁵³ Rapport du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.87.

³⁵⁴ Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.1352.

7.195. Le Groupe spécial a finalement conclu qu'un soutien du revenu nécessite un type semblable d'intervention directe des pouvoirs publics sur le marché pour faire en sorte que les revenus de certaines entreprises ou les revenus associés à certaines activités soient maintenus supérieurs ou égaux à un niveau particulier était requis.³⁵⁵ Le Groupe spécial a ensuite appliqué son interprétation de l'expression "soutien des revenus" à l'évaluation de la mesure dont il était saisi. La mesure en cause, en substance, accordait un allègement fiscal aux mélangeurs de biodiesel qui choisissaient d'incorporer les biocarburants au coût plus élevé plutôt que du biodiesel dérivé de l'huile de palme (en provenance de Malaisie ou d'Indonésie). Par son fonctionnement, en conséquence, la mesure réduisait le montant de la taxe exigible dans certaines conditions et pouvait être considérée comme complétant les revenus nets de taxe des contribuables. Le Groupe spécial a expliqué ce qui suit:

[L]e concept de "soutien des revenus" est plus étroit qu'une mesure qui réduit simplement la charge fiscale et a ainsi un effet positif sur les revenus après taxe. On s'attendrait à ce qu'un "soutien des revenus" fasse davantage que réduire une dépense (permettant ainsi de conserver une plus grande part des revenus) et de faire encore davantage que d'accroître simplement les revenus par ses effets.³⁵⁶

7.196. Nous souscrivons à la constatation du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)* selon laquelle une intervention directe des pouvoirs publics sur le marché visant à faire en sorte que les revenus de certaines entreprises ou les revenus associés à certaines activités soient maintenus supérieurs ou égaux à un niveau particulier était requise pour étayer une détermination de "soutien des revenus".

7.197. Nous examinerons donc si la Commission a démontré que l'on pouvait dire que les pouvoirs publics indonésiens étaient intervenus sur le marché de cette manière pour faire en sorte que les revenus des producteurs de biodiesel soient maintenus supérieurs ou égaux à un niveau particulier, de façon à étayer la détermination selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens fournissaient un "soutien des revenus ou des prix" à la branche de production de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC.

7.198. Nous notons que la Commission n'a pas précisé si elle avait déterminé que les mesures des pouvoirs publics indonésiens constituaient un "soutien des revenus" ou un "soutien des prix", et qu'elle a plutôt dit que la série de mesures pouvait être considérée comme "un soutien des revenus et des prix" accordé par les pouvoirs publics indonésiens.³⁵⁷ Néanmoins, la Commission a conclu dans son évaluation que la série de mesures mises en place par les pouvoirs publics indonésiens permet aux producteurs de biodiesel d'avoir accès à leur principale matière première et principal élément de coût à un prix inférieur à celui du marché mondial, et elle a constaté que cela "se traduit ... par des profits artificiellement plus élevés résultant principalement d'exportations".³⁵⁸ Elle a fait le raisonnement selon lequel "[e]n ce sens, les actions des pouvoirs publics indonésiens contribuent au revenu obtenu par les producteurs de biodiesel".³⁵⁹ Nous croyons donc comprendre que la Commission a traité les mesures comme une forme de soutien des revenus, qui résulte du fait que les producteurs complètent les revenus au moyen de bénéfices plus élevés tirés des exportations de biodiesel. Il n'y a par ailleurs pas d'affirmation selon laquelle les mesures fixent le prix du biodiesel à un niveau particulier de sorte qu'elles constituent un "soutien des prix".

7.199. Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous avons constaté que l'on s'attendrait à ce qu'un "soutien des revenus" fasse davantage que simplement réduire une dépense (comme les coûts des intrants d'un producteur) pour compléter des revenus, et qu'il devrait plutôt être directement lié à des niveaux de revenu et faire en sorte que les revenus soient maintenus supérieurs ou égaux à un

³⁵⁵ Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.1354.

³⁵⁶ Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.1335. Le Groupe spécial a en outre observé que, même si la taxe variable en cause encourageait l'achat de catégories particulières de biodiesel, on ne voyait pas tout à fait clairement si la mesure complétait ou non les revenus car elle créait un choix entre soit incorporer des biocarburants admissibles au coût plus élevé soit s'abstenir d'en incorporer, au prix d'une charge fiscale plus lourde. De ce point de vue, le Groupe spécial a considéré que la mesure fiscale aurait pu accroître les coûts d'exploitation globaux des entreprises, et qu'elle n'aurait donc pas fourni un soutien des revenus. (Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.1336)

³⁵⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 173.

³⁵⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 191.

³⁵⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 191.

niveau particulier quelconque. Dans son évaluation, la Commission a simplement conclu que la série de mesures mises en place permet aux producteurs de biodiesel de réaliser des bénéfices plus élevés. Cela équivaut à une évaluation des *effets* de la série de mesures sur le marché. Cela ne constitue pas un soutien des revenus car les mesures ne font pas en sorte que les revenus soient maintenus supérieurs ou égaux à un niveau particulier.

7.200. Nous reconnaissons par conséquent le bien-fondé de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 2) et 32.1 de l'Accord SMC³⁶⁰ en déterminant que, au moyen d'une série de mesures, y compris une taxe à l'exportation et un prélèvement à l'exportation, et en agissant *de facto* comme des faiseurs de prix sur le marché intérieur de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens fournissent un soutien des revenus ou des prix à la branche de production de biodiesel.³⁶¹

7.4.4 Question de savoir si la Commission a fait erreur en déterminant que la fourniture d'HPB conférerait un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens

7.201. L'Indonésie allègue que la Commission européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 b) et l'article 14 d) de l'Accord SMC en déterminant que les fournisseurs d'HPB fournissaient de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate (soit comme une contribution financière, soit comme une forme de soutien des revenus ou des prix), conférant ainsi un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens.

7.202. Dans l'enquête, la Commission a déterminé que les mesures des pouvoirs publics indonésiens visaient à abaisser artificiellement le prix intérieur de l'HPB, et qu'elles conféraient un avantage à la branche de production de biodiesel en permettant aux producteurs de biodiesel d'acheter de l'HPB localement à des prix inférieurs à ceux qui auraient autrement été disponibles. Pour parvenir à cette conclusion, la Commission a identifié les prix f.a.b. de l'HPB à l'exportation de l'Indonésie vers le reste du monde comme point de repère approprié aux fins de la comparaison, et elle a constaté que les prix f.a.b. de l'HPB à l'exportation étaient fixés conformément aux principes de la libre concurrence, reflétaient les conditions du marché existantes en Indonésie et n'étaient pas faussés par l'intervention des pouvoirs publics.³⁶²

7.203. L'Indonésie fait valoir que la Commission a fait erreur en écartant indûment les prix indonésiens pratiqués dans le pays sans justification raisonnée et adéquate, et en s'appuyant sur un point de repère de substitution pour déterminer que l'HPB était fournie moyennant une rémunération moins qu'adéquate sur le marché indonésien. La contestation par l'Indonésie de l'évaluation de la Commission soulève des questions similaires, auxquelles nous avons fait face dans l'évaluation que nous avons précédemment effectuée s'agissant de la mesure dans laquelle l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB avait donné lieu à des distorsions sur le marché intérieur indonésien de l'HPB.

7.204. Nous rappelons que nous avons reconnu le bien-fondé des allégations de l'Indonésie concernant l'évaluation par la Commission du point de savoir si l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB constitue une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) ou, à titre subsidiaire, un "soutien des revenus ou des prix" fourni à la branche

³⁶⁰ Nous notons que l'article 32.1 de l'Accord SMC dispose qu'"[i]l ne pourra être prise aucune mesure particulière contre une subvention accordée par un autre Membre, si ce n'est conformément aux dispositions du GATT de 1994, tel qu'il est interprété par le présent accord." Les allégations au titre de l'article 32.1 de l'Accord SMC ont été traitées comme étant de nature corollaire.

³⁶¹ Compte tenu de notre constatation, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner le désaccord entre les parties concernant le point de savoir si les catégories de contribution financière figurant à l'article 1.1 a) 1) et le concept de "soutien des revenus ou des prix" au sens de l'article 1.1 a) 2) s'excluent mutuellement et, par conséquent, nous ne traitons pas la question de savoir si une mesure (ou une série de mesures) peut simultanément constituer à la fois une contribution financière et une forme de soutien des prix ou des revenus.

³⁶² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 195 à 201. Nous notons que, dans le contexte de la détermination selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens avaient "chargé" les fournisseurs d'HPB de fournir de l'HPB à la branche de production de biodiesel, ou leur avaient "ordonné" de le faire, la Commission avait également examiné si les producteurs d'HPB avaient réellement appliqué la politique des pouvoirs publics indonésiens et fourni de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Pour vérifier cela, la Commission a observé que les prix intérieurs indonésiens de l'HPB étaient inférieurs d'environ 10% aux prix de l'HPB exportée d'Indonésie et elle a également noté que le prix intérieur indonésien moyen de l'HPB était inférieur au prix malaisien moyen de l'HPB pendant la période d'enquête. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 161 à 169)

de production de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC. Étant donné que nous avons reconnu le bien-fondé des allégations de l'Indonésie à cet égard, nous ne jugeons pas nécessaire de formuler des constatations additionnelles concernant ses allégations au titre des articles 1.1 b) et 14 d) de l'Accord SMC pour régler le différend. Nous nous abstenons donc de le faire.

7.4.5 Question de savoir si la Commission a fait erreur dans sa détermination de spécificité concernant la fourniture d'HPB

7.205. L'Indonésie fait valoir que la détermination de spécificité de la Commission est incompatible les articles 1.2, 2.1 et 2.4 avec l'Accord SMC.³⁶³ Elle soutient que la référence faite par la Commission aux industries actives "dans la chaîne de valeur de l'huile de palme" n'identifie pas la branche de production exacte à laquelle la subvention est spécifique.³⁶⁴ Elle affirme qu'en formulant ses constatations de spécificité sur la base d'une "série de mesures", la Commission n'a pas indiqué où la branche de production à laquelle la subvention est spécifique était explicitement identifiée.³⁶⁵

7.206. Dans le Règlement provisoire, la Commission a déterminé que la subvention résultant de la "série de mesures", y compris la taxe et le prélèvement à l'exportation, et de la fixation alléguée des prix par PTPN conférerait des avantages qui n'étaient disponibles "que pour certaines industries en Indonésie, à savoir celles actives dans la chaîne de valeur de l'huile de palme". Elle a constaté que la "série de mesures" en cause étaient par conséquent spécifiques *de jure*.³⁶⁶ Dans le Règlement définitif, elle a rejeté l'affirmation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle une subvention n'est spécifique que si elle concerne une seule branche de production. Elle a expliqué que la série de mesures en question était spécifique "parce qu'elle profitait aux entreprises actives dans la chaîne de valeur de l'huile de palme" et était donc liée à une catégorie d'entreprises ou de branches de production qui était connue et caractérisée.³⁶⁷

7.207. Nous rappelons que nous avons reconnu le bien-fondé des allégations de l'Indonésie concernant l'évaluation par la Commission du point de savoir si l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché de l'HPB constituait une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) ou, à titre subsidiaire, un "soutien des revenus ou des prix" fourni à la branche de production de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de formuler des constatations concernant les allégations de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC en déterminant que la fourniture d'HPB et la fourniture d'un soutien des revenus ou des prix à la branche de production de biodiesel sont spécifiques. Nous nous abstenons donc de le faire.

7.4.6 Question de savoir si le recours de la Commission aux données de fait disponibles était incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC

7.208. La Commission s'est appuyée en partie sur les données de fait disponibles pour déterminer que l'HPB était fournie moyennant une rémunération moins qu'adéquate.³⁶⁸ L'Indonésie fait valoir que le recours de la Commission aux données de fait disponibles dans ce contexte était incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC, étant donné qu'il était fondé sur le motif erroné que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas communiqué les renseignements nécessaires que la Commission avait demandés.³⁶⁹ L'Union européenne nous demande de rejeter l'allégation de l'Indonésie.

7.209. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 pour trois motifs principaux, chacun reposant sur des considérations distinctes.

³⁶³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 272.

³⁶⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 268.

³⁶⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 271.

³⁶⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 202.

³⁶⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 184 à 187.

³⁶⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 99.

³⁶⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 523 et 526. Bien qu'elle ait initialement indiqué qu'elle présentait une allégation au titre de l'article 12.11, l'Indonésie n'a avancé aucun argument concernant cette disposition. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 513) Par conséquent, nous n'examinons pas plus avant l'allégation de l'Indonésie au titre de cette disposition.

7.210. Premièrement, l'Indonésie conteste le recours de la Commission aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN – un producteur d'HPB détenu par les pouvoirs publics indonésiens.³⁷⁰ Elle affirme qu'il n'y avait pas de fondement pour le recours de la Commission aux données de fait disponibles, car les pouvoirs publics indonésiens avaient bel et bien communiqué à celle-ci tous les renseignements nécessaires concernant PTPN dans un délai raisonnable.³⁷¹ L'Union européenne soutient que le recours de la Commission aux données de fait disponibles était justifié, car les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas communiqué tous les renseignements nécessaires concernant PTPN dans un délai raisonnable.³⁷²

7.211. Deuxièmement, l'Indonésie conteste le recours allégué de la Commission aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant des fournisseurs d'HPB non liés aux pouvoirs publics indonésiens (les fournisseurs d'HPB indépendants) sur la base du fait allégué que ceux-ci n'ont pas obtenu de renseignements de ces fournisseurs indépendants.³⁷³ L'Indonésie affirme que la Commission a fait erreur parce que les pouvoirs publics indonésiens "n'ont aucun pouvoir sur ces fournisseurs [indépendants]".³⁷⁴ L'Union européenne soutient que l'hypothèse sous-tendant les arguments de l'Indonésie est erronée, étant donné que la Commission ne s'est pas appuyée sur les données de fait disponibles *en raison du fait que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas* obtenu de renseignements des fournisseurs d'HPB indépendants.³⁷⁵

7.212. Troisièmement, l'Indonésie fait valoir que, en appliquant les données de fait disponibles, la Commission a indûment écarté certains renseignements figurant dans le dossier qui montraient que les fournisseurs d'HPB indépendants étaient rentables. L'Indonésie soutient que la Commission aurait dû tenir compte de ces renseignements pour conclure que la politique de prix de PTPN n'avait pas fait baisser les prix indonésiens de l'HPB.³⁷⁶ L'Union européenne fait valoir que les renseignements pertinents n'expliquaient pas l'alignement des prix des autres fournisseurs d'HPB sur les prix de PTPN.³⁷⁷

7.213. Dans la section 7.4.6.1, nous décrivons les faits de la cause pertinents qui forment le contexte du recours de la Commission aux données de fait disponibles. Dans la section 7.4.6.2, nous rappelons les explications que la Commission a fournies pour justifier son recours aux données de fait disponibles en vue de parvenir à certaines constatations intermédiaires conduisant à la détermination globale selon laquelle l'HPB était fournie moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Dans la section 7.4.6.3, nous examinons les aspects spécifiques de l'allégation de l'Indonésie.

7.4.6.1 Faits de la cause pertinents

7.214. À l'ouverture de l'enquête, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de "transmettre" un questionnaire joint en tant qu'annexe B au questionnaire concernant les pouvoirs publics (le questionnaire de l'annexe B) aux producteurs d'HPB approvisionnant la branche de production de biodiesel, y compris le fournisseur d'HPB public, PTPN.³⁷⁸ Le questionnaire de l'annexe B portait sur un large éventail de renseignements concernant les fournisseurs d'HPB, y compris la structure organisationnelle, le mécanisme de détermination des prix, les ventes intérieures et les ventes à l'exportation, la rentabilité et les subventions reçues.³⁷⁹

7.215. Par une demande d'informations complémentaires datée du 1^{er} mars 2019, la Commission a informé les pouvoirs publics indonésiens que certains fournisseurs d'HPB n'avaient pas répondu au questionnaire de l'annexe B. En réponse à cette demande d'informations complémentaires, les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué qu'ils s'étaient "acquittés de leur obligation de transmettre l'ANNEXE B et les mini-questionnaires" aux fournisseurs d'HPB indépendants, en faisant référence

³⁷⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 533 à 536.

³⁷¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 536.

³⁷² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1016 à 1022.

³⁷³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 527 à 532.

³⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 523, 536 et 531.

³⁷⁵ Union européenne, réponse à la question n° 89 du Groupe spécial, paragraphe 297.

³⁷⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 299 à 301.

³⁷⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 485.

³⁷⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 92.

³⁷⁹ Questionnaire de l'annexe B (pièce EU-11), pages 2 à 12.

au "reçu postal montrant les récépissés de livraison aux fournisseurs indonésiens concernés".³⁸⁰ Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre répondu à certaines questions que la Commission avait soulevées dans la demande d'informations complémentaires concernant les activités de PTPN dans le secteur de l'HPB.

7.216. La Commission a effectué une visite de vérification du 1^{er} au 4 avril 2019. Le rapport de vérification indique que, pendant la visite, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens pourquoi PTPN n'avait pas répondu au questionnaire de l'annexe B bien qu'elle soit une entreprise publique.³⁸¹

7.217. Le 22 mai 2019, la Commission a envoyé aux pouvoirs publics indonésiens une lettre au titre de l'article 28, indiquant son intention de s'appuyer sur les données de fait disponibles. La Commission a noté qu'il lui manquait des renseignements importants en raison de l'absence d'une réponse "complète et exhaustive" de PTPN et des fournisseurs d'HPB indépendants au questionnaire de l'annexe B. Elle a également noté que les explications fournies par PTPN pendant la visite de vérification "rest[aient] insuffisantes".³⁸²

7.218. En réponse, les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué qu'ils avaient "déjà fourni à la Commission de nombreux documents permettant de comprendre [le] système [de PTPN]", y compris les rapports annuels, les statuts, les volumes annuels des ventes sous forme agrégée avec tous les prix unitaires, ainsi que les listes relatives au conseil d'administration et au conseil des commissaires. Pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants, les pouvoirs publics indonésiens ont répété que, selon eux, ils s'étaient acquittés de leur obligation en transmettant le questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB concernés et qu'ils n'étaient responsables d'aucune insuffisance de leurs réponses.³⁸³

7.219. Les pouvoirs publics indonésiens ont présenté à la Commission la réponse au questionnaire de l'annexe B concernant PTPN le 30 juin 2019.³⁸⁴ Le 30 août 2019, ils lui ont également présenté certains renseignements additionnels concernant les comptes vérifiés, les déclarations d'impôt sur le revenu et la rentabilité de PTPN.³⁸⁵

7.4.6.2 Explications de la Commission concernant sa décision de recourir aux données de fait disponibles et ses constatations fondées sur les données de fait disponibles

7.220. Dans le Règlement provisoire, la Commission a relevé ce qui suit:

[E]n ce qui concerne la fourniture alléguée d'HPB par les pouvoirs publics moyennant une rémunération moins qu'adéquate, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les éléments de preuve et les informations nécessaires demandés par la Commission dans son questionnaire et lors de la visite de vérification.

En l'absence d'une coopération suffisante, la Commission n'a pas été en mesure de recueillir toutes les informations qu'elle estimait pertinentes aux fins de ses conclusions dans le cadre de la présente enquête. Plus précisément, la Commission n'a pas pu obtenir des pouvoirs publics indonésiens d'informations sur le marché de l'huile de palme sur la base d'informations directes fournies par les fournisseurs d'HPB et ne dispose pas d'informations complètes sur le rôle de PTPN sur ce marché pour ce qui est de [la branche de production de] biodiesel.³⁸⁶

7.221. La Commission a fait référence à ces considérants du Règlement provisoire à plusieurs reprises dans le Règlement définitif, y compris lorsqu'elle a rejeté les affirmations de Wilmar selon lesquelles les offres soumises par les acheteurs intéressés étaient généralement fondées sur les prix

³⁸⁰ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires (pièce IDN-8 (RCC)), page 9.

³⁸¹ Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce EU-46 (RCC)), page 3.

³⁸² Lettre de la Commission aux pouvoirs publics indonésiens (22 mai 2019) (pièce IDN-5), pages 4 et 5.

³⁸³ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019 (pièce IDN-6 (RCC)), pages 3 à 5.

³⁸⁴ Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 28 juin 2019 (pièce IDN-36 (RCC)).

³⁸⁵ Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019 (pièce IDN-37 (RCC)).

³⁸⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 95 et 96.

du marché international et la procédure d'appel d'offres de PTPN était compétitive.³⁸⁷ Elle a également rejeté l'affirmation de Wilmar selon laquelle PTPN était un opérateur de marché rationnel, en notant que PTPN n'avait pas dûment répondu au questionnaire de l'annexe B et que les renseignements montrant prétendument que les activités de PTPN dans le secteur de l'HPB étaient rentables avaient été communiqués tardivement et n'étaient pas étayés par des comptes vérifiés.³⁸⁸

7.222. En ce qui concerne les réponses reçues des fournisseurs d'HPB indépendants, la Commission a relevé ce qui suit:

[L]a grande majorité des réponses étaient incomplètes et bon nombre d'entre elles ne contenaient aucune information concernant la rentabilité. La Commission n'a donc pas pu en tirer la moindre conclusion. *En fait, le manque de coopération de la part des pouvoirs publics indonésiens et des fournisseurs d'HPB a constitué une indication supplémentaire du fait que les fournisseurs d'HPB obéissaient à un commandement des pouvoirs publics indonésiens, visant à soutenir les producteurs de biodiesel.*³⁸⁹

7.223. Par ailleurs, la Commission a constaté en l'absence de "preuves vérifiables" que, "[l]oin de fixer leurs prix de manière indépendante sur la base des prix internationaux, les fournisseurs d'HPB suiv[aient] les prix de l'HPB fixés dans les faits par PTPN".³⁹⁰

7.4.6.3 Question de savoir si l'Indonésie a établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC

7.224. L'article 12.7 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Dans les cas où un Membre intéressé ou une partie intéressée refusera de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les communiquera pas dans un délai raisonnable, ou entravera le déroulement de l'enquête de façon notable, des déterminations préliminaires et finales, positives ou négatives, pourront être établies sur la base des données de fait disponibles.

7.225. L'article 12.7 de l'Accord SMC autorise l'autorité chargée de l'enquête à établir des déterminations sur la base des données de fait disponibles uniquement dans les circonstances dans lesquelles au moins un des trois motifs suivants existe: lorsqu'"un Membre intéressé ou une partie intéressée" a) refuse de donner accès aux renseignements nécessaires dans un délai raisonnable; b) ne communique pas ces renseignements dans un délai raisonnable; ou c) entrave le déroulement de l'enquête de façon notable. Cette disposition vise à faire en sorte que le fait qu'un Membre intéressé ou une partie intéressée ne communique pas les renseignements disponibles n'entrave pas l'enquête.

7.226. Nous souscrivons aux rapports antérieurs de l'Organe d'appel selon lesquels l'article 6.8 et l'Annexe II de l'Accord antidumping sont pertinents pour l'interprétation et l'application de l'article 12.7 de l'Accord SMC.³⁹¹

7.4.6.3.1 Question de savoir si la Commission a indûment eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN

7.227. La Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas

³⁸⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 120, 123 et 148.

³⁸⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 125.

³⁸⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 143. (pas de mise en relief dans l'original)

³⁹⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 150.

³⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphes 291 et 295; rapports des Groupes spéciaux *UE – PET (Pakistan)*, note de bas de page 386; *Chine – Automobiles (États-Unis)*, paragraphes 7.173 à 7.175; *États-Unis – Tubes et tuyaux (Turquie)*, appel formé le 25 janvier 2019, paragraphe 7.191; *Chine – AMGO*, paragraphes 7.446 et 7.447; et *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.355. Il est à noter que la Déclaration ministérielle sur le règlement des différends conformément à l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ou à la partie V de l'Accord SMC souligne "la nécessité d'assurer la cohérence du règlement des différends résultant de l'application de mesures antidumping ou de mesures compensatoires".

présenté la réponse de PTPN au questionnaire de l'annexe B en temps utile. L'Indonésie fait valoir que le recours de la Commission aux données de fait disponibles était indu car les pouvoirs publics indonésiens avaient fourni à la Commission "de nombreux documents permettant de comprendre [le] système [de PTPN]" et avaient donc communiqué tous les renseignements "nécessaires", ce qui ne laissait à la Commission aucun fondement valable au titre de l'article 12.7 pour recourir aux données de fait disponibles.³⁹² L'Union européenne fait valoir que la Commission disposait d'un fondement valable pour recourir aux données de fait disponibles parce que les pouvoirs publics indonésiens avaient fourni des réponses qui étaient seulement partielles ou n'avaient pas été présentées en temps utile.³⁹³

7.228. Par conséquent, nous devons trancher la question de savoir si la Commission a constaté à bon droit que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas communiqué, dans un délai raisonnable, les renseignements concernant PTPN qu'elle avait demandés dans le questionnaire de l'annexe B. Pour trancher cette question, nous examinons les faits et circonstances concernant les demandes de renseignements pertinentes, les communications présentées par les pouvoirs publics indonésiens à titre de réponse et, enfin, la constatation de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas communiqué de renseignements concernant PTPN dans un délai raisonnable.

7.229. Nous notons que les Règlements provisoire et définitif, ainsi que les éléments de preuve versés au dossier, révèlent que les pouvoirs publics indonésiens ont présenté une réponse prétendument complète et consolidée au questionnaire de l'annexe B le 30 juin 2019.³⁹⁴ Les pouvoirs publics indonésiens ont fourni "les dernières annexes et traductions restantes concernant la réponse à l'annexe B de PTPN", le 30 août 2019.³⁹⁵ Selon l'Indonésie, ils ont communiqué à la Commission les renseignements nécessaires concernant PTPN dans un délai raisonnable au moyen de ces documents.³⁹⁶ L'Indonésie soutient que, en tout état de cause, les pouvoirs publics indonésiens avaient, au moyen d'une série de documents présentés auparavant dans le cadre de la procédure, communiqué à la Commission tous les renseignements nécessaires.³⁹⁷ À cet égard, l'Indonésie mentionne les documents suivants³⁹⁸:

- a. réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire, datée du 7 janvier 2019³⁹⁹;
- b. réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires, datée du 14 mars 2019⁴⁰⁰;
- c. rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens⁴⁰¹; et
- d. observations des pouvoirs publics indonésiens sur la lettre de la Commission du 22 mai 2019, datée du 5 juin 2019.⁴⁰²

7.230. Nous examinerons les arguments de l'Indonésie en deux étapes. Premièrement, nous examinons si la Commission a raisonnablement rejeté la communication des pouvoirs publics indonésiens datée du 30 juin 2019 (complétée par leur communication datée du 30 août 2019) au motif qu'elle n'avait pas été présentée en temps utile. Nous rappelons que la Commission ainsi que les pouvoirs publics indonésiens considéraient cette communication comme la réponse de PTPN à l'annexe B. Par conséquent, si la Commission avait indûment écarté cette communication au motif

³⁹² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 536; réponse à la question n° 85 du Groupe spécial, page 51.

³⁹³ Union européenne, réponse à la question n° 86 du Groupe spécial, paragraphes 266 et 269.

³⁹⁴ Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 28 juin 2019 (pièce IDN-36 (RCC)). Voir Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019 (pièce IDN-6 (RCC)), page 5; et Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 98.

³⁹⁵ Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019 (pièce IDN-37 (RCC)).

³⁹⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 536.

³⁹⁷ Indonésie, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial, pages 50 et 51.

³⁹⁸ Indonésie, réponses à la question n° 85, pages 50 et 51, et à la question n° 118, page 19, du Groupe spécial.

³⁹⁹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)).

⁴⁰⁰ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires (pièce IDN-8 (RCC)).

⁴⁰¹ Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièces IDN-45, EU-46 (RCC)).

⁴⁰² Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019 (pièce IDN-6 (RCC)).

qu'elle n'avait pas été présentée en temps utile, son recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN aurait été dénué de fondement. Pour les raisons exposées plus loin aux paragraphes 7.234 à 7.236, nous estimons qu'une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale aurait pu raisonnablement écarter ce document au motif qu'il n'avait pas été présenté en temps utile. Deuxièmement, nous examinons si, comme l'Indonésie le soutient, les documents mentionnés plus haut aux points a) à d) du paragraphe 7.229 avaient, en tout état de cause, déjà fourni à la Commission les renseignements nécessaires concernant PTPN. Pour les raisons exposées plus loin aux paragraphes 7.239 à 7.242, nous concluons que ces documents ne fournissaient pas de réponses suffisantes au questionnaire de l'annexe B concernant PTPN.

7.231. Nous commençons notre évaluation concernant la question de savoir si la communication des pouvoirs publics indonésiens datée du 30 juin 2019 (complétée par leur communication datée du 30 août 2019) a été présentée "dans un délai raisonnable" conformément à l'article 12.7 de l'Accord SMC. Nous rappelons que la Commission n'a pas considéré ces documents comme ayant été présentés en temps utile et les a donc écartés. La Commission a relevé ce qui suit:

[L]es pouvoirs publics indonésiens ont soumis une réponse à l'annexe B pour PTPN le 30 juin 2019. La Commission a toutefois fait remarquer que la réponse a été soumise longtemps après le délai fixé pour la présentation de ces informations (12 mars 2019, délai prolongé par la Commission jusqu'au 14 mars 2019) et après la visite de vérification dans les locaux des pouvoirs publics indonésiens. La Commission a donc considéré que la réponse n'a pas été soumise en temps utile, qu'elle n'était pas vérifiable et que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités, conformément à l'article 28 du règlement de base.⁴⁰³

7.232. L'Union européenne affirme que la Commission a écarté à juste titre ces communications au motif qu'elles n'avaient pas été présentées en temps utile.⁴⁰⁴

7.233. L'article 12.7 établit un équilibre entre le droit qu'un Membre intéressé ou une partie intéressée a de communiquer les renseignements nécessaires et de faire en sorte que ces renseignements soient pris en compte, d'une part, et l'obligation faite à l'autorité chargée de l'enquête de terminer son enquête dans les délais prescrits, d'autre part.⁴⁰⁵ Un certain nombre de groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont relevé que le fait qu'un Membre intéressé ou une partie intéressée n'avait pas communiqué les renseignements pertinents dans un délai préétabli n'équivalait pas nécessairement, en lui-même et à lui seul, au fait de ne pas communiquer les renseignements nécessaires "dans un délai raisonnable" au sens de l'article 12.7 de l'Accord SMC.⁴⁰⁶ En même temps, étant donné que les enquêtes en matière de mesures correctives commerciales sont soumises à une limite temporelle générale, on ne peut pas attendre des autorités chargées de l'enquête qu'elles continuent indéfiniment à accepter des renseignements.⁴⁰⁷ Compte tenu de ces considérations, des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel ont estimé que ce que signifiait "dans un délai raisonnable" dépendait des faits et circonstances de l'affaire considérée et devait être déterminé eu égard aux notions de flexibilité et d'équilibre qui étaient inhérentes au concept de "caractère raisonnable".⁴⁰⁸ Les considérations qui précèdent, dont il est fait mention dans des rapports de l'Organe d'appel et de groupes spéciaux, concordent avec notre interprétation de l'article 12.7 de l'Accord SMC.

7.234. Comme la Commission l'a noté dans le Règlement provisoire, le délai imparti aux pouvoirs publics indonésiens pour la présentation de la réponse complète à l'annexe B était le 12 mars 2019, un délai qui avait été prolongé jusqu'au 14 mars 2019.⁴⁰⁹ Le Règlement provisoire indique par ailleurs que la Commission a transmis le questionnaire de l'annexe B aux pouvoirs publics indonésiens à l'ouverture de l'enquête, qui a eu lieu le 6 décembre 2018.⁴¹⁰ Cela révèle que les pouvoirs publics indonésiens disposaient de 14 semaines environ pour présenter la réponse complète

⁴⁰³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 98.

⁴⁰⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 985.

⁴⁰⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphe 7.121.

⁴⁰⁶ Rapports des Groupes spéciaux *Corée – Certains papiers*, paragraphe 7.49; *États-Unis – Tôles en acier*, paragraphe 7.76 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphes 73 et 74).

⁴⁰⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tôles en acier*, paragraphe 7.76.

⁴⁰⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 85.

⁴⁰⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 98.

⁴¹⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 92.

à l'annexe B. Ces 14 semaines qu'ils avaient pour communiquer la réponse de PTPN représentaient bien plus que le double du délai de 30 jours qui était prévu dans la première phrase de l'article 12.1.1. En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont présenté la réponse prétendument complète de PTPN au questionnaire de l'annexe B plus de 15 semaines après ce délai de 14 semaines, ce qui représente un retard très important.

7.235. Par ailleurs, comme la Commission l'a noté, les communications du 30 juin et du 30 août 2019 ont également été présentées après que la Commission a effectué la visite de vérification (qui a eu lieu du 1^{er} au 4 avril 2019). La Commission a noté que certains renseignements figurant dans ces communications tardives "visaient à montrer que les activités de PTPN dans le secteur de l'HPB (qui représente la majorité de ses activités) étaient rentables" pendant la période comprise entre 2016 et la période d'enquête.⁴¹¹ Elle a également noté que ces renseignements n'étaient pas étayés par les comptes vérifiés de PTPN, ce qui indiquait en fait que PTPN, dans son ensemble, avait subi des pertes au cours des années 2016 et 2017.⁴¹² L'Indonésie ne conteste l'exactitude factuelle d'aucune de ces constatations.⁴¹³

7.236. Dans ces circonstances, nous ne considérons pas qu'il puisse être reproché à la Commission d'avoir écarté les communications du 30 juin et du 30 août 2019, étant donné que celles-ci ont été présentées bien après le délai pertinent et après que la Commission a effectué sa visite de vérification.

7.237. Nous examinons maintenant si, comme l'Indonésie le soutient, les documents mentionnés plus haut aux points a) à d) du paragraphe 7.229 fournissaient les renseignements nécessaires concernant PTPN qui étaient demandés dans le questionnaire de l'annexe B. L'Indonésie relève que tous les renseignements contenus dans ces documents avaient été communiqués à la Commission pendant ou avant la visite de vérification en avril 2019. Elle soutient que, même si les communications du 30 juin et du 30 août étaient écartées, les renseignements figurant dans les documents mentionnés plus haut aux points a) à d) du paragraphe 7.229 fournissaient à la Commission tous les renseignements "nécessaires" pour lui permettre de déterminer si l'HPB était fournie moyennant une rémunération moins qu'adéquate.⁴¹⁴ L'Union européenne fait valoir que la Commission a raisonnablement conclu que ces documents n'avaient pas fourni de réponses suffisantes au questionnaire de l'annexe B concernant PTPN.⁴¹⁵

7.238. Nous notons que, dans le Règlement provisoire, la Commission a reconnu que les pouvoirs publics indonésiens avaient communiqué certains renseignements concernant PTPN, mais qu'elle a également constaté que ces renseignements ne répondaient pas entièrement au questionnaire de l'annexe B. Spécifiquement, la Commission a indiqué ce qui suit:

Les pouvoirs publics indonésiens ont fait valoir qu'ils avaient fourni des données agrégées concernant PTPN, qui comprendraient également les données demandées à l'annexe B du questionnaire. À cet égard, la Commission a fait remarquer que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des données concernant PTPN en réponse au questionnaire, lesquelles comprenaient des informations sur sa structure de gestion, ses rapports annuels et ses données relatives aux transactions. Cependant, la Commission a indiqué qu'elle n'avait reçu aucune des informations détaillées demandées dans l'annexe B du questionnaire qui lui auraient permis de comprendre

⁴¹¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 125.

⁴¹² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 125; Union européenne, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial, paragraphes 40 et 41 (faisant référence à l'annexe 3.h à la lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019 (pièce EU-109)).

⁴¹³ En réponse à une question du Groupe spécial, l'Indonésie a affirmé que PTPN était devenue rentable en 2017. Toutefois, comme l'Union européenne le relève, cette affirmation est en contradiction avec les renseignements sur la rentabilité communiqués par l'Indonésie elle-même, qui montrent que PTPN a enregistré une perte de 2,09% en 2017. (Indonésie, réponse à la question n° 115 du Groupe spécial, page 18; Union européenne, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 115 du Groupe spécial, paragraphe 39) En outre, les comptes vérifiés concernant l'Indonésie indiquent également qu'en 2017 PTPN a enregistré une "perte globale totale sur l'année" d'un montant de 277 083 442 523 rupiah. (Lettre des pouvoirs publics indonésiens du 30 août 2019 (pièce IDN-37 (RCC)), annexe 2.a, page 5; PTPN's audited account for the year 2017 (pièce IDN-76), consolidated statement of financial position as of December 31, 2017, page 5 (page 13 du fichier pdf))

⁴¹⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 290.

⁴¹⁵ Union européenne, réponse à la question n° 86 du Groupe spécial, paragraphe 265.

parfaitement le rôle de PTPN sur le marché de l'huile de palme et celui des autres producteurs concernés.⁴¹⁶

7.239. Nous notons que le questionnaire de l'annexe B contenait environ 28 questions concernant un large éventail de sujets, y compris la liste des actionnaires, le conseil d'administration, le conseil de surveillance, les ventes d'HPB (y compris des renseignements sur les clients, les volumes, la valeur et les conditions de livraison), le volume et la valeur des ventes intérieures et des ventes à l'exportation par catégorie de clients, la rentabilité des ventes intérieures et des ventes à l'exportation, et des précisions sur tout programme de subventions pertinent.⁴¹⁷ Les documents mentionnés plus haut aux points a) à d) du paragraphe 7.229 répondent à certains aspects du questionnaire de l'annexe B, mais pas à tous, comme il est expliqué plus loin.

7.240. La réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire, datée du 7 janvier 2019, fournit une description explicative de la procédure d'appel d'offres de PTPN pour l'HPB, qui répond à plusieurs questions figurant dans le questionnaire de l'annexe B.⁴¹⁸ Le même document donne également des détails sur l'actionnariat, le conseil d'administration, les rapports annuels pour 2015-2017, et des renseignements concernant les transactions de vente de PTPN – lesquels se rapportent tous à plusieurs questions figurant dans le questionnaire de l'annexe B.⁴¹⁹ La réponse du 14 mars 2019 donnée par les pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires de la Commission contient des renseignements explicatifs sur la manière dont PTPN fixe les prix de l'HPB, des données concernant le volume total et la valeur totale des ventes d'HPB par PTPN sur le marché intérieur et les marchés d'exportation pour les années 2015, 2016, 2017 et pendant la période d'enquête, ainsi que le volume et la valeur annuels agrégés des ventes d'HPB à plusieurs clients au cours des années 2015, 2016, 2017 et pendant la période d'enquête.⁴²⁰ Le rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens reprend les renseignements que PTPN a fournis à la Commission pendant la visite de vérification en ce qui concerne la manière dont fonctionne la procédure d'appel d'offres de PTPN pour l'HPB.⁴²¹ Ces renseignements se rapportent à plusieurs questions figurant dans le questionnaire de l'annexe B.

7.241. Nous notons en outre que, dans leur lettre datée du 5 juin 2019 (dans laquelle les pouvoirs publics indonésiens répondaient à une communication de la Commission indiquant son intention d'appliquer les données de fait disponibles), les pouvoirs publics indonésiens affirmaient qu'ils avaient déjà fourni à la Commission un large éventail de renseignements concernant PTPN au moment de sa visite de vérification. Toutefois, cette lettre indique de manière erronée que "le seul élément manquant" que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas encore fourni à ce moment-là était une "liste des ventes d'HPB, transaction par transaction, effectuées par PTPN". Les éléments de preuve versés au dossier montrent que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient, à ce moment-là, pas non plus entièrement communiqué les renseignements concernant les déclarations d'impôt sur le revenu de PTPN pour 2016 et 2017 et les circuits de distribution sur le marché intérieur et les marchés d'exportation. Point essentiel, alors que le questionnaire de l'annexe B demandait des renseignements sur la rentabilité des ventes intérieures et des ventes à l'exportation d'HPB effectuées par PTPN pendant la période d'enquête, les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas non plus communiqué ces renseignements. L'Indonésie confirme que ces renseignements n'ont été communiqués que le 30 juin 2019, c'est-à-dire à une date que, pour les raisons exposées plus haut, la Commission a raisonnablement jugée trop tardive.⁴²²

7.242. Par conséquent, même si les pouvoirs publics indonésiens avaient effectivement déjà présenté certains renseignements concernant PTPN au moment de la visite de vérification de la Commission en avril 2019, ils avaient laissé sans réponse plusieurs points importants du questionnaire de l'annexe B. Ces renseignements étaient pertinents pour l'examen par la Commission de la question de savoir si PTPN agissait en tant qu'opérateur économique rationnel et, par extension, pour son examen du point de savoir si l'HPB était fournie moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

⁴¹⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 97.

⁴¹⁷ Questionnaire de l'annexe B (pièce EU-11).

⁴¹⁸ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)), pages 35 et 36.

⁴¹⁹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)), pages 41 à 44.

⁴²⁰ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires (pièce IDN-8 (RCC)), pages 7 à 10 et pièce GOI-Suppl-5 y relative.

⁴²¹ Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièces IDN-45, EU-46 (RCC)).

⁴²² Indonésie, réponse à la question n° 116 du Groupe spécial, pages 18 et 19.

7.243. Par ailleurs, nous notons que, avant le 30 juin 2019, les pouvoirs publics indonésiens avaient seulement communiqué les renseignements concernant PTPN que la Commission avait demandés dans le questionnaire de l'annexe B de manière fragmentaire, sur plusieurs mois et dans plusieurs documents différents. Ce n'est que dans leur lettre du 5 juin – qui était la réponse des pouvoirs publics indonésiens à la communication de la Commission indiquant son intention d'appliquer les données de fait disponibles – que les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué ce qui suit:

En tout état de cause, afin d'apporter la plus grande clarté possible, les pouvoirs publics indonésiens s'efforceront maintenant, après la fin de la période du ramadan en cours, d'envoyer certains de leurs fonctionnaires dans les locaux de PTPN afin de remplir l'annexe B et le mini-questionnaire.⁴²³

7.244. Cela nous donne à penser que les pouvoirs publics indonésiens savaient qu'ils devaient présenter une réponse "complète" à l'annexe B mais qu'ils ne l'avaient pas encore fait. Les pouvoirs publics indonésiens ont finalement présenté la réponse complète au questionnaire de l'annexe B le 30 juin seulement, ce qui, comme il a été examiné plus haut, dépassait largement ce que nous considérons comme un délai raisonnable au sens de l'article 12.7 de l'Accord SMC. Ils ont considérablement tardé à présenter une réponse consolidée au questionnaire de l'annexe B concernant PTPN, alors que la Commission avait demandé à de multiples reprises une réponse complète et exhaustive.⁴²⁴ Par conséquent, nous estimons que la Commission a raisonnablement constaté que, malgré la présentation de certains documents pertinents de manière fragmentaire, les pouvoirs publics indonésiens n'avaient en fait pas communiqué dans un délai raisonnable les renseignements nécessaires concernant PTPN qui étaient demandés dans le questionnaire de l'annexe B. De ce fait, la Commission était en droit de recourir aux données de fait disponibles.

7.245. En conséquence, nous rejetons l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a eu indûment recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN.

7.4.6.3.2 Question de savoir si la Commission a indûment établi des déterminations concernant les fournisseurs d'HPB indépendants sur la base des données de fait disponibles

7.246. Par ailleurs, l'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas obtenu de réponses complètes au questionnaire de l'annexe B de la part de ces fournisseurs.⁴²⁵ Elle fait valoir que la Commission n'aurait pas dû appliquer les données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas obtenu de ces fournisseurs qu'ils répondent dûment au questionnaire de l'annexe B, étant donné que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas de contrôle sur ces fournisseurs. Nous notons que l'allégation de l'Indonésie repose sur trois postulats, qui doivent tous être valables pour qu'elle soit admise. Ces postulats sont les suivants:

- a. la Commission a effectivement établi une détermination concernant les fournisseurs d'HPB indépendants sur la base des données de fait disponibles;⁴²⁶

⁴²³ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019 (pièce IDN-6 (RCC)), page 5.

⁴²⁴ Dans sa demande d'informations complémentaires datée du 1^{er} mars 2019, la Commission a fait savoir aux pouvoirs publics indonésiens que le fournisseur public ainsi que d'autres fournisseurs d'HPB n'avaient pas présenté l'annexe B comme il avait été demandé. (Demande d'informations complémentaires adressée aux pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-7), page 4) Le rapport de vérification indiquait en outre qu'au cours de la visite de vérification, du 1^{er} au 4 avril 2019, la Commission avait demandé aux pouvoirs publics indonésiens "pourquoi PTPN n'[avait] pas répondu à l'annexe B et au mini-questionnaire, bien qu'elle soit un fournisseur d'HPB public". (Rapport de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce EU-46 (RCC)), page 3)

⁴²⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 513, 523, 526 et 531; réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, page 52. Voir aussi le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 142.

⁴²⁶ Ce que nous appelons également le *recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants*.

- b. la Commission l'a fait *au motif que* les pouvoirs publics indonésiens – qu'elle considérait comme responsables, s'agissant de faire en sorte que les fournisseurs d'HPB présentent des réponses complètes à leurs questionnaires de l'annexe B respectifs – ne s'étaient pas acquittés de cette "responsabilité"; et
- c. la Commission ne pouvait pas raisonnablement avoir traité le fait allégué que les pouvoirs publics ne se sont pas acquittés de cette "responsabilité" comme l'un des trois motifs différents envisagés à l'article 12.7 qui doivent exister pour qu'un recours aux données de fait disponibles soit valable.

7.247. Nous examinons chacun de ces postulats tour à tour. Nous jugeons utile de rappeler que, comme indiqué plus haut au paragraphe 7.224, l'article 12.7 de l'Accord SMC autorise l'autorité chargée de l'enquête à établir des "déterminations ... sur la base des données de fait disponibles". Cependant, une détermination ne pourrait être établie valablement sur cette base que dans les circonstances dans lesquelles au moins un des trois motifs suivants existe: lorsqu'"un Membre intéressé ou une partie intéressée refusera de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les communiquera pas dans un délai raisonnable, ou entravera le déroulement de l'enquête de façon notable". Par conséquent, toute détermination qui serait établie sur la base des données de fait disponibles dans les cas où aucun de ces trois motifs différents n'existe serait incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC. Les trois postulats selon lesquels nous découpons l'allégation de l'Indonésie correspondent à divers éléments de l'article 12.7 de l'Accord SMC.

7.4.6.3.2.1 La Commission a-t-elle eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants?

7.248. Dans la présente section, nous déterminons si, en fait, la Commission a établi, dans ses Règlements provisoire et définitif, de quelconques "déterminations" concernant les fournisseurs d'HPB indépendants "sur la base des données de fait disponibles" (autrement dit, si la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants). Nous commençons par noter que les constatations de la Commission concernant les fournisseurs d'HPB indépendants étaient axées sur la question de savoir si ces fournisseurs alignaient leurs prix pour l'HPB sur les prix de PTPN en raison de l'action alléguée de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens à l'égard de ces fournisseurs. La Commission a indiqué ce qui suit:

En l'absence de coopération de la part des fournisseurs d'HPB et sur la base des informations figurant dans le règlement provisoire, la Commission a estimé qu'il existait des éléments de preuve significatifs montrant que les pouvoirs publics indonésiens ont chargé les fournisseurs d'HPB de fournir de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou qu'ils leur ont ordonné de le faire, en vue d'atteindre les objectifs stratégiques des pouvoirs publics indonésiens, à savoir le soutien du développement de [la branche de production de] biodiesel.⁴²⁷

7.249. Nous notons que la Commission fait référence à l'absence de coopération des fournisseurs d'HPB lorsqu'elle parvient à la conclusion indiquée plus haut. La Commission a en outre indiqué qu'elle avait conclu que les fournisseurs d'HPB indépendants alignaient leurs prix sur ceux qui étaient fixés par PTPN afin de se conformer aux objectifs stratégiques des pouvoirs publics indonésiens, "[é]tant donné que les fournisseurs d'HPB n'[avaient] pas fourni suffisamment d'informations attestant le contraire".⁴²⁸ Elle a noté qu'"il n'exist[ait] *aucune preuve directe* de la manière dont les fournisseurs d'HPB fix[aient] leurs prix"⁴²⁹ et qu'elle "n'[avait] ... pas pu ... tirer la moindre conclusion" à cet égard des réponses présentées par les fournisseurs d'HPB concernés en raison de diverses insuffisances de ces réponses.⁴³⁰ La Commission a considéré "le manque de coopération de la part des pouvoirs publics indonésiens et des fournisseurs d'HPB" comme "une indication supplémentaire du fait que les fournisseurs d'HPB obéissaient à un commandement des pouvoirs publics indonésiens, visant à soutenir les producteurs de biodiesel".⁴³¹ D'après nous, ces aspects des Règlements provisoire et définitif de la Commission indiquent clairement que celle-ci a établi la

⁴²⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 134.

⁴²⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 137.

⁴²⁹ Pas de mise en relief dans l'original.

⁴³⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 143 et 148.

⁴³¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 143.

détermination selon laquelle les fournisseurs d'HPB fixaient leurs prix sous l'influence des pouvoirs publics indonésiens sur la base des données de fait disponibles. Autrement dit, la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants.

7.250. Les propres communications de l'Union européenne confirment cette interprétation. Celle-ci explique que la Commission avait besoin d'obtenir des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants au moyen du questionnaire de l'annexe B, afin d'"évaluer si les fournisseurs d'HPB agissaient comme des opérateurs de marché rationnels"⁴³², de "comprendre correctement comment le marché de l'HPB fonctionnait"⁴³³, et de "comprendre la dynamique du marché de l'huile de palme directement par l'intermédiaire des fournisseurs d'HPB".⁴³⁴ L'Union européenne indique explicitement qu'il y avait des "lacunes" dans les renseignements nécessaires en raison des réponses insuffisantes des fournisseurs d'HPB et que la Commission a utilisé les "renseignements disponibles" pour combler les "lacunes en matière de preuve" qui en résultaient.⁴³⁵ Les explications de l'Union européenne confirment que la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants.

7.251. Nous notons que le fait que les fournisseurs d'HPB indépendants n'étaient pas des parties intéressées dans l'enquête sous-jacente n'affecte pas cette conclusion.⁴³⁶ Comme des groupes spéciaux antérieurs ont expliqué (et nous sommes d'accord avec eux), dans les situations dans lesquelles l'autorité n'utilise pas les renseignements communiqués par la partie intéressée à laquelle ces renseignements ont été demandés (par exemple en raison de la présentation incomplète ou tardive des renseignements demandés), la seule possibilité pour l'autorité de pallier le manque de renseignements résultant de l'absence de "renseignements nécessaires" est d'appliquer les données de fait disponibles conformément à l'article 12.7 de l'Accord SMC.⁴³⁷ En l'espèce, la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de faire en sorte que certains renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués, mais n'a pas reçu ces renseignements.⁴³⁸ Comme l'Union européenne elle-même le reconnaît, la Commission a comblé le "manque" de renseignements nécessaires qui en est résulté à l'aide des "renseignements disponibles". À notre avis, cela n'est rien d'autre qu'un recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants.

7.252. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons donc que la Commission a bien eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants. Nous allons maintenant examiner si elle a eu recours aux données de fait disponibles *au motif* que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués.

7.4.6.3.2.2 La Commission a-t-elle eu recours aux données de fait disponibles au motif que, selon les allégations, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués?

7.253. Dans la présente section, nous déterminons, à la lumière des Règlements provisoire et définitif, si l'Indonésie présume à juste titre que la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB *au motif* que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués. L'Union européenne estime que l'Indonésie suppose à tort que la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des

⁴³² Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphe 278.

⁴³³ Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphe 282.

⁴³⁴ Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphe 285.

⁴³⁵ Union européenne, réponses à la question n° 89, paragraphe 295, et à la question n° 90, paragraphes 306 et 307, du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 478 et 481.

⁴³⁶ Nous notons également à cet égard que notre analyse de la section 7.4.6.3.2.2 révèle que le motif pour lequel la Commission a eu recours aux données de fait disponibles n'était pas que les fournisseurs d'HPB indépendants n'avaient pas coopéré de plein droit en tant que parties intéressées. En fait, le motif pour lequel la Commission a fait cela était que les pouvoirs publics indonésiens ne s'étaient pas acquittés de leur "responsabilité" de faire en sorte que les renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués.

⁴³⁷ Rapports des Groupes spéciaux *CE – Saumon (Norvège)*, paragraphe 7.348; *Corée – Barres en acier inoxydable*, appel formé le 22 janvier 2021, paragraphe 7.194.

⁴³⁸ Voir les paragraphes 7.255 à 7.258.

renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants *en raison* du prétendu fait que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fait en sorte que les fournisseurs d'HPB indépendants communiquent les renseignements demandés.⁴³⁹ L'Union européenne affirme au contraire que le fait que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas communiqué de renseignements *concernant PTPN* a constitué *le fondement* ayant permis à la Commission de combler les lacunes en matière de preuve pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants.⁴⁴⁰ Selon elle, à partir du moment où les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements nécessaires concernant PTPN, cela a mis la Commission "dans la situation où il [était] nécessaire d'avoir recours aux données de fait disponibles". L'Union européenne fait valoir que l'article 12.7 permettait à la Commission de combler également les "lacunes causées par le manque de coopération additionnel et distinct d'autres entités auxquelles [la Commission avait] demandé des renseignements".⁴⁴¹

7.254. Nous ne souscrivons pas à la qualification des faits donnée par l'Union européenne. Nous estimons que seul le fait que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements nécessaires *concernant les fournisseurs d'HPB indépendants* aurait pu servir de base à la Commission pour avoir recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants, et non le fait que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements nécessaires *concernant PTPN*. De fait, la manière même dont l'Union européenne formule son argument présuppose l'existence d'un manque de coopération additionnel et distinct" de la part des fournisseurs d'HPB indépendants. En l'absence d'un "manque de coopération additionnel et distinct" de la part des fournisseurs d'HPB indépendants, nous ne voyons pas comment la Commission aurait pu appliquer les données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant ces entités au motif qu'il y avait un manque de coopération de la part de PTPN qui était sans rapport.

7.255. Nous notons également que certaines déclarations de la Commission révèlent que, en fait, celle-ci attendait des pouvoirs publics indonésiens davantage que la simple transmission du questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB indépendants. Au considérant 96 du Règlement provisoire, la Commission relève ce qui suit:

En l'absence d'une coopération suffisante, la Commission n'a pas été en mesure de recueillir toutes les informations qu'elle estimait pertinentes aux fins de ses conclusions dans le cadre de la présente enquête. Plus précisément, la Commission *n'a pas pu obtenir des pouvoirs publics indonésiens* d'informations sur le marché de l'huile de palme *sur la base d'informations directes fournies par les fournisseurs d'HPB* et ne dispose pas d'informations complètes sur le rôle de PTPN sur ce marché pour ce qui est de [la branche de production de] biodiesel.⁴⁴²

7.256. Dans ce passage, la Commission indique qu'elle "n'a pas pu obtenir des pouvoirs publics indonésiens ... d'informations directes fournies par les fournisseurs d'HPB". Selon ses propres termes, la Commission s'attendait non seulement à ce que les pouvoirs publics indonésiens transmettent les questionnaires de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB indépendants, mais s'attendait aussi à obtenir des pouvoirs publics indonésiens des renseignements concernant ces fournisseurs. Cette interprétation est en outre renforcée par le considérant 159 du Règlement définitif, qui indique ce qui suit:

La Commission a également fait observer que les questionnaires envoyés aux fournisseurs indépendants d'HPB faisaient partie du questionnaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens et que, dès lors, la responsabilité de la coordination, de la collecte et de l'envoi en temps utile des réponses complètes incombait entièrement à ces derniers.⁴⁴³

7.257. Comme l'Union européenne le souligne, il apparaît que le passage cité se rapporte à la question de savoir si la Commission avait envoyé des rappels indiquant à certains fournisseurs d'HPB,

⁴³⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 471.

⁴⁴⁰ Union européenne, réponse à la question n° 90 du Groupe spécial, paragraphe 307; deuxième communication écrite, paragraphe 481.

⁴⁴¹ Union européenne, réponse à la question n° 90 du Groupe spécial, paragraphe 307.

⁴⁴² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 96. (pas de mise en relief dans l'original)

⁴⁴³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 159.

n'ayant pas présenté de "version non confidentielle" de leurs réponses, qu'ils devaient le faire. Or nous estimons que la déclaration révèle néanmoins que la Commission attendait des pouvoirs publics indonésiens qu'ils fassent plus que simplement transmettre le questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs concernés. En effet, de l'avis de la Commission, les pouvoirs publics indonésiens avaient "la responsabilité de la coordination, de la collecte et de l'envoi en temps utile des réponses complètes".

7.258. Les déclarations de la Commission examinées plus haut révèlent donc que celle-ci tenait les pouvoirs publics indonésiens pour responsables de l'absence des renseignements demandés aux fournisseurs d'HPB indépendants. Par conséquent, ces déclarations montrent en outre que la Commission a eu recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements manquants concernant les fournisseurs d'HPB indépendants *en raison du prétendu fait que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fait en sorte que les fournisseurs d'HPB indépendants communiquent les renseignements demandés.*

7.4.6.3.2.3 La Commission a-t-elle fait erreur en ayant recours aux données de fait disponibles au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués?

7.259. En examinant le troisième postulat, nous déterminons si la Commission aurait raisonnablement pu traiter le fait que les pouvoirs publics indonésiens ne se sont pas acquittés de cette "responsabilité" comme l'un quelconque des trois motifs envisagés à l'article 12.7 de l'Accord SMC, de sorte que son recours aux données de fait disponibles serait valable. L'Indonésie soutient que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles au motif que, selon les allégations, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant des entités indépendantes d'eux soient communiqués.⁴⁴⁴ D'après l'Indonésie, la Commission aurait dû directement demander les renseignements dont elle avait besoin aux fournisseurs d'HPB indépendants, au lieu d'en attribuer à tort la responsabilité aux pouvoirs publics indonésiens.⁴⁴⁵ L'Indonésie soutient que, en transmettant les questionnaires de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB indépendants, elle s'est acquittée de son obligation et qu'aucune culpabilité des pouvoirs publics indonésiens ne découle de toute insuffisance des réponses.⁴⁴⁶ Selon l'Indonésie, la Commission ne disposait donc d'aucun fondement pour recourir aux données de fait disponibles dans ces circonstances.

7.260. L'Union européenne fait valoir que, en l'absence de renseignements pertinents, la Commission était en droit de recourir aux données de fait disponibles pour éviter une situation dans laquelle l'enquête était entravée en raison de l'absence de ces renseignements, même si les renseignements concernaient des entités non détenues par les pouvoirs publics.⁴⁴⁷ Comme l'Union européenne le laisse entendre à juste titre, la possibilité de recourir aux données de fait disponibles au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC est destinée à permettre aux autorités chargées de l'enquête de remédier à un manque de renseignements nécessaires pour achever une enquête. Toutefois, l'article 12.7 n'autorise pas un recours aux données de fait disponibles pour toutes les situations concevables dans lesquelles il peut manquer à l'autorité chargée de l'enquête des renseignements nécessaires aux fins de sa détermination. Au contraire, en droit, l'autorité chargée de l'enquête peut avoir recours aux données de fait disponibles uniquement si elle établit de manière positive l'existence de l'un quelconque des trois cas de figure prévus à l'article 12.7 de l'Accord SMC. À cet égard, nous notons les constatations ci-après, formulées par le Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*:

Nous avons déterminé plus haut que l'article 12.7 de l'Accord SMC limitait les circonstances dans lesquelles une autorité chargée de l'enquête pouvait recourir aux données de fait disponibles à celles où une partie intéressée "refus[ait] de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les communiqu[ait] pas dans un délai raisonnable, ou entrav[ait] le déroulement de l'enquête de façon notable". L'Accord SMC ne prévoit pas d'autres possibilités; par exemple les cas où l'autorité chargée de

⁴⁴⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 523, 526 et 531; réponse à la question n° 88 du Groupe spécial.

⁴⁴⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 528, 531 et 532.

⁴⁴⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 527 et 530; deuxième communication écrite, paragraphes 293 et 296.

⁴⁴⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1012 et 1013.

l'enquête n'apprend qu'à un stade très avancé de l'enquête qu'elle a besoin de renseignements qu'elle n'a pas demandés au cours de l'enquête et qui sont nécessaires pour établir ses déterminations finales concernant le subventionnement ou le dommage.⁴⁴⁸

7.261. Des rapports de groupes spéciaux antérieurs donnent des exemples de situations dans lesquelles une autorité ne peut pas recourir aux données de fait disponibles, même en l'absence de renseignements "nécessaires". Dans l'affaire *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, le Groupe spécial a noté que, si "des facteurs externes qui échapp[aient] au contrôle" d'une partie intéressée l'avaient empêchée de fournir les renseignements nécessaires, l'autorité chargée de l'enquête n'aurait pas pu raisonnablement conclure que cette partie n'avait pas coopéré.⁴⁴⁹ Le Groupe spécial *Corée – Barres en acier inoxydable*, à l'instar d'un certain nombre d'autres groupes spéciaux, a noté que, si une partie intéressée n'était pas informée des renseignements qui lui étaient demandés, "on ne [pouvait] pas plausiblement dire qu'elle [avait] "refus[é] de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les [avait] [pas] communiqu[és]".⁴⁵⁰ Des groupes spéciaux antérieurs ont également noté que le fait qu'un Membre intéressé/une partie intéressée ne coopérait pas n'entraînait les conséquences prévues par l'article 12.7 que si l'autorité chargée de l'enquête avait elle-même agi de manière raisonnable, objective et impartiale.⁴⁵¹

7.262. Par conséquent, la question qui se pose à nous pour déterminer si le recours de la Commission aux données de fait disponibles était conforme à l'article 12.7, n'est pas simplement de savoir s'il manquait à la Commission les renseignements qui étaient nécessaires aux fins de sa détermination. La question est plutôt de savoir si, dans les circonstances de l'affaire, la Commission a établi objectivement que les pouvoirs publics indonésiens "[avaient] refus[é] de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les [avaient] [pas] communiqu[és] dans un délai raisonnable, ou [avaient] entrav[é] le déroulement de l'enquête de façon notable", de sorte que la Commission avait pu recourir à bon droit aux données de fait disponibles.⁴⁵² Spécifiquement, nous devons déterminer si l'absence de réponses complètes au questionnaire de l'annexe B de la part des fournisseurs d'HPB concernés aurait pu raisonnablement conduire une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale à estimer que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas communiqué les renseignements nécessaires ou avaient entravé le déroulement de l'enquête de façon notable.

7.263. Selon l'Indonésie, la réponse est non. L'Indonésie affirme qu'elle a transmis les questionnaires de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB concernés et a fourni à la Commission les reçus postaux pertinents comme éléments de preuve.⁴⁵³ Elle affirme que le fait que plusieurs fournisseurs d'HPB indépendants ont envoyé leur réponse à la Commission (même si ces réponses n'étaient pas, de l'avis de la Commission, entièrement satisfaisantes) constitue un élément de preuve indiquant que les pouvoirs publics indonésiens ont coopéré avec la Commission en transmettant dûment le questionnaire de l'annexe B.⁴⁵⁴ Elle soutient que, dans la mesure où il y avait des défauts dans les réponses reçues et/ou des réponses manquantes, il ne pouvait pas raisonnablement être considéré, sur cette base, que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré avec la Commission, étant

⁴⁴⁸ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 16.16.

⁴⁴⁹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphe 7.115. Même si le Groupe spécial a formulé cette constatation au titre du paragraphe 7 de l'Annexe II de l'Accord antidumping, le principe qu'il a énoncé est néanmoins pertinent pour la question dont nous sommes saisis.

⁴⁵⁰ Rapport du Groupe spécial *Corée – Barres en acier inoxydable*, appel formé le 22 janvier 2021, paragraphes 7.188 et 7.196. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, note de bas de page 211; *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 16.9, 16.15 et 16.16; et *Chine – AMGO*, paragraphes 7.447 et 7.448.

⁴⁵¹ Rapports des Groupes spéciaux *Maroc – Acier laminé à chaud (Turquie)*, paragraphe 7.92; *Guatemala – Ciment II*, paragraphe 8.251.

⁴⁵² En outre, nous notons à ce stade que les fournisseurs d'HPB indépendants n'étaient pas eux-mêmes des parties intéressées et que les deux parties sont d'avis que le manque de coopération de ces fournisseurs à titre individuel n'était pas, et n'aurait pas pu être, le fondement du recours aux données de fait disponibles. (Union européenne, réponse à la question n° 89, paragraphe 294, et à la question n° 90, paragraphes 304 et 305, du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 456 et 470; et Indonésie, réponse à la question n° 89 du Groupe spécial, page 53)

⁴⁵³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 527.

⁴⁵⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 530.

donné qu'ils n'ont pas de pouvoir sur les fournisseurs d'HPB indépendants.⁴⁵⁵ Selon l'Indonésie, la Commission elle-même aurait dû demander directement les renseignements à ces entités.⁴⁵⁶

7.264. Nous notons que rien dans l'article 12.7 de l'Accord SMC n'exclut *a priori* la possibilité que l'autorité chargée de l'enquête puisse légitimement exiger d'un Membre intéressé ou d'une partie intéressée qu'il ou elle fournisse des renseignements concernant une autre entité. De fait, le Groupe spécial *Corée – Certains papiers* n'a pas été convaincu par l'affirmation de l'Indonésie (dans ce différend) selon laquelle, parce que les exportateurs visés par l'enquête éprouvaient des difficultés à obtenir les renseignements demandés concernant une entité qu'ils ne contrôlaient pas, le recours de l'autorité aux données de fait disponibles était inapproprié. Il a noté qu'il y avait "des éléments communs considérables aux plans de la propriété et de la gestion" entre les exportateurs visés par l'enquête et l'entité au sujet de laquelle les renseignements étaient demandés. Il a également noté que, bien que les exportateurs visés par l'enquête aient affirmé qu'ils ne pouvaient pas obliger l'entité pertinente à fournir les renseignements demandés, ils avaient néanmoins été en mesure de le faire ultérieurement.⁴⁵⁷

7.265. Nous reconnaissons que les faits de la présente affaire et ceux du différend *Corée – Certains papiers* ne sont pas identiques. Ce différend concernait des entités en propriété commune, alors que la présente affaire concerne les pouvoirs publics indonésiens et des entités indépendantes. Néanmoins, les constatations du Groupe spécial dans cette affaire illustrent la manière dont l'autorité chargée de l'enquête peut, en fonction des circonstances, légitimement demander à un Membre intéressé ou à une partie intéressée de communiquer des renseignements au sujet d'une entité autre que lui-même ou elle-même. Nous partageons ce point de vue. Nous relevons en outre que plusieurs tierces parties au présent différend partagent aussi ce point de vue.⁴⁵⁸ Nous estimons donc, conformément à l'article 12.7, que rien n'empêchait *a priori* la Commission de chercher à obtenir des renseignements auprès des pouvoirs publics indonésiens concernant des fournisseurs d'HPB indépendants. Toutefois, la question de savoir si le fait allégué que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas communiqué ces renseignements aurait pu constituer un fondement valable pour l'application des données de fait disponibles est une question distincte.

7.266. À notre avis, cette question dépend du point de savoir si la nature des renseignements demandés était telle que les pouvoirs publics indonésiens auraient pu raisonnablement les obtenir.⁴⁵⁹ Par ailleurs, nous considérons comme pertinente la question de savoir si les pouvoirs publics indonésiens ont fait des efforts raisonnables pour obtenir les renseignements demandés et s'ils ont porté à la connaissance de la Commission toute difficulté rencontrée pour obtenir ces renseignements. Nous notons en outre dans ce contexte que, dans l'affaire *États-Unis – Acier laminé à chaud*, l'Organe d'appel a constaté que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 6.8 de l'Accord antidumping en ayant recours aux données de fait disponibles sur la base du fait qu'une partie intéressée n'avait pas fourni les renseignements demandés concernant une entité distincte. Pour parvenir à cette constatation, l'Organe d'appel a noté que les renseignements demandés "n'étaient pas connus[,] ... et n'étaient pas en [la] possession[,] de" la partie intéressée à laquelle ces renseignements avaient été demandés. L'Organe d'appel a également noté que les renseignements concernaient les opérations d'une entité autre que la partie intéressée à qui ces

⁴⁵⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 529 et 531.

⁴⁵⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 529 et 531.

⁴⁵⁷ Rapport du Groupe spécial *Corée – Certains papiers*, paragraphe 7.51.

⁴⁵⁸ Australie, réponse en tant que tierce partie à la question n° 11 du Groupe spécial, paragraphe 10; États-Unis, réponse en tant que tierce partie à la question n° 11 du Groupe spécial, paragraphe 57.

⁴⁵⁹ Les Règlements provisoire et définitif révèlent que la Commission attendait des pouvoirs publics indonésiens, soit qu'ils recueillent et lui communiquent eux-mêmes les renseignements demandés concernant les fournisseurs d'HPB indépendants, soit qu'ils fassent en sorte que les fournisseurs d'HPB concernés lui présentent ces renseignements (voir, par exemple, le Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 96, dans lequel la Commission indique qu'elle "n'a pas pu obtenir des pouvoirs publics indonésiens" de renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants; et le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 159, dans lequel la Commission indique que la "responsabilité de la coordination, de la collecte et de l'envoi en temps utile des réponses complètes [des fournisseurs d'HPB indépendants] incombait entièrement [aux pouvoirs publics indonésiens]"). Lorsque nous évoquons la question de savoir si les pouvoirs publics indonésiens auraient pu "obtenir" les renseignements demandés, nous renvoyons, collectivement et de manière interchangeable, à l'un ou l'autre des moyens par lesquels la Commission attendait des pouvoirs publics indonésiens qu'ils fassent en sorte que les renseignements pertinents soient communiqués.

renseignements avaient été demandés, et étaient uniquement connus de cette entité.⁴⁶⁰ Nous serons guidés, dans notre analyse, par ces considérations.

7.267. L'Union européenne reconnaît qu'elle avait demandé la coopération des pouvoirs publics indonésiens afin de recevoir des renseignements provenant d'entités qui étaient "indépendantes" d'eux.⁴⁶¹ Nous notons qu'elle décrit une partie des renseignements demandés au moyen du questionnaire de l'annexe B comme suit:

L'annexe B comprenait des demandes concernant des renseignements qualitatifs sur les circuits de vente et le processus de vente (questions 3 a) à e)), ainsi que des données quantitatives sur les prix de l'HPB (question 3 g) et tableau 5 du mini-questionnaire inclus) et sur la rentabilité des ventes d'HPB (questions 3 g) à h) et tableau 6 du mini-questionnaire inclus), tant sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation.⁴⁶²

7.268. Il ne s'agit pas d'une description exhaustive du champ des renseignements demandés dans le questionnaire de l'annexe B. Toutefois, le passage cité révèle que les pouvoirs publics indonésiens n'auraient pas pu facilement obtenir grand-chose parmi les renseignements demandés, tels que les renseignements commerciaux concernant les circuits de vente ou les ventes à l'exportation de ces fournisseurs d'HPB indépendants. À cet égard, nous notons que l'Union européenne ne nous a pas présenté d'éléments de preuve indiquant que les pouvoirs publics indonésiens avaient à leur disposition, dans le cadre de leur système national, tout moyen permettant d'obtenir ces renseignements commerciaux concernant des entités privées non liées ou obligeant ces entités à présenter ces renseignements à la Commission.

7.269. En outre, nous notons que les éléments de preuve versés au dossier révèlent que les pouvoirs publics indonésiens ont informé la Commission que, selon leur interprétation de l'obligation qu'ils avaient envers la Commission, celle-ci se limitait à la transmission du questionnaire aux fournisseurs pertinents. La réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission indiquant son intention d'appliquer les données de fait disponibles est pertinente:

Comme les pouvoirs publics indonésiens l'ont indiqué, 12 [des fournisseurs d'HPB] ont répondu. Malgré tous les moyens mis en œuvre, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas été en mesure de les convaincre tous de répondre. Quoi qu'il en soit, ils ont bel et bien accompli une partie considérable de la tâche qui incombait essentiellement à l'autorité chargée de l'enquête (la Commission européenne).

...

Si, malgré tous les efforts déployés par les pouvoirs publics indonésiens et les sociétés visées par l'enquête, le reste des fournisseurs [indépendants] n'ont pas répondu à l'annexe B et au mini-questionnaire, ce fait allégué dépasse véritablement le cadre du contrôle et des obligations des pouvoirs publics indonésiens. Ceux-ci n'ont pas de pouvoir sur ces fournisseurs [indépendants] et aucune culpabilité ne devrait leur être attribuée, ni être créée là où il n'y en a pas. Les allégations implicites à cet égard visant les pouvoirs publics indonésiens sont dénuées de fondement.⁴⁶³

7.270. Ainsi, les pouvoirs publics indonésiens ont informé la Commission de leurs vues concernant l'étendue limitée de leur responsabilité et lui ont fait savoir qu'ils n'avaient "pas de pouvoir sur ces fournisseurs indépendants" et que, par conséquent, la présentation des réponses de ceux-ci au questionnaire de l'annexe B "dépass[ait] véritablement le cadre [de leur] contrôle". Nous notons que

⁴⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 105.

⁴⁶¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 459; réponse à la question n° 120 du Groupe spécial, paragraphe 113.

⁴⁶² Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphe 281.

⁴⁶³ Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la lettre de la Commission du 22 mai 2019 (pièce IDN-6 (RCC)), pages 4 et 5. Le 14 mars 2019, les pouvoirs publics indonésiens ont en outre indiqué dans leur réponse à la demande d'informations complémentaires de la Commission qu'"[ils s'étaient] acquittés de leur obligation de communiquer l'annexe B et les mini-questionnaires aux fournisseurs d'HPB indonésiens concernés". (Réponse des pouvoirs publics indonésiens à la demande d'informations complémentaires (pièce IDN-8 (RCC)), page 9)

l'Union européenne n'a présenté aucun élément de preuve versé au dossier contredisant la position clairement exprimée par les pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les fournisseurs d'HPB indépendants échappaient à leur contrôle.

7.271. Nous notons également qu'il n'est pas contesté par les parties que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des reçus postaux attestant la transmission du questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB concernés. L'Union européenne affirme que, bien que les pouvoirs publics indonésiens aient allégué qu'ils avaient tenté de contacter les fournisseurs par téléphone et de se rendre dans leurs locaux pour les informer de l'existence du questionnaire de la Commission, ils n'ont pas fourni d'éléments de preuve montrant qu'ils avaient effectivement déployé ces efforts.⁴⁶⁴ Nous estimons, toutefois, que les reçus postaux indiquant l'envoi du questionnaire démontrent la coopération des pouvoirs publics indonésiens à la "transmission" du questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs concernés. Nous partageons en outre l'avis de l'Indonésie selon lequel le fait que plusieurs fournisseurs d'HPB ont fourni des réponses (quoique incomplètes à certains égards) à la Commission confirme que les pouvoirs publics indonésiens avaient réussi à porter le questionnaire à la connaissance de certains des fournisseurs.

7.272. L'Union européenne soutient que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait tout leur possible pour coopérer avec la Commission en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants, car ils ont présenté des éléments de preuve *concernant PTPN* "extrêmement tard".⁴⁶⁵ Nous notons, toutefois, que les actions des pouvoirs publics indonésiens concernant PTPN constituent une question complètement distincte de leurs actions concernant les fournisseurs d'HPB indépendants. PTPN est une entité publique. La Commission a constaté que PTPN était sous le contrôle des pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, elle pouvait attendre des pouvoirs publics indonésiens qu'ils interviennent davantage, s'agissant de la réponse de PTPN au questionnaire de l'annexe B. En revanche, elle ne pouvait pas raisonnablement avoir les mêmes attentes envers les pouvoirs publics indonésiens pour ce qui était des fournisseurs d'HPB indépendants. En conséquence, même s'il pouvait raisonnablement être considéré que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré suffisamment avec la Commission en ce qui concerne PTPN, cela ne signifie pas que cela suffisait pour considérer de la même façon que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants.

7.273. L'Union européenne affirme que "les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas pris toutes les mesures qu'ils auraient pu raisonnablement prendre pour obtenir des réponses des autres fournisseurs d'HPB".⁴⁶⁶ En réponse à notre question invitant l'Union européenne à préciser les mesures que les pouvoirs publics indonésiens auraient pu prendre à cet égard, celle-ci a expliqué qu'ils auraient pu envoyer aux fournisseurs d'HPB indépendants des "rappels" concernant leurs réponses au questionnaire de l'annexe B en attente.⁴⁶⁷ À cet égard, nous notons que l'Union européenne ne nous indique aucune communication versée au dossier dans laquelle la Commission a demandé aux pouvoirs publics indonésiens d'envoyer ces rappels. Selon nous, même si les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas envoyé ces rappels, cela ne signifie pas que la Commission aurait pu raisonnablement conclure qu'ils n'avaient pas coopéré avec elle d'une manière qui justifierait le recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants.

7.274. Par ailleurs, l'Union européenne relève que le questionnaire de l'annexe B faisait partie du questionnaire plus général destiné aux pouvoirs publics indonésiens et affirme que la Commission leur a demandé de transmettre les questionnaires aux fournisseurs d'HPB concernés parce qu'ils étaient "les mieux placés" pour contacter de nombreux fournisseurs et obtenir une réponse.⁴⁶⁸ Toutefois, à notre avis, ce fait ne se traduit pas automatiquement, en lui-même et à lui seul, par une obligation des pouvoirs publics indonésiens en ce qui concerne "la coordination, ... la collecte et ... l'envoi en temps utile des réponses complètes". Si, par ailleurs, on ne pouvait pas raisonnablement attendre des pouvoirs publics indonésiens qu'ils obtiennent certains renseignements, le fait que ces renseignements sont demandés dans un questionnaire qui leur est adressé est dénué d'importance. En outre, comme le Groupe spécial *États-Unis – Papier supercalandré* l'a donné à entendre, le fait

⁴⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1005 et 1006.

⁴⁶⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 994.

⁴⁶⁶ Union européenne, réponse à la question n° 89 du Groupe spécial, paragraphe 302.

⁴⁶⁷ Union européenne, réponse à la question n° 120 du Groupe spécial, paragraphe 112.

⁴⁶⁸ Union européenne, réponse à la question n° 91 du Groupe spécial, paragraphe 308; deuxième communication écrite, paragraphe 360; et réponse à la question n° 120 du Groupe spécial, paragraphe 111.

qu'il serait "peu pratique ou irréalisable" qu'une autorité satisfasse aux prescriptions de l'article 12.7 ne peut pas modifier les obligations énoncées dans l'Accord sur l'OMC.⁴⁶⁹

7.275. L'Union européenne fait par ailleurs valoir que, du fait que les pouvoirs publics indonésiens se sont servis des fournisseurs d'HPB comme intermédiaires pour accorder une subvention aux producteurs de biodiesel, toute "charge incombant aux opérateurs privés de fournir des renseignements" constitue l'"effet secondaire de l'action des pouvoirs publics indonésiens".⁴⁷⁰ Nous ne partageons pas l'avis de l'Union européenne dans la mesure où celle-ci donne à entendre que l'action de charger ou d'ordonner des pouvoirs publics indonésiens à l'égard des fournisseurs d'HPB indépendants suppose que les pouvoirs publics indonésiens seraient nécessairement responsables de la collecte, de la coordination et de l'envoi en temps utile des réponses à l'annexe B de ces fournisseurs d'HPB. Pour commencer, la Commission aurait pu déterminer l'existence de toute action de charger ou d'ordonner seulement *après* avoir recueilli et examiné les renseignements pertinents.⁴⁷¹ Logiquement, le transfert de la responsabilité en matière de collecte de renseignements qui incombe à l'autorité chargée de l'enquête vers les pouvoirs publics visés par l'enquête ne peut pas être justifié sur la base d'allégations concernant l'existence d'une action de charger ou d'ordonner avant que toute action de charger ou d'ordonner ait été établie. De plus, la question de savoir si on pouvait raisonnablement attendre des pouvoirs publics en question qu'ils obtiennent les renseignements demandés concernant des entités indépendantes dépendrait encore de la nature des renseignements demandés, et non de la nature de la subvention qui peut exister.

7.276. Pour résumer les considérations qui précèdent, nous estimons que l'Indonésie a montré que la Commission ne pouvait raisonnablement pas attendre des pouvoirs publics indonésiens qu'ils obtiennent grand-chose parmi les renseignements demandés. Les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué à la Commission que leur responsabilité se limitait à la "transmission" du questionnaire de l'annexe B aux fournisseurs d'HPB concernés, comme elle l'avait demandé. Ils ont en outre fourni des éléments de preuve montrant qu'ils avaient bel et bien transmis le questionnaire aux fournisseurs concernés et ont expliqué à la Commission que faire en sorte que les fournisseurs y répondent dûment dépassait le cadre de leur contrôle. L'Union européenne n'a présenté aucun élément de preuve contredisant la position clairement exprimée par les pouvoirs publics indonésiens selon laquelle les fournisseurs d'HPB indépendants échappaient à leur contrôle. Elle n'a pas non plus avancé tout autre argument convaincant expliquant pourquoi il pouvait raisonnablement être compris que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas communiqué les renseignements nécessaires ou avaient entravé le déroulement de l'enquête de façon notable, en l'absence de réponses complètes des fournisseurs d'HPB indépendants.

7.277. Par conséquent, nous estimons que la Commission a essentiellement eu recours aux données de fait disponibles sans disposer d'un fondement raisonnable montrant que les pouvoirs publics indonésiens "[avaient] refus[é] de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les [avaient] [pas] communiqué[és]" en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants. Nous reconnaissons donc le bien-fondé de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fait en sorte que des renseignements concernant les fournisseurs d'HPB indépendants soient communiqués.

⁴⁶⁹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papier supercalandré*, paragraphes 5.57 et 5.81.

⁴⁷⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1000 et 1001.

⁴⁷¹ Dans ses observations sur le rapport intérimaire, l'Union européenne affirme qu'un manque de coopération de la part des fournisseurs d'HPB indépendants peut constituer une partie des éléments de preuve utilisés pour conclure qu'ils ont fait l'objet d'une action de charger/d'ordonner. Elle fait valoir qu'on pourrait faire reposer une constatation de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner sur des éléments de preuve circonstanciels. Nous notons à cet égard que, dans la mesure où le manque de coopération des fournisseurs d'HPB indépendants est utilisé comme un élément de preuve de l'existence d'une action de charger ou d'ordonner, ce manque de coopération lui-même ne peut être établi qu'*après* que l'autorité chargée de l'enquête aura cherché à recueillir en premier lieu des renseignements auprès de fournisseurs d'HPB indépendants. Le transfert de la responsabilité de collecter des renseignements à l'autorité chargée de l'enquête aux pouvoirs publics visés par l'enquête *ab initio* ne peut se justifier sur la base de la possibilité que les fournisseurs d'HPB indépendants pourraient, lorsqu'ils seront approchés par l'autorité, ne pas coopérer et que le manque de coopération pourrait à son tour être utilisé par l'autorité pour établir l'existence d'une action de charger ou d'ordonner.

7.4.6.3.3 Question de savoir si la Commission a indûment écarté des renseignements communiqués par des fournisseurs d'HPB indépendants

7.278. L'Indonésie fait valoir que, en s'appuyant sur les données de fait disponibles concernant la politique de prix de PTPN et son incidence sur le marché indonésien de l'HPB, la Commission n'a pas tenu compte des renseignements qui avaient été communiqués par d'autres fournisseurs d'HPB. D'après l'Indonésie, si la Commission avait formulé des constatations sur la base des réponses à l'annexe B des fournisseurs d'HPB indépendants (l'Indonésie fait référence en particulier aux réponses communiquées par "huit des fournisseurs liés à Wilmar"), elle aurait constaté que "la politique de prix de PTPN n'avait pas fait baisser les prix de l'HPB sur le marché indonésien dans son ensemble".⁴⁷² L'Indonésie affirme que les renseignements communiqués par les fournisseurs d'HPB concernés montrent que ces fournisseurs étaient rentables, ce qui démontre qu'ils suivent les prix de PTPN parce que ceux-ci "sont jugés adéquats, compte tenu des conditions du marché existantes, et suffisants pour réaliser des bénéfices".⁴⁷³

7.279. L'Union européenne fait valoir que les fournisseurs d'HPB concernés avaient communiqué très peu de renseignements et que ces renseignements n'expliquaient pas l'alignement des prix sur ceux de PTPN.⁴⁷⁴

7.280. Nous notons que l'Union européenne a affirmé – et l'Indonésie ne le conteste pas – que, parmi les réponses à l'annexe B des neuf fournisseurs d'HPB figurant au dossier de la Commission, seules celles de trois fournisseurs contenaient des renseignements sur la rentabilité ainsi que les comptes vérifiés pertinents.⁴⁷⁵ L'Indonésie n'a pas expliqué comment les renseignements sur la rentabilité étayés par les comptes, qui concernaient seulement trois fournisseurs d'HPB, auraient pu amener la Commission à conclure que "la politique de prix de PTPN n'avait pas fait baisser les prix de l'HPB sur le marché indonésien dans son ensemble"⁴⁷⁶, alors qu'il y avait plusieurs autres fournisseurs d'HPB sur le marché dont les niveaux de rentabilité étaient inconnus.

7.281. Nous rappelons que la Commission a conclu que les activités de PTPN dans le secteur de l'HPB n'étaient pas rentables d'après les propres comptes vérifiés de PTPN à l'échelle de l'entreprise pour les années 2016 et 2017, étant donné que PTPN n'avait pas communiqué de renseignements sur la rentabilité concernant spécifiquement l'HPB dans un délai raisonnable. L'Indonésie n'explique pas pourquoi les renseignements concernant la rentabilité d'autres fournisseurs d'HPB étaient plus pertinents, pour déterminer si les prix de l'HPB de PTPN étaient rationnels, que les renseignements concernant la propre rentabilité globale de PTPN. En conséquence, nous rejetons l'argument de l'Indonésie selon lequel la Commission a indûment écarté des renseignements communiqués par les fournisseurs d'HPB concernés.

7.4.7 Conclusion

7.282. Pour les raisons que nous avons exposées plus haut dans les sections 7.4.2 à 7.4.6, nous constatons que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en déterminant que, au moyen d'une série de mesures, y compris une taxe à l'exportation et un prélèvement à l'exportation, et en agissant *de facto* comme des faiseurs de prix sur le marché intérieur de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens avaient incité les producteurs d'HPB nationaux à vendre de l'HPB localement et avaient ainsi chargé les fournisseurs d'HPB privés de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquante, ou leur avaient ordonné de le faire. Nous constatons en outre que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 2) et 32.1 de l'Accord SMC en déterminant que la même "série" de mesures pouvait être considérée comme une forme de "soutien des revenus ou des prix" en faveur des producteurs de biodiesel au sens de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, ce qui fournit une base subsidiaire pour établir que les pouvoirs publics indonésiens subventionnent la branche de production de biodiesel.

⁴⁷² Indonésie, réponse à la question n° 92 du Groupe spécial, page 54; première communication écrite, paragraphe 538; et deuxième communication écrite, paragraphe 301.

⁴⁷³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 299.

⁴⁷⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 485.

⁴⁷⁵ Union européenne, réponse à la question n° 88 du Groupe spécial, paragraphe 291.

⁴⁷⁶ Indonésie, réponse à la question n° 92 du Groupe spécial, page 54.

7.283. Compte tenu de ces constatations, nous nous abstenons de nous prononcer sur l'allégation additionnelle de l'Indonésie selon laquelle la Commission a fait erreur dans son évaluation, en n'établissant pas que la fourniture d'HPB était une fonction qui faisait ordinairement partie de la pratique des pouvoirs publics dans l'ordre juridique indonésien, de manière à satisfaire aux prescriptions de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. Nous nous abstenons également de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie au titre des articles 1.1 b) et 14 d) de l'Accord SMC et des articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC, s'agissant de l'évaluation de la Commission concernant l'avantage et la spécificité.

7.284. De plus, nous reconnaissons le bien-fondé de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont prétendument pas fait en sorte que les réponses à l'annexe B des fournisseurs d'HPB indépendants soient communiquées. En revanche, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 en ayant recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN. L'Indonésie n'a pas non plus établi que la Commission avait indûment écarté tout renseignement communiqué par des fournisseurs d'HPB indépendants lorsqu'elle a formulé des constatations concernant la question de savoir si PTPN avait fait baisser les prix de l'HPB en Indonésie ou autrement.

7.5 Détermination de la Commission selon laquelle les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie causent une menace de dommage important aux producteurs de biodiesel de l'UE

7.5.1 Introduction

7.285. Dans l'enquête correspondante, la Commission a déterminé que les importations subventionnées en provenance d'Indonésie menaçaient de causer un dommage important à la branche de production nationale. Elle est parvenue à cette détermination après avoir pris en considération l'incidence des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux, examiné la situation de la branche de production nationale, évalué certains facteurs de menace de dommage et déterminé qu'il existait un lien de causalité entre les importations visées et la menace de dommage important.

7.286. L'Indonésie formule une série d'allégations en rapport avec les constatations de la Commission:

- a. elle allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC parce qu'elle n'a pas procédé à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, de l'effet des importations dont il était allégué qu'elles étaient subventionnées sur les prix des producteurs de l'UE, et a donc indûment constaté qu'il y avait sous-cotation notable des prix et dépression notable des prix⁴⁷⁷;
- b. elle allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1, 15.4, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC parce qu'elle n'a pas procédé à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, de l'existence d'une menace de dommage et d'une situation économique fragile de sa branche de production nationale⁴⁷⁸;
- c. elle allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC lorsqu'elle a conclu que les facteurs de l'article 15.7 de cet accord pouvaient amener à conclure que d'autres importations en provenance d'Indonésie étaient imminentes et seraient dommageables⁴⁷⁹; et
- d. elle allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1, 15.2, 15.5, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC parce qu'elle n'a pas procédé à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, indiquant que les importations dont il était allégué qu'elles étaient subventionnées menaçaient de causer, par les effets du

⁴⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 336.

⁴⁷⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 377.

⁴⁷⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 239.

subventionnement, un dommage à la branche de production nationale; et parce que l'UE n'a pas veillé à ce que la menace de dommage causé à la branche de production nationale par d'autres facteurs, comme les importations en provenance d'Argentine, ne soit pas imputée aux importations dont il était allégué qu'elles étaient subventionnées.⁴⁸⁰

7.5.2 Allégations relatives à l'examen par la Commission de l'incidence des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux

7.287. Dans l'enquête en cause, la Commission a défini le produit visé par l'enquête comme étant le biodiesel, pur ou sous forme de mélange, originaire d'Indonésie. L'examen des tendances pertinentes pour l'évaluation du dommage a porté sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2015 et la fin de la période d'enquête, le 30 septembre 2018 (la période considérée).⁴⁸¹ La Commission a en outre pris en considération des données postérieures à la période d'enquête dans son analyse de la situation de la branche de production nationale.⁴⁸²

7.288. La présente section examine les allégations de l'Indonésie contestant les déterminations par la Commission de l'existence d'une sous-cotation des prix et d'une dépression des prix, son analyse de la situation de la branche de production nationale et son analyse des facteurs relatifs à une menace de dommage et à l'existence d'un "changement de circonstances" qui créerait une situation où la subvention causerait un dommage. Elle porte aussi sur les allégations de l'Indonésie concernant l'analyse du lien de causalité et l'analyse aux fins de la non-imputation effectuées par la Commission.

7.5.2.1 Allégations concernant l'examen des effets sur les prix par la Commission

7.289. L'Indonésie allègue que l'examen par la Commission des effets des importations de biodiesel indonésien sur les prix est incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC. Elle formule deux allégations principales⁴⁸³:

- a. La Commission n'a pas assuré la comparabilité des prix lorsqu'elle a examiné les effets des importations en provenance d'Indonésie sur les prix des produits similaires nationaux, n'a pas établi l'existence d'une sous-cotation des prix pour le produit dans son ensemble et n'a donc pas établi l'existence d'une sous-cotation notable des prix causée par les importations indonésiennes.
- b. La Commission n'a pas procédé à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, de l'effet des importations dont il était allégué qu'elles étaient subventionnées sur les prix des producteurs de l'UE, et a donc indûment constaté qu'il y avait sous-cotation notable des prix et dépression notable des prix.

7.290. Dans les sections suivantes, nous résumons d'abord les aspects factuels saillants de l'examen des effets sur les prix par la Commission. Nous exposons ensuite les principaux arguments des parties concernant cet examen. Vient ensuite l'évaluation par le Groupe spécial des allégations de l'Indonésie selon les critères juridiques pertinents.

7.5.2.2 Aspects factuels de la détermination de la Commission

7.291. La Commission a observé que le biodiesel pouvait être produit à partir de différentes matières premières. Le biodiesel produit en Indonésie est principalement de l'ester méthylique d'huile de palme (EMP), qui est dérivé de l'huile de palme. Le biodiesel produit dans l'Union européenne est essentiellement de l'ester méthylique de colza (EMC), qui est dérivé de l'huile de colza, bien que d'autres matières premières puissent être utilisées. L'EMP comme l'EMC sont des esters monoalkyles d'acide gras (EMAG), mais ils ont des propriétés physiques et chimiques différentes, y compris des températures limites de filtrabilité (TLF) différentes. La TLF correspond à la température à laquelle un carburant bouche un filtre à carburant, du fait de la cristallisation ou de la gélification de certains composants du carburant. D'une manière générale, sur le marché de l'UE, les biodiesels sont soit mélangés directement avec du diesel minéral, soit mélangés avec d'autres biodiesels pour obtenir

⁴⁸⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 499.

⁴⁸¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 13.

⁴⁸² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 321 à 341.

⁴⁸³ Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 3 a) et b).

une TLF particulière, avant d'être mélangés avec du diesel minéral pour produire le diesel vendu aux utilisateurs finals.

7.292. La Commission a déterminé que les consommateurs ne cherchaient pas particulièrement à connaître la matière première utilisée pour produire le biodiesel, mais exigeaient plutôt un produit qui présente un niveau minimal de TLF, qui variait en fonction de la saison et des conditions climatiques.⁴⁸⁴ Des produits présentant des niveaux supérieurs de TLF peuvent être vendus pendant les mois d'été dans les régions plus chaudes, tandis que pendant les mois d'hiver et dans les régions plus froides, du biodiesel affichant un niveau de TLF inférieur est requis.⁴⁸⁵

7.293. La Commission a constaté qu'en raison de son niveau élevé de TLF, l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) n'était normalement pas mélangé seul avec du diesel minéral. Il est généralement mélangé avec d'autres biodiesels ayant un niveau de TLF plus faible d'abord pour produire un mélange intermédiaire ayant une TLF de +5 degrés ou de 0 degré, puis mélangé avec du diesel minéral.⁴⁸⁶ Plus le niveau de TLF souhaité du mélange est élevé, plus le pourcentage d'EMP qui peut être utilisé dans le mélange de biodiesels est élevé.⁴⁸⁷

7.294. La Commission a examiné l'effet des importations d'EMP indonésien sur les prix du biodiesel dans l'Union européenne en examinant s'il y avait sous-cotation des prix pendant la période d'enquête.⁴⁸⁸ Elle a utilisé trois méthodes pour examiner la sous-cotation des prix.

7.295. Au titre de la première méthode, la Commission a comparé les importations d'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) avec les ventes d'EMP produit dans l'Union européenne (TLF de +10 degrés).⁴⁸⁹ Cette comparaison couvrait environ 20% de toutes les ventes des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon.⁴⁹⁰ Elle a abouti à une sous-cotation comprise entre 6,0% et 11,6%.⁴⁹¹

7.296. Comme la comparaison effectuée au titre de la méthode 1 ne couvrait qu'environ 20% des ventes des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon, la Commission a procédé à deux autres types de comparaison des prix pour évaluer la fiabilité de la constatation de sous-cotation qu'elle avait formulée au titre de cette méthode.⁴⁹²

7.297. Au titre de la deuxième méthode, la Commission a comparé les importations d'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) avec les ventes d'EMP produit dans l'UE (TLF de +10 degrés) ainsi que de biodiesel vendu par des producteurs de l'UE ayant une TLF d'environ 0 degré⁴⁹³, appelé "EMAG0".⁴⁹⁴ À cette fin, les prix de l'EMAG0 ont été ajustés à la baisse en tenant compte de la valeur marchande de la différence de propriétés physiques entre les biodiesels ayant une TLF de 0 degré et ceux ayant une TLF de +10 degrés.⁴⁹⁵ Cette comparaison couvrait 55% de l'ensemble des ventes de la branche de production de l'UE. Elle a abouti à une sous-cotation de 7,4%.

⁴⁸⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 289.

⁴⁸⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 289.

⁴⁸⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 290.

⁴⁸⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 291.

⁴⁸⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 285. La Commission a déterminé la sous-cotation des prix pendant la période d'enquête en comparant: a) les prix moyens pondérés correspondants facturés à l'importation pour chaque type de produit par les producteurs indonésiens au premier acheteur indépendant sur le marché de l'UE, établis sur une base coût, assurance et fret (CAF) et dûment ajustés pour tenir compte des coûts d'importation; et b) les prix de vente moyens pondérés facturés pour chaque type de produit des producteurs de l'Union retenus dans l'échantillon à des acheteurs indépendants sur le marché de l'Union.

⁴⁸⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 292 à 295; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 234 à 244.

⁴⁹⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 293.

⁴⁹¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 292 à 294; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 234.

⁴⁹² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 295.

⁴⁹³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 296 et 297; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 245 à 255.

⁴⁹⁴ L'EMAG0 est habituellement un mélange de divers biodiesels qui peut contenir de l'EMP ainsi que d'autres biodiesels tels que l'EMC. (Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 297)

⁴⁹⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 296. À cette fin, les prix de l'EMAG0 ont été ajustés à la baisse en tenant compte de la valeur marchande de la différence de propriétés physiques. Cette valeur marchande a été évaluée sur la base de la différence de prix entre l'EMAG10 et l'EMAG0 sur le marché de l'UE.

7.298. Au titre de la troisième méthode, la Commission a comparé les ventes d'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) avec toutes les ventes des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon.⁴⁹⁶ Cette comparaison a abouti à une sous-cotation de 17,5%.

7.299. La Commission a considéré que, comme les trois méthodes de comparaison des prix avaient montré des niveaux importants de sous-cotation des prix, les prix des importations d'EMP indonésien pendant la période d'enquête étaient notablement inférieurs aux prix des ventes de la branche de production de l'UE.⁴⁹⁷

7.300. La Commission a en outre constaté qu'une sous-cotation des prix d'environ 10% exerçait une forte pression à la baisse sur les prix.⁴⁹⁸ Elle a indiqué ce qui suit: "[e]n conséquence, l'industrie de l'Union n'a pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante en raison de la pression exercée sur les prix par des quantités importantes d'importations à bas prix faisant l'objet de subventions dans une situation de marché par ailleurs favorable".⁴⁹⁹ La Commission a donc conclu que les importations d'EMP indonésien avaient entraîné une dépression des prix.⁵⁰⁰

7.5.2.3 Principaux arguments des parties

7.301. L'Indonésie allègue que la Commission a indûment constaté qu'il y avait sous-cotation notable des prix et dépression notable des prix, d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC. Elle estime que l'affirmation de la Commission selon laquelle les importations d'EMP indonésien avaient une incidence négative sur les prix des producteurs de l'UE était fondée sur des calculs erronés de la sous-cotation des prix⁵⁰¹ et que la constatation de dépression des prix n'était pas étayée par des faits.⁵⁰² L'Indonésie fait observer à titre préliminaire qu'il n'y a pas de chevauchement concurrentiel direct entre l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) et les biodiesels de l'UE dont le niveau de TLF est inférieur, à savoir l'EMAG0.⁵⁰³ Elle affirme qu'en tout état de cause, les effets de l'EMP indonésien sur les prix des mélanges ayant une TLF de 0 degré (EMAG0) sont limités par le volume d'EMP qui peut être inclus dans tout mélange de ce type. L'Indonésie estime en outre que les différences dans le niveau de TLF ont une incidence sur la comparabilité des prix, les utilisations finales et les utilisateurs finals et entraînent un manque de substituabilité entre l'EMP indonésien et les biodiesels produits dans l'UE.⁵⁰⁴ De même, elle soutient qu'il n'y a pas de chevauchement concurrentiel entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE, et qu'ils ne sont pas suffisamment semblables, parce qu'ils ont des utilisations finales différentes.⁵⁰⁵ Elle fait donc valoir que, dans la mesure où ses constatations de sous-cotation étaient fondées sur des comparaisons de ces produits, la Commission n'a pas assuré la comparabilité des prix et n'a donc pas procédé à un examen objectif des effets des importations d'EMP indonésien sur les prix.

7.302. S'agissant des constatations de dépression des prix formulées par la Commission, l'Indonésie soutient que les importations d'EMP indonésien n'ont pas eu d'incidence sur les prix des producteurs de l'UE entre 2015 et la période d'enquête. En fait, les prix des producteurs de l'UE ont suivi leurs coûts.⁵⁰⁶ L'Indonésie fait par ailleurs observer que le volume des importations d'EMP indonésien a été négligeable pendant la période qui a immédiatement précédé la période d'enquête.⁵⁰⁷ Elle fait observer en outre que les producteurs de l'UE ont en fait amélioré leur rentabilité lorsque les importations d'EMP indonésien sont revenues sur le marché de l'UE.⁵⁰⁸ L'Indonésie soutient que l'absence d'un rapport de concurrence entre l'EMP indonésien et le biodiesel produit dans l'UE empêchait le premier d'exercer une pression à la baisse sur les prix du second sur le marché de

⁴⁹⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 298 et 299; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 256 et 257.

⁴⁹⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 300.

⁴⁹⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 328.

⁴⁹⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 329.

⁵⁰⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 399 (faisant référence à Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 328).

⁵⁰¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 321.

⁵⁰² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 333 à 335; deuxième communication écrite, paragraphe 177.

⁵⁰³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 322.

⁵⁰⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 323 et 324.

⁵⁰⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 155.

⁵⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 332 et 333; deuxième communication écrite, paragraphes 173 et 177 à 181.

⁵⁰⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 332.

⁵⁰⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 333.

l'UE.⁵⁰⁹ Elle estime en outre que l'absence de comparabilité des produits n'a pas été prise en considération dans l'examen de la dépression des prix effectué par la Commission.⁵¹⁰

7.303. En outre, l'Indonésie affirme qu'il y a une limite au volume d'EMP indonésien qui peut être utilisé dans les mélanges de biodiesels de l'UE en raison de la proportion de biodiesel ayant une TLF plus faible qui doit aussi être inclus dans ces mélanges pour produire un biodiesel ayant une TLF de 0 degré.⁵¹¹ Elle soutient que, de ce fait, le prix plus bas de l'EMP indonésien est neutralisé par le surprix des biocarburants ayant une TLF inférieure incorporés pour produire un mélange ayant une TLF de 0 degré.⁵¹² L'Indonésie estime donc que le prix de l'EMP indonésien ne peut pas, à lui seul, déterminer le prix du biodiesel produit dans l'UE et que toute concurrence par les prix résulte du prix global du mélange.⁵¹³ En conclusion, l'Indonésie soutient que les importations de PME indonésien ne comportent pas de force explicative pour les conclusions de la Commission concernant les effets sur les prix des biocarburants produits dans l'UE.⁵¹⁴

7.304. L'Union européenne estime qu'il n'y a pas de corrélation claire entre le niveau de TLF et le prix d'un biocarburant, et que les différences alléguées dans les utilisations finales et les utilisateurs finals de biodiesels ayant des niveaux de TLF différents sont plus complexes que l'Indonésie ne l'affirme.⁵¹⁵ Elle conteste l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle il y a une limite à la quantité d'EMP indonésien qui peut être inclus dans un mélange ayant une TLF de 0 degré, qui, selon elle, n'est pas étayée par des éléments de preuve.⁵¹⁶ Selon l'Union européenne, les éléments de preuve versés au dossier montrent que les mélanges ayant une TLF de 0 degré (EMAG0) peuvent inclure plus de 20% d'EMP et jusqu'à 50% selon le mélange.⁵¹⁷ De ce fait, elle estime que les effets de l'EMP sur les prix des mélanges de biocarburants ne se limitent pas à un plafond de 20% en volume.

7.305. En ce qui concerne les constatations de dépression des prix, l'Union européenne reconnaît que les prix ont suivi les coûts au sein de sa branche de production pendant la période d'enquête. Toutefois, elle soutient que sa branche de production n'a néanmoins pas pu augmenter ses prix pendant une période de baisse des coûts, ce qui a coïncidé avec le retour des importations d'EMP indonésien sur le marché. Elle affirme donc qu'il ne peut pas être exclu qu'en l'absence des importations, sa branche de production aurait pu augmenter ses prix et améliorer sa rentabilité.⁵¹⁸ L'Union européenne affirme par ailleurs que la rentabilité de sa branche de production est restée au point d'équilibre pendant la période considérée. En outre, elle estime que, malgré le faible niveau des importations d'EMP indonésien observé au cours des trois premières années de la période considérée, jusqu'en 2017, le contexte d'une menace de dommage faisait que la Commission était en droit de s'appuyer sur des changements de circonstances vers la fin de la période d'enquête, c'est-à-dire en 2018, lorsque les importations d'EMP indonésien sont revenues sur le marché de l'UE.⁵¹⁹

7.306. L'Union européenne fait également valoir que la Commission a fondé ses constatations de dépression des prix sur de multiples facteurs, y compris la sensibilité aux prix du marché du biodiesel, l'existence d'une sous-cotation notable des prix et l'incapacité de la branche de production de l'UE de majorer ses prix et d'améliorer sa rentabilité pendant la période d'enquête.⁵²⁰ Elle soutient donc que la Commission a constaté à bon droit qu'en l'absence des importations d'EMP indonésien, la situation de la branche de production de l'UE aurait pu s'améliorer. En conséquence, l'Union européenne demande au Groupe spécial de rejeter les allégations de l'Indonésie selon

⁵⁰⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 334; deuxième communication écrite, paragraphe 173.

⁵¹⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 327.

⁵¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 325 et 326.

⁵¹² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 326; deuxième communication écrite, paragraphes 174 et 175; et réponse à la question n° 147 du Groupe spécial.

⁵¹³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 325 et 326.

⁵¹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 336.

⁵¹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 560.

⁵¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 563.

⁵¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 564.

⁵¹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 571.

⁵¹⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 572 à 575; deuxième communication écrite, paragraphe 306.

⁵²⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 581 et 582; deuxième communication écrite, paragraphe 304.

lesquelles l'analyse des effets sur les prix effectuée par la Commission est incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC.

7.5.2.4 Question de savoir si la Commission a objectivement examiné l'existence d'une sous-cotation notable des prix

7.307. L'article 15.1 de l'Accord SMC dispose qu'une détermination de l'existence d'un dommage:

[S]e fondera sur des éléments de preuve positifs et comportera un examen objectif a) du volume des importations subventionnées et de l'effet des importations subventionnées sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, et b) de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.⁵²¹

7.308. La partie pertinente de la deuxième phrase de l'article 15.2 dispose ce qui suit:

Pour ce qui concerne l'effet des importations subventionnées sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu, dans les importations subventionnées, sous-cotation notable du prix par rapport au prix d'un produit similaire du Membre importateur, ou si ces importations ont, d'une autre manière, pour effet de déprimer les prix dans une mesure notable[.]

7.309. Nous notons que l'Organe d'appel a constaté, dans le contexte de l'article 3.1 et 3.2 de l'Accord antidumping, que l'examen de la sous-cotation des prix exigeait "une évaluation dynamique de l'évolution et des tendances des prix dans la relation entre les prix" des importations visées et ceux des produits similaires nationaux pendant toute la période d'enquête, y compris du point de savoir si les prix à l'importation et les prix intérieurs évolu[aient] dans le même sens ou dans des sens opposés, et s'il y [avait] eu une hausse soudaine et substantielle des prix intérieurs.⁵²² Dans l'affaire *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, l'Organe d'appel a exprimé le point de vue selon lequel l'autorité chargée de l'enquête n'était pas tenue d'établir l'existence d'une sous-cotation des prix pour chacun des types de produits visés par l'enquête ou en ce qui concerne toute la gamme des marchandises constituant le produit national similaire. Néanmoins, l'autorité chargée de l'enquête doit tenir compte de tous les éléments de preuve pertinents, y compris, dans les cas où cela sera approprié, la part de marché relative de chaque type de produit et ne peut pas écarter des éléments de preuve donnant à penser que les importations faisant l'objet d'un dumping n'ont pas d'effet sur les prix intérieurs, ou ont seulement un effet limité.⁵²³

7.310. L'article 15.1 et 15.2 n'impose pas de méthode spécifique pour l'examen des effets sur les prix. Toutefois, nous souscrivons aux constatations de groupes spéciaux antérieurs et de l'Organe d'appel selon lesquelles l'autorité chargée de l'enquête doit assurer la comparabilité des prix en vertu de la prescription imposant d'examiner objectivement l'effet des importations sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur.⁵²⁴ Les autorités chargées de l'enquête demeurent liées

⁵²¹ Note de bas de page omise.

⁵²² Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.159.

⁵²³ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphes 5.180 et 5.181. Dans l'enquête en cause, l'autorité chargée de l'enquête a observé que, pendant la période couverte par l'enquête, les importations faisant l'objet d'un dumping et les ventes intérieures se concentraient *sur des segments différents du marché des HP-SSST*. Bien que la majorité des ventes intérieures corresponde à des produits de qualité A, la part de marché détenue par les importations de produits de qualité A faisant l'objet d'un dumping avait été de 1,45% seulement pendant une année examinée et il n'y avait eu aucune importation de produits de qualité A faisant l'objet d'un dumping après cette date. Dans le même temps, pendant la période couverte par l'enquête, les importations de produits d'autres qualités (qualités B et C) faisant l'objet d'un dumping détenaient les unes et les autres une part d'environ 90% des segments de marché respectifs. Les différences de prix entre les qualités A, B et C étaient importantes. L'Organe d'appel a noté qu'"un examen objectif ... du point de savoir s'il y [avait] eu, dans les importations faisant l'objet d'un dumping, sous-cotation notable des prix par rapport aux prix du produit national similaire (englobant les trois types de produits) aurait dû tenir compte des parts de marché pertinentes des types de produits respectifs".

⁵²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 200; rapports des Groupes spéciaux *Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)*, paragraphe 7.117; *Chine – Appareils à rayons X*, paragraphe 7.68.

par la prescription imposant de procéder à un "examen objectif" sur la base d'éléments de preuve positifs, indépendamment de la manière dont les questions ont été exposées durant l'enquête.⁵²⁵

7.311. La prescription imposant de procéder à un examen objectif fondé sur des éléments de preuve positifs figurant à l'article 15.1 fait que, dans la mesure où une comparaison des prix fait partie de la méthode utilisée pour examiner la sous-cotation, l'autorité chargée de l'enquête doit assurer la comparabilité des prix des produits examinés. La manière de procéder pour ce faire variera en fonction des particularités de chaque affaire, mais comportera normalement un examen des caractéristiques des produits et de leur rapport de concurrence. En outre, l'autorité chargée de l'enquête est tenue d'examiner si un ajustement des prix des produits soumis à comparaison est nécessaire pour assurer la comparabilité des prix.

7.312. La comparabilité des prix dépend des caractéristiques des transactions (telles que le niveau commercial) et de la mesure dans laquelle les catégories de produits en cause sont en concurrence les unes avec les autres. Les différences susceptibles de mettre en doute la comparabilité des prix comprennent non seulement les différences de prix, mais aussi les différences autres que de prix (telles que les différences dans les caractéristiques physiques et les utilisations) qui pourraient affecter la substituabilité et le rapport de concurrence entre les importations visées et les produits similaires nationaux.⁵²⁶ Nous notons que le Groupe spécial *Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)* a constaté que la comparabilité des prix dépendrait, entre autres choses, de la mesure dans laquelle les catégories de produits en cause étaient en concurrence les unes avec les autres, laquelle était affectée par les caractéristiques physiques ou autres des produits.⁵²⁷ Nous souscrivons à cette interprétation et serons guidés par elles.

7.313. Dans la section ci-après, nous examinerons l'allégation spécifique de l'Indonésie selon laquelle la Commission n'a pas assuré la comparabilité des prix lorsqu'elle a examiné les effets des importations d'EMP indonésien sur les prix.

7.5.2.4.1 Relation entre les méthodes employées par la Commission pour examiner la sous-cotation des prix

7.314. Dans un premier temps, nous examinerons les communications des parties concernant la relation entre les trois méthodes que la Commission a utilisées pour examiner la sous-cotation des prix.

7.315. L'Indonésie fait valoir que les méthodes 2 et 3 ne sont pas autonomes et visent simplement à dissimuler l'absence de représentativité affectant la méthode 1, qui est elle-même incapable d'établir l'existence d'une sous-cotation "notable".⁵²⁸ En outre, étant donné que les trois méthodes sont intrinsèquement liées, l'Indonésie considère que si le Groupe spécial constate que l'une quelconque d'entre elles est viciée, la conclusion logique devrait être que la Commission n'a pas établi l'existence d'une sous-cotation notable des prix pour le produit concerné dans son ensemble.⁵²⁹

7.316. Dans ses réponses aux questions du Groupe spécial, l'Union européenne a confirmé qu'à son avis, la Commission s'était principalement appuyée sur la méthode 1 pour son examen de la sous-cotation des prix et que les trois méthodes avaient montré l'existence d'une sous-cotation notable.⁵³⁰ L'Union européenne a également affirmé que chacune des trois méthodes avait une "valeur autonome dans l'examen des effets sur les prix (sous-cotation)" et pouvait donc être appréciée individuellement selon ses particularités.⁵³¹ Elle a également affirmé que, même s'il était constaté que l'une des méthodes était incompatible avec l'Accord SMC, le Groupe spécial pouvait

⁵²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 201.

⁵²⁶ Rapports des Groupes spéciaux *Chine – AMGO*, paragraphe 7.528; *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphes 7.481 à 7.483; *Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)*, paragraphe 7.116; et *Chine – Appareils à rayons X*, paragraphe 7.50.

⁵²⁷ Rapport du Groupe spécial *Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)*, paragraphes 7.120 à 7.122.

⁵²⁸ Indonésie, réponse à la question n° 125 du Groupe spécial.

⁵²⁹ Indonésie, réponse à la question n° 126 du Groupe spécial.

⁵³⁰ Union européenne, réponse à la question n° 125 du Groupe spécial, paragraphe 114; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 125 du Groupe spécial, paragraphe 82.

⁵³¹ Union européenne, réponse à la question n° 125 du Groupe spécial, paragraphes 114 à 116 et 120.

tout de même valider l'examen par la Commission de la sous-cotation des prix selon l'une des méthodes restantes ou plus.⁵³²

7.317. Nous notons que la Commission a indiqué que, comme la comparaison effectuée au titre de la méthode 1 ne couvrait qu'environ 20% des ventes des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon, elle avait procédé à d'autres comparaisons des prix au titre des méthodes 2 et 3 pour évaluer la fiabilité de la constatation de sous-cotation formulée selon la méthode 1.⁵³³ Cela nous donne à penser que les méthodes 2 et 3 étaient subsidiaires par rapport à la méthode 1. Il est évident que la Commission était préoccupée par la proportion des ventes couvertes par la comparaison selon la méthode 1. Elle a donc recouru aux méthodes 2 et 3 uniquement pour valider ses constatations relatives aux 20% des ventes des producteurs de l'UE s'agissant du marché plus large de l'UE.

7.318. Cela ne corrobore pas l'existence d'un lien intrinsèque entre les trois méthodes comme le laisse entendre l'Indonésie.⁵³⁴ En fait, les constatations de la Commission selon les différentes méthodes étaient à la fois autonomes et censées se corroborer les unes les autres. La Commission a utilisé les méthodes 2 et 3 "pour évaluer la fiabilité" de la constatation de sous-cotation formulée selon la méthode 1.⁵³⁵ L'utilisation de méthodes additionnelles pour soutenir et corroborer les constatations de sous-cotation des prix formulées selon la méthode 1 n'indique pas une faiblesse inhérente à cette méthode. Selon la Commission, la conclusion sur l'existence d'une sous-cotation notable est étayée par chacune des méthodes utilisées.⁵³⁶ Cela tend à indiquer que les éléments de preuve élaborés selon les méthodes additionnelles peuvent étayer la conclusion formulée selon la méthode 1. Toutefois, l'absence d'éléments propres à corroborer cette conclusion ne rendrait pas nécessairement cette méthode non fiable. Comme chaque méthode est autonome, nous convenons donc avec l'Union européenne que chacune des méthodes que la Commission a utilisées pour examiner la sous-cotation des prix pourrait être considérée individuellement selon ses particularités, et par rapport aux autres. De ce fait, le Groupe spécial estime qu'une constatation d'incompatibilité d'une méthode avec les prescriptions de l'Accord SMC n'invaliderait pas automatiquement l'examen de la sous-cotation des prix effectué par la Commission.

7.319. En conséquence, il convient d'examiner les méthodes individuellement pour déterminer si l'une quelconque d'entre elles pourrait étayer la constatation d'une sous-cotation notable des prix formulée par la Commission.

7.5.2.4.2 Comparabilité des prix

7.320. Au titre de la méthode 1, la Commission a comparé les prix des importations d'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) avec les prix de l'EMP produit dans l'UE (TLF de +10 degrés). La Commission a noté que la différence dans les niveaux de TLF entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE était due à l'incorporation d'un additif à faible coût par les producteurs de l'UE, qui ne justifiait pas de procéder à un ajustement selon elle.⁵³⁷ La Commission s'est en outre abstenue de procéder à un ajustement pour tenir compte de la différence de prix alléguée entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE parce qu'elle n'a trouvé aucun élément de preuve étayant cette différence.⁵³⁸

7.321. L'Indonésie affirme que la méthode 1 ne tient pas compte du fait qu'il n'y a pas de concurrence directe entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE.⁵³⁹ Premièrement, elle affirme que la Commission ne conteste pas que l'EMP indonésien était utilisé uniquement comme intrant pour les mélanges de biodiesel. Selon elle, la Commission a seulement constaté que les producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon réalisaient d'importantes ventes d'EMP pur à des raffineries de diesel

⁵³² Union européenne, réponse à la question n° 126 du Groupe spécial, paragraphes 125 et 126; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 126 du Groupe spécial, paragraphes 83 et 84.

⁵³³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 295.

⁵³⁴ Nous notons que la situation est différente en ce qui concerne l'examen de la dépression des prix effectué par la Commission.

⁵³⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 295.

⁵³⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 300.

⁵³⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 235.

⁵³⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 241 et 242.

⁵³⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 291 et 330; deuxième communication écrite, paragraphe 140.

minéral.⁵⁴⁰ Deuxièmement, l'Indonésie affirme qu'il n'est pas contesté que l'EMP de l'UE (TLF de +10 degrés) a une TLF inférieure à celle de l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) (en raison de l'utilisation d'un additif). Elle affirme qu'en raison de son niveau de TLF inférieur, l'EMP produit dans l'UE peut être directement mélangé avec du diesel minéral, tandis que l'EMP indonésien ayant une TLF de 13 degrés ne le peut pas.⁵⁴¹ L'Indonésie soutient que la Commission n'a pas expliqué si la comparaison des ventes entre l'EMP indonésien et l'EMP de l'UE avait été faite à un niveau de comparaison approprié, étant donné que l'EMP indonésien était un intrant pour les mélanges de biodiesel, tandis que l'EMP produit dans l'UE était directement mélangé avec du diesel minéral.⁵⁴²

7.322. L'Indonésie fait valoir en outre que la Commission a refusé de procéder à de quelconques ajustements pour tenir compte des différences dans le niveau de TLF, qui est une caractéristique technique qui affecte la concurrence et qui entraîne des différences de prix entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE. Elle fait donc valoir que la Commission n'a pas assuré la comparabilité des prix.⁵⁴³

7.323. L'Indonésie fait également valoir que les ventes incluses dans l'échantillon utilisées dans le cadre de la méthode 1 ne sont pas représentatives de la branche de production de l'UE dans son ensemble et ne peuvent pas refléter de manière adéquate l'existence d'une sous-cotation notable.⁵⁴⁴ Elle soutient qu'au titre de la méthode 1, la Commission prend en considération seulement 20% des ventes totales des producteurs retenus dans l'échantillon et que cette proportion représente probablement les ventes d'un seul producteur de l'UE.⁵⁴⁵ Elle fait valoir que toute sous-cotation dont l'existence est établie sur la base de cet échantillon n'est pas représentative de l'incidence des importations d'EMP indonésien sur les prix du produit considéré dans son ensemble⁵⁴⁶ et ne peut pas non plus être considérée comme notable.⁵⁴⁷

7.324. L'Union européenne conteste qu'il n'y a pas de concurrence directe entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE. Elle affirme qu'il a été constaté que l'EMP indonésien était *normalement* inclus dans des mélanges intermédiaires, ce qui n'excluait pas la possibilité de ventes aux raffineries utilisatrices finales.⁵⁴⁸ L'Union européenne estime en outre que les exportateurs indonésiens étaient en concurrence directe avec la branche de production de l'UE pour la vente d'EMP aux négociants et raffineries de biodiesel⁵⁴⁹, et qu'au moins un exportateur indonésien vendait bien à une société dont il apparaissait qu'elle était une raffinerie.⁵⁵⁰ Elle dit qu'il ne peut pas être exclu que de l'EMP indonésien était vendu pour être directement mélangé avec du diesel minéral.⁵⁵¹

7.325. L'Union européenne estime que l'Indonésie n'explique pas pourquoi un ajustement entre l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) et l'EMP de l'UE (TLF de +10 degrés) serait justifié, et n'identifie aucune différence de prix réelle entre les deux produits.⁵⁵² L'Union européenne estime également que, même si un ajustement concernant le niveau commercial était nécessaire, il n'aurait pas été notable⁵⁵³ et que rien dans les caractéristiques techniques de l'EMP indonésien ne l'empêche d'être directement mélangé avec du diesel minéral.⁵⁵⁴ L'Union européenne affirme que l'EMP indonésien pourrait être directement mélangé avec du diesel minéral car sa TLF peut être facilement réduite de +13 à +10 degrés par incorporation d'un additif à faible coût.⁵⁵⁵ En outre, la nécessité d'un ajustement concernant le niveau commercial ne ressortait pas de manière évidente du dossier

⁵⁴⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 291.

⁵⁴¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 293; deuxième communication écrite, paragraphes 137 à 142.

⁵⁴² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 292.

⁵⁴³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 294 à 296.

⁵⁴⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 157 à 160.

⁵⁴⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 297.

⁵⁴⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 297; deuxième communication écrite, paragraphe 176.

⁵⁴⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 176.

⁵⁴⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 498.

⁵⁴⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 509.

⁵⁵⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 510.

⁵⁵¹ Union européenne, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 121 du Groupe spécial, paragraphes 45 et 46.

⁵⁵² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 519 et 520.

⁵⁵³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 512 à 514; deuxième communication écrite, paragraphes 283 et 284.

⁵⁵⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 265.

⁵⁵⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 252 à 267, 273 et 274.

administratif de l'enquête. Par conséquent, en l'absence de toute demande d'ajustement des parties intéressées, la Commission n'était pas tenue d'enquêter de sa propre initiative pour déterminer si un tel ajustement était justifié.⁵⁵⁶

7.326. L'Union européenne ne conteste pas que la méthode 1 couvre seulement 20% des ventes des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon et ne conteste pas non plus qu'un seul producteur national inclus dans l'échantillon produisait et vendait de l'EMP.⁵⁵⁷ Elle estime toutefois que l'autorité chargée de l'enquête n'est pas tenue d'établir l'existence d'une sous-cotation des prix pour chacun des types de produits visés par l'enquête ou pour toute la gamme des marchandises constituant le produit national similaire.⁵⁵⁸ Elle estime également que la quantité de ventes prises en considération par l'autorité chargée de l'enquête est limitée par la réglementation régissant les enquêtes antisubventions, qui prévoit des délais pour l'achèvement des enquêtes.⁵⁵⁹ Enfin, l'Union européenne affirme que l'Indonésie n'a pas contesté la compatibilité de l'échantillon choisi dans l'enquête correspondante.⁵⁶⁰ Elle soutient que l'Indonésie n'a indiqué aucun élément de preuve attestant: a) qu'un échantillon de producteurs de l'UE différent aurait été plus approprié pour rendre compte de plus de ventes d'EMP par la branche de production nationale, et b) qu'il y avait une quelconque production d'EMP de l'UE qui n'était pas couverte par l'échantillon.⁵⁶¹

7.327. Le point de départ de l'argument de l'Indonésie est que la comparaison était viciée parce que l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE ne sont pas comparables étant donné que le premier ne peut pas être directement mélangé avec du diesel minéral, alors que le second peut l'être. De ce fait, l'Indonésie fait valoir que la méthode 1 compare des transactions effectuées à des niveaux commerciaux différents. Elle soutient que le dossier ne mentionne aucun endroit sur le marché de l'UE où le biodiesel ayant une TLF de +13 degrés, c'est-à-dire l'EMP indonésien, puisse être utilisé directement avec du diesel minéral.⁵⁶² L'Indonésie affirme en outre que la nécessité d'un ajustement concernant le niveau commercial était évidente compte tenu des constatations du Groupe spécial *UE – biodiesel (Indonésie)*, selon lesquelles la nature de l'EMP indonésien en tant qu'intrant était également une considération importante pour déterminer si l'EMP indonésien était en concurrence avec d'autres types de biodiesel.⁵⁶³ En réponse, l'Union européenne fait valoir que la nécessité d'un ajustement concernant le niveau commercial ne ressortait pas de manière évidente du dossier administratif de l'enquête, et les parties intéressées n'ont pas non plus demandé un ajustement sur cette base au cours de l'enquête.⁵⁶⁴

7.328. Dans le Règlement provisoire, la Commission a noté que l'EMP indonésien "n'[était] normalement pas mélangé avec du diesel minéral".⁵⁶⁵ Elle a toutefois précisé par la suite ce qui suit, dans son Règlement définitif: "le fait que l'EMP soit généralement mélangé avec d'autres biodiesels ne signifie pas qu'il n'est pas directement mélangé avec du diesel minéral".⁵⁶⁶ Elle a en outre constaté que l'EMP produit dans l'UE (TLF de +10 degrés) avait été vendu directement aux raffineries de diesel minéral.⁵⁶⁷ Sur la base de ces éléments de preuve, les deux parties conviennent que l'EMP produit dans l'UE peut être mélangé directement avec du diesel minéral.⁵⁶⁸ Le point de désaccord entre les parties est de savoir si l'Indonésie a indiqué des éléments de preuve versés au dossier attestant que l'EMP (TLF de +13 degrés) n'était jamais mélangé directement avec du diesel minéral. L'Indonésie a la charge d'étayer son affirmation.

7.329. L'Indonésie soutient qu'aucun élément de preuve n'indique que l'EMP indonésien était vendu pour être directement mélangé avec du diesel minéral. Elle observe que l'Union européenne ne

⁵⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 513 et 514; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 121 a) du Groupe spécial, paragraphe 42.

⁵⁵⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 521 à 527.

⁵⁵⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 524.

⁵⁵⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 527.

⁵⁶⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 524.

⁵⁶¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 527.

⁵⁶² Indonésie, réponse à la question n° 53 c) du Groupe spécial.

⁵⁶³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 152 et 167 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.158).

⁵⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 513; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 121 b) du Groupe spécial, paragraphe 48.

⁵⁶⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 290.

⁵⁶⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 228.

⁵⁶⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 228 et 253.

⁵⁶⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 292; Union européenne, réponse à la question n° 52 du Groupe spécial, paragraphe 124.

parvient pas à citer le moindre pays dans lequel l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) puisse être directement utilisé pour être mélangé avec du diesel minéral.⁵⁶⁹ L'Union européenne réfute cette affirmation en se référant à une série de pièces⁵⁷⁰ qui, selon elle, montrent que l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE étaient vendus aux mêmes clients, c'est-à-dire les raffineries de diesel, et qui rendent donc raisonnable de supposer que l'EMP indonésien était effectivement mélangé directement avec du diesel minéral.⁵⁷¹ L'Union européenne dit que cette hypothèse est étayée par le fait qu'il est possible de ramener l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) au niveau de TLF de l'EMP produit dans l'UE (TLF de +10 degrés) en incorporant simplement un additif à faible coût.⁵⁷² L'Indonésie fait valoir que ces éléments de preuve constituent une rationalisation *a posteriori*, car la Commission n'a jamais cherché à examiner, que ce soit dans le Règlement provisoire ou dans le Règlement définitif, le rapport de concurrence entre l'EMP produit dans l'UE et l'EMP indonésien.⁵⁷³ Elle fait également valoir que, même si les exportateurs indonésiens et les producteurs de l'UE peuvent avoir vendu de l'EMP aux mêmes clients, c'est-à-dire les négociants et les raffineries, cela ne prouve pas que ces clients aient utilisé l'EMP indonésien et l'EMP de l'UE de la même manière.⁵⁷⁴ La raison en est que les négociants comme les raffineries peuvent se livrer à un mélange de différents types de biodiesel, tout en achetant ou en vendant du biodiesel destiné à être directement mélangé avec du diesel minéral.⁵⁷⁵

7.330. En réponse aux questions du Groupe spécial, les deux parties ont complété leurs arguments initiaux concernant la possibilité de mélanger directement de l'EMP indonésien avec du diesel minéral. L'Union européenne a souligné que le dossier de l'enquête ne contenait aucun élément de preuve à l'appui de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle il n'était pas possible de mélanger de l'EMP indonésien avec du diesel minéral.⁵⁷⁶ Elle dit en outre que le mélange direct de biodiesel meilleur marché tel que l'EMP avec du diesel minéral serait logique pour toute entité cherchant à maximiser ses bénéfices.⁵⁷⁷ L'Indonésie a répondu que la Commission n'avait jamais évalué précisément comment le biodiesel exporté par les producteurs indonésiens était utilisé dans l'Union européenne. Pour elle, les pièces de l'Union européenne concernant ce point prouvent seulement que l'EMP produit dans l'UE (TLF de +10 degrés) pourrait être directement mélangé avec du diesel minéral, sans montrer la même chose pour l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés).⁵⁷⁸

7.331. Le Groupe spécial considère que son examen en l'espèce porte sur la question de savoir si l'Indonésie a établi, en se référant à des éléments de preuve versés au dossier de l'enquête correspondante, que l'EMP indonésien était exclusivement utilisé comme intrant pour des mélanges, c'est-à-dire qu'il n'était jamais directement mélangé avec du diesel minéral sur le marché de l'UE. Bien qu'elle remette en question les éléments de preuve de l'Union européenne sur ce point, l'Indonésie n'a indiqué au Groupe spécial aucun élément de preuve qui étayerait son affirmation selon laquelle l'EMP indonésien était exclusivement utilisé comme intrant pour des mélanges. À cet égard, le moment auquel ont été présentés les éléments de preuve de l'Union européenne concernant la vente d'EMP indonésien et d'EMP produit dans l'UE aux mêmes parties est peut-être moins important que l'absence d'éléments de preuve permettant d'étayer ce volet clé de l'allégation de l'Indonésie. Point important, aucun élément de preuve versé au dossier n'a été indiqué pour remettre en cause le caractère raisonnable de la constatation de la Commission, c'est-à-dire le fait que l'EMP soit généralement mélangé avec d'autres biodiesels ne signifie pas qu'il n'est pas directement mélangé avec du diesel minéral.

7.332. L'Indonésie conteste que la fourniture d'EMP indonésien aux raffineries, dont on sait qu'elles mélangent directement l'EMP de l'UE avec du diesel minéral sur le marché de l'UE, prouve que l'EMP indonésien était lui aussi utilisé de cette manière. Pour elle, il est suffisant de noter que le même client peut effectivement acheter de l'EMP indonésien et de l'EMP de l'UE à des fins différentes.⁵⁷⁹ Toutefois, cette affirmation ne suffit pas pour que l'Indonésie s'acquitte de la charge de la preuve

⁵⁶⁹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 140 et 141.

⁵⁷⁰ Divulgations des calculs de la sous cotation (pièce EU-55 (RCC)); Renseignements sur les raffineries (pièce EU-56 (RCC)); et Renseignements sur les négociants (pièce EU-57 (RCC)).

⁵⁷¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 255 à 267.

⁵⁷² Union européenne, réponse à la question n° 53 du Groupe spécial.

⁵⁷³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 148.

⁵⁷⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 149.

⁵⁷⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 150.

⁵⁷⁶ Union européenne, réponse à la question n° 51 du Groupe spécial.

⁵⁷⁷ Union européenne, réponse à la question n° 52 du Groupe spécial.

⁵⁷⁸ Indonésie, réponses aux questions n° 51, 52 et 53 du Groupe spécial.

⁵⁷⁹ Indonésie, réponse à la question n° 52 du Groupe spécial.

qui lui incombe, ce qui exigerait qu'elle montre que les raffineries mélangeaient effectivement exclusivement de l'EMP indonésien avec d'autres biodiesels. Il ne suffit pas d'affirmer que les raffineries étaient capables de produire des mélanges intermédiaires en utilisant de l'EMP indonésien. Aucune des deux parties n'a identifié d'éléments de preuve versés au dossier de l'enquête qui indiquent la production de mélanges de biodiesels intermédiaires dans les raffineries qui achètent à la fois de l'EMP indonésien et de l'EMP de l'UE.

7.333. Le Groupe spécial convient avec l'Union européenne que la constatation de la Commission n'exclut pas la possibilité que l'EMP indonésien, comme l'EMP de l'UE, puisse être directement mélangé avec du diesel minéral.⁵⁸⁰ Dans ses réponses aux questions posées après la deuxième réunion de fond, l'Indonésie admet que l'EMP indonésien pourrait théoriquement être mélangé avec du diesel minéral, mais affirme qu'une possibilité technique ne prouve pas l'existence d'une concurrence entre l'EMP indonésien et l'EMP produit dans l'UE.⁵⁸¹ En outre, l'Indonésie n'indique pas d'éléments de preuve versés au dossier qui montrent que l'EMP indonésien *est toujours* un intrant pour un mélange et ne peut jamais être directement mélangé avec du diesel minéral par les raffineries.

7.334. Les parties ont été invitées à expliquer pourquoi les additifs à faible coût utilisés dans l'EMP de l'UE ne pouvaient pas être utilisés pour abaisser le niveau de TLF de l'EMP indonésien, puisque cela permettrait de le mélanger directement avec du diesel minéral.⁵⁸² Confrontée à cette possibilité, l'Indonésie a répondu que l'EMP indonésien n'était pas destiné à être directement mélangé avec du diesel minéral, de sorte que les producteurs indonésiens n'avaient aucune demande justifiant l'utilisation de l'additif.⁵⁸³ Cette réponse ne réfute pas la possibilité d'utiliser l'additif pour abaisser le niveau de TLF de l'EMP indonésien.⁵⁸⁴ Le Groupe spécial considère donc que l'Indonésie ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve en ce qui concerne son affirmation selon laquelle l'EMP indonésien est exclusivement utilisé comme intrant pour les mélanges.

7.335. L'Indonésie fait par ailleurs valoir que les différences entre les niveaux de TLF de l'EMP indonésien et de l'EMP produit dans l'UE entraînent une différence de prix pour laquelle un ajustement aurait dû être effectué. Elle trouve des éléments à l'appui de cet argument dans la détermination de la Commission concernant le biodiesel en provenance d'Argentine, dans laquelle la Commission a expressément reconnu que différents niveaux de TLF appelaient des prix différents.⁵⁸⁵ L'Indonésie fait également remarquer que, dans l'enquête en cause, les parties intéressées ont suggéré de procéder à un ajustement des prix pour tenir compte d'une différence dans les niveaux de TLF entre l'EMP produit dans l'UE et l'EMP indonésien.⁵⁸⁶ Sur la base de l'ajustement de 100 à 130 EUR/tm auquel la Commission a procédé pour assurer la comparabilité des prix entre le produit ayant une TLF de +10 degrés et l'EMAGO, les parties intéressées ont laissé entendre que la différence d'une unité de TLF entraînerait une différence de prix de 10 à 13 EUR/tm⁵⁸⁷ ou de 3,5 à 8,5 EUR/tm⁵⁸⁸ et un ajustement global des prix compris "entre 10,5 et 25,5" ou "entre 30 et 39 EUR/tm".⁵⁸⁹

7.336. Le Groupe spécial note que, bien que la Commission ait effectivement observé, dans son enquête sur le biodiesel argentin, que "les différences de prix résult[aient] des différents niveaux de

⁵⁸⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 535.

⁵⁸¹ Indonésie, réponse à la question n° 147 du Groupe spécial.

⁵⁸² Question n° 53 d) du Groupe spécial.

⁵⁸³ Indonésie, réponse à la question n° 53 d) du Groupe spécial.

⁵⁸⁴ L'Union européenne soutient qu'il est possible de ramener l'EMP ayant une TLF de +13 degrés à une TLF plus faible, de +10 degrés, en incorporant simplement un additif. Selon elle, on peut très raisonnablement supposer que les raffineries incorporeraient l'EMP à du diesel minéral sans passer d'abord par un mélange intermédiaire. (Union européenne, réponse à la question n° 53 c) du Groupe spécial)

⁵⁸⁵ L'Indonésie fait valoir que la différence de prix résultant de niveaux de TLF différents est confirmée par le fait que les numéros de contrôle de produit (NCP) utilisés par la Commission faisaient une distinction pour tenir compte de telles différences et que l'EMP indonésien était classé comme P13 et non P10. (Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 166) Selon nous, les NCP utilisés par les autorités chargées de l'enquête sont avant tout des outils analytiques utilisés pour structurer les comparaisons de produits. Ils servent à distinguer les catégories de produits mais ne préjugent pas de leur comparabilité ni de leurs différences de prix connexes.

⁵⁸⁶ Indonésie, réponse à la question n° 53 d) du Groupe spécial.

⁵⁸⁷ Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation finale (pièce IDN-22), paragraphes 164 et 165.

⁵⁸⁸ Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphe 142.

⁵⁸⁹ Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation finale (pièce IDN-22), paragraphes 164 et 165; Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphe 142.

TLF"⁵⁹⁰, elle n'a pas établi qu'une différence d'un degré entraînerait un changement de prix spécifique.⁵⁹¹ Elle n'a pas non plus formulé de telle constatation dans l'enquête en cause. S'agissant de l'ajustement suggéré par les parties intéressées qui reposait sur la différence de prix entre le biodiesel ayant une TLF de +10 degrés et le biodiesel ayant une TLF de 0 degré (EMAG0), le Groupe spécial considère que la différence de prix dans cette comparaison reflète les différences substantielles dans les niveaux de TLF entre ces produits. Cette différence de prix n'est pas directement pertinente pour la comparaison entre le biodiesel EMP ayant une TLF de +13 degrés et celui ayant une TLF de +10 degrés, où la différence dans le niveau de TLF est de seulement 3 degrés et les deux biodiesels sont généralement mélangés avec d'autres biodiesels comme intrants pour un mélange.

7.337. En outre, la Commission a examiné les propositions des parties intéressées mais n'a pas accepté la différence de prix qu'elles avaient suggérée entre l'EMP ayant une TLF de +10 degrés et l'EMP ayant une TLF de +13 degrés, notant ce qui suit dans le Règlement définitif: "[l]a Commission n'a observé aucune différence de prix et ni les pouvoirs publics indonésiens ni Wilmar n'ont fourni d'éléments démontrant l'existence d'une différence de prix".⁵⁹² Il ne serait pas approprié que le Groupe spécial fasse des conjectures sur le point de savoir si, et par quel montant, un ajustement de prix était justifié simplement en raison de la différence dans les niveaux de TLF de l'EMP indonésien (+13) et de l'EMP produit dans l'UE (+10). Le Groupe spécial considère que l'Indonésie n'a pas montré qu'il n'était pas raisonnable que la Commission s'abstienne de procéder à un ajustement des prix sur cette base.

7.338. L'Indonésie conteste par ailleurs la décision de la Commission de ne pas procéder à un ajustement pour tenir compte de l'additif à l'EMP produit dans l'UE.⁵⁹³ Compte tenu du faible coût de l'additif (0,1% du coût de production), la Commission n'a pas considéré qu'un ajustement soit nécessaire car il n'aurait eu aucune incidence sur les calculs.⁵⁹⁴ L'Indonésie fait valoir qu'une différence de coût de 0,1%, même si elle est exacte, ne se traduit pas nécessairement par une différence de prix de 0,1% seulement. Elle soutient que les différences de prix résultent de niveaux de TLF différents qui constituent des caractéristiques techniques, et que les acheteurs seraient disposés à payer un prix plus élevé pour le biodiesel ayant une TLF plus faible, c'est-à-dire l'EMP produit dans l'UE qui peut être directement mélangé avec du diesel minéral. L'Union européenne répond que, compte tenu du coût infime de l'additif, aucun ajustement entre l'EMP importé ayant une TLF de +13 degrés et l'EMP national ayant une TLF de +10 degrés n'était nécessaire.⁵⁹⁵

7.339. Bien qu'il soit bien établi que les différences dans les caractéristiques physiques ou les utilisations finales peuvent affecter la comparabilité des prix entre les produits⁵⁹⁶, le Groupe spécial considère que l'Indonésie n'a pas établi que la constatation de la Commission selon laquelle une différence de coût de 0,1% seulement serait peu susceptible d'affecter substantiellement la comparabilité des prix n'était pas motivée ni adéquate.⁵⁹⁷ Par conséquent, l'Indonésie n'a pas établi

⁵⁹⁰ Règlement sur l'Argentine (pièce IDN-20), considérant 458.

⁵⁹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 540.

⁵⁹² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 242.

⁵⁹³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 235. La Commission a constaté ce qui suit:

L'EMP présentant une TLF de + 10 n'a pas été mélangé pour atteindre cette TLF: un additif coûtant moins de 1 EUR par tonne, soit environ 0,1% du coût de production, a été ajouté au biodiesel. La Commission estime qu'il est inutile de procéder à un ajustement pour cet additif vu qu'il n'aurait aucune incidence sur les calculs.

(*Ibid.*, considérant 235)

⁵⁹⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 235.

⁵⁹⁵ Union européenne, réponse à la question n° 54 du Groupe spécial, paragraphe 128.

⁵⁹⁶ Rapports des Groupes spéciaux *Chine – Mesures antidumping visant l'acier inoxydable (Japon)*, paragraphe 7.116; *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.483; *Chine – Appareils à rayons X*, paragraphe 7.68.

⁵⁹⁷ À cet égard, le Groupe spécial *Chine – Produits à base de poulet de chair* a noté ce qui suit: "pour qu'une comparaison de prix puisse renseigner sur le niveau de la sous-cotation des prix dans les importations visées, elle doit porter sur des transactions qui comprennent les mêmes composantes de prix (*dans la mesure où ces composantes ont un effet sur le prix*)". (Rapport du Groupe spécial *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.481 (pas de mise en relief dans l'original))

que la Commission n'avait pas assuré la comparabilité des prix lorsqu'elle a examiné les effets des importations indonésiennes selon la méthode 1.

7.5.2.4.3 Importance et représentativité de l'échantillon de ventes de l'UE

7.340. L'Indonésie conteste également la représentativité de la proportion des ventes de la branche de production de l'UE utilisée dans la comparaison au titre de la méthode 1. Elle fait valoir que la méthode 1 prend uniquement en considération les ventes effectuées par un producteur d'EMP de l'UE inclus dans l'échantillon et que la taille de l'échantillon de ventes de l'UE considéré (20%) n'était pas suffisamment représentative pour établir l'existence d'une sous-cotation pour le produit considéré dans son ensemble.⁵⁹⁸ Dans ses réponses aux questions du Groupe spécial, l'Indonésie souligne que la sous-cotation dont l'existence a été établie selon la méthode 1 ne pouvait pas être importante parce que l'EMP indonésien est vendu sur un créneau du marché et n'est donc pas en concurrence avec la grande majorité des ventes de biodiesel effectuées par les producteurs de l'UE.⁵⁹⁹ Elle estime qu'une comparaison qui ne tient pas compte de la grande majorité des ventes de la branche de production de l'UE ne peut pas constituer une base solide pour l'analyse des effets sur les prix effectuée par la Commission.⁶⁰⁰

7.341. L'Union européenne ne conteste pas qu'un seul producteur national inclus dans l'échantillon produisait et vendait de l'EMP, mais considère que l'utilisation d'un échantillon n'empêche pas l'existence d'autres producteurs de l'UE vendant de l'EMP.⁶⁰¹ Elle soutient que la Commission n'était pas tenue d'établir l'existence d'une sous-cotation des prix pour chacun des types de produits visés par l'enquête ou en ce qui concerne toute la gamme des marchandises constituant le produit national similaire.⁶⁰² Elle conteste en outre que l'EMP ait été vendu sur un créneau du marché. L'Union européenne soutient que l'EMP indonésien était en concurrence directe avec l'EMP de l'UE et exerçait également une pression sur les prix des mélanges de biodiesel.⁶⁰³ Elle fait observer en outre que l'échantillon de producteurs de l'UE utilisé dans la comparaison de la Commission n'a pas été contesté et était suffisamment représentatif pour confirmer les constatations de la Commission concernant les effets sur les prix.⁶⁰⁴ En outre, l'Union européenne estime que la sous-cotation dont l'existence a été établie par la Commission était effectivement "notable" dans la totalité des circonstances de la présente affaire, c'est-à-dire compte tenu a) du volume des ventes considérées (20%), b) de l'importance des marges de sous-cotation, et c) de la sensibilité aux prix du biodiesel.⁶⁰⁵

7.342. Le Groupe spécial fait observer que l'Accord SMC ne contient aucune prescription explicite imposant d'examiner une quelconque part spécifique des ventes intérieures dans l'analyse des effets sur les prix. La partie pertinente de la deuxième phrase de l'article 15.2 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Pour ce qui concerne l'effet des importations subventionnées sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu, dans les importations subventionnées, sous-cotation notable du prix par rapport au prix d'un produit similaire du Membre importateur[.]

7.343. L'expression "sous-cotation ... des prix" figurant à l'article 15.2 est qualifiée par le mot "significatif" (notable), qui est défini comme "[s]ufficiently great or important to be worthy of

⁵⁹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 297, 328 et 329; deuxième communication écrite, paragraphe 176.

⁵⁹⁹ Indonésie, réponses aux questions n° 56 et 60 du Groupe spécial (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)*, appel formé le 22 février 2021, paragraphe 7.262; et aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphes 5.180 et 5.181).

⁶⁰⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 157 à 159 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.133).

⁶⁰¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 524.

⁶⁰² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 524.

⁶⁰³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 288 à 292 et 294 à 296; observations sur les réponses de l'Indonésie à la question n° 122 a) et b) du Groupe spécial, paragraphes 49 à 52 et 54; et question n° 123, paragraphe 56.

⁶⁰⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 527; observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 126 du Groupe spécial, paragraphe 85.

⁶⁰⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 297 à 299.

attention; noteworthy; consequential, influential" (suffisamment grand ou important pour mériter l'attention; digne d'être noté; conséquent, ayant de l'influence).⁶⁰⁶ L'Organe d'appel a, par le passé, observé ce qui suit dans le contexte de l'article 3.2 de l'Accord antidumping:

[L]e mot "significant" (notable) ... est défini d'une manière pertinente comme signifiant "important, notable, consequential" (important, digne d'être noté, lourd de conséquence). ... Le caractère *notable* de la sous-cotation des prix constatée sur la base de cette évaluation dynamique dépend de l'importance de la sous-cotation des prix. La question de savoir ce qu'est une sous-cotation des prix *notable* – c'est-à-dire la question de savoir si la sous-cotation est importante, digne d'être notée ou lourde de conséquence – dépendra donc nécessairement des circonstances propres à chaque affaire. Afin d'évaluer si la sous-cotation des prix observée est notable, l'autorité chargée de l'enquête peut, selon le cas, s'appuyer sur tous les éléments de preuve positifs se rapportant à la nature du produit ou des types de produits en cause, à la durée de la sous-cotation des prix et à la mesure dans laquelle elle s'applique, et, selon qu'il sera approprié, aux parts de marché relatives des types de produits au sujet desquels l'autorité a constaté l'existence d'une sous-cotation des prix.⁶⁰⁷

7.344. Nous souscrivons au raisonnement de l'Organe d'appel et serons guidés par lui. L'article 15.2 de l'Accord SMC concerne l'examen par l'autorité chargée de l'enquête de l'effet des importations dont il est allégué qu'elles sont subventionnées sur les prix d'un produit national similaire. Les parties ne contestent pas que la proportion des ventes intérieures qui est examinée par l'autorité chargée de l'enquête dans une analyse des effets sur les prix est pertinente pour l'importance de l'effet des importations sur les prix intérieurs. Cette question a fait l'objet d'un différend antérieur entre les parties. Le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)* a constaté que les faibles volumes du produit similaire national considéré par l'autorité chargée de l'enquête représentaient une proportion infime des ventes de la branche de production nationale, et par conséquent la comparaison des prix et l'analyse de l'effet des importations n'auraient pas pris en considération la grande majorité des ventes de la branche de production nationale.⁶⁰⁸ Ce groupe spécial a noté ce qui suit: "[u]ne ... comparaison avec une part ... faible des ventes de la branche de production de l'UE ne donnerait pas une image raisonnable de l'effet des importations faisant l'objet d'un dumping sur les prix du produit similaire national, en vue d'établir l'existence d'une sous-cotation *notable* du prix, comme l'exige l'article 3.2 [de l'Accord antidumping]".⁶⁰⁹ Nous souscrivons à ce raisonnement. On peut soutenir que, si la sous-cotation des prix concerne seulement une proportion très limitée des ventes du produit similaire sur le marché intérieur, cela pourrait entraîner un effet nul ou minime des importations subventionnées sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur. La question est donc de savoir si l'Indonésie a établi que la Commission n'aurait pas pu constater à bon droit que la sous-cotation des prix pour 20% des ventes de l'UE incluses dans l'échantillon était importante.

7.345. Le Groupe spécial note que la part de 20% des ventes de l'UE incluses dans l'échantillon prises en considération dans le cadre de la méthode 1 représente une part substantiellement plus importante que la proportion des ventes intérieures prises en considération dans l'affaire *UE – Biodiesel (Indonésie)* (0,23%). La représentativité de cette proportion des ventes de l'UE en ce qui

⁶⁰⁶ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "significant", adjectif, https://www.oed.com/dictionary/significant_adj?tab=meaning_and_use (consulté le 11 avril 2025), sens 4.a.

⁶⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.161 (faisant référence au *Shorter Oxford English Dictionary*, 6^{ème} édition, A. Stevenson (éd.) (Oxford University Press, 2007), volume 2, page 2833). (notes de bas de page omises)

⁶⁰⁸ Rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.133.

⁶⁰⁹ Rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.133. Le Groupe spécial dans cette affaire a noté ce qui suit:

Les producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon ont vendu 6 300 tonnes de biodiesel ayant une TLF de 13 degrés pendant la période couverte par l'enquête, ce qui représentait 0,23% des ventes totales effectuées par les producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon pendant la période couverte par l'enquête. Les faibles volumes des ventes de biodiesel ayant une TLF de 13 degrés représentaient donc une proportion infime des ventes de la branche de production de l'UE, qui ne constituerait pas une base solide pour l'analyse des effets sur les prix. Cela signifierait que la comparaison des prix et l'analyse de l'effet des importations n'auraient pas tenu compte de la grande majorité (99,77%) des ventes de la branche de production de l'UE.

(*Ibid.*, paragraphe 7.133 (note de bas de page omise))

concerne le marché du biodiesel dans son ensemble doit également être appréciée dans les circonstances particulières de la présente affaire. Premièrement, le Groupe spécial note que l'Indonésie n'a pas fait objection à la composition et au choix de l'échantillon par la Commission au cours de l'enquête. Au lieu de cela, l'Indonésie fait valoir que la proportion d'EMP dans l'échantillon est exagérée en ce qui concerne l'ensemble de la branche de production de l'UE. L'Union européenne fait remarquer que l'Indonésie n'a fourni aucun élément de preuve montrant qu'un échantillon de producteurs de l'UE différent aurait été plus approprié pour rendre compte de plus de ventes d'EMP par la branche de production nationale. L'Indonésie n'indique pas non plus d'éléments de preuve réels versés au dossier de l'enquête indiquant qu'il existait une quelconque production d'EMP sur le marché de l'UE en plus de celle qui était déjà couverte par l'échantillon.⁶¹⁰ Selon la Commission, l'échantillon a été choisi sur la base de la quantité représentative de production la plus élevée (plus de 18% du volume total de la production de la branche de production de l'UE) sur laquelle l'enquête pouvait raisonnablement porter dans le délai imparti. Compte tenu de ces explications, la Commission aurait été en droit de raisonnablement considérer l'échantillon choisi comme étant représentatif de la branche de production nationale. Deuxièmement, sur le marché de l'UE, l'EMP est en concurrence avec d'autres biodiesels tels que l'EMC et l'ester méthylique de soja (EMS) en tant qu'intrants pour des mélanges. La Commission a examiné comment les faibles prix de l'EMP indonésien affectaient d'autres types de biodiesel produits dans l'Union européenne et le marché du biodiesel dans son ensemble:

*L'EMP [est] également importé dans l'Union pour être mélangé à d'autres biodiesels pour fabriquer, par exemple, l'EMAG0. Toutefois, la quantité d'EMP importée dépend du prix de ces importations ainsi que de ses propriétés physiques, de sorte que le prix de l'EMP importé exerce également une pression sur les prix des mélanges. L'EMP compte parmi les types de biodiesel les moins chers pouvant être utilisés dans des mélanges tels que l'EMAG0 et l'EMAG+5, qui peuvent être utilisés sur une partie importante du marché de l'Union tout au long de l'année. Ainsi, les importations d'EMP sont en concurrence directe avec d'autres types de biodiesel produits dans l'Union européenne qui seraient sinon mélangés en des quantités plus importantes pour obtenir le même mélange.*⁶¹¹

7.346. De ce fait, la Commission a conclu que la disponibilité d'une option moins chère, telle que l'EMP indonésien, exercerait une pression à la baisse sur le marché du biodiesel dans son ensemble, ce qui aurait une incidence négative sur tous les producteurs de biodiesel, indépendamment des matières premières utilisées.⁶¹² La Commission a expliqué les éléments de preuve additionnels attestant le rapport de concurrence entre l'EMP indonésien et les autres biodiesels sur le marché de l'UE dans le Règlement définitif. Elle donne une explication claire de la manière dont l'EMP moins cher est en concurrence avec d'autres biodiesels en tant qu'intrants pour des mélanges.⁶¹³ L'examen par la Commission du rapport de concurrence entre l'EMP et les autres biodiesels est pertinent pour l'observation que la Commission a faite au titre de la méthode 1 selon laquelle l'EMP exercerait une pression à la baisse sur le marché du biodiesel dans son ensemble. La concurrence entre les biodiesels de différentes matières premières, y compris l'EMP, a également été observée dans le contexte de la comparaison couvrant 55% des ventes des producteurs retenus dans l'échantillon. Ce rapport de concurrence fournit des éléments de preuve suffisants indiquant que le prix des importations d'EMP a des répercussions sur l'ensemble du marché du biodiesel de l'UE, ce qui est important. Cet élément de preuve de la dynamique concurrentielle sur le marché étaye de façon significative la conclusion de la Commission selon laquelle les effets de l'EMP indonésien sur les prix observés selon la méthode 1 avaient des implications pour le marché plus large du biodiesel de l'UE. Dans ces circonstances, la Commission pourrait raisonnablement constater des effets sur les prix sur le marché de l'UE sur la base des effets sur les prix observés dans l'échantillon.

7.347. L'explication donnée par la Commission du rapport de concurrence entre l'EMP et d'autres types de biocarburants tels que l'EMC et l'EMS en tant qu'intrants pour des mélanges, examiné dans l'échantillon non contesté de ventes de l'UE, étaye l'évaluation par la Commission de l'importance

⁶¹⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 527.

⁶¹¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 254. (pas de mise en relief dans l'original)

⁶¹² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 231 à 233. Voir aussi le Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 328.

⁶¹³ L'Union européenne soutient que les importations d'EMP indonésien exercent une pression à la baisse sur les prix de l'EMAG0. Voir European Biodiesel Board - post-verification visit email (pièce EU-102 (RCC)); European Commission verification report – Guvnor (pièce EU-103 (RCC)).

des effets sur les prix observés selon la méthode 1 en ce qui concerne le marché de l'UE pour le biodiesel.

7.348. L'Indonésie n'a pas fait objection à la composition de l'échantillon pendant l'enquête correspondante ni n'a contesté l'échantillon dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Toutefois, en élaborant ses arguments concernant la comparaison relative à la sous-cotation des prix effectuée par la Commission, elle soutient que l'échantillon de ventes de l'UE considérées représente probablement la production d'EMP d'un seul producteur de l'UE. Elle affirme en outre que ce producteur était affilié à un producteur indonésien d'EMP et achetait son EMP auprès de ce producteur. L'Union européenne ne conteste pas que l'échantillon comportait un seul producteur national d'EMP. Selon elle, l'Indonésie ne fournit aucun élément de preuve montrant qu'un échantillon de producteurs de l'UE différent aurait été plus approprié. Premièrement, la Commission a examiné l'affirmation de l'Indonésie concernant la composition de l'échantillon. Ce point a été soulevé pour la première fois par Wilmar dans l'enquête correspondante. La Commission a expliqué qu'entre le producteur de l'UE et le producteur indonésien affilié, l'huile de palme était échangée dans des conditions de pleine concurrence et que cela n'avait donc pas influencé l'analyse du dommage.⁶¹⁴ L'Indonésie ne conteste pas le caractère raisonnable de la conclusion de la Commission sur ce point. Deuxièmement, elle n'a indiqué aucun élément de preuve versé au dossier indiquant qu'il existait une quelconque production européenne d'EMP en plus de la production couverte par l'échantillon. Le Groupe spécial considère donc que la Commission a expliqué d'une manière motivée et adéquate pourquoi elle s'était appuyée sur la part de 20% de la production des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon.⁶¹⁵ L'Union européenne observe à juste titre que rien ne prescrit d'établir l'existence d'une sous-cotation des prix pour chacun des types de produits visés par l'enquête ou en ce qui concerne toute la gamme des marchandises constituant le produit national similaire.⁶¹⁶ Cela a été confirmé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*.⁶¹⁷ Nous notons en outre que l'Accord SMC ne contient aucune prescription explicite imposant d'examiner une quelconque part spécifique des ventes intérieures dans l'analyse des effets sur les prix.

7.349. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial constate que l'Indonésie n'a pas montré que, dans les circonstances de la présente affaire, une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale n'aurait pas pu constater à bon droit que l'existence d'une sous-cotation des prix comprise entre 6,0% et 11,6% pour 20% des ventes intérieures incluses dans l'échantillon constituait une "sous-cotation notable des prix" pour le produit dans son ensemble.

7.5.2.4.4 Observations sur les méthodes 2 et 3

7.350. Le Groupe spécial rappelle sa constatation antérieure selon laquelle les méthodes utilisées pour examiner la sous-cotation étaient autonomes. Compte tenu de la constatation ci-dessus, il n'estime pas nécessaire d'évaluer l'examen de la sous-cotation des prix effectué par la Commission selon les méthodes 2 et 3, puisqu'il constate que la méthode 1 était suffisante pour permettre un examen objectif des effets sur les prix. Toutefois, le Groupe spécial juge utile de résumer quelques observations concernant les méthodes 2 et 3 étant donné les communications détaillées des parties sur la question de la comparabilité des prix.

7.351. L'Indonésie fait valoir que la méthode 2 n'assure pas la comparabilité des prix.⁶¹⁸ Premièrement, elle estime que la comparaison de l'EMP indonésien et de l'EMAG0 de l'UE faite par la Commission au titre de la méthode 2 est viciée parce que l'EMP indonésien est seulement un intrant pour des mélanges de biodiesel, tandis que l'EMAG0 est directement mélangé avec du diesel minéral.⁶¹⁹ Par conséquent, l'Indonésie soutient qu'il n'y a pas de rapport de concurrence directe

⁶¹⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 348.

⁶¹⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.345. L'échantillon fait référence à trois producteurs représentant environ 18% de la production de biodiesel de l'UE. Cet échantillon n'a pas été contesté par l'Indonésie.

⁶¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 427 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphes 5.180 et 7.141), 463 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.133) et 524.

⁶¹⁷ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.180. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.160.

⁶¹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 298.

⁶¹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 299, 201 et 301; deuxième communication écrite, paragraphe 164.

entre l'EMP indonésien et l'EMAG0.⁶²⁰ Elle affirme donc que la Commission a répété l'erreur identifiée par le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*.⁶²¹ Deuxièmement, l'Indonésie soutient que l'ajustement des prix que la Commission a appliqué aux prix du biodiesel EMAG0 de l'UE pour tenir compte des différences dans le niveau de TLF n'a pas évalué les complexités des rapports de concurrence entre l'EMP indonésien et l'EMAG0.⁶²² Selon elle, cet ajustement n'a pas tenu compte de l'effet des conditions climatiques sur la dynamique concurrentielle et la comparabilité des prix de l'EMP indonésien et de l'EMAG0.⁶²³ Enfin, elle affirme que le fait de mélanger l'EMP indonésien avec d'autres biodiesels ayant une TLF inférieure pour produire un mélange EMAG0 (TLF de 0 degré) exige l'utilisation d'intrants plus coûteux. Cela neutralise tout effet potentiel sur les prix lié à l'utilisation d'EMP indonésien plus abordable dans les mélanges EMAG0.⁶²⁴

7.352. L'Union européenne fait valoir que l'invocation par l'Indonésie des constatations du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)* est malvenue dans la mesure où les faits de l'enquête correspondante dans cette affaire diffèrent notablement des déterminations de la Commission en l'espèce et que les circonstances de la branche de production de l'UE ont maintenant changé.⁶²⁵ Elle reproche à la qualification par l'Indonésie de l'EMP indonésien comme étant exclusivement un intrant pour des mélanges de biodiesels d'être excessivement simpliste, et dit que l'Indonésie n'a pas étayé cette allégation.⁶²⁶ Selon l'Union européenne, les constatations de la Commission n'excluent pas la possibilité de mélanger l'EMP directement avec du diesel minéral⁶²⁷ et, en tout état de cause, l'EMP indonésien peut être ramené à une TLF de +10 degrés (et ainsi être mélangé directement avec du diesel minéral) par incorporation d'un additif non coûteux.⁶²⁸ L'Union européenne dit en outre que, dans l'analyse qu'elle a faite au titre de la méthode 2, la Commission a pris en compte l'incidence des conditions climatiques sur le rapport de concurrence en procédant à un ajustement à la baisse du prix des ventes intérieures d'EMAG0.⁶²⁹ Elle affirme qu'il existe un certain degré de concurrence entre l'EMP indonésien et les mélanges EMAG0 tout au long de l'année et dans toute l'Europe, qui varie en fonction de l'époque de l'année et des conditions climatiques.⁶³⁰ Elle fait également valoir que la neutralisation de l'effet sur les prix de l'EMP indonésien à bas coût dans les mélanges ne peut pas être inférée par pure logique⁶³¹, et qu'il n'y a pas de corrélation claire entre le prix et le niveau de TLF étant donné la complexité du marché du biodiesel.⁶³² L'Union européenne soutient que la quantité d'EMP utilisée dans un mélange de biodiesel dépend de la saison et de l'endroit en Europe⁶³³,

⁶²⁰ Indonésie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 128 d) du Groupe spécial, paragraphe 24.

⁶²¹ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 161 et 162.

⁶²² Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 167. L'Indonésie affirme que la méthode 2 n'est pas différente, dans la pratique, de la comparaison qui a été incriminée par le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*. Cette comparaison, comme la méthode 2, n'évalue pas la dynamique concurrentielle ni la comparabilité des prix entre l'EMP indonésien et l'EMAG0.

⁶²³ Indonésie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 129 d) du Groupe spécial, paragraphes 25 et 26.

⁶²⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 301; observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 128 du Groupe spécial, paragraphes 12 et 13 (faisant référence aux réponses de l'Indonésie aux questions n° 123, 124 et 127 du Groupe spécial).

⁶²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 533. L'Union européenne explique les différences entre la présente affaire et l'affaire *UE – Biodiesel (Indonésie)* comme étant: a) l'élargissement du panier de produits nationaux dans la comparaison faite par la Commission, qui inclut désormais à la fois l'EMP de l'UE (TLF de +10 degrés) et l'EMAG0, et b) l'ajustement à la baisse appliqué aux prix de l'EMAG0 pour tenir compte de la différence dans les caractéristiques physiques. L'Union européenne affirme en outre qu'un changement de circonstances a eu lieu après l'enquête correspondante dans l'affaire *UE – Biodiesel (Indonésie)*, à savoir que la branche de production nationale a depuis commencé à produire et à vendre de l'EMP directement aux raffineries, et que celui-ci est en concurrence directe avec l'EMP indonésien. (Union européenne, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 121 a) du Groupe spécial, paragraphe 47)

⁶²⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 534 et 536; deuxième communication écrite, paragraphe 265.

⁶²⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 535 et 536.

⁶²⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 265 à 267, 273 et 274.

⁶²⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 301.

⁶³⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 301; réponse à la question n° 129 a) du Groupe spécial, paragraphes 153 à 162.

⁶³¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 539.

⁶³² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 540 et 541.

⁶³³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 540 et 541.

et que plus le niveau de TLF cible est élevé, plus le pourcentage d'EMP qui pourrait être utilisé dans le mélange de biodiesels pour un marché donné à un moment donné de l'année est élevé.⁶³⁴

7.353. Au titre de la méthode 2, la Commission a comparé les importations d'EMP indonésien avec les ventes d'EMP et de biocarburants mélangés ayant une TLF de 0 degré (EMAG0) produits dans l'UE. À première vue, il apparaît que cette méthode comporte les mêmes vices que ceux que le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)* a identifiés, en ce sens qu'elle néglige les différences importantes affectant la comparabilité entre l'EMP indonésien, d'une part, et les mélanges finis ayant une TLF de 0 degré tels que l'EMAG0, d'autre part, ou ne tient pas compte de ces vices. Le raisonnement de la Commission concernant l'existence d'une concurrence entre les intrants pour des mélanges tels que l'EMP, l'EMC, l'EMS et d'autres types de biocarburants est clair. Il explique la dynamique concurrentielle entre l'EMP et d'autres biodiesels servant d'intrants pour des mélanges⁶³⁵, mais ne révèle pas comment l'EMP, en tant qu'intrant, est en concurrence avec le biodiesel fini ayant une TLF de 0 degré. Le fait que le prix de l'EMP en tant qu'intrant peut affecter le prix des mélanges dans lesquels il est incorporé ne prouve pas la comparabilité des prix ou la substituabilité entre l'EMP et l'EMAG0. La constatation de la Commission selon laquelle, en l'absence d'EMP indonésien, davantage de biodiesel produit localement serait mélangé et l'EMP était donc directement en concurrence avec d'autres types de biodiesel produit dans l'UE utilisés pour fabriquer des mélanges est équivalente à l'explication examinée et rejetée par le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)* parce qu'elle n'a pas "trait[é] ... la question importante de savoir si les importations d'EMP en provenance d'Indonésie [étaient] en concurrence avec le biodiesel mélangé ayant une TLF de 0 degré produit par la branche de production de l'UE".⁶³⁶

7.354. En outre, bien que la Commission ait effectivement reconnu qu'un ajustement des prix était justifié au titre de la méthode 2 en raison de la différence dans les niveaux de TLF entre l'EMP et l'EMAG0, le texte des déterminations de la Commission n'indique pas comment cet ajustement a pris en considération l'incidence des conditions climatiques sur l'utilisation des deux produits et en a tenu compte.

7.355. L'Indonésie estime que la méthode 3 n'a pas assuré la comparabilité des prix parce qu'elle a comparé les prix de toutes les importations d'EMP indonésien avec toutes les ventes de biodiesel effectuées dans l'UE par les producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon, sans ajustement.⁶³⁷ De ce fait, l'Indonésie fait valoir que la méthode 3 ne tient pas compte des différences dans la TLF qui affectent le rapport de concurrence entre les différents biodiesels et la comparabilité des prix.⁶³⁸ Elle soutient que la méthode 3 en l'espèce reproduit la comparaison incriminée effectuée par l'autorité chargée de l'enquête dans l'affaire *Chine – Appareils à rayons X*⁶³⁹, qui était fondée sur la valeur totale des ventes divisée par la quantité vendue, sans examiner les utilisations ni les prix des importations ou des produits nationaux. L'Indonésie fait donc valoir que la méthode 3 était viciée de façon semblable parce qu'elle ne tenait pas compte des différences entre les produits comparés.⁶⁴⁰ Elle estime en outre qu'il n'est pas important de savoir si les parties intéressées ont fait des suggestions concernant des ajustements au titre de la méthode 3; la Commission avait le devoir d'assurer la comparabilité des prix.⁶⁴¹

7.356. L'Union européenne fait valoir que la méthode 3 se distingue des constatations du Groupe spécial *Chine – Appareils à rayons X* en raison de différences dans le panier de marchandises sous-jacent sur la base duquel les prix moyens avaient été calculés.⁶⁴² Elle estime en outre que rien ne permettait à la Commission de procéder à un autre ajustement des prix d'autres biodiesels dans le panier de marchandises faisant l'objet de la comparaison au titre de la méthode 3.⁶⁴³

⁶³⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 540 et 541.

⁶³⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 254.

⁶³⁶ Rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*, paragraphe 7.154.

⁶³⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 302 à 305.

⁶³⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 305.

⁶³⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 305 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chine – Appareils à rayons X*, paragraphes 7.68 et 7.85); deuxième communication écrite, paragraphe 171.

⁶⁴⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 305.

⁶⁴¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 306; deuxième communication écrite, paragraphe 171.

⁶⁴² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 551.

⁶⁴³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 549.

L'Union européenne affirme qu'aucune partie intéressée n'a présenté à la Commission une demande étayée visant un tel ajustement.⁶⁴⁴

7.357. Au titre de la méthode 3, la Commission a comparé l'EMP indonésien avec toutes les ventes de biodiesel des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon sans procéder à aucun ajustement du prix. Le vice de la méthode 3 tient à ce qu'elle n'essaie pas d'assurer la comparabilité des prix entre les produits visés. La Commission a reconnu cela dans son Règlement définitif après que l'absence de comparabilité des prix dans la méthode 3 a été critiquée par une partie intéressée comme étant incompatible avec les constatations du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Indonésie)*.⁶⁴⁵ L'Indonésie a décrit la comparaison comme étant essentiellement dénuée de sens.⁶⁴⁶ Toutefois, la Commission s'est abstenue d'entreprendre toute autre action parce que la partie intéressée n'a formulé aucune suggestion ou estimation sur le montant des ajustements à effectuer pour tenir compte des différences dans les caractéristiques physiques, ni aucune suggestion quant à la manière de prendre en compte les complexités de la comparabilité des prix telles qu'elles ont été constatées par le Groupe spécial de l'OMC dans sa décision. Il est suffisant de noter que la méthode 3, en tant que méthode autonome, ne constituerait pas une méthode objective pour l'examen de l'effet des importations sur les prix intérieurs en raison de ses lacunes intrinsèques concernant la comparabilité des prix.

7.5.2.4.5 Conclusion

7.358. Le Groupe spécial constate donc que l'Indonésie n'a pas établi que l'UE avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC parce qu'elle n'avait pas examiné l'existence d'une sous-cotation notable des prix et qu'elle n'avait pas assuré la comparabilité des prix lorsqu'elle a examiné l'effet des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux.

7.5.2.5 Question de savoir si la Commission a objectivement examiné l'existence d'une dépression notable des prix

7.359. L'Indonésie estime que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC parce qu'elle n'a pas procédé à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, de l'effet des importations dont il était allégué qu'elles étaient subventionnées sur les prix des producteurs de l'UE, et a donc indûment constaté qu'il y avait dépression des prix.⁶⁴⁷ Elle soutient que la Commission n'a pas objectivement examiné la tendance selon laquelle les producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon avaient traditionnellement fixé leurs prix en fonction des coûts⁶⁴⁸ et a, au lieu de cela, établi qu'il y avait dépression des prix simplement en se référant à des tendances parallèles des prix ou sur la base d'un accroissement des importations en provenance d'Indonésie.⁶⁴⁹ L'Indonésie répète ses arguments antérieurs relatifs à la comparabilité des prix dans le contexte des constatations de dépression des prix et affirme que la Commission n'a pas examiné séparément la question de la comparabilité des prix dans son analyse de la dépression des prix.⁶⁵⁰ Elle fait donc valoir que les constatations de dépression des prix formulées par la Commission étaient viciées en se référant aux constatations de sous-cotation viciées. Elle affirme en outre que la Commission a amalgamé les allégations de dépression des prix avec l'allégation de sous-cotation, alors que la sous-cotation et la dépression des prix sont des lignes d'examen indépendantes.⁶⁵¹

7.360. L'Union européenne soutient que la Commission a procédé à un examen objectif fondé sur des éléments de preuve positifs des effets du biodiesel indonésien sur les prix des produits similaires nationaux.⁶⁵² Elle estime que les constatations de dépression des prix formulées par la Commission

⁶⁴⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 549.

⁶⁴⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 267.

⁶⁴⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 267.

⁶⁴⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 336.

⁶⁴⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 332 et 335.

⁶⁴⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 335 (faisant référence aux rapports des Groupe spéciaux *Chine – Pâte de cellulose*, paragraphes 7.80 et 7.81; et *Chine – AMGO (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphes 7.50 et 7.51).

⁶⁵⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 323 et 324.

⁶⁵¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 335 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Olives mûres en provenance d'Espagne*, paragraphe 7.259).

⁶⁵² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 496.

comportaient deux éléments: a) la sensibilité aux prix du marché du biodiesel, et b) la pression sur les prix ressentie sur le marché en raison des volumes notables d'EMP indonésien entrant sur le marché.⁶⁵³ L'Union européenne fait valoir par ailleurs que la référence à une sous-cotation d'environ 10% devrait être interprétée simplement comme indiquant l'existence d'effets notables sur les prix.⁶⁵⁴ Elle estime que les constatations de la Commission ont établi un lien entre la pression sur les prix et la perte de parts de marché des producteurs de l'UE, lesquelles ont été prises par les volumes notables d'importations indonésiennes revenant sur le marché.⁶⁵⁵ En outre, selon l'Union européenne, "la capacité des importations indonésiennes d'exercer une pression sur les prix sur le marché du biodiesel dans son ensemble résulte d'une pluralité d'éléments autres que les seules méthodes d'établissement de la sous-cotation utilisées par la Commission dans son enquête".⁶⁵⁶ Ces éléments comprennent les caractéristiques du marché du biodiesel présentées aux considérants 231 et 233 du Règlement définitif.⁶⁵⁷

7.361. Dans son examen de la dépression des prix, la Commission a d'abord expliqué que les prix de vente moyens des producteurs nationaux inclus dans l'échantillon à des clients non liés avaient augmenté de 16% entre 2015 et 2017, avant de diminuer de 5% entre 2017 et la période d'enquête. Elle a en outre observé que les coûts avaient augmenté de 14% entre 2015 et 2017 et diminué entre 2017 et la période d'enquête.⁶⁵⁸ Nous rappelons que la Commission s'est appuyée sur les données suivantes pour examiner les prix de la branche de production nationale:

Tableau 1: Prix de vente dans l'Union européenne⁶⁵⁹

	2015	2016	2017	PE
Prix de vente unitaire moyen sur le marché total (EUR/tonne)	715	765	832	794
Indice	100	107	116	111
Coût de production unitaire (EUR/tonne)	728	767	827	791
Indice	100	105	114	109

7.362. La Commission a ensuite noté que, sur un marché du biodiesel sensible aux prix, "une sous-cotation des prix d'environ 10% exer[çait] une forte pression à la baisse sur les prix".⁶⁶⁰ Selon elle, cela empêchait la branche de production de l'UE de bénéficier de la réduction des coûts pendant la période correspondante.

7.363. La partie pertinente de l'article 15.2 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Pour ce qui concerne l'effet des importations subventionnées sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront ... si ces importations ont, d'une autre manière, pour effet de déprimer les prix dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites.

7.364. L'Organe d'appel a noté que le libellé utilisé à l'article 15.2 enjoignait à l'autorité chargée de l'enquête d'examiner si les importations visées avaient une force explicative pour certaines conséquences spécifiées, à savoir la dépression notable des prix intérieurs ou l'empêchement notable de hausses des prix intérieurs.⁶⁶¹ L'Organe d'appel a précisé en outre ce qui suit:

Un examen de la dépression des prix, par définition, exige davantage que la simple observation d'une *baisse* des prix, et comprend aussi une analyse de ce qui entraîne les prix vers le bas. S'agissant de l'empêchement de hausses de prix, les articles 3.2 et 15.2 exigent que l'autorité chargée de l'enquête examine "si l'effet des "importations visées est" d'empêcher dans une mesure notable des hausses de prix *qui, sans cela, se seraient produites*". Selon les termes de ces dispositions, l'empêchement de hausses de prix ne

⁶⁵³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 492 à 494; réponse à la question n° 131 du Groupe spécial, paragraphes 168 à 174.

⁶⁵⁴ Union européenne, réponse à la question n° 132 du Groupe spécial, paragraphe 176.

⁶⁵⁵ Union européenne, réponse à la question n° 131 du Groupe spécial, paragraphes 173 et 174.

⁶⁵⁶ Union européenne, réponse à la question n° 132 du Groupe spécial, paragraphe 178.

⁶⁵⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 500; réponse à la question n° 132 du Groupe spécial, paragraphe 178.

⁶⁵⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 326 et 327.

⁶⁵⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), tableau 11. "PE" s'entend de la "période d'enquête".

⁶⁶⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 328.

⁶⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 141.

peut pas être examiné correctement sans un examen de la question de savoir si, en l'absence des importations visées, les prix, "sans cela, [auraient]" augmenté. Les concepts de dépression des prix et d'empêchement de hausses de prix impliquent donc tous les deux une analyse de la question de savoir ce qui entraîne ces phénomènes en matière de prix.⁶⁶²

7.365. L'Organe d'appel a également noté que l'examen effectué par l'autorité chargée de l'enquête au titre de l'article 15.2 exigeait la prise en considération de tout élément de preuve qui mettait en question le point de savoir si les importations subventionnées avaient une force explicative pour les effets observés sur les prix:

[L]'examen au titre des articles 3.2 et 15.2 ne fait pas double emploi avec l'examen différent et plus large concernant le lien de causalité entre les importations visées et le dommage causé à la branche de production nationale au titre des articles 3.5 et 15.5. Les articles 3.2 et 15.2 ne prescrivent pas non plus à l'autorité d'effectuer une analyse exhaustive et approfondie aux fins de la non-imputation en ce qui concerne tous les facteurs éventuels qui peuvent causer un dommage à la branche de production nationale. Par contre, l'examen de l'autorité chargée de l'enquête au titre des articles 3.2 et 15.2 est axé sur la relation entre les importations visées et les prix intérieurs, et l'autorité ne peut pas ignorer les éléments de preuve qui mettent en question la force explicative des premières pour la dépression notable ou l'empêchement notable de hausses des derniers.⁶⁶³

7.366. Nous souscrivons à ces constatations de l'Organe d'appel et serons guidés par elles. L'article 15.2 prescrit implicitement d'examiner en quoi les importations visées sont responsables de toute dépression des prix ou de tout empêchement de hausses de prix. Comme l'Organe d'appel l'a observé, l'analyse vise à déterminer si et de quelle manière les importations visées ont eu des effets sur les prix, c'est-à-dire la dépression des prix au sein de la branche de production nationale. Cette analyse est circonscrite par la même prescription d'objectivité imposée par l'article 15.1 que nous avons examinée plus haut en ce qui concerne l'examen par la Commission de la sous-cotation des prix. Cela signifie que l'autorité chargée de l'enquête est tenue d'examiner les raisons pour lesquelles les importations visées expliquent les effets observés sur les prix ou, à l'inverse, les raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas avoir de force explicative. Cela implique un exercice d'équilibre, de sorte que, même en présence d'un effet sur les prix, l'autorité chargée de l'enquête doit soupeser et examiner les éléments de preuve qui établissent ou réfutent l'existence d'un lien entre les importations visées et l'effet sur les prix.

7.367. En ce qui concerne les constatations de dépression des prix formulées par la Commission en l'espèce, l'Union européenne a expliqué, dans sa première communication écrite, que la référence faite par la Commission à une sous-cotation d'environ 10% faisait référence à "la sous-cotation moyenne constatée sur la base des trois méthodes d'établissement de la sous-cotation".⁶⁶⁴ Comme nous l'avons vu plus haut, la méthode 3 compare les ventes de biodiesel de l'UE (qui incluent l'EMAG0 et l'EMC ayant une TLF de -14 degrés) avec l'EMP indonésien (TLF de +13 degrés) sans procéder à aucun ajustement pour tenir compte des niveaux de TLF, et est donc intrinsèquement viciée. Ce vice est reproduit dans la marge de sous-cotation des prix de 10% sur laquelle la Commission s'est appuyée dans son examen de la dépression des prix et compromet donc cet examen.

7.368. L'Union européenne fait valoir que, "même en l'absence d'une constatation de l'existence d'une sous-cotation notable, la Commission a constaté qu'il y aurait toujours des éléments de preuve manifestes permettant de conclure que la forte augmentation des volumes importants d'importations indonésiennes bon marché exerçait une forte pression sur les prix de la branche de production nationale".⁶⁶⁵ La constatation pertinente de la Commission est libellée comme suit:

Le marché du biodiesel est un marché de produits de base sensible aux prix. Sur un tel marché de produits de base, *une sous-cotation des prix d'environ 10% exerce une forte pression à la baisse* sur les prix. *En raison de cette pression sur les prix*, l'industrie de

⁶⁶² Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 141. (italique dans l'original; non souligné dans l'original; notes de bas de page omises)

⁶⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 154.

⁶⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 494 et note de bas de page 481.

⁶⁶⁵ Union européenne, réponse à la question n° 59 du Groupe spécial, paragraphe 154.

L'Union n'a pas pu bénéficier de la baisse des coûts au cours de la période d'enquête, car elle a dû répercuter intégralement cette baisse sur ses clients pour éviter une perte de part de marché encore plus importante.

En conséquence, l'industrie de l'Union n'a pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante en raison de la pression exercée sur les prix par des quantités importantes d'*importations à bas prix faisant l'objet de subventions* dans une situation de marché par ailleurs favorable.⁶⁶⁶

7.369. Bien que la Commission se soit référée aux quantités d'importations subventionnées dans ses constatations de dépression des prix, elle s'est aussi référée au faible prix des importations. Aucune autre explication n'est donnée dans le Règlement provisoire ni dans le Règlement définitif en ce qui concerne la manière dont les volumes des importations et leurs prix ont interagi pour entraîner une dépression des prix. L'Union européenne fait valoir qu'il ressort clairement des considérants 328 et 329 du Règlement provisoire, cités ci-dessus, que la pression sur les prix et les conséquences négatives qui en découlent ont été ressenties en raison des volumes importants d'EMP entrant sur le marché. Elle concède toutefois que la Commission n'a pas procédé à une analyse des contributions relatives du volume des importations et de la sous-cotation des prix à la dépression des prix qui en a résulté, mais a estimé que cette analyse n'était pas pertinente et était pratiquement impossible à effectuer.⁶⁶⁷

7.370. Dans l'affaire *Chine – AMGO*, le Groupe spécial a été confronté à une explication semblable donnée par le défendeur. L'Organe d'appel a noté que la constatation de dépression notable des prix et d'empêchement notable de hausses de prix formulée par le MOFCOM reposait sur un examen de l'effet à la fois des prix et du volume des importations visées sur les prix intérieurs et que, dans de tels cas, "un groupe spécial [devait] quand même prévoir la possibilité que soit les prix soit le volume soient suffisants en eux-mêmes pour étayer une constatation".⁶⁶⁸ Toutefois, notant l'absence d'autre raisonnement dans la détermination finale *concernant la manière dont les effets des prix et du volume des importations visées opéraient soit indépendamment soit conjointement pour déprimer les prix intérieurs*, l'Organe d'appel a observé que le Groupe spécial avait été dans l'impossibilité de démêler la contribution relative de ces effets sans substituer son jugement à celui de l'autorité.⁶⁶⁹

7.371. Le Groupe spécial considère que les constatations de la Commission dans les considérants reproduits plus haut n'expliquent pas *comment* le volume des importations a déprimé les prix. Elles ne permettent pas au Groupe spécial d'examiner de manière significative comment la Commission a conclu que le volume des *importations à bas prix faisant l'objet de subventions* avait une force explicative pour les prix des produits similaires observés sur le marché de l'UE. En l'absence d'une analyse des contributions relatives du volume des importations et de la sous-cotation des prix à la dépression des prix qui en a résulté, le Groupe spécial est, de même, dans l'impossibilité de discerner comment l'un ou l'autre de ces facteurs étaye les conclusions de la Commission selon lesquelles les importations d'EMP indonésien étaient la cause de l'observation par la Commission d'une forte pression à la baisse sur les prix.

7.372. Enfin, nous passons à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle, tout au long de la période allant de 2015 à la période d'enquête, les prix des producteurs de l'UE inclus dans l'échantillon ont suivi leurs coûts et que les importations indonésiennes n'ont pas eu d'incidence sur la capacité de la branche de production de l'UE d'augmenter les prix et d'améliorer la rentabilité.⁶⁷⁰ L'Union européenne soutient que l'affirmation de l'Indonésie fait abstraction du fait que les coûts ont diminué pour la première fois entre 2017 et la période d'enquête et que la consommation a augmenté, mais que la branche de production de l'UE n'a pas été en mesure de bénéficier de cette évolution positive et d'augmenter ses prix en raison du retour massif concomitant des importations indonésiennes à des taux de sous-cotation notables. Elle fait valoir qu'"il ne peut pas être exclu

⁶⁶⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 328 et 329. (pas de mise en relief dans l'original)

⁶⁶⁷ Union européenne, réponse à la question n° 131 du Groupe spécial, paragraphe 175.

⁶⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 216.

⁶⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphes 217 à 221.

⁶⁷⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 332 et 333; deuxième communication écrite, paragraphe 177.

qu'en l'absence des importations, la branche de production aurait pu bénéficier de la réduction des coûts, augmenter ses prix et ainsi améliorer la rentabilité".⁶⁷¹

7.373. La Commission a reconnu qu'entre 2015 et 2017 le coût de production unitaire avait "suivi la tendance des prix".⁶⁷² Dans le Règlement définitif, la Commission a confirmé qu'elle ne "contest[ait]" pas l'existence d'"un lien entre le coût de production et le prix de vente".⁶⁷³ Cette tendance a existé sur le marché pendant la période où les importations indonésiennes n'étaient pratiquement pas présentes (ne dépassant pas 0,3% de la part de marché). La Commission a toutefois constaté que la pression sur les prix exercée par les importations indonésiennes (part de marché de 3,3%) avait empêché la branche de production nationale de bénéficier de la baisse des coûts.

7.374. L'analyse de la dépression des prix implique davantage que l'observation d'une baisse des prix et devrait comprendre une analyse de *ce qui* entraîne les prix vers le bas.⁶⁷⁴ Nous souscrivons à la constatation formulée par le Groupe spécial *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)* selon laquelle, dans les circonstances où les prix du produit national suivaient les coûts de très près, il n'était pas suffisant que l'autorité chargée de l'enquête affirme que la dépression des prix était l'effet des importations visées et d'autres facteurs. L'autorité était tenue d'expliquer pourquoi, au vu des éléments de preuve, les importations visées avaient eu pour effet de déprimer les prix.⁶⁷⁵ Nous adoptons la même approche en l'espèce.

7.375. Les constatations de la Commission ne divulguent pas pourquoi elle a considéré que l'apparition des importations indonésiennes avait empêché la branche de production nationale d'augmenter les prix étant donné que, traditionnellement, les prix ont toujours été étroitement corrélés aux coûts. D'après les données dont disposait la Commission, il est manifeste que, pendant la période considérée avant la période d'enquête, les prix de la branche de production de l'UE ont suivi les coûts. Pendant la période d'enquête, à la suite de la réintroduction de l'EMP indonésien sur le marché, les prix de la branche de production de l'UE ont affiché une tendance à la baisse, mais cela a aussi coïncidé avec une baisse des coûts de production. Autrement dit, cela était en cohérence avec la tendance antérieure à la période d'enquête. On aurait attendu d'une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale qu'elle examine les raisons de la corrélation entre les coûts et les prix et l'incapacité de longue date de la branche de production nationale de relever les prix à un niveau rentable en l'absence d'importations d'EMP indonésien, et qu'elle explique pourquoi elle attachait une plus grande importance aux importations visées en tant que raison de la dépression des prix qu'aux tendances ayant précédé leur apparition sur le marché.

7.376. L'obligation d'examiner si les importations ont, d'une autre manière, pour effet de déprimer les prix dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites implique une analyse de *ce qui* entraîne de tels effets sur les prix.⁶⁷⁶ Il ne ressort pas clairement des Règlements provisoire et définitif que la Commission ait procédé à un examen significatif, c'est-à-dire allant au-delà de la corrélation, de la manière dont les importations indonésiennes avaient conduit aux prix intérieurs observés. Dans ce contexte, le fait de ne pas prendre en considération les éléments de preuve d'une tendance coûts-prix préexistante qui pourrait avoir une force explicative pour l'absence de hausses des prix intérieurs pendant la période d'enquête indique un examen incomplet de la dépression des prix.

7.377. Compte tenu de ce qui précède, nous reconnaissons le bien-fondé de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a indûment établi l'existence d'une dépression des prix, en violation de l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC.

⁶⁷¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 571. Voir aussi Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 305.

⁶⁷² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 327.

⁶⁷³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 298.

⁶⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 141.

⁶⁷⁵ Rapport du Groupe spécial *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)*, appel formé le 22 février 2021, paragraphes 7.341 à 7.343.

⁶⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 141.

7.5.3 Allégations relatives à l'examen de la situation de la branche de production de l'UE

7.5.3.1 Introduction

7.378. Pour examiner l'incidence des importations indonésiennes sur la branche de production de l'UE, la Commission a évalué tous les indicateurs économiques qui influaient sur la situation de la branche de production pendant la période considérée. Elle a examiné les facteurs microéconomiques et macroéconomiques pertinents et a constaté qu'ils brossaient un tableau nuancé.⁶⁷⁷ Toutefois, elle a conclu que, malgré une augmentation des ventes et de la production due à une consommation en hausse, la rentabilité était restée faible, et que la situation économique de la branche de production de l'UE n'avait montré aucun signe d'amélioration.⁶⁷⁸ La Commission a également examiné les facteurs microéconomiques et macroéconomiques pertinents pendant la période postérieure à l'enquête. À la suite de cette évaluation, elle a conclu que, pendant la période postérieure à l'enquête, la situation économique de la branche de production de l'UE s'était encore détériorée.⁶⁷⁹ En raison de ces constatations, elle a conclu que la branche de production de l'UE était dans une "situation économique fragile".⁶⁸⁰

7.379. L'Indonésie allègue que la détermination de la Commission concernant la situation de la branche de production de l'UE est incompatible avec l'article 15.1, 15.4, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC. Elle allègue que la Commission n'a pas procédé à un examen objectif des facteurs qui influaient sur la situation de la branche de production, y compris les facteurs énumérés à l'article 15.4 et 15.7 de l'Accord SMC.

7.380. Dans la présente section, nous examinons les aspects de l'allégation de l'Indonésie qui concernent l'examen par la Commission de la situation économique fragile de la branche de production nationale, ainsi que son examen des facteurs économiques qui influaient sur la situation de cette branche de production au titre de l'article 15.4 de l'Accord SMC. Dans la section 7.5.4, nous traitons les aspects de cette allégation qui concernent la menace de dommage et l'examen par la Commission des facteurs énoncés à l'article 15.7 de l'Accord SMC.

7.5.3.2 Aspects factuels de l'examen de la Commission

7.381. La Commission s'est appuyée sur les données recueillies par l'European Biodiesel Board (EBB) et sur les données reçues de trois producteurs retenus dans l'échantillon qui représentaient 18% de la production totale du produit.⁶⁸¹

7.382. La Commission a constaté que les indicateurs de dommage brossaient "un tableau nuancé".⁶⁸² D'une part, elle a constaté que l'emploi dans la branche de production "[était] resté stable" tout au long de la période considérée et que la productivité avait augmenté, puis avait légèrement diminué (pour une augmentation globale de bout en bout de huit points).⁶⁸³ La branche de production avait généré un flux de liquidités positif tout au long de la période considérée et avait été en mesure d'autofinancer ses activités. Elle avait continué d'investir tout au long de la période considérée; les investissements avaient fortement fluctué. Le rendement des investissements avait été faible mais positif.⁶⁸⁴ La Commission a également examiné la consommation, la production, les capacités, le volume et la part de marché de la branche de production de l'UE avant et pendant la période d'enquête⁶⁸⁵:

⁶⁷⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 343.

⁶⁷⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 345 et 346.

⁶⁷⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 341.

⁶⁸⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 360.

⁶⁸¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 264, 265 et 303 à 306. Pendant la période d'enquête, 44 producteurs nationaux étaient membres de l'EBB et 196 autres producteurs nationaux fabriquaient le produit similaire.

⁶⁸² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 343.

⁶⁸³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 320. Voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphe 651 et note de bas de page 622.

⁶⁸⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 337 à 339 et 344.

⁶⁸⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 268, 271, 280, 309 et 314.

Tableau 1: Consommation, production, capacités, volume des ventes et part de marché de l'UE, et volume et part de marché des importations indonésiennes⁶⁸⁶

	2015	2016	2017	PE
Consommation totale de l'UE (en tonnes)	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Indice	100	97	120	133
Production totale de l'UE (en tonnes)	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Indice	100	101	111	111
Capacités de production de l'UE (en tonnes)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Indice	100	103	104	106
Volume des ventes de l'UE (en tonnes)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Indice	100	97	115	113
Part de marché de l'UE	95,9%	95,5%	91,6%	81,5%
Volume des importations en provenance d'Indonésie (en tonnes)	13 340	31 115	24 984	516 088
Part de marché des importations indonésiennes	0,1%	0,3%	0,2%	3,3%

7.383. La Commission a formulé les constatations suivantes⁶⁸⁷:

- a. En raison de l'augmentation notable des importations subventionnées, en particulier pendant la période d'enquête, l'augmentation des capacités de production a été "nettement inférieure à celle de la demande".
- b. Après la suppression des droits antidumping en 2018, la part de marché de la branche de production de l'UE a diminué de près de 15% par rapport à 2016.
- c. Le marché a augmenté de 33% pendant la période considérée, mais les ventes et la production totale de l'UE n'ont augmenté, respectivement, que de 13% et 11%. La branche de production de l'UE n'a pu bénéficier de la croissance du marché que "dans une très faible mesure" au cours de la période d'enquête, alors qu'une part importante de cette croissance était absorbée par une augmentation des importations, telles que les importations subventionnées en provenance d'Indonésie.

7.384. La Commission a également examiné l'évolution des prix⁶⁸⁸ et des bénéfices:

Tableau 2: Rentabilité⁶⁸⁹

	2015	2016	2017	PE
Rentabilité des ventes dans l'UE à des clients indépendants (en % du chiffre d'affaires)	-0,1%	0,9%	0,8%	0,8%
Indice	-100	900	800	824

7.385. La Commission a observé que la rentabilité avait été proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période considérée, restant inférieure à 1% du chiffre d'affaires⁶⁹⁰, et que la branche de production de l'UE "n'[avait] pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante, qui était nettement inférieure à la marge bénéficiaire cible sur un marché en expansion".⁶⁹¹ Sur la base des données relatives à la période d'enquête, la Commission a conclu que la rentabilité de la branche de production était faible, et que la production et les ventes de celle-ci n'avaient bénéficié de la croissance du marché que "dans une mesure très limitée", notant que la branche de production avait perdu 15% de part de marché.⁶⁹²

⁶⁸⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), tableaux 3, 4, 5, 8 et 9. "PE" désigne la "période d'enquête".

⁶⁸⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 269, 310 et 315 à 318.

⁶⁸⁸ Examiné dans la section précédente.

⁶⁸⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), tableau 14. "PE" désigne la "période d'enquête".

⁶⁹⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 336.

⁶⁹¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 314.

⁶⁹² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 342, 343 et 345; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 319 et 320.

7.386. La Commission a constaté que, comme les indicateurs ne permettaient pas de conclure à l'existence d'un dommage important pendant la période d'enquête, il était nécessaire d'examiner s'il y avait une menace de dommage important.⁶⁹³

7.387. Dans le Règlement définitif, la Commission a examiné les données relatives à la période postérieure à l'enquête (octobre 2018-juin 2019) pour les trois producteurs retenus dans l'échantillon. Elle a noté que la production pendant la période postérieure à l'enquête avait été "légèrement inférieure", tandis que les ventes étaient restées stables. Le coût de production unitaire avait légèrement baissé, tandis que le prix de vente unitaire était resté stable.⁶⁹⁴ La Commission a conclu que les données faisaient apparaître "peu de changement" par rapport à la période d'enquête, hormis le fait que les bénéfices étaient passés de 0,8% à 3,8%. Ensuite, les bénéfices ont été examinés sur une base trimestrielle: ils avaient augmenté de 10,8% au quatrième trimestre de 2018 et de 0,1% au premier trimestre de 2019, et avaient diminué de 5% au deuxième trimestre de 2019. La Commission a qualifié d'"exceptionnels" les bénéfices de l'hiver 2018-2019⁶⁹⁵, expliquant que les "prix de l'EMC avaient atteint des niveaux records en raison du faible niveau d'eau du Rhin enregistré au cours de l'hiver 2018-2019".⁶⁹⁶ Elle a souligné que les producteurs avaient enregistré une perte de 5% au deuxième trimestre de 2019, imputable selon elle aux importations indonésiennes.⁶⁹⁷ Dans l'ensemble, elle a conclu que pendant la période postérieure à l'enquête, la situation économique de la branche de production nationale s'était "encore détériorée".⁶⁹⁸

7.388. Compte tenu de ce qui précède, la Commission s'est appuyée sur "la situation économique fragile" de la branche de production nationale pour étayer sa constatation de l'existence d'une menace de dommage.⁶⁹⁹ Elle a noté qu'une branche de production dont la rentabilité reste inférieure à 1% du chiffre d'affaires, qui perd près de 15 points de pourcentage de part de marché et qui n'est pas en mesure de profiter d'une croissance de 33% sur le marché n'est pas "solide".⁷⁰⁰

7.5.3.3 Principaux arguments des parties

7.389. L'Indonésie allègue que l'examen par la Commission de la situation de la branche de production nationale est incompatible avec l'article 15.1 et 15.4 de l'Accord SMC. Elle affirme que les données examinées par la Commission ne montrent pas une branche de production dans une situation économique fragile. En fait, tous les facteurs macroéconomiques et microéconomiques, sauf la part de marché, n'ont cessé de s'améliorer ou se sont stabilisés pendant la période d'enquête. L'Indonésie soutient que de légères pertes de part de marché n'étaient pas le signe d'une fragilité de la branche de production car elles reflétaient des conditions du marché normales, et s'étaient produites dans le contexte d'une augmentation des ventes, d'une consommation en hausse et de la réouverture du marché de l'UE à la suite de la levée des droits antidumping qui avaient jusque-là restreint, entre autres choses, les importations d'EMP indonésien.⁷⁰¹

7.390. L'Indonésie se plaint que l'examen par la Commission de la situation de la branche de production ait été axé sur des facteurs individuels, et non sur la situation générale de la branche de production.⁷⁰² Elle fait valoir que la Commission a analysé les facteurs macroéconomiques dans l'abstrait, sans tenir compte du fait qu'ils s'étaient améliorés en termes absolus, ni du contexte dans lequel les améliorations s'étaient produites.⁷⁰³ S'agissant des facteurs microéconomiques, elle fait valoir que l'analyse de la Commission ne tenait pas compte du fait que les producteurs de l'UE n'avaient pas été en mesure d'augmenter leurs prix et d'améliorer leur rentabilité avant la réadmission des importations indonésiennes, et que leurs prix avaient évolué parallèlement à leurs coûts.⁷⁰⁴ En outre, un bénéfice cible de 11% n'était pas réaliste, n'était pas étayé par quoi que ce

⁶⁹³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 346.

⁶⁹⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 326 et 327.

⁶⁹⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 331.

⁶⁹⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 336.

⁶⁹⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 328 à 332 et tableau 3.

⁶⁹⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 321 à 341.

⁶⁹⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 341 à 346 et 360; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 405.

⁷⁰⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 319.

⁷⁰¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 355; deuxième communication écrite, paragraphe 183.

⁷⁰² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 356.

⁷⁰³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 358.

⁷⁰⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 362 à 366.

soit dans le dossier de l'enquête correspondante et n'était pas raisonnable compte tenu de l'historique de rentabilité d'équilibre de la branche de production de l'UE.⁷⁰⁵ L'Indonésie soutient que cette faible rentabilité peut dénoter l'existence de problèmes structurels sur le marché du biodiesel de l'UE et indiquer que les importations indonésiennes n'ont pas de force explicative pour la situation de la branche de production.⁷⁰⁶

7.391. L'Indonésie affirme que la branche de production de l'UE a amélioré sa situation économique pendant la période postérieure à l'enquête.⁷⁰⁷ Elle estime que la Commission a examiné de manière sélective les éléments de preuve concernant la rentabilité pendant la période postérieure à l'enquête et n'a pas tenu compte des éléments de preuve à décharge qui expliquaient la rentabilité fluctuante des producteurs de l'UE.⁷⁰⁸

7.392. L'Union européenne estime que la Commission a procédé à un examen objectif de la situation de la branche de production nationale.⁷⁰⁹

7.393. L'Union européenne soutient que l'Indonésie n'est pas en mesure de démontrer pourquoi l'incapacité de la branche de production nationale à générer des bénéfices sur une longue période malgré des conditions du marché favorables ne rendrait pas sa situation fragile.⁷¹⁰ Elle affirme également que la "fragilité économique" de la branche de production nationale peut correspondre à une situation *de facto* découplée des effets des importations visées, de sorte que l'effet des importations visées n'est pas déterminant pour la situation de la branche de production.⁷¹¹ Elle conteste l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle il n'y a eu que de "légères" pertes de part de marché⁷¹², et soutient que la branche de production de l'UE a perdu 15 points de pourcentage de part de marché – ce qui ne peut pas être considéré comme léger ou minime –, tout en n'étant pas en mesure d'augmenter ses bénéfices du fait que les importations visées déprimaient les prix.⁷¹³

7.394. S'agissant des facteurs macroéconomiques, l'Union européenne estime que l'Indonésie ne décrit pas correctement l'évolution, en termes relatifs, de la production et des ventes par rapport à la consommation.⁷¹⁴ Elle affirme que l'accroissement de la consommation ne s'était reflété que partiellement dans la production et le volume des ventes de la branche de production nationale et que, pendant la période considérée, les indicateurs de dommage brossaient un tableau nuancé.⁷¹⁵ Elle affirme également que la rentabilité de la branche de production de l'UE est restée faible tout au long de la période considérée et inférieure au niveau d'activités normales et rentables.⁷¹⁶ Elle conteste également l'allégation de l'Indonésie selon laquelle l'incapacité de la branche de production nationale à bénéficier d'une évolution positive du marché n'était pas la conséquence de la reprise des importations indonésiennes, et fait valoir que l'Indonésie n'a pas procédé à une évaluation globale de tous les indicateurs pertinents.⁷¹⁷

7.395. S'agissant des facteurs microéconomiques, l'Union européenne conteste l'allégation de l'Indonésie selon laquelle dans la mesure où les prix des producteurs de l'UE retenus dans l'échantillon évoluaient parallèlement aux coûts, la branche de production de l'UE ne pouvait pas être considérée comme fragile. Elle réplique que lorsque les coûts ont diminué pour la première fois entre 2017 et la période d'enquête, la branche de production nationale n'a pas été en mesure de majorer ses prix en raison de la réadmission sur le marché, à des taux de sous-cotation notables, des importations indonésiennes, qui ont également acquis une part de marché importante.⁷¹⁸ Elle

⁷⁰⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 183 et 190 à 194.

⁷⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 367; deuxième communication écrite, paragraphe 195.

⁷⁰⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 368; deuxième communication écrite, paragraphes 183 et 196.

⁷⁰⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 368 à 374; deuxième communication écrite, paragraphes 198 à 202.

⁷⁰⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 722 et 728.

⁷¹⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 711 et 724.

⁷¹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 711.

⁷¹² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 355.

⁷¹³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 714 et 715.

⁷¹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 716 à 718.

⁷¹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 718.

⁷¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 718.

⁷¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 719.

⁷¹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 571, 584 et 723; deuxième communication écrite, paragraphe 312.

affirme également que le fait que les importations n'ont pas de force explicative pour la situation "fragile" de la branche de production nationale n'empêche pas l'autorité chargée de l'enquête de déterminer que la branche de production nationale était effectivement fragile à un moment précis.⁷¹⁹ Elle estime donc que les affirmations de l'Indonésie concernant les autres raisons de la faible rentabilité de la branche de production de l'UE avant la réadmission des importations indonésiennes ne remettent pas en cause la conclusion selon laquelle la branche de production de l'UE n'était objectivement pas en bonne santé.⁷²⁰ Quoi qu'il en soit, elle affirme que les importations indonésiennes avaient bien une force explicative pour la situation fragile de la branche de production nationale en raison des effets négatifs sur les prix observés en 2017-2018.⁷²¹

7.396. L'Union européenne affirme que le bénéfice cible de 11% provient de l'enquête antidumping de 2013, qui était l'objet de la procédure de groupe spécial dans l'affaire *UE – Biodiesel (Indonésie)* et était fondée sur des données relatives aux années 2004 à 2006, ajustées pour tenir compte des prix de 2011.⁷²² Elle affirme que ce bénéfice cible est parfaitement raisonnable et que le fait que la branche de production n'ait pas été en mesure d'atteindre ce niveau de bénéfice pendant la période considérée n'est pas pertinent, puisqu'elle était affectée par des "importations déloyales".⁷²³ Par ailleurs, elle affirme qu'il y avait des éléments de preuve de l'existence du bénéfice cible dans le dossier de l'enquête correspondante.⁷²⁴

7.397. Enfin, s'agissant des constatations relatives à la période postérieure à l'enquête, l'Union européenne affirme que l'Indonésie n'a pas démontré qu'une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale n'aurait pas pu conclure, sur la base de la totalité des données postérieures à la période d'enquête, que la situation de la branche de production nationale s'était encore détériorée.⁷²⁵ Elle fait valoir que l'Indonésie se concentre uniquement sur l'amélioration modérée de la rentabilité, alors que d'autres indicateurs avaient reculé ou étaient restés stables.⁷²⁶ Elle affirme que ces indicateurs, combinés à la forte baisse des bénéfices observée au deuxième trimestre de la période postérieure à l'enquête, justifiaient la constatation de la Commission selon laquelle la situation de la branche de production nationale s'était encore détériorée.⁷²⁷ Elle soutient également que l'Indonésie exagère la valeur probante des éléments de preuve à décharge.⁷²⁸ Elle affirme donc que l'évaluation par la Commission de la situation fragile de la branche de production nationale n'est pas incompatible avec l'article 15.1 et 15.4 de l'Accord SMC.

7.5.3.4 Question de savoir si la Commission a examiné objectivement la situation de la branche de production de l'UE

7.398. L'article 15.1 de l'Accord SMC exige qu'une détermination de l'existence d'un dommage se fonde sur des éléments de preuve positifs, c'est-à-dire des éléments de preuve "crédibles" "de caractère affirmatif, objectif et vérifiable".⁷²⁹ La détermination comportera également un examen objectif de l'incidence des importations sur les producteurs nationaux des produits similaires. Cette prescription implique que le processus d'"examen" respecte les impératifs correspondant aux principes fondamentaux que sont la bonne foi et l'équité élémentaire et ne favorise les intérêts d'aucune partie intéressée.⁷³⁰

7.399. L'article 15.4 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

⁷¹⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 724.

⁷²⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 724 et 725.

⁷²¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 726; deuxième communication écrite, paragraphe 319.

⁷²² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 344.

⁷²³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 345 et 346.

⁷²⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 347.

⁷²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 728; deuxième communication écrite, paragraphes 377 et 378.

⁷²⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 729.

⁷²⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 730; deuxième communication écrite, paragraphe 313.

⁷²⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 733 à 736; deuxième communication écrite, paragraphes 322 à 333.

⁷²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 192.

⁷³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 193.

L'examen de l'incidence des importations subventionnées sur la branche de production nationale comportera une évaluation de tous les facteurs et indices économiques pertinents qui influent sur la situation de cette branche, y compris les suivants: diminution effective et potentielle de la production, des ventes, de la part de marché, des bénéfices, de la productivité, du retour sur investissement ou de l'utilisation des capacités; facteurs qui influent sur les prix intérieurs; effets négatifs, effectifs et potentiels, sur le flux de liquidités, les stocks, l'emploi, les salaires, la croissance, la capacité de se procurer des capitaux ou l'investissement et, s'agissant de l'agriculture, question de savoir s'il y a eu accroissement de la charge qui pèse sur les programmes de soutien publics. Cette liste n'est pas exhaustive, et un seul ni même plusieurs de ces facteurs ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.

7.400. L'article 15.4 exige donc que l'autorité chargée de l'enquête procède à un examen de l'incidence des importations subventionnées sur la branche de production nationale. L'Organe d'appel a observé que l'article 15.4 ne "prescriv[ait] ... pas simplement un examen de la situation de la branche de production nationale, mais dispos[ait] que l'autorité chargée de l'enquête [devait] établir une compréhension de l'*incidence* des importations visées sur la base de cet examen" – autrement dit, "un examen de la force explicative des importations visées pour la situation de la branche de production nationale".⁷³¹ Cet examen comportera une évaluation de tous les facteurs et indices économiques énumérés qui influent sur la situation de la branche de production. Aucun de ces facteurs pris isolément, ni même plusieurs d'entre eux, ne constitueront nécessairement une base de jugement déterminante. Des groupe spéciaux antérieurs ont estimé que l'évaluation de l'autorité chargée de l'enquête devrait être axée sur "la situation globale de la branche de production nationale, et non [sur les] facteurs individuels".⁷³² De plus, des groupe spéciaux antérieurs ont interprété l'obligation d'"évalu[er]" les facteurs et indices économiques comme exigeant une appréciation du "rôle, [de] la pertinence et [du] poids relatif de chaque facteur dans le cas particulier".⁷³³ Nous souscrivons à ces interprétations et serons guidés par elles.

7.401. Gardant cela à l'esprit, nous passons aux arguments de l'Indonésie selon lesquels les indicateurs économiques présentés à la Commission ne montraient pas une branche de production dans une situation économique fragile. Les allégations de l'Indonésie concernant l'évaluation par la Commission de la situation économique de la branche de production nationale peuvent être résumées en trois grandes questions. Premièrement, l'Indonésie affirme que, de 2015 à 2017, tous les indicateurs, à l'exception de la part de marché, s'étaient améliorés de façon continue et s'étaient stabilisés entre 2017 et la période d'enquête. Elle conteste la constatation de la Commission selon laquelle la branche de production de l'UE n'a bénéficié de la croissance du marché que dans une mesure très limitée et signale l'augmentation de la production, des capacités de production et des ventes. Deuxièmement, selon l'Indonésie, la "légère" perte de part de marché ne démontre pas l'existence d'une situation économique fragile pour les raisons suivantes: a) les ventes augmentaient pendant que la consommation était en hausse, et b) le contexte du marché avait changé à la suite de l'annulation des droits antidumping incompatibles avec les règles de l'OMC, qui avait permis de réadmettre les importations d'EMP indonésien. Troisièmement, l'Indonésie conteste l'évaluation par la Commission de la faible rentabilité de la branche de production nationale en tant que signe de fragilité, ainsi que la constatation de l'existence d'un lien entre les importations indonésiennes et la faible rentabilité.⁷³⁴ Nous examinons ces motifs ci-après.

7.402. La Commission a examiné les indicateurs macroéconomiques suivants sur une période de quatre ans qui avait commencé en 2015 et s'était terminée pendant la période d'enquête: production, capacités de production, utilisation des capacités, volume des ventes, part de marché, croissance, emploi, productivité, importance du montant du subventionnement et rétablissement à la suite de pratiques antérieures de subvention ou de dumping. Elle a également examiné les facteurs microéconomiques suivants: prix unitaires moyens, coût unitaire, coûts de main-d'œuvre, stocks, rentabilité, flux de liquidités, investissements, rendement des investissements et aptitude à mobiliser des capitaux. S'agissant des indicateurs macroéconomiques, les capacités de production, l'utilisation

⁷³¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 149.

⁷³² Rapport du Groupe spécial *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)*, appel formé le 22 février 2021, paragraphe 7.377. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphe 7.226.

⁷³³ Rapport du Groupe spécial *CE – Linge de lit (article 21:5 – Inde)*, paragraphe 6.162. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphes 7.43 et 7.44.

⁷³⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 355 à 375; deuxième communication écrite, paragraphes 183 et 188 à 202.

des capacités, la production et les ventes avaient augmenté, entre 2015 et la période d'enquête, de 6%, 3%, 11% et 13% respectivement, et avaient évolué parallèlement à la croissance de la consommation, qui avait augmenté de 33% pendant toute la période considérée. La Commission a estimé que ces indicateurs brossaient un "tableau nuancé". Elle a observé que "les capacités de production [avaient] augmenté lentement" et que "l'augmentation des capacités de production [était] nettement inférieure à celle de la demande".⁷³⁵ L'emploi était resté stable tout au long de la période considérée et la productivité avait augmenté entre 2016 et 2017, puis avait légèrement diminué de 4%,

7.403. Il apparaîtrait donc que, de manière générale, les indicateurs macroéconomiques affichaient une tendance générale positive pendant la période considérée, à l'exception de la part de marché de la branche de production nationale. La Commission a constaté que, après la suppression des droits antidumping sur les importations en provenance d'Indonésie, la part de marché de la branche de production de l'UE avait beaucoup diminué par rapport à 2016 (de presque 15%), en particulier entre 2017 et la période d'enquête. Dans le même temps, elle a noté que la part de marché des importations indonésiennes avait atteint 3,3% pendant la période d'enquête. Elle a également constaté que les importations indonésiennes auraient probablement une incidence considérable sur la branche de production nationale, compte tenu des volumes importants et des bas prix de ces importations et de l'annulation des droits antidumping. Compte tenu de tous ces indicateurs, la Commission a conclu que, "[e]n raison de l'augmentation des importations à bas prix entraînant une forte sous-cotation ou une dépression des prix de [la branche de production] de l'Union, cette dernière [avait] perdu des parts de marché et n'[avait] pas pu tirer pleinement parti de la croissance du marché".⁷³⁶ Elle a également observé que l'augmentation de 33% de la consommation "ne s'[était] reflétée que partiellement dans la production et le volume des ventes de [la branche de production] de l'Union, qui n'[avaient] augmenté que de 11% et 13% respectivement sur la même période".⁷³⁷

7.404. Le terme "fragile" évoque habituellement quelque chose qui se brise facilement ou qui est vulnérable. Ainsi, pour que la branche de production nationale puisse être objectivement considérée comme étant dans une situation économique fragile, les indicateurs économiques seraient censés démontrer l'existence d'un certain degré de précarité ou de vulnérabilité dans la branche de production. Nous convenons avec l'Indonésie qu'il est difficile de concilier les changements positifs observés dans les indicateurs quantitatifs que sont la production, les capacités de production, l'utilisation des capacités, le volume des ventes et la croissance avec la fragilité. De même, la stabilité observée dans l'emploi et les légères variations de la productivité s'apparentent davantage à une situation d'équilibre qu'à une situation de fragilité.

7.405. Le seul indicateur macroéconomique de la branche de production nationale qui faisait apparaître une évolution négative était la part de marché, qui avait diminué de 15%. Le Groupe spécial observe que la diminution de la part de marché de la branche de production de l'UE correspondait à une augmentation notable de la consommation de 33%, tandis que la part de marché des importations indonésiennes culminait à 3,3% au cours de la même période. Lorsqu'elle est prise en compte conjointement avec l'annulation des droits antidumping, cette diminution donne à penser que la situation économique de la branche de production en ce qui concerne la part de marché ne s'explique pas entièrement par les gains de part de marché des importations indonésiennes. La perte de part de marché de la branche de production nationale contraste également avec les améliorations notables observées dans sa production et le volume de ses ventes, qui ont augmenté de 11% et 13% respectivement. Nous convenons avec l'Indonésie que, dans le contexte des améliorations correspondantes observées dans les autres indicateurs économiques, la perte de part de marché ne montre pas objectivement une branche de production nationale fragile.

7.406. La Commission a constaté que la rentabilité de la branche de production de l'UE avait été proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période considérée, restant inférieure à 1% du chiffre d'affaires.⁷³⁸ Pour elle, cela voulait dire que "la rentabilité de [la branche de production] de l'Union [était] restée faible au cours de la période considérée".⁷³⁹ Ce niveau de rentabilité "indiqu[ait] que

⁷³⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 310.

⁷³⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 324.

⁷³⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 342.

⁷³⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 336 et tableau 14. Voir plus haut le Tableau 3.

⁷³⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 345.

[la branche de production] de l'Union n'[avait] pas réussi à atteindre le niveau d'activités normales et rentables".⁷⁴⁰

7.407. Dans le Règlement définitif, la Commission a examiné la période postérieure à l'enquête (octobre 2018-juin 2019) en utilisant les données de trois producteurs retenus dans l'échantillon. Elle a conclu que les données faisaient apparaître peu de changement par rapport à la période d'enquête, hormis le fait que les bénéfices étaient passés de 0,8% à 3,8%. Les bénéfices avaient également été examinés sur une base trimestrielle: ils avaient augmenté de 10,8% au quatrième trimestre de 2018 et de 0,1% au premier trimestre de 2019, puis avaient diminué de 5% au deuxième trimestre de 2019. La Commission a qualifié les bénéfices réalisés pendant l'hiver 2018-2019 d'"exceptionnels", expliquant qu'un producteur avait été en mesure de tirer parti d'une situation particulière en matière de transport. Elle a souligné que les producteurs avaient enregistré une perte de 5% au deuxième trimestre de 2019, imputable selon elle aux importations indonésiennes.⁷⁴¹ Elle a donc conclu que la situation économique de la branche de production "s'[était] encore détériorée".⁷⁴²

7.408. L'Indonésie fait valoir que la Commission a manqué d'objectivité dans son examen de la rentabilité de la branche de production nationale. Elle réaffirme que les constatations de la Commission concernant la sous-cotation et la dépression des prix sont sans fondement.⁷⁴³ Elle fait en outre valoir qu'une faible rentabilité dans l'abstrait n'est pas synonyme de fragilité et signale que la branche de production de l'UE a continué d'avoir des flux de liquidités, des investissements et des rendements des investissements positifs. Elle soutient que le Règlement provisoire et le Règlement définitif n'indiquent pas la marge bénéficiaire que la Commission jugerait appropriée pour considérer que la branche de production de l'UE n'est pas fragile. De plus, elle affirme que le bénéfice cible mentionné par la Commission dans le Règlement définitif n'a jamais été atteint par la branche de production de l'UE, même lorsqu'il n'y avait pratiquement pas d'importations sur le marché, de sorte que le bénéfice cible n'est pas raisonnable.⁷⁴⁴

7.409. L'Union européenne répond que l'absence de lien explicatif entre les importations dont il est allégué qu'elles étaient subventionnées et la rentabilité de la branche de production nationale n'empêche pas l'autorité chargée de l'enquête de déterminer qu'une branche de production nationale qui n'est pas en mesure de générer des bénéfices sur une longue période est en fait fragile.⁷⁴⁵ Elle précise également que le bénéfice cible a servi de "point de repère externe au regard duquel évaluer les résultats de la branche de production nationale", mais souligne que cela n'a pas d'incidence sur l'analyse globale de la menace de dommage.⁷⁴⁶

7.410. Nous observons que les données soumises à la Commission montraient que la rentabilité de la branche de production de l'UE s'était légèrement améliorée en 2015 et 2016, puis était restée faible mais stable jusqu'à la période d'enquête. L'Union européenne soutient que cette faible rentabilité témoignait de la situation fragile de la branche de production nationale. Toutefois, nous convenons avec l'Indonésie qu'une faible rentabilité en elle-même et à elle seule ne démontre pas objectivement l'existence d'une fragilité. L'Union européenne affirme en outre que la rentabilité de la branche de production nationale était restée inférieure à son bénéfice cible, faisant référence à la déclaration de la Commission selon laquelle "[la branche de production] de l'Union n'[avait] pas pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante, qui était nettement inférieure à la marge bénéficiaire cible sur un marché en expansion".⁷⁴⁷ Elle dit que ce bénéfice cible (11%) est le même que celui qui avait été calculé dans le contexte de l'enquête antidumping de 2013 à l'origine de l'affaire *UE – Biodiesel (Indonésie)*, et que ce niveau de bénéfice était basé sur les données de 2004, 2005 et 2006, et avait ensuite été rajusté pour tenir compte des prix de 2011.⁷⁴⁸ Elle soutient sur cette base que le niveau de bénéfice cible est raisonnable car il est antérieur à l'entrée des importations

⁷⁴⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 345.

⁷⁴¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 328 à 332 et tableau 3.

⁷⁴² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 323 et 341.

⁷⁴³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 362 et 363.

⁷⁴⁴ Indonésie, réponse aux questions n° 62 et 63 du Groupe spécial.

⁷⁴⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 711 et 724.

⁷⁴⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 352; réponse à la question n° 64 du Groupe spécial, paragraphe 176.

⁷⁴⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 314.

⁷⁴⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 344 et 345.

indonésiennes.⁷⁴⁹ Elle affirme également qu'il existe des éléments de preuve à l'appui du bénéfice cible dans le dossier administratif de l'enquête.⁷⁵⁰

7.411. Nous observons que la Commission n'a fait état d'un "bénéfice cible" pour la première fois que dans le Règlement définitif.⁷⁵¹ Ce faisant, la Commission n'a donné aucune précision sur le niveau de bénéfice qu'elle aurait jugé satisfaisant, ni n'a expliqué comment elle était arrivée à ce niveau de bénéfice cible. Il n'apparaît pas que les explications données par l'Union européenne fassent partie du dossier de l'enquête à l'examen, de sorte qu'elles ne peuvent donc pas constituer des éléments de preuve "d'un caractère affirmatif, objectif et vérifiable". Les marges bénéficiaires sont propres à une branche de production. Comme la Commission l'a observé, la rentabilité de la branche de production de l'UE est généralement restée proche de l'équilibre pendant la période considérée. Un examen objectif et impartial de ce niveau de rentabilité conduisant à la conclusion qu'il n'était pas satisfaisant au regard d'un point de repère pour la branche de production exige que le point de repère soit divulgué en temps opportun et que sa pertinence pour la branche de production nationale spécifique soit expliquée. Le fait que la branche de production nationale affirme dans ses réponses au questionnaire qu'un bénéfice cible de 11% est raisonnable ne rend pas ce bénéfice cible automatiquement raisonnable en l'absence d'une évaluation objective de l'autorité chargée de l'enquête.

7.412. La Commission a relevé que la rentabilité de la branche de production avait augmenté au cours de la période postérieure à l'enquête. Toutefois, pour la Commission, ce changement ne reflétait pas la situation générale de la branche de production. La Commission a expliqué que "[l]es bénéfices plus élevés de l'hiver 2018-2019 [avaient] été exceptionnels" et avaient été enregistrés par une société retenue dans l'échantillon.⁷⁵² La société avait augmenté ses prix et ses bénéfices pendant cette période, ce qui avait eu une incidence sur le quatrième trimestre de 2018 et une partie du premier trimestre de 2019. Elle a souligné que les producteurs avaient enregistré une perte de 5% au deuxième trimestre de 2019, imputable selon elle aux importations indonésiennes.⁷⁵³

7.413. L'Indonésie reproche à la Commission de ne pas avoir tenu compte d'autres explications concernant la faible rentabilité au cours de la période postérieure à l'enquête, y compris celles-ci: a) une grève qui avait affecté un producteur national retenu dans l'échantillon en février 2019; b) l'existence d'une demande accrue d'EMC pendant l'hiver; et c) le prix du colza qui avait augmenté en avril 2018.⁷⁵⁴ En résumé, elle fait valoir que la Commission a rejeté la pertinence d'un bénéfice positif de 10,8% au quatrième trimestre de 2018 sur la base de la situation exceptionnelle d'un producteur, alors qu'elle a refusé de prendre en compte d'autres aspects exceptionnels qui ont eu une incidence négative sur d'autres producteurs retenus dans l'échantillon⁷⁵⁵ et qui pourraient avoir fait baisser le niveau des bénéfices au premier trimestre de 2019.

7.414. L'Union européenne met en avant l'évolution globale des indicateurs pendant la période postérieure à l'enquête, et plus précisément les faits suivants: a) la production avait légèrement diminué, tout comme les taux d'utilisation des capacités; b) le volume des ventes n'avait pas progressé; et c) le coût de production unitaire avait légèrement diminué alors que le prix de vente unitaire était resté stable. Pour l'Union européenne, ces éléments pris conjointement avec la baisse des bénéfices au deuxième trimestre de 2019 justifiaient la conclusion selon laquelle la situation de la branche de production nationale s'était encore détériorée au cours de la période postérieure à l'enquête.⁷⁵⁶ L'Indonésie réplique qu'il n'y a aucun élément de preuve indiquant que la situation de la branche de production de l'UE s'était détériorée au cours de la période postérieure à l'enquête; la production et les ventes étaient stables, tandis que la rentabilité s'était améliorée.⁷⁵⁷

7.415. Nous considérons que le fait que la Commission n'a pas tenu compte des éléments de preuve à décharge qui expliquaient la baisse des bénéfices observée pendant la période postérieure à l'enquête porte atteinte à l'objectivité de son examen de la rentabilité. Cela se voit dans la manière

⁷⁴⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 345.

⁷⁵⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 347.

⁷⁵¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 314 et 332.

⁷⁵² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 331.

⁷⁵³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 328 à 332 et tableau 3.

⁷⁵⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 368 à 374; deuxième communication écrite, paragraphes 196 à 202.

⁷⁵⁵ Voir Réponses des producteurs de l'UE au questionnaire d'échantillonnage (pièce IDN-18).

⁷⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 728 à 730.

⁷⁵⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 196.

différente dont elle a abordé les situations exceptionnelles ayant touché deux producteurs: l'invocation de la rentabilité plus faible d'un producteur affecté par une grève et la non-prise en compte des bénéfices élevés d'un autre producteur au motif qu'ils étaient exceptionnels. En outre, le refus de la Commission d'examiner l'incidence de l'augmentation de la demande d'EMC sur les bénéfices à l'hiver 2018-2019 n'était pas celui d'une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective. Cette analyse a eu des conséquences importantes sur l'évaluation des résultats de la branche de production au cours de la période postérieure à l'enquête; il en est résulté que la Commission n'a pas tenu compte de la pertinence de la rentabilité globale de 3,8% et a plutôt mis l'accent sur une diminution de 5% au cours d'un seul trimestre (le deuxième trimestre de 2019).

7.416. Des groupe spéciaux antérieurs ont constaté que plutôt que de prendre en considération isolément les tendances relatives à chacun des facteurs et indices économiques, l'autorité chargée de l'enquête devait prendre en considération le "poids relatif" de chaque facteur dans l'enquête.⁷⁵⁸ Nous souscrivons à cette approche. Un "tableau nuancé" dans lequel la plupart des indicateurs et indices sont positifs ou stables ne laisse pas entrevoir une situation de fragilité. De même, l'incapacité à capter toute la part de l'augmentation de la consommation à la suite de la reprise des importations de biodiesel ne signifie pas nécessairement qu'une branche de production nationale est fragile. En ce sens, l'accent mis par la Commission sur la perte de part de marché de la branche de production nationale et l'incapacité de celle-ci à bénéficier de la croissance du marché, isolément des autres facteurs et indices économiques pertinents qui influaient sur la situation de la branche de production nationale, dénote un manque d'objectivité. De plus, sur la base des chiffres montrant qu'il y avait eu "peu de changement" entre la période d'enquête et la période postérieure à l'enquête, une autorité chargée de l'enquête objective n'aurait pas pu arriver à la conclusion que la situation de la branche de production nationale s'était encore détériorée au cours de la période postérieure à l'enquête. L'accent mis par la Commission sur la perte de part de marché et la fluctuation de la rentabilité, isolément des autres indicateurs économiques, porte atteinte à l'objectivité de son examen de la situation générale de la branche de production nationale.

7.417. Pour ces raisons, nous considérons que l'Indonésie a établi que la Commission n'avait pas examiné objectivement les facteurs qui influaient sur la situation de la branche de production nationale et avait donc agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.4 de l'Accord SMC.

7.5.4 Allégations relatives à l'évaluation par la Commission de la menace de dommage important

7.418. Dans la présente section, nous examinons les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 15.1, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec ses obligations des deux manières suivantes.

- a. L'Indonésie allègue que la Commission a commis plusieurs erreurs lorsqu'elle a évalué les facteurs étayant la détermination positive de l'existence d'une menace de dommage (facteurs de menace). Par conséquent, elle fait valoir que la Commission n'aurait pas raisonnablement pu conclure que "la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie".⁷⁵⁹
- b. L'Indonésie allègue que la détermination de la Commission concernant l'existence d'une menace de dommage est incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC pour la raison additionnelle que la Commission n'a pas identifié un éventuel "changement de circonstances" qui ferait en sorte que le dommage pour la branche de production nationale se matérialiserait.

⁷⁵⁸ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphe 7.226; rapport du Groupe spécial *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)*, appel formé le 22 février 2021, paragraphe 7.351 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *CE – Linge de lit (article 21:5 – Inde)*, paragraphe 6.162; *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphes 7.43 et 7.44).

1.1. ⁷⁵⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 360; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 405.

7.419. Nous examinons les deux motifs sous-tendant les allégations de l'Indonésie dans les sections 7.5.4.1 et 7.5.4.2 respectivement.

7.5.4.1 Allégation de l'Indonésie concernant les facteurs étayant l'existence d'une menace de dommage important

7.420. L'Indonésie allègue que l'analyse par la Commission de chacun des facteurs étayant l'existence d'une menace de dommage important (facteurs de menace) est incompatible avec l'article 15.1, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC. Pour l'Indonésie, la Commission a également enfreint l'article 15.1, 15.7 et 15.8 en parvenant à la conclusion générale selon laquelle les facteurs de menace qu'elle avait examinés montraient que d'autres importations étaient imminentes et seraient dommageables.⁷⁶⁰ L'Union européenne nous demande de rejeter les allégations de l'Indonésie dans leur intégralité.

7.5.4.1.1 Évaluation par la Commission des facteurs de menace de dommage important

7.421. Dans le Règlement provisoire comme dans le Règlement définitif, la Commission a déterminé que les importations subventionnées constituaient une menace de dommage important. Pour satisfaire aux prescriptions de l'article 15.7 de l'Accord SMC, elle a évalué les facteurs de dommage ci-après dans son évaluation:

- a. nature des subventions en question et effets qu'elles auront probablement sur le commerce;
- b. taux d'accroissement notable des importations subventionnées sur le marché de l'UE, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des importations;
- c. capacité suffisante et librement disponible et capacité d'absorption des pays tiers; et
- d. niveau de prix des importations subventionnées.

7.422. La Commission s'est appuyée sur chacun de ces facteurs pour parvenir à sa détermination positive de l'existence d'une menace de dommage. Nous examinons plus en détail les constatations de la Commission concernant chacun des différents facteurs de menace dans notre évaluation ci-après. La Commission a également évalué le niveau des stocks en tant que facteur de menace. Toutefois, elle a considéré que, contrairement aux facteurs de dommage susmentionnés, le niveau des stocks était "un indicateur moins significatif pour l'analyse de la menace de [dommage]" dans les circonstances de la cause en l'espèce.⁷⁶¹

7.423. La Commission est parvenue à la *conclusion générale* ci-après à l'issue de son examen des différents facteurs de menace:

Au regard de l'analyse de facteurs concernant la menace de [dommage] présentés au considérant 348, la Commission a conclu que la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie faisant l'objet de subventions, ce qui justifie une conclusion provisoire de menace de [dommage] conformément à l'article 8, paragraphe 8, du règlement de base.^{762,763}

⁷⁶⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 394, 395, 404, 411, 412, 421, 422, 425 et 426; deuxième communication écrite, paragraphe 239.

⁷⁶¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 359.

⁷⁶² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 360.

⁷⁶³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 405.

7.5.4.1.2 Question de savoir si la Commission a manqué à son obligation dans son examen des facteurs de menace

7.424. Nous commençons notre analyse en mentionnant les prescriptions applicables de l'article 15.1 et 15.7 de l'Accord antidumping. L'article 15.1 de l'Accord SMC dispose qu'une détermination de l'existence d'un dommage:

[S]e fondera sur des éléments de preuve positifs et comportera un examen objectif a) du volume des importations subventionnées et de l'effet des importations subventionnées sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, et b) de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.⁷⁶⁴

7.425. L'article 15.7 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

La détermination concluant à une menace de dommage important se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Le changement de circonstances qui créerait une situation où la subvention causerait un dommage doit être nettement prévu et imminent. En déterminant s'il y a une menace de dommage important, les autorités chargées de l'enquête devraient examiner, entre autres, des facteurs tels que:

- i) nature de la ou des subventions en question et effets qu'elles auront probablement sur le commerce;
- ii) taux d'accroissement notable des importations subventionnées sur le marché intérieur, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des importations;
- iii) capacité suffisante et librement disponible de l'exportateur, ou augmentation imminente et substantielle de la capacité de l'exportateur, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des exportations subventionnées vers le marché du Membre importateur, compte tenu de l'existence d'autres marchés d'exportation pouvant absorber des exportations additionnelles;
- iv) importations entrant à des prix qui auront pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix, et qui accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations; et
- v) stocks du produit faisant l'objet de l'enquête.

Un seul de ces facteurs ne constituera pas nécessairement en soi une base de jugement déterminante, mais la totalité des facteurs considérés doit amener à conclure que d'autres exportations subventionnées sont imminentes et qu'un dommage important se produirait à moins que des mesures de protection ne soient prises.

7.426. L'article 15.7 de l'Accord SMC énumère une série de facteurs que les autorités chargées de l'enquête "devraient examiner" pour faire une détermination de l'existence d'une menace de dommage important. Bien que cet article ne précise aucune méthode que l'autorité doit appliquer pour examiner les facteurs énumérés, des groupes spéciaux antérieurs ont été d'avis que cet examen devait aller au-delà d'une simple énumération des faits en question et devait plutôt situer ceux-ci dans leur contexte. Les autorités chargées de l'enquête n'étaient pas tenues d'établir une constatation ou "détermination" "explicite" au sujet des facteurs examinés.⁷⁶⁵ Faisant référence aux constatations du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, le Groupe spécial *CE*

⁷⁶⁴ Note de bas de page omise.

⁷⁶⁵ Rapports des Groupes spéciaux *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.2162; *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.67; et *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphes 7.249 et 7.250.

et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs a noté que le terme "should" (devraient) employé à l'article 15.7 signifiait ce qui suit:

[L']examen de chacun des facteurs énumérés [à l'article] 15.7 n'était pas obligatoire. En conséquence, le fait de ne pas examiner du tout, ou de ne pas examiner de manière adéquate, un facteur particulier ne démontrerait pas nécessairement l'existence d'une violation des dispositions. Le point de savoir s'il existait une violation dépendrait des faits de la cause, eu égard à la totalité des facteurs considérés et aux explications données.⁷⁶⁶

7.427. Nous souscrivons aux constatations de ces groupes spéciaux antérieurs et nous en tiendrons compte dans notre analyse.

7.428. La quatrième phrase de l'article 15.7 dispose qu'un seul de ces facteurs ne constituera pas nécessairement une base de jugement déterminante. En fait, c'est la "totalité des facteurs" considérés qui "doit" amener à une certaine "conclusion", à savoir a) que d'autres exportations subventionnées sont imminentes et b) qu'un dommage important se produirait à moins que des mesures de protection ne soient prises.⁷⁶⁷

7.429. Des groupes spéciaux antérieurs ont observé, et nous partageons leur avis, que les principales constatations de l'autorité chargée de l'enquête à l'appui de la détermination globale de l'existence d'une menace de dommage doivent être expliquées de manière adéquate et doivent être telles qu'elles puissent être formulées par une autorité objective et impartiale compte tenu des éléments de preuve versés au dossier. Le raisonnement de l'autorité chargée de l'enquête doit également tenir suffisamment compte des éléments de preuve contradictoires et des explications plausibles de ces éléments de preuve qui sont en concurrence.⁷⁶⁸

7.430. L'Indonésie affirme que l'examen par la Commission de chaque facteur de menace individuel était vicié et incompatible avec l'article 15.1, 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC. Nous traitons individuellement chacun des facteurs examinés par la Commission et les arguments des parties concernant cet examen. Toutefois, nous évaluerons la conformité de la détermination de la Commission sur la base d'une évaluation de tous les facteurs de menace pris dans leur ensemble, compte tenu des éléments de preuve dont la Commission disposait et de l'analyse figurant dans le Règlement provisoire et le Règlement définitif.⁷⁶⁹ Nous adoptons cette approche parce que l'article 15.7 dispose qu'un seul des différents facteurs de menace ne constituera pas nécessairement une base de jugement déterminante. En fait, c'est la "totalité des facteurs" considérés qui "doit" amener à une certaine "conclusion", à savoir a) que d'autres importations subventionnées sont imminentes et b) qu'un dommage important se produirait à moins que des mesures de protection ne soient prises.

7.431. L'Indonésie fait en outre valoir qu'une détermination de l'existence d'une menace de dommage doit comporter une conclusion selon laquelle le volume des importations subventionnées augmentera dans l'avenir.⁷⁷⁰ À l'appui de son argument, elle se réfère au terme "further" (autres) figurant dans la dernière phrase de l'article 15.7, dont la partie pertinente dispose que la totalité des facteurs de menace "doit amener à conclure que d'autres exportations subventionnées sont imminentes". Pour l'Indonésie, cela signifie que l'article 15.7 de l'Accord SMC ne permet pas de

⁷⁶⁶ Rapport du Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.2162 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.68).

⁷⁶⁷ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.69; *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphes 7.284 à 7.298.

⁷⁶⁸ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphes 7.89 et 7.94; *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphes 7.263, 7.266 et 7.286; *Mexique – Sirop de maïs*, paragraphes 7.173 et 7.175; et le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 97.

⁷⁶⁹ Nous avons reproduit plus haut au paragraphe 7.423 la propre conclusion globale de la Commission à la suite de son examen des différents facteurs de menace.

⁷⁷⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 208, 210, 225 et 226.

constater l'existence d'une menace de dommage lorsque le volume des importations devrait rester au même niveau.⁷⁷¹

7.432. Nous ne souscrivons pas à l'interprétation que donne l'Indonésie de cette disposition. Nous notons tout d'abord que le sens donné par le dictionnaire du terme "further" (autres) est "[m]ore extended, going beyond what already exists or has been dealt with; additional, more" (plus étendu, allant au-delà de ce qui existe déjà ou de ce qui a été traité; additionnel, plus).⁷⁷² Ce sens ordinaire ne nous indique pas que le membre de phrase "autres exportations subventionnées" qui figure à l'article 15.7 fait nécessairement référence à une *augmentation* des exportations. Le contexte dans lequel ce membre de phrase apparaît confirme encore notre interprétation. Nous notons que, si la probabilité d'une augmentation des importations était nécessairement exigée pour que l'existence d'une menace de dommage soit constatée, les autorités chargées de l'enquête auraient l'obligation d'examiner le facteur de menace énoncé à l'article 15.7 ii) de l'Accord SMC, qui se rapporte à "[un] taux d'accroissement notable des importations subventionnées", et d'établir une détermination positive à cet égard. Toutefois, le membre de phrase "devraient examiner" précède la liste des facteurs de menace énumérés à l'article 15.7 et indique qu'un examen de chacun des facteurs énumérés dans cet article n'est pas obligatoire. De plus, l'article 15.7 reconnaît explicitement qu'un seul des différents facteurs de menace ne constituera pas nécessairement une base de jugement déterminante. Cela signifie que l'autorité chargée de l'enquête n'est pas obligée d'établir "la probabilité d'une augmentation substantielle des importations" pour étayer une détermination de l'existence d'une menace de dommage.

7.433. Cela est logique car les importations subventionnées peuvent constituer une menace de dommage important pour la branche de production nationale pour des raisons autres qu'une augmentation des niveaux d'importation. Par exemple, il est concevable que, même dans des situations où le niveau des importations n'est pas censé augmenter, une tendance à la baisse des prix des importations puisse néanmoins menacer de causer un dommage important en ayant pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix dans l'avenir. Nous rejetons donc l'argument selon lequel une détermination de l'existence d'une menace de dommage, ou un examen des différents facteurs de menace, doit comporter une conclusion selon laquelle le volume des importations subventionnées augmentera dans l'avenir.

7.434. Gardant cela à l'esprit, nous évaluons maintenant les arguments de l'Indonésie concernant l'examen par la Commission de chacun des différents facteurs de menace. Dans la section 7.5.4.1.6, nous évaluons si la totalité des facteurs de menace, pris dans leur ensemble, étayaient objectivement la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par la Commission.

7.5.4.1.3 Nature des subventions alléguées et effets qu'elles auront probablement sur le commerce

7.435. Dans l'enquête correspondante, la Commission a d'abord évalué la nature des subventions en question et les effets qu'elles auraient probablement sur le commerce, qui constituent le premier facteur de menace énoncé à l'article 15.7 i) de l'Accord SMC.

7.436. La Commission a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens accordaient aux producteurs de biodiesel trois formes de subventions passibles de mesures compensatoires: a) les versements de l'OPPF; b) la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate; et c) les recettes abandonnées en raison du régime de zones franches. Dans le Règlement provisoire, la Commission a déclaré ce qui suit concernant la nature et les effets probables sur le commerce de ces subventions:

⁷⁷¹ Nous notons que l'argument juridique de l'Indonésie repose sur son point de vue selon lequel la constatation de la Commission selon laquelle "il est probable que ces importations continueront à augmenter", figurant au considérant 352 du Règlement provisoire, était erronée. Plus loin dans la section 7.5.4.1.5.5, nous reconnaissons le bien-fondé de l'argument de l'Indonésie selon lequel la constatation de la Commission était erronée. Toutefois, pour les raisons exposées plus haut, nous ne partageons pas l'avis de l'Indonésie selon lequel une constatation concernant une augmentation continue des importations est, en droit, nécessairement requise pour qu'une détermination de l'existence d'une menace de dommage soit valable.

⁷⁷² Oxford Dictionaries en ligne, définition de "further", adjectif, https://www.oed.com/dictionary/significant_adj?tab=meaning_and_use (consulté le 11 avril 2025), sens 2.

[L]es mesures prises par les pouvoirs publics indonésiens en vue de soutenir [la branche de production] nationale du biodiesel garantissent que les exportations de biodiesel restent très compétitives en raison des coûts inférieurs d'obtention de l'HPB (tandis que les producteurs de l'Union ne peuvent bénéficier de prix aussi bas). Il est donc prévisible qu'en raison de la nature des mesures de soutien prises par les pouvoirs publics indonésiens, les importations du produit concerné faisant l'objet de subventions continueront d'affecter négativement la situation économique de [la branche de production] de l'Union.⁷⁷³

7.437. Dans le Règlement définitif, la Commission a confirmé ses constatations provisoires concernant la nature et les effets probables sur le commerce des subventions et a en outre indiqué ce qui suit:

Il existe un lien manifeste entre la disponibilité du HPB à bas prix et la sous-cotation des prix constatée au cours de la période d'enquête, étant donné que les membres de [la branche de production] de l'Union, qui doivent s'approvisionner en HPB sur le marché mondial, paient beaucoup plus pour leurs matières premières et ne sont donc pas en mesure de s'aligner sur les prix du biodiesel indonésien subventionné. La poursuite de ce programme, ainsi que les deux autres programmes de subvention recensés dans le cadre de la présente enquête sont de nature à maintenir les exportations de biodiesel indonésien à un niveau de prix affectant [la branche de production] de l'Union.⁷⁷⁴

7.438. L'Indonésie soutient que l'examen par la Commission de ce facteur de menace était vicié à deux égards. Premièrement, elle affirme que la Commission n'a pas examiné objectivement si les versements de l'OPPF et le régime de zones franches avaient eu de quelconques effets sur le commerce.⁷⁷⁵ Deuxièmement, elle fait valoir que la Commission a constaté à tort que le subventionnement allégué qui avait entraîné des prix de l'HPB plus bas en Indonésie avait eu des effets négatifs sur le commerce.⁷⁷⁶ Nous examinons ces deux motifs tour à tour.

7.5.4.1.3.1 Nature et effets probables sur le commerce des versements de l'OPPF et du régime de zones franches

7.439. Nous commençons par l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a examiné la nature et les effets probables sur le commerce d'une seule des subventions alléguées en question, c'est-à-dire la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. L'Indonésie fait valoir que la Commission n'a pas examiné la nature et les effets sur le commerce des deux autres subventions: les versements de l'OPPF et le régime de zones franches. Selon l'Indonésie, ni l'une ni l'autre de ces subventions ne pouvaient avoir d'effets négatifs sur le commerce. L'Indonésie affirme que les versements de l'OPPF encourageaient la consommation intérieure plutôt que les exportations. Elle ajoute que la marge de subventionnement maximale dans le cadre du régime de zones franches n'était que de 0,16%.⁷⁷⁷ L'Union européenne fait valoir que la Commission a dûment examiné la nature et les effets probables sur le commerce des trois subventions dans ses constatations.⁷⁷⁸

7.440. Nous notons que le raisonnement central fait par la Commission dans son examen était que la disponibilité de l'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate conférerait un avantage en matière de prix aux importations indonésiennes et que cet avantage en matière de prix aurait une incidence négative sur la branche de production nationale car celle-ci ne pourrait pas bénéficier dudit avantage. La Commission a expliqué que les producteurs nationaux, "qui [devaient] s'approvisionner en HPB sur le marché mondial, [payaient] beaucoup plus pour leurs matières premières".⁷⁷⁹ Nous notons que ce raisonnement se rapporte exclusivement à une subvention, la fourniture alléguée d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. Comme l'Indonésie le fait valoir, l'analyse de la Commission n'indique pas clairement comment les subventions obtenues dans le cadre de

⁷⁷³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 350.

⁷⁷⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 343.

⁷⁷⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 388.

⁷⁷⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 391.

⁷⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 389 et 390.

⁷⁷⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 751.

⁷⁷⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 343.

l'OPPF et du régime de zones franches ont contribué à des coûts inférieurs d'obtention de l'HPB en Indonésie.⁷⁸⁰

7.441. Bien l'examen des subventions obtenues dans le cadre de l'OPPF et du régime de zones franches ne soit pas facilement discernable dans le *raisonnement* de la Commission, celle-ci mentionne les trois subventions dans le champ de sa *conclusion*. Spécifiquement, s'agissant de ce facteur de menace, le Règlement provisoire conclut que "les importations du produit concerné faisant l'objet de subventions continueront d'affecter négativement la situation économique de [la branche de production] de l'Union".⁷⁸¹ De même, le Règlement définitif indique que la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquante "ainsi que les deux autres programmes de subvention recensés dans le cadre de la présente enquête sont de nature à maintenir les exportations de biodiesel indonésien à un niveau de prix affectant [la branche de production] de l'Union".⁷⁸² Bien que ces déclarations tirent prétendument des *conclusions* concernant les effets collectifs sur le commerce des trois subventions, rien dans le *raisonnement* de la Commission menant à ces conclusions n'indique clairement comment les versements de l'OPPF et le régime de zones franches contribueraient à ces effets sur le commerce.

7.442. L'Union européenne affirme qu'aucune partie intéressée n'a fait valoir devant la Commission que quelque chose empêchait les versements de l'OPPF ou le régime de zones franches d'avoir des effets sur le commerce qui pourraient menacer de causer un dommage.⁷⁸³ Nous rappelons que l'autorité chargée de l'enquête n'a pas besoin d'examiner nécessairement tous les facteurs de menace énoncés à l'article 15.7 i) à v) de l'Accord SMC. Toutefois, en l'espèce, la Commission a choisi d'examiner le facteur de menace figurant à l'article 15.7 i) et est parvenue à des conclusions concernant ce facteur de menace en lien avec les trois subventions. À notre avis, elle aurait donc dû donner des explications motivées et adéquates sur la manière dont la nature et les effets probables sur le commerce de chacune de ces trois subventions étayait sa conclusion. Le fait qu'aucune partie intéressée n'a spécifiquement fait valoir que deux des trois subventions en question (c'est-à-dire les versements de l'OPPF et le régime de zones franches) n'avaient pas eu d'effets négatifs sur le commerce ne dispensait pas la Commission de fournir l'explication requise.

7.443. L'Union européenne fait en outre valoir qu'en imputant le montant de l'avantage découlant des versements de l'OPPF et du régime de zones franches au chiffre d'affaires total des producteurs visés par l'enquête (production), la Commission a nécessairement examiné la nature des subventions en question.⁷⁸⁴ Elle fait valoir que l'imputation du montant de l'avantage de cette manière indiquait que les subventions accordées dans le cadre de l'OPPF et du régime de zones franches favorisaient le biodiesel, que celui-ci soit vendu sur le marché intérieur ou exporté.⁷⁸⁵

7.444. Nous estimons que cet argument de l'Union européenne est une justification *a posteriori*. Nous ne trouvons rien dans les sections du Règlement provisoire et du Règlement définitif concernant l'examen de la nature et des effets sur le commerce des subventions en question qui établit un lien entre cet examen et la manière dont la Commission a imputé l'avantage conféré par les versements de l'OPPF et le régime de zones franches. Il n'y a pas non plus d'analyse quant à la nature et aux effets sur le commerce de ces subventions dans le Règlement provisoire et le Règlement définitif en ce qui concerne l'imputation de l'avantage conféré par les versements de l'OPPF et le régime de zones franches.⁷⁸⁶ La Commission a simplement expliqué qu'elle imputait le montant de l'avantage au chiffre d'affaires total au motif qu'"aucune subvention n'avait été accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées".⁷⁸⁷ Nous notons qu'en décidant d'imputer le montant de l'avantage au chiffre d'affaires total d'un producteur, la Commission a simplement appliqué sa réglementation intérieure régissant la détermination du montant d'une subvention lorsque la subvention n'est pas accordée par référence aux quantités fabriquées, produites, exportées ou transportées.⁷⁸⁸ Ainsi, lorsqu'elle a imputé le montant de

⁷⁸⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 212.

⁷⁸¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 350. (pas de mise en relief dans l'original)

⁷⁸² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 343.

⁷⁸³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 751.

⁷⁸⁴ Union européenne, réponse à la question n° 73 du Groupe spécial, paragraphe 205.

⁷⁸⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 751 (citant Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 343); réponse à la question n° 73 du Groupe spécial, paragraphe 208.

⁷⁸⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 194 à 196; Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 81, 238 et 262.

⁷⁸⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants, 195 et 196.

⁷⁸⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 195.

l'avantage, la Commission n'a inclus aucune explication concernant la nature ou les effets probables sur le commerce de l'une quelconque des subventions en question au sens de l'article 15.7 i) de l'Accord SMC.

7.445. L'Union européenne fait valoir que les constatations de l'autorité chargée de l'enquête concernant la détermination de l'existence d'un subventionnement et d'un avantage peuvent comporter un examen de la nature des subventions et peuvent donc suffire pour se conformer à l'article 15.7 i) de l'Accord SMC.⁷⁸⁹ Nous convenons avec l'Union européenne que rien dans l'Accord SMC n'exclut *a priori* cette possibilité. Toutefois, il appartient à l'autorité chargée de l'enquête de préciser dans les déterminations publiées en quoi ses constatations sur l'existence et le montant du subventionnement/de l'avantage sont pertinentes pour son analyse concernant l'article 15.7 i) de l'Accord SMC. Le Règlement provisoire et le Règlement définitif de la Commission ne le font pas.

7.446. La seule référence au concept d'"avantage" dans l'analyse par la Commission de "la nature et [des] effets probables sur le commerce" est l'affirmation selon laquelle les subventions dont la Commission a constaté l'existence montrent que "les importations du produit concerné bénéficient d'un soutien des pouvoirs publics".⁷⁹⁰ Rien dans cette affirmation ne révèle la nature des subventions en question et leurs effets probables sur le commerce. De fait, comme chaque subvention, par définition, comporte un avantage, le simple fait qu'un avantage existe n'éclaire pas, en lui-même et à lui seul, la nature et les effets sur le commerce de la subvention en question. À notre avis, un examen valable de la nature et des effets sur le commerce de la subvention en question aux fins de l'article 15.7 i) de l'Accord SMC exige quelque chose de plus qu'une simple affirmation selon laquelle l'existence de subventions conférant un avantage aux importations en cause a été constatée. Par conséquent, nous ne partageons pas l'avis de l'Union européenne selon lequel la Commission, en déclarant simplement qu'elle constatait que les versements de l'OPPF et le régime de zones franches étaient des subventions comportant un avantage, a également expliqué de manière raisonnable et adéquate la nature et les effets sur le commerce de ces subventions aux fins de l'article 15.7 i) de l'Accord SMC.

7.5.4.1.3.2 Nature et effets probables sur le commerce de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate

7.447. L'Indonésie fait en outre valoir que l'examen par la Commission des effets sur le commerce de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate n'a pas pris en compte le fait que le prélèvement à l'exportation s'appliquait non seulement à l'HPB, mais aussi au biodiesel. Pour l'Indonésie, le prélèvement à l'exportation payé par les exportateurs de biodiesel indonésiens "compensait au moins en partie" l'avantage obtenu grâce aux prix de l'HPB plus bas.⁷⁹¹

7.448. L'Indonésie remet en question l'analyse par la Commission de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate et la pertinence des effets compensatoires potentiels du prélèvement à l'exportation. Nous notons que l'article 15.7 i) de l'Accord SMC exige que l'autorité chargée de l'enquête examine la nature de *la subvention en question* et les effets que *cette subvention* aura probablement sur le commerce. L'article 15.7 i) de l'Accord SMC est donc centré sur les effets que *la subvention en question* aura probablement sur le commerce. Cette disposition n'oblige pas les autorités à prendre nécessairement en compte les effets sur le commerce de mesures autres que la subvention en question. En l'espèce, la subvention en question était la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate. L'imposition d'un quelconque prélèvement à l'exportation de biodiesel n'était pas un élément de la subvention en question. Nous notons également que l'argument de l'Indonésie selon lequel le prélèvement à l'exportation de biodiesel compensait l'avantage obtenu au moyen de la subvention en question, c'est-à-dire la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate, se rapporte à la question du montant de l'avantage, et non à la nature de *la subvention elle-même* et aux effets qu'elle aura probablement sur le commerce.⁷⁹² Nous ne sommes donc pas convaincus que la Commission n'a pas satisfait aux

⁷⁸⁹ Union européenne, réponse à la question n° 73 du Groupe spécial, paragraphe 205.

⁷⁹⁰ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 349.

⁷⁹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 392 et 393; deuxième communication écrite, paragraphe 213.

⁷⁹² Nous notons à cet égard que nous avons invité l'Indonésie à préciser si les parties intéressées indonésiennes avaient démontré que les prélèvements à l'exportation de biodiesel compensaient l'avantage obtenu en raison des bas prix de l'HPB. En réponse, l'Indonésie a appelé notre attention sur une partie des observations de Wilmar sur le Règlement provisoire. (Indonésie, réponse à la question n° 136 du Groupe

prescriptions de l'article 15.7 i) en ne tenant pas compte du prélèvement à l'exportation de biodiesel lorsqu'elle a examiné la nature et les effets sur le commerce de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate.

7.5.4.1.4 Taux d'accroissement notable des importations subventionnées

7.449. La Commission a également examiné le "taux d'accroissement notable des importations subventionnées" mentionné à l'article 15.7 ii) de l'Accord SMC. Dans le Règlement provisoire, elle a constaté que l'augmentation notable du volume des importations indonésiennes après la suppression des droits antidumping en mars 2018 "indiqu[ait] qu'il [était] probable que ces importations continuer[aient] à augmenter".⁷⁹³ Elle a réaffirmé cette constatation dans le Règlement définitif.⁷⁹⁴ L'Indonésie soutient que la conclusion de la Commission n'était pas objective pour les quatre raisons suivantes:

- a. La Commission n'a pas dûment examiné les tendances pendant la période d'enquête ainsi que pendant la période postérieure à l'enquête concernant le volume des importations en provenance d'Indonésie à la suite de la levée des droits antidumping en mars 2018.⁷⁹⁵
- b. La Commission n'a pas dûment pris en compte la limitation des importations indonésiennes imposée par la Directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (RED II).⁷⁹⁶
- c. La Commission n'a pas dûment pris en compte les contraintes saisonnières qui limitaient la demande d'importations indonésiennes sur le marché de l'UE.⁷⁹⁷
- d. La Commission n'a pas dûment pris en compte la limitation du volume des exportations vers le marché de l'UE en raison des obligations de mélange nationales de l'Indonésie.⁷⁹⁸

7.450. La question générale que nous devons examiner est celle de savoir si l'Indonésie a montré que la Commission n'avait pas étayé sa conclusion selon laquelle "il [était] probable que ces importations continuer[aient] à augmenter" par des explications motivées et adéquates et des éléments de preuve positifs.

7.451. Nous commençons par examiner les arguments de l'Indonésie concernant les tendances du volume des importations indonésiennes. Le tableau ci-après présente des données relatives au volume des importations indonésiennes au cours de divers trimestres de la période d'enquête et de la période postérieure à l'enquête qui avaient été présentées à la Commission⁷⁹⁹:

spécial, page 31 (faisant référence à Wilmar' Comments on Provisional Regulation (pièce IDN-79 (RCC)), paragraphes 120 à 122) Il convient de noter que l'affirmation de Wilmar identifiée par l'Indonésie apparaît dans le contexte de l'affirmation de Wilmar sur la marge de subventionnement (et non dans le contexte de l'analyse de la Commission relative à l'article 15.7 i) de l'Accord SMC). Cela va dans le sens de notre point de vue selon lequel l'argument de l'Indonésie se rapporte au montant de l'avantage/de la subvention – question qui est régie par d'autres dispositions de l'Accord SMC. Nous soulignons en outre, par souci de clarté, que nous ne laissons pas entendre que le montant de l'avantage conféré par une subvention ne peut jamais être pertinent pour une analyse des effets probables de la subvention sur le commerce. Toutefois, aucun aspect des éléments de preuve versés au dossier sur lesquels l'Indonésie appelle notre attention n'indique que les parties intéressées ont fait valoir devant la Commission que le montant de l'avantage découlant de la fourniture d'HPB moyennant une rémunération moins qu'adéquate était si faible que la Commission aurait dû spécifiquement examiner s'il aurait pu avoir de quelconques effets sur le commerce.

⁷⁹³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 350.

⁷⁹⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 369.

⁷⁹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 404.

⁷⁹⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 407 à 409.

⁷⁹⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 406.

⁷⁹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 410.

⁷⁹⁹ Au stade provisoire, la Commission avait seulement examiné les données relatives au volume des importations au cours de la période d'enquête (c'est-à-dire du quatrième trimestre de 2017 au troisième trimestre de 2018). En réponse à une demande présentée par les pouvoirs publics indonésiens après l'imposition des mesures provisoires, elle a également examiné les données relatives au volume des importations au cours d'une période postérieure à la période d'enquête, spécifiquement du quatrième trimestre de 2018 au deuxième trimestre de 2019.

Tableau 3: Importations en provenance d'Indonésie pendant et après la période d'enquête⁸⁰⁰

Trimestre	T4 2017 (PE)	T1 2018 (PE)	T2 2018 (PE)	T3 2018 (PE)	T4 2018 (après-PE)	T1 2019 (après-PE)	T2 2019 (après-PE)
Importations indonésiennes (en tonnes métriques)	0	25 275	227 114	263 678	139 091	234 677	207 310

7.452. Les données montrent qu'à la suite de la suppression des droits antidumping imposés sur le biodiesel indonésien en mars 2018 (c'est-à-dire au premier trimestre de 2018), les importations indonésiennes ont augmenté brusquement au cours des deuxième et troisième trimestres de 2018, c'est-à-dire pendant le reste de la période d'enquête. Toutefois, les données postérieures à la période d'enquête incluses par la Commission dans son examen ne montrent pas que les importations ont continué à augmenter après la période d'enquête.⁸⁰¹ Comme il est indiqué dans le Règlement définitif⁸⁰², à aucun moment pendant la période postérieure à l'enquête le niveau des importations n'a été supérieur au niveau observé au troisième trimestre de 2018. En outre, le niveau des importations au deuxième trimestre de 2018 (qui était compris dans la période d'enquête) était supérieur au niveau des importations au trimestre correspondant de l'année suivante, c'est-à-dire au deuxième trimestre de 2019 (qui était compris dans la période postérieure à l'enquête). S'agissant de cette diminution des importations indonésiennes au deuxième trimestre de 2019 par rapport au deuxième trimestre de 2018, la Commission a dit dans son raisonnement que cette différence "[pouvait] s'expliquer par le fait qu'une cargaison [était] imputée sur une partie ou l'autre d'un trimestre".⁸⁰³ Bien que ce raisonnement ne soit pas invraisemblable, la Commission a elle-même reconnu que les données postérieures à la période d'enquête "ne permett[ai]ent pas de déterminer s'il [fallait] s'attendre à une augmentation substantielle des importations à l'avenir".⁸⁰⁴

7.453. L'Union européenne affirme que les *données de la période d'enquête* constituaient une base valable permettant à la Commission de conclure que, en l'absence de toutes mesures, les importations auraient continué à augmenter en 2019.⁸⁰⁵ Nous ne partageons pas cet avis. Cette approche ne tient pas compte en substance des faits nouveaux – consignés dans le Règlement définitif de la Commission – survenus pendant la période postérieure à l'enquête. En particulier, les données présentées à la Commission indiquaient clairement que le niveau des importations au deuxième trimestre de 2018 était supérieur au niveau des importations au deuxième trimestre de 2019 (qui était une période précédant l'imposition des mesures provisoires). À notre avis, une autorité objective et impartiale n'aurait pas pu réaffirmer, sur la base des données de la période d'enquête uniquement, que les importations continueraient à augmenter en 2019, si les données postérieures à la période d'enquête affaiblissaient ce point de vue. Nous considérons donc que la Commission n'a pas expliqué de manière motivée et adéquate pourquoi elle considérait que les importations indonésiennes continueraient probablement à augmenter en 2019. Ce fait à lui seul affaiblit la conclusion de la Commission selon laquelle il était probable que les importations indonésiennes continueraient à augmenter.

7.454. La conclusion de la Commission est encore affaiblie par sa constatation explicite selon laquelle, en vertu de la Directive RED II, "les importations, à l'échelle de l'Union, de biodiesel à base de matières premières présentant un risque CIAS élevé, comme l'EMP, seront plafonnées aux niveaux de 2019".⁸⁰⁶ La constatation selon laquelle la Directive RED II "plafonnerait" les importations de biodiesel indonésien aux niveaux de 2019 contredit la constatation selon laquelle il était probable que les importations indonésiennes continueraient à augmenter, étant donné en particulier que les

⁸⁰⁰ Règlement définitif (pièce IDN-2), tableaux 4 et 5. "PE" désigne la "période d'enquête".

⁸⁰¹ Nous notons qu'aucune des parties ne soutient devant nous que les données relatives à une période postérieure à la période d'enquête étaient dénuées de pertinence pour l'analyse par la Commission de ce facteur de menace et que nous devrions donc ne pas tenir compte de ces données aux fins de notre analyse.

⁸⁰² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 355.

⁸⁰³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 357.

⁸⁰⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 357.

⁸⁰⁵ Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 196; réponse à la question n° 71 du Groupe spécial, paragraphe 196.

⁸⁰⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 367.

niveaux de 2019 que la Commission avait examinés n'étaient pas plus élevés même que les niveaux de 2018.⁸⁰⁷

7.455. À cet égard, nous notons là encore que, comme le niveau des importations au deuxième trimestre de 2018 était supérieur à celui du deuxième trimestre de 2019, la Commission n'avait aucune base positive lui permettant de s'attendre raisonnablement à ce que le niveau des importations au deuxième semestre de 2019 soit supérieur à celui de la période correspondante de 2018. Ainsi, à notre avis, la Commission n'aurait pas pu présumer que le plafond dans la Directive RED II aux niveaux de 2019 correspondrait à un niveau d'importation nettement plus élevé que celui qu'elle avait déjà observé.

7.456. L'Union européenne soutient, toutefois, que la référence dans les déterminations publiées au "plafonnement" des importations, à l'échelle de l'Union, d'EMP au niveau de 2019 n'affaiblit pas la prévision de la Commission selon laquelle ces importations continueraient à augmenter.⁸⁰⁸ La position précise de l'Union européenne à cet égard a continué d'évoluer entre sa première communication écrite et ses réponses écrites aux questions après la deuxième réunion de fond. Pour nous permettre d'examiner pleinement les arguments de l'Union européenne sur cette question, nous retraçons l'évolution de ses vues.

7.457. Dans plusieurs parties de sa première communication écrite, l'Union européenne a repris à son compte le Règlement définitif en déclarant que la Directive RED II "plafonnait" les importations indonésiennes aux niveaux de 2019 et qu'il n'y avait pas de désaccord "entre les parties quant au fait que, entre 2020 et 2023, la quantité d'EMP présentant un risque CIAS élevé était plafonnée aux niveaux de 2019".⁸⁰⁹ Toutefois, lorsque nous avons demandé à l'Union européenne de concilier ces déclarations avec sa constatation concernant la probabilité d'une augmentation des importations, celle-ci a répondu qu'elle "ne s'appu[yait] plus sur les affirmations qu'elle avait formulées dans sa première communication écrite selon lesquelles les importations indonésiennes étaient plafonnées aux niveaux de 2019".⁸¹⁰ En fait, l'Union européenne a répondu que les constatations du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)* appuyaient l'affirmation selon laquelle "la Directive RED II n'établissait pas un plafond pour le volume des importations".⁸¹¹

7.458. Nous avons invité l'Union européenne à formuler des observations sur la constatation de ce groupe spécial selon laquelle "[i]l n'[était] pas contesté que l'intégralité du marché des biocarburants conventionnels de l'UE [était] essentiellement régie par le régime RED II, en ce que la demande de biocarburants ne pouvant pas être comptabilisés aux fins de la réalisation [des objectifs de consommation d'énergies renouvelables fixés par le régime RED II] [était] faible, voire inexistante".⁸¹² Bien que l'Union européenne ait initialement cherché à s'appuyer sur ce rapport de groupe spécial, elle a répondu qu'en formulant cette constatation le Groupe spécial n'avait pas tenu pleinement compte de sa position concernant le marché des biocarburants ne pouvant pas être comptabilisés aux fins de la réalisation de l'objectif pertinent. Spécifiquement, l'Union européenne s'est référée à son affirmation devant ce groupe spécial selon laquelle ces biocarburants "[étaient] toujours consommés, bien qu'en petites quantités, dans l'Union européenne".⁸¹³ Elle a en outre répondu que, dans l'enquête correspondante, la Commission avait constaté l'existence de "ventes importantes d'EMP indonésien qui n'étaient pas accompagnées d'un certificat RED II".⁸¹⁴ Elle a

⁸⁰⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 408; réponse à la question n° 70 du Groupe spécial, page 42.

⁸⁰⁸ Union européenne, réponse à la question n° 71 du Groupe spécial, paragraphe 202.

⁸⁰⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 777. Voir aussi *ibid.*, paragraphes 685 et 686.

⁸¹⁰ Union européenne, réponse à la question n° 72 du Groupe spécial, paragraphe 203. Voir aussi Union européenne, réponse à la question n° 71 du Groupe spécial, paragraphes 199 et 200; deuxième communication écrite, paragraphe 398.

⁸¹¹ Union européenne, réponse à la question n° 71 du Groupe spécial, paragraphe 199; deuxième communication écrite, paragraphe 398 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.973).

⁸¹² Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.324.

⁸¹³ Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 200 et note de bas de page 71 (citant les rapports des Groupes spéciaux *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.326; *UE – Huile de palme (Indonésie)*, paragraphe 7.338).

⁸¹⁴ Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 200 (faisant référence à Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 228; à Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 238 à 240).

souligné que ces "ventes sans certificat RED II" constituaient [[***]].⁸¹⁵ Selon l'Union européenne, cela confirme encore le point de vue de la Commission exposé dans le considérant 360 du Règlement définitif selon lequel l'effet de la Directive RED II n'était pas prévisible et n'avait donc pas d'incidence sur l'analyse au titre de l'article 15.7 ii) de l'Accord SMC.

7.459. Nous avons plusieurs observations. Nous rappelons tout d'abord que nous sommes liés, dans notre examen, par les constatations telles qu'elles sont exposées dans le Règlement provisoire et le Règlement définitif de la Commission. Par conséquent, même si l'Union européenne a affirmé devant nous que le Règlement définitif contenait une "qualification incorrecte" de la Directive RED II comme établissant un plafond⁸¹⁶, les affirmations de l'Union européenne qui contredisent les constatations explicites de la Commission sont des arguments *a posteriori* dont nous ne pouvons pas tenir compte. L'Union européenne a appelé notre attention à plusieurs reprises sur le considérant 360 du Règlement définitif, faisant valoir que les constatations figurant dans ce considérant restaient valables. Elle souligne que le considérant 360 mentionne que les effets de la Directive RED II n'étaient pas prévisibles. Pour l'Union européenne, le considérant 360 reste valable bien qu'il y ait une constatation ailleurs concernant l'existence d'un plafond au niveau de 2019.⁸¹⁷ Le considérant 360 du Règlement définitif dispose ce qui suit:

Tant Wilmar que les pouvoirs publics indonésiens ont ensuite invoqué les dispositions de la directive RED II qui limiteront à l'avenir les importations, dans l'Union européenne, d'EMP présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). La Commission a fait remarquer que cette limite commencerait à produire ses effets à partir de la fin de l'année 2023. L'effet de cette directive n'étant pas prévisible et l'EMP pouvant encore être importé dans l'Union européenne au titre de cette directive dans les conditions qui y sont énoncées, cet argument a également été rejeté, car il n'a pas d'incidence sur l'analyse en cours de la menace de [dommage] que les importations indonésiennes font peser sur [la branche de production] de l'Union dans un avenir proche.⁸¹⁸

7.460. Le contexte entourant la déclaration de la Commission selon laquelle "[l']effet de cette directive n'[était] pas prévisible" montre que, lorsqu'elle a fait cette déclaration, la Commission se référait non pas à la Directive RED II dans son ensemble, mais à un aspect distinct de celle-ci, à savoir l'exigence relative à l'élimination progressive des importations d'EMP entre la fin de 2023 et 2030.⁸¹⁹ Cet aspect de la Directive RED II est différent du plafonnement des importations, à l'échelle de l'UE, d'EMP aux niveaux de 2019. Par conséquent, nous ne considérons pas que la teneur du considérant 360 complète ou modifie en quelque sorte la constatation explicite de la Commission figurant ailleurs selon laquelle, en vertu de la Directive RED II, "les importations, à l'échelle de l'UE, de biodiesel à base de matières premières présentant un risque CIAS élevé, comme l'EMP, seront plafonnées aux niveaux de 2019".

7.461. Nous passons maintenant à l'argument de l'Union européenne selon lequel dans l'enquête correspondante la Commission a constaté l'existence de "ventes importantes d'EMP indonésien qui n'étaient pas accompagnées d'un certificat RED II".⁸²⁰ Pour l'Union européenne, ces ventes indiquent que l'effet de la Directive RED II n'était pas prévisible. Nous trouvons que cet argument n'est pas clair. L'Union européenne souligne qu'une part importante des ventes d'EMP indonésien effectuées pendant la période d'enquête n'étaient pas accompagnées d'un certificat RED II. Toutefois, nous notons que la période d'enquête s'est poursuivie jusqu'au 30 septembre 2018 alors que la Directive RED II a été publiée le 21 décembre 2018. Comme la période d'enquête a pris fin avant la publication de la Directive RED II, il ne semblerait pas possible que l'une quelconque des exportations indonésiennes ait été accompagnée d'un certificat RED II. La Commission a bien fait référence aux

⁸¹⁵ Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 201 (faisant référence à Breakout of Indonesian imports (pièce UE-107 (RCC))).

⁸¹⁶ Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 197.

⁸¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 780; réponse à la question n° 71 du Groupe spécial, paragraphe 201; et deuxième communication écrite, paragraphe 399.

⁸¹⁸ Note de bas de page omise.

⁸¹⁹ L'Union européenne elle-même indique que le considérant 360 du Règlement définitif fait référence à la "période d'élimination progressive" à partir de 2023, soit "trois ans après la fin de l'enquête". De toute évidence, il ne s'agit pas d'une référence au plafond dont la Commission a dit qu'il devait prendre effet le 1^{er} janvier 2020. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 780 (faisant référence à Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 360))

⁸²⁰ Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 200.

ventes d'EMP indonésien sans "certificat RED" dans le Règlement provisoire, mais d'après ce que nous comprenons, dans ces constatations elle se référait aux certificats délivrés en vertu de la Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (Directive RED), et non en vertu de la Directive RED II.⁸²¹ De plus, elle a formulé des constatations concernant les ventes d'EMP non certifiées en vertu de la Directive RED dans le contexte de son examen des effets sur les prix.⁸²² Toutefois, la Commission n'a expliqué nulle part dans le Règlement provisoire et le Règlement définitif en quoi ou pourquoi ces ventes signifieraient qu'il était probable que les importations continueraient à augmenter malgré leur plafonnement au niveau de 2019 imposé par la Directive RED II. Nous ne voyons donc pas comment ces ventes se rapportent à l'analyse par la Commission du facteur de menace énoncé à l'article 15.7 ii) de l'Accord SMC. Par conséquent, nous ne souscrivons pas aux arguments de l'Union européenne.⁸²³

7.462. Nous prenons également note de l'argument de l'Union européenne selon lequel les parties intéressées indonésiennes n'ont présenté aucun élément de preuve montrant que, en raison de la Directive RED II, les importations indonésiennes ne menaçaient pas de causer un dommage.⁸²⁴ Nous notons à cet égard que l'article 15.1 de l'Accord SMC oblige les autorités chargées de l'enquête à faire une détermination de l'existence d'un dommage en se fondant sur des éléments de preuve positifs. De plus, l'article 15.7 dispose que la détermination concluant à une menace de dommage important se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Par conséquent, l'autorité ne peut pas formuler des constatations à l'appui de sa détermination positive de l'existence d'un dommage simplement au motif que les parties intéressées n'ont présenté aucun élément de preuve contraire. La Commission a conclu qu'il était probable que les importations continueraient à augmenter au-delà des niveaux qu'elle avait déjà constatés. Il lui incombait donc de donner des explications motivées et adéquates fondées sur des éléments de preuve positifs à l'appui de cette conclusion.

7.463. En résumé, malgré les efforts de l'Union européenne pour démontrer que la Directive RED II ne plafonnait pas les importations indonésiennes, les considérations qui précèdent ne nous permettent pas de faire abstraction de la constatation de la Commission selon laquelle "[en vertu de] la directive RED II, ... les importations, à l'échelle de l'Union, de biodiesel à base de matières premières présentant un risque CIAS élevé, comme l'EMP, seront plafonnées aux niveaux de 2019". Tant les données relatives au niveau des importations indonésiennes (examinées plus haut aux paragraphes 7.452 et 7.453) que la présente constatation concernant ce plafonnement des importations indonésiennes affaiblissent la conclusion de la Commission selon laquelle "il est probable que ces importations continueront à augmenter".

7.464. L'Union européenne fait également valoir que l'article 15.7 de l'Accord SMC permet à l'autorité chargée de l'enquête d'établir l'existence d'une menace de dommage dans des circonstances où, après une forte augmentation initiale des importations qui avait déjà eu des effets négatifs mesurables sur la branche de production nationale, les importations continuent d'entrer à

⁸²¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 273, 274 et 288.

⁸²² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 288; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 238 à 244.

⁸²³ On pourrait considérer que l'Union européenne soutient que ces importations indonésiennes auraient pu continuer à augmenter malgré le plafonnement de la quantité d'EMP pouvant être comptabilisé aux fins de la réalisation des objectifs de la Directive RED II, car rien n'empêche la consommation d'EMP dans l'UE quand bien même cette consommation ne serait plus comptabilisée aux fins de la réalisation des objectifs pertinents. Si nous devons examiner cet argument au lieu de le rejeter en tant que justification *a posteriori*, cela n'expliquerait toujours pas suffisamment pourquoi la Commission aurait raisonnablement pu constater qu'il était probable que les importations indonésiennes augmenteraient. Un plafonnement quantitatif de la quantité de biodiesel indonésien pouvant être comptabilisé aux fins de la réalisation des objectifs de la Directive RED II limiterait normalement la demande de ces importations. Même si, en théorie, il peut y avoir une certaine demande pour ces importations une fois ce plafond atteint, l'analyse de la Commission ne fournirait toujours pas une explication motivée et adéquate des raisons pour lesquelles cette demande serait si forte qu'elle ferait naître la probabilité raisonnable d'une augmentation continue des niveaux d'importation qui menacerait de causer un dommage important. Nous relevons que, comme l'Union européenne l'a elle-même affirmé dans l'affaire *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)* sur laquelle elle a appelé notre attention, les biocarburants ne pouvant pas être comptabilisés aux fins de la réalisation des objectifs pertinents sont uniquement consommés "en petites quantités". (Union européenne, réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 200 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.338))

⁸²⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 399; réponse à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 197.

des niveaux importants mais relativement stables.⁸²⁵ Comme il est indiqué plus haut aux paragraphes 7.431 à 7.433, nous convenons avec l'Union européenne que l'article 15.7 de l'Accord SMC n'exige pas nécessairement dans toutes les circonstances la probabilité d'une augmentation future des importations pour que l'autorité chargée de l'enquête parvienne à une détermination positive de l'existence d'une menace de dommage. Toutefois, en l'espèce, l'Union européenne ne peut pas se prévaloir de cette possibilité permise par l'article 15.7 de l'Accord SMC. La raison en est que l'examen de la Commission au titre de l'article 15.7 ii) de l'Accord SMC ne comportait pas une constatation selon laquelle les importations indonésiennes continueraient à entrer au niveau que la Commission avait déjà observé sur la base des données dont elle disposait. La Commission a ensuite conclu explicitement qu'il était "probable que ces importations continuer[ai]ent à augmenter". Ainsi, dans la mesure où l'Union européenne cherche à faire valoir que la détermination de l'existence d'une menace de dommage faite par la Commission reste valable au motif que les importations indonésiennes auraient continué à entrer aux niveaux observés par la Commission, nous considérons qu'il s'agit d'une autre justification *a posteriori* inadmissible qui ne ressort pas du Règlement provisoire et du Règlement définitif.

7.465. Nous examinons maintenant deux arguments additionnels avancés par l'Indonésie concernant l'évaluation de ce facteur de menace par la Commission.

7.466. L'Indonésie fait valoir que l'utilisation d'EMP indonésien dans l'Union européenne est soumise à une limite naturelle car l'EMP peut constituer tout au plus 20% d'un mélange EMAG0. Pour l'Indonésie, cela limitait la mesure dans laquelle les importations indonésiennes vers l'Union européenne auraient peut-être pu augmenter et la Commission a fait erreur en ne tenant pas compte de cette limite.⁸²⁶ Nous rejetons l'argument de l'Indonésie. Même s'il y avait une limite quant à la quantité d'EMP indonésien qui pouvait être utilisée dans un mélange EMAG0, l'Indonésie n'a présenté aucun élément de preuve montrant que l'utilisation d'EMP indonésien dans l'Union européenne avait déjà atteint cette limite. Par conséquent, elle n'a pas montré qu'une augmentation des importations indonésiennes n'était plus possible en raison de cette limite.

7.467. L'Indonésie fait en outre valoir que la probabilité d'une augmentation substantielle des importations indonésiennes n'était pas réaliste compte tenu de l'adoption prévue de l'obligation de mélange B30 en Indonésie. Elle soutient que cette obligation augmenterait la consommation intérieure de biodiesel et, de ce fait, limiterait le volume de la production de biodiesel indonésien qui pourrait être exporté.⁸²⁷ Nous rejetons cet argument. Comme il est indiqué plus loin au paragraphe 7.481, nous considérons qu'il était raisonnable pour la Commission de conclure qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve indiquant que l'obligation B30 aurait une incidence notable sur le niveau de la production indonésienne disponible pour les exportations dans un avenir proche.

7.5.4.1.5 Capacité suffisante et librement disponible et capacité d'absorption des pays tiers

7.468. Le Règlement provisoire indique que les capacités de production des producteurs de biodiesel indonésiens "dépassent largement la demande intérieure d'environ 300%" et que "[p]lus de la moitié" de ces capacités sont des "capacités inutilisées" qui devront être utilisées pour les exportations si les producteurs indonésiens devaient "augmenter leur faible taux d'utilisation des capacités".⁸²⁸ La Commission a en outre noté que les États-Unis avaient imposé des droits antidumping et des droits compensateurs sur les importations de biodiesel indonésien (à titre provisoire en novembre 2017 et à titre définitif en avril 2018), créant ainsi une situation dans laquelle les États-Unis n'absorberaient pas une part importante des capacités inutilisées indonésiennes. Aucun autre marché connu ne pouvait le faire non plus.⁸²⁹ La Commission a conclu à titre provisoire que les producteurs indonésiens étaient donc "susceptible[s] d'orienter leurs capacités inutilisées vers le marché de l'Union, ce qui causer[ait] un [dommage] supplémentaire à [la branche de production] de l'Union".

⁸²⁵ Union européenne, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 140 du Groupe spécial, paragraphe 140.

⁸²⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 406.

⁸²⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 410.

⁸²⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 353.

⁸²⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 356.

7.469. Dans le Règlement définitif, la Commission a examiné les affirmations des parties intéressées indonésiennes selon lesquelles il n'y aurait pas de capacités inutilisées en Indonésie qui seraient disponibles pour réorienter le biodiesel vers l'Union européenne, parce que: a) la demande intérieure de biodiesel augmenterait alors que l'Indonésie passerait d'une obligation B20 à une obligation B30⁸³⁰, et b) la Chine absorberait les exportations de biodiesel indonésien. Elle a constaté qu'"il était peu probable qu'une obligation de mélange B30 soit respectée dans un avenir proche et ait une incidence significative sur les capacités inutilisées en Indonésie à court terme".⁸³¹ Elle a également constaté qu'il n'existait aucune preuve d'une augmentation à long terme de la demande d'exportations de biodiesel indonésien en Chine.⁸³² La Commission a conclu à titre définitif que les producteurs indonésiens étaient "susceptible[s] d'orienter leurs capacités inutilisées vers le marché de l'Union, ce qui causer[ait] un [dommage] supplémentaire à [la branche de production] de l'Union".

7.470. L'Indonésie conteste l'évaluation de la Commission pour les motifs suivants:

- a. La Commission n'a pas objectivement examiné les éléments de preuve montrant que l'obligation de mélange B30 aurait un effet limitatif sur les exportations de biodiesel.⁸³³
- b. La Commission n'a pas objectivement examiné la croissance des exportations indonésiennes à destination de la Chine.⁸³⁴
- c. La Commission n'a pas examiné les éléments de preuve et les arguments montrant que les capacités de production de l'Indonésie ne pouvaient pas toutes être utilisées pour les exportations en raison de l'emplacement géographique éloigné de certaines installations de production.⁸³⁵
- d. La Commission n'a pas examiné les éléments de preuve et les arguments montrant que les lignes de production de biodiesel étaient également utilisées pour la fabrication de produits autres que le biodiesel pour lesquels la demande augmentait.⁸³⁶

7.471. Nous examinons chacun de ces arguments tour à tour.

7.5.4.1.5.1 Incidence de l'obligation de mélange B30 sur les capacités inutilisées

7.472. L'Indonésie affirme que les éléments de preuve dont disposait la Commission indiquaient que l'obligation de mélange B20 avait entraîné une augmentation substantielle de la consommation intérieure et de l'utilisation des capacités entre 2018 et 2019. Pour elle, on s'attendait à ce que l'introduction envisagée de l'obligation de mélange B30 à partir de janvier 2020 fasse encore augmenter la consommation intérieure, limitant ainsi la capacité d'exporter.⁸³⁷ L'Indonésie soutient que la Commission a fait abstraction des éléments de preuve présentés par les parties intéressées indonésiennes et a indûment axé son analyse uniquement sur les préoccupations dénuées de fondement de l'EBB concernant l'obligation de mélange B30.⁸³⁸ L'Union européenne soutient que la Commission a dûment examiné tous les éléments de preuve et est parvenue à des conclusions auxquelles une autorité objective et impartiale aurait pu arriver, sur la base de ces éléments de preuve.⁸³⁹

7.473. Nous sommes confrontés à une situation impliquant des allégations selon lesquelles la Commission a fait abstraction de certains éléments de preuve versés au dossier et aucun élément

⁸³⁰ Le terme "B20" ou "B30" représente, en pourcentage, la teneur en biodiesel du carburant mélangé.

⁸³¹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 384.

⁸³² Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 395.

⁸³³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 419 et 420.

⁸³⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 417; deuxième communication écrite, paragraphe 236.

⁸³⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 416; réponse à la question n° 75 du Groupe spécial, page 44.

⁸³⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 416; réponse à la question n° 75 du Groupe spécial, page 44.

⁸³⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 414 et 415; réponse à la question n° 77 du Groupe spécial, page 46.

⁸³⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 419.

⁸³⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 421 et 422.

de preuve versé au dossier n'étayait ses conclusions. Nous sommes d'accord avec l'Organe d'appel lorsqu'il dit, dans certains de ses rapports, que, dans une telle situation, et conformément au critère d'examen applicable, nous devons déterminer si l'Indonésie a montré que la Commission n'avait pas évalué tous les éléments de preuve pertinents d'une manière objective et impartiale, y compris en tenant suffisamment compte des éléments de preuve contradictoires.⁸⁴⁰ Il ne nous est pas interdit d'examiner des éléments de preuve versés au dossier qui n'ont pas été mentionnés expressément dans les explications figurant dans la détermination, mais qui y étaient liés.⁸⁴¹ Cela découle du principe selon lequel les autorités chargées de l'enquête ne sont pas tenues d'analyser, dans la détermination, chaque élément de preuve à l'appui.⁸⁴² Dans le même temps, comme nous ne pouvons pas procéder à un examen *de novo*, les justifications *a posteriori* qui ne sont pas liées à l'explication de l'autorité chargée de l'enquête, même lorsqu'elles sont fondées sur des éléments de preuve versés au dossier, ne peuvent pas être prises en compte.⁸⁴³

7.474. En conséquence, nous examinons si l'Indonésie a établi que la Commission n'avait pas évalué les éléments de preuve versés au dossier (y compris les éléments de preuve contradictoires) de manière objective et impartiale en constatant que l'"obligation B30 [ne] limiter[ait] [pas] considérablement la quantité de biodiesel exporté d'Indonésie vers l'Union européenne dans un avenir proche".⁸⁴⁴ Pour les raisons exposées ci-après, nous concluons que l'Indonésie ne l'a pas fait.

7.475. La Commission est parvenue à sa constatation selon laquelle l'obligation de mélange B30 n'aurait pas d'incidence significative sur les capacités inutilisées en Indonésie à court terme sur la base des considérations suivantes:

- a. Les opérateurs indonésiens étaient confrontés à des difficultés en matière de distribution, de disponibilité des infrastructures de stockage et de mélange dans la mise en œuvre de l'obligation de mélange B20.
- b. Certains secteurs avaient demandé un report de la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30, "des adaptations techniques [pouvaient] être nécessaires pour que les véhicules puissent rouler au carburant B30", et certaines machines "risqu[ai]ent de ne plus être couvertes par la garantie si elles fonctionn[ai]ent au carburant B30".
- c. Les constatations d'un rapport du Réseau d'information sur l'agriculture mondiale (GAIN)⁸⁴⁵ selon lesquelles la pleine mise en œuvre de l'obligation de mélange B20 avait été accomplie trois ans après la date limite fixée.
- d. La nature "extrêmement ambitieuse" de l'augmentation visée du taux de mélange de 19,9% à 30% en une seule année, étant donné l'augmentation moyenne inférieure des taux de mélange au cours des années précédentes.⁸⁴⁶

7.476. Nous notons que, contrairement à ce qu'allègue l'Indonésie, les considérations énoncées ci-dessus n'étaient pas "infondées".⁸⁴⁷ L'Union européenne a indiqué des éléments de preuve versés au dossier qui les étayent. Ces éléments de preuve comprennent des articles de presse indonésiens indiquant "la résistance [en Indonésie] à l'utilisation de biodiesel" en raison d'une "garantie limitée" pour les moteurs de véhicules et les machines lourdes pour l'utilisation du carburant B20. Les articles de presse indiquent également qu'au mois de décembre 2018, "la mise en œuvre du B20 [n'était] toujours pas optimale". Ils indiquent en outre qu'il y avait des problèmes en Indonésie en ce qui concerne la distribution de biodiesel et le manque d'infrastructures de stockage et de mélange de

⁸⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *UE – Alcools gras (Indonésie)*, paragraphes 5.84 et 5.99 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 97; et *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 516).

⁸⁴¹ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphes 117 à 119.

⁸⁴² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 164.

⁸⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 153 à 161.

⁸⁴⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 378 et 384.

⁸⁴⁵ Département de l'agriculture des États-Unis, *Indonesia Biofuels Annual Report 2019*, rapport GAIN n° ID1915 (Jakarta, 15 juillet 2019). Une copie du rapport est présentée au Groupe spécial dans la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67 (RCC)), annexe 1.

⁸⁴⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 376 à 383.

⁸⁴⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 421.

combustibles.⁸⁴⁸ Ils identifient par ailleurs "un manque d'approvisionnements dans certaines régions [comme étant] l'un des problèmes cruciaux dans la mise en œuvre de la politique relative au B20"; font référence à des problèmes techniques liés au matériel d'exploitation minière découlant de la consommation de carburant B20; et citent une association professionnelle des industries extractives comme "exhort[ant] les pouvoirs publics à ne pas accroître l'utilisation de biodiesel en portant à 30% sa proportion dans les mélanges".⁸⁴⁹ Les éléments de preuve versés au dossier comprennent en outre un article de presse indonésien citant un expert indonésien qui indique qu'"[i]l faudra au moins les cinq prochaines années pour que l'objectif obligatoire [concernant le B30] soit réaliste".⁸⁵⁰

7.477. Nous notons en outre que des éléments de preuve dont disposait la Commission et que l'Union européenne a identifiés indiquent l'existence de retards dans la mise en œuvre prévue de l'obligation de mélange B20. Par exemple, d'après les propres communications des pouvoirs publics indonésiens, [[***]].⁸⁵¹ Pourtant, les éléments de preuve versés au dossier indiquaient que l'obligation de mélange B20 avait en fait été étendue à ce secteur en 2018 seulement.⁸⁵² De fait, l'Indonésie elle-même indique que l'obligation de mélange B20 a été pleinement mise en œuvre en 2019 seulement.⁸⁵³ Nous notons également que l'Indonésie ne conteste pas la constatation de la Commission selon laquelle "[l']augmentation moyenne des taux de mélange se situ[ait] entre 2,5 et 3,2 points de pourcentage par an", à la lumière de laquelle la Commission a considéré que le passage du B20 au B30 en une année était "extrêmement ambitieu[x]".⁸⁵⁴ À notre avis, les éléments de preuve versés au dossier susmentionnés étayaient bien les constatations de la Commission concernant les difficultés prédites dans la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30.⁸⁵⁵

7.478. Nous constatons également que l'Union européenne a suffisamment expliqué comment la Commission avait examiné les éléments de preuve pertinents présentés par les parties intéressées indonésiennes.⁸⁵⁶ Par exemple, la Commission a pris note des projets des pouvoirs publics indonésiens visant à passer d'une obligation de mélange B20 à une obligation de mélange B30 et de l'argument selon lequel la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 absorberait toutes les capacités de production de biodiesel en Indonésie.⁸⁵⁷ Elle a également pris note des éléments de preuve des parties intéressées indonésiennes indiquant que "le nombre de points de mélange [était] réduit et leur taille [était] augmentée"⁸⁵⁸ – c'est-à-dire les mesures prises pour améliorer la disponibilité et l'accessibilité de l'HPB. La Commission a par ailleurs reconnu que des essais complets concernant le B30 devaient commencer en novembre 2019.⁸⁵⁹ Cela montre que la Commission a pris en compte les éléments de preuve présentés par les parties intéressées indonésiennes mais n'a pas été convaincue par eux. Pour les raisons exposées ci-après, nous constatons que la Commission n'a pas traité ces éléments de preuve de manière déraisonnable, car ils ne répondaient pas aux

⁸⁴⁸ Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67 (RCC)), pages 4 à 6 (faisant référence à Annexes à la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-88 (RCC)), annexes 8 et 12).

⁸⁴⁹ Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67 (RCC)), page 5 du fichier pdf (faisant référence à Annexes à la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-88 (RCC)), annexes 9 à 12).

⁸⁵⁰ Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67 (RCC)), page 7 du fichier pdf (faisant référence à Annexes à la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-88 (RCC)), annexe 12).

⁸⁵¹ Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), pièce 2A-diapositives BPDP, page 13 du fichier pdf.

⁸⁵² Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67 (RCC)), annexe 1, page 12; Observations de Wilmar sur la plainte de l'EBB (pièce IDN-82), page 39.

⁸⁵³ Indonésie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 137 du Groupe spécial, paragraphe 32.

⁸⁵⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 383.

⁸⁵⁵ Nous notons que la Commission n'a pas douté de l'intention des pouvoirs publics indonésiens de passer à une obligation de mélange B30 à terme. D'après la lecture que nous en faisons, les Règlements provisoire et définitif ne nient pas non plus qu'une augmentation de l'obligation de mélange entraînerait une augmentation de la consommation intérieure lorsqu'elle serait mise en œuvre. La constatation de la Commission était en fait plus limitée. Sur la base des éléments de preuve dont elle disposait (comme nous l'avons vu plus haut), la Commission a raisonnablement considéré qu'"à court terme", il était "peu probable" que l'obligation de mélange B30 "ait une incidence significative sur" les capacités inutilisées en Indonésie. (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 384)

⁸⁵⁶ Union européenne, réponse à la question n° 79 du Groupe spécial, paragraphe 240.

⁸⁵⁷ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 375.

⁸⁵⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 377.

⁸⁵⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 379.

préoccupations concernant la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 qui constituait le fondement des constatations de la Commission.

7.479. Dans leurs observations sur la divulgation provisoire datées du 28 août 2019⁸⁶⁰, les pouvoirs publics indonésiens indiquent que "l'Indonésie passe d'une obligation de mélange B20 à une obligation de mélange B30 ... [p]ar conséquent, la demande en Indonésie augmentera bientôt de 50%". Dans leurs observations sur les évolutions postérieures à la période d'enquête datées du 6 septembre 2019⁸⁶¹, ils notent que "le passage du B20 au B30 à partir de 2020 portera la demande intérieure de biodiesel à 9,9 millions de kilolitres". Dans ses observations sur les données postérieures à la période d'enquête datées du 16 septembre 2019⁸⁶², Wilmar note que pour mettre en œuvre le B30 "il faudrait améliorer les spécifications du biodiesel" et que les producteurs de biodiesel "travaillaient avec diligence pour mettre en œuvre des changements dans leur processus de production afin de se conformer à ces spécifications plus élevées". Bien que ces communications soulignent l'intention des pouvoirs publics indonésiens de passer d'une obligation de mélange B20 à une obligation de mélange B30, elles ne suffisent pas, à notre avis, pour contrer les éléments de preuve qui mettent en évidence les obstacles à la mise en œuvre en temps voulu de l'obligation de mélange B30.

7.480. Dans ses observations sur le Règlement provisoire datées du 28 août 2019⁸⁶³, Wilmar affirme que, "contrairement à ce qu'allègue l'EBB, la réaction à l'obligation de mélange B30 avec une prescription de mélange accrue [avait] en fait été positive" et que "le test final qui [avait] récemment été lancé [avait] fait l'objet d'avis positifs".⁸⁶⁴ Le mémoire cite un article de presse daté du 13 juin 2019 indiquant qu'un essai de B30 impliquant trois camions et huit véhicules pour le transport de personnes avait été lancé. L'article n'indique pas en quoi le lancement d'un essai impliquant trois camions et huit véhicules pour le transport de personnes pourrait répondre à des préoccupations plus larges concernant la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30.⁸⁶⁵ Dans leurs commentaires sur les observations de l'EBB concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête datées du 6 septembre 2019⁸⁶⁶, les pouvoirs publics indonésiens notent que "les tests routiers du B30 ont été couronnés de succès et ont montré que les utilisateurs comme l'industrie automobile pouvaient accepter le B30". Toutefois, ils indiquent également que les essais du B30 "seront pleinement en cours d'ici à novembre 2019".⁸⁶⁷ La question de savoir si l'obligation de mélange B30 serait mise en œuvre dans les temps dépendrait du résultat de tous les essais. Les

⁸⁶⁰ Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation provisoire concernant les constatations relatives au dommage (pièce IDN-23), paragraphe 100.

⁸⁶¹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-57 (RCC)), page 2.

⁸⁶² Observations de Wilmar sur la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-10 (RCC)), paragraphe 9.

⁸⁶³ Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphes 187 à 193.

⁸⁶⁴ Wilmar a présenté essentiellement les mêmes observations dans: Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), paragraphes 161 à 169; Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage (pièce IDN-56 (RCC)), paragraphes 32 à 38.

⁸⁶⁵ Dans ses observations, Wilmar note que les problèmes de disponibilité et d'approvisionnement concernant le carburant B20 "ne sont en réalité plus d'actualité car, en janvier 2019, Pertamina a, à des fins de simplification, ramené le nombre de points de mélange de 69 à seulement 29 dans les grands dépôts où l'infrastructure est prête". (Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphe 192) La Commission a reconnu la réduction du nombre de points de mélange et l'augmentation de leur taille auxquelles Wilmar se réfère dans ses observations. Elle a néanmoins considéré que "la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 devrait prendre du temps" en raison des demandes de certains secteurs visant à ce que la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 soit reportée, des adaptations techniques requises pour que les véhicules puissent rouler au carburant B30 et de la non-disponibilité de la garantie pour certaines machines si elles fonctionnaient au carburant B30. (Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 377)

Comme nous l'avons vu plus haut au paragraphe 7.477, les éléments de preuve versés au dossier indiquaient bien l'existence des préoccupations auxquelles la Commission s'est référée. Nous considérons qu'une autorité objective et impartiale aurait raisonnablement pu accorder plus de poids aux éléments de preuve indiquant les préoccupations relatives à la mise en œuvre de l'obligation de mélange B30 auxquelles la Commission s'est référée qu'à la remarque de Wilmar concernant la réduction du nombre de points de mélange et l'augmentation de leur taille.

⁸⁶⁶ Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-72), page 5.

⁸⁶⁷ Les observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation générale finale datées du 14 octobre 2019 contenaient les mêmes affirmations. (Observations des pouvoirs publics indonésiens sur la divulgation finale (pièce IDN-22), paragraphe 199)

éléments de preuve des parties intéressées indonésiennes révèlent que les essais n'avaient pas été pleinement effectués.

7.481. Pour nous, l'analyse qui précède montre que les éléments de preuve versés au dossier dont disposait la Commission identifiaient bien plusieurs préoccupations concernant la mise en œuvre en temps voulu de l'obligation de mélange B30. Par conséquent, la constatation de la Commission selon laquelle le passage d'une obligation de mélange B20 à une obligation de mélange B30 ne limiterait pas de manière significative les exportations de biodiesel à destination de l'Union européenne dans un avenir proche n'était pas infondée. En outre, les Règlements provisoire et définitif de la Commission indiquent que celle-ci a tenu suffisamment compte des éléments de preuve pertinents présentés par les parties intéressées indonésiennes. Bien que ces éléments de preuve montrent que les essais du B30 étaient en cours et que les pouvoirs publics indonésiens avaient l'intention d'adopter une obligation de mélange B30, ils montraient aussi que les essais complets n'avaient pas encore été achevés; de ce fait, la mise en œuvre en temps voulu de l'obligation de mélange B30 n'aurait pas pu être prévue avec certitude. Les éléments de preuve des parties intéressées indonésiennes ne contraignent pas non plus suffisamment les éléments de preuve soulignant les préoccupations relatives à la mise en œuvre en temps voulu de l'obligation de mélange B30. Nous ne souscrivons donc pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle les constatations de la Commission concernant l'obligation de mélange B30 étaient infondées et faisaient abstraction de tous les éléments de preuve que les parties intéressées indonésiennes avaient présentés.

7.5.4.1.5.2 Emplacement géographique éloigné de certaines installations de production de biodiesel

7.482. Nous passons ensuite aux arguments de l'Indonésie concernant l'emplacement géographique éloigné de certaines installations de production de biodiesel. L'Indonésie soutient que la Commission n'a pas examiné les arguments des parties intéressées indonésiennes selon lesquels toutes les capacités de production en Indonésie ne pouvaient pas être utilisées pour l'exportation en raison de l'emplacement géographique éloigné de certaines installations de production.⁸⁶⁸ L'Union européenne soutient que les parties intéressées indonésiennes n'ont pas étayé cet argument par des éléments de preuve positifs.⁸⁶⁹

7.483. Nous notons que l'argument que l'Indonésie soulève devant nous a également été soulevé devant la Commission par Wilmar. Toutefois, les mémoires de Wilmar dans lesquels l'argument apparaît n'indiquent aucun élément de preuve à l'appui de l'affirmation selon laquelle certaines installations de production ne peuvent pas exporter en raison de leur emplacement éloigné et contiennent seulement de simples affirmations en ce sens.⁸⁷⁰ L'Indonésie se réfère à plusieurs pièces pour montrer que la Commission disposait d'éléments de preuve versés au dossier qui indiquaient les limitations à l'exportation imposées par l'emplacement éloigné de certaines usines. Toutefois, pour les raisons exposées ci-après, nous convenons avec l'Union européenne qu'aucune de ces pièces n'indique de quelconques difficultés logistiques concrètes qui empêcheraient les exportations provenant de quelconques usines spécifiques. En conséquence, nous considérons que la Commission n'a pas agi d'une manière déraisonnable en n'examinant pas cette affirmation dans les Règlements provisoire et définitif.

7.484. L'Indonésie affirme que la réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire, datée du 7 janvier 2019, contenait des renseignements sur la répartition géographique des usines de biodiesel.⁸⁷¹ Toutefois, comme l'Union européenne le fait observer⁸⁷², cette pièce mentionne simplement l'emplacement géographique des producteurs indonésiens, sans lier cet emplacement à de quelconques difficultés concernant l'exportation en découlant. De même, les parties pertinentes des pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens⁸⁷³ et les observations des pouvoirs publics indonésiens sur les évolutions postérieures à la période d'enquête⁸⁷⁴ ne font qu'indiquer les régions

⁸⁶⁸ Indonésie, réponse à la question n° 75 du Groupe spécial, page 44.

⁸⁶⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 403.

⁸⁷⁰ Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage (pièce IDN-56 (RCC)), paragraphe 35; Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31).

⁸⁷¹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire (pièce IDN-11 (RCC)), pages 16 et 19.

⁸⁷² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 405.

⁸⁷³ Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), page 14 du fichier pdf.

⁸⁷⁴ Réponse des pouvoirs publics indonésiens aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-57), annexe 1.

de l'Indonésie où se trouvent les usines de biodiesel, sans faire référence à l'incapacité de quelconques producteurs d'exporter. La partie pertinente des pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens⁸⁷⁵ indique que l'Agence de gestion de l'OPPF a présenté à la Commission un exposé indiquant que les plantations situées dans des zones éloignées étaient confrontées à des difficultés dues à l'insuffisance des infrastructures logistiques. Toutefois, comme l'Union européenne le note⁸⁷⁶, cet exposé faisait référence aux problèmes logistiques rencontrés par les plantations de palmiers à huile et ne parle pas des difficultés alléguées rencontrées par les producteurs de biodiesel en ce qui concerne l'exportation. Enfin, l'Indonésie se réfère aux éléments de preuve versés au dossier indiquant qu'un producteur de biodiesel particulier situé dans une zone éloignée [[***]].⁸⁷⁷ Nous convenons à nouveau avec l'Union européenne qu'il ne peut pas être exclu [[***]].⁸⁷⁸

7.485. Nous notons par ailleurs que les pièces indiquées par l'Indonésie n'indiquent pas que certaines des capacités de production de l'Indonésie soient indisponibles pour les exportations en raison d'un emplacement géographique éloigné. En fait, les renseignements auxquels l'Indonésie se réfère apparaissent dans plusieurs contextes différents sans lien avec cette affirmation. Nous constatons donc que la Commission n'a pas fait erreur en ne tenant pas compte d'une manière ou d'une autre d'éléments de preuve pertinents concernant l'indisponibilité de certaines des capacités de production de l'Indonésie pour les exportations.

7.5.4.1.5.3 Utilisation des lignes de production de biodiesel pour la fabrication d'autres produits

7.486. L'Indonésie fait valoir que la Commission n'a pas tenu compte du fait que les lignes de production de biodiesel étaient également utilisées pour la fabrication d'autres produits et que la demande de ces produits était en hausse.⁸⁷⁹ Pour l'Indonésie, cette tendance révèle qu'il y aurait eu moins de capacités inutilisées disponibles pour l'exportation de biodiesel vers l'Union européenne. À l'appui de son argument, elle indique les réponses de [[***]] à son questionnaire d'échantillonnage et au questionnaire principal attestant que [[***]] de sa capacité de production étaient utilisés pour [[***]].⁸⁸⁰ Elle cite également les mémoires de [[***]], dans lesquels [[***]] faisait valoir que les capacités de production de biodiesel étaient également utilisées pour la production d'alcool gras, se référant en outre à un article de presse qui fait état de l'augmentation de la demande mondiale d'alcool gras.⁸⁸¹

7.487. L'Union européenne fait valoir que le dossier ne contient pas d'éléments de preuve convaincants à l'appui de l'affirmation de l'Indonésie.⁸⁸² Elle affirme que [[***]] n'a pas présenté à la Commission le rapport de recherche complet qui était résumé dans l'article de presse concernant la demande croissante d'alcools gras auquel [[***]] a fait référence.⁸⁸³ L'Union européenne note également que [[***]] n'a pas fourni de renseignements sur [[***]] dans ses communications concernant l'examen par la Commission de l'existence d'une menace de dommage important. En fait, [[***]]. L'Union européenne fait en outre valoir que ces renseignements se rapportaient à [[***]], et non à la branche de production indonésienne dans son ensemble.⁸⁸⁴

7.488. Nous notons que Wilmar a soutenu ce qui suit dans les mémoires qu'il a présentés à la Commission:

Les producteurs de biodiesel indonésiens utilisent aussi leurs capacités de production de biodiesel pour la production d'autres produits, tels que l'alcool gras. Et étant donné

⁸⁷⁵ Pièces de vérification des pouvoirs publics indonésiens (pièce IDN-12 (RCC)), page 14.

⁸⁷⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 408 et 409.

⁸⁷⁷ Indonésie, réponse à la question n° 75 du Groupe spécial, paragraphe 45 (faisant référence à Export figures of [[***]] (pièce IDN-58 (RCC))).

⁸⁷⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 411.

⁸⁷⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 416.

⁸⁸⁰ Indonésie, réponse à la question n° 75.b du Groupe spécial, page 45 (faisant référence à Wilmar's response to sampling questionnaire (pièce IDN-59 (RCC)), page 2 et annexe 1; et à PT Wilmar Bioenergi Indonesia's response to the exporter questionnaire (pièce IDN-60 (RCC)), page 9).

⁸⁸¹ Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage (pièce IDN-56 (RCC)), paragraphe 35; Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphe 190.

⁸⁸² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 414.

⁸⁸³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 415 et 416.

⁸⁸⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 413.

la croissance de la demande d'alcool gras, les capacités de production additionnelles seront utilisées pour la production d'alcool gras, réduisant ainsi encore toutes capacités excédentaires.⁸⁸⁵

7.489. L'argument de Wilmar reproduit ci-dessus comprend une note de bas de page unique.⁸⁸⁶ Cette note de bas de page fait référence à un article de presse indiquant que, d'après les projections, la demande mondiale d'alcool gras devait augmenter entre 2018 et 2023.⁸⁸⁷

7.490. L'Indonésie n'a appelé notre attention sur aucun aspect des éléments de preuve versés au dossier qui corroborerait l'affirmation de Wilmar selon laquelle les producteurs de biodiesel indonésiens fabriquaient de l'*alcool gras*. En fait, elle a uniquement fait référence à des éléments de preuve versés au dossier indiquant que [[***]]. En outre, ni l'argument de Wilmar reproduit plus haut ni l'article de presse qui y est indiqué en note de bas de page ne mentionnent [[***]].

7.491. Nous estimons qu'on n'aurait pas raisonnablement pu s'attendre à ce qu'une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale établisse un lien entre l'affirmation de Wilmar concernant la demande croissante d'*alcool gras*, d'une part, et les communications de [[***]] concernant sa production de [[***]], d'autre part. Cela est d'autant plus le cas que [[***]] a présenté des renseignements concernant sa production de [[***]] uniquement en exprimant ses vues sur le champ des produits visés, qui est un aspect de fond de l'enquête correspondante tout à fait différent de la détermination de l'existence d'une menace de dommage.

7.492. Nous ne souscrivons donc pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la Commission a indûment fait abstraction de l'affirmation des parties intéressées concernant l'utilisation de lignes de production de biodiesel pour la production d'autres produits. Au contraire, nous convenons avec l'Union européenne que les parties intéressées n'ont pas étayé cette affirmation d'une manière intelligible pour la Commission. À notre avis, la Commission n'a pas agi d'une manière déraisonnable en n'examinant pas cette affirmation dans les Règlements provisoire et définitif.

7.5.4.1.5.4 Disponibilité de la Chine en tant que marché d'exportation de rechange

7.493. Nous notons que la Commission a constaté que la Chine ne pouvait pas être considérée comme une solution de rechange à long terme viable pour les exportations indonésiennes et qu'il n'existait aucune preuve d'une augmentation à long terme de la demande de biodiesel exporté d'Indonésie vers la Chine.⁸⁸⁸ Elle a étayé cette conclusion sur la base des considérations suivantes:

- a. Il n'y a pas d'obligation de mélange en vigueur en Chine et, par conséquent, les ventes ne sont pas réalisées à long terme.
- b. La Chine n'importe de l'EMP que par pur opportunisme, lorsqu'il est moins cher que le diesel minéral.
- c. La Chine ne représente que quelque 27% des exportations en provenance d'Indonésie, alors que l'Union européenne en représente environ 71%.⁸⁸⁹

⁸⁸⁵ Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), paragraphe 190 (note de bas de page omise). Voir aussi Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage (pièce IDN-56 (RCC)), paragraphe 35; Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), paragraphe 169.

⁸⁸⁶ Observations de Wilmar sur la divulgation provisoire (pièce IDN-31), note de bas de page 72. (note de bas de page omise) Voir aussi Observations à titre de réfutation de Wilmar sur la communication de l'EBB concernant la menace de dommage (pièce IDN-56 (RCC)), note de bas de page 24; Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), note de bas de page 103.

⁸⁸⁷ Market Research Future, "Fatty Alcohol Market Size to Reach USD 10,078.8 Million at CAGR 6.67% by 2023 | Strong Demand in Surfactant Industry Driving the Global Sales of Fatty Alcohols", *Globe Newswire*, (Pune, Inde, 14 mai 2019) <https://www.globenewswire.com/news-release/2019/05/14/1823719/0/en/Fatty-Alcohol-Market-Size-to-Rreach-USD-10-078-8-Million-at-CAGR-6-67-by-2023-Strong-Demand-in-Surfactant-Industry-Driving-the-Global-Sale-s-of-Fatty-Alcohols.html> (consulté le 31 mars 2025).

⁸⁸⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 387 et 395.

⁸⁸⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 387 à 395.

7.494. Nous examinons ensuite l'argument de l'Indonésie selon lequel l'analyse par la Commission de la disponibilité de la Chine en tant que marché d'exportation de rechange était viciée. L'Indonésie fait valoir que la Commission n'a pas reconnu que les exportations indonésiennes à destination de la Chine augmentaient en 2018 et 2019, et qu'il n'y avait aucun élément de preuve indiquant qu'elles ne se poursuivraient pas à l'avenir.⁸⁹⁰ L'Union européenne fait valoir que la Commission a dûment examiné les éléments de preuve concernant les exportations de l'Indonésie à destination de la Chine et que l'Indonésie n'a réfuté aucune des constatations pertinentes de la Commission.⁸⁹¹

7.495. L'Indonésie ne conteste pas la constatation de la Commission selon laquelle la Chine représentait seulement 27% des exportations indonésiennes pendant la période postérieure à l'enquête, tandis que l'Union européenne en représentait 71%. Elle ne conteste pas non plus la constatation de la Commission selon laquelle il n'y a pas d'obligation de mélange en vigueur en Chine. En ce qui concerne la constatation de la Commission selon laquelle la Chine importe uniquement de l'EMP lorsqu'il est moins cher que le biodiesel, nous notons que cette constatation est bien étayée par les éléments de preuve versés au dossier. Plus précisément, l'EBB a versé au dossier certaines données montrant que, pendant la période allant de 2013 à 2019, les importations de biodiesel de la Chine avaient eu lieu uniquement lorsque le prix de l'HPB était identique ou inférieur à celui du gasoil. Les données montrent que, pendant les périodes où le prix du gasoil était notablement inférieur à celui de l'HPB, la Chine n'a pratiquement pas importé de biodiesel. Les éléments de preuve présentés par Wilmar montrant de grandes quantités d'exportations de biodiesel indonésien à destination de la Chine se rapportent à 2018 et 2019, soit, selon les données de l'EBB, une période pendant laquelle le prix du biodiesel était identique ou inférieur à celui du diesel minéral.⁸⁹²

7.496. Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait indûment omis d'examiner de manière adéquate la Chine en tant que marché de rechange.

7.5.4.1.5.5 Niveau de prix des importations subventionnées

7.497. La Commission s'est appuyée sur les niveaux de prix des importations subventionnées comme base de sa détermination de l'existence d'une menace de dommage. Dans le Règlement provisoire, elle a rappelé ses constatations de sous-cotation des prix et a noté que les prix des importations indonésiennes étaient "sensiblement inférieurs" aux prix pratiqués par la branche de production nationale.⁸⁹³ Dans le Règlement définitif, la Commission a expliqué ce qui suit:

Les conclusions relatives à une sous-cotation importante sont établies sur fond de situation extrêmement délicate de [la branche de production] de l'Union, même si cette dernière n'a pas encore fortement souffert de la sous-cotation constatée. Cette sous-cotation, si elle se poursuit, menace [la branche de production] de l'Union d'un [dommage] important à l'avenir.⁸⁹⁴

7.498. La Commission a également rappelé sa constatation de dépression des prix, notant ce qui suit:

[E]n raison de la pression exercée sur les prix par les importations en provenance d'Indonésie faisant l'objet de subventions, [la branche de production] de l'Union n'a pas pu bénéficier de la baisse des coûts au cours de la période d'enquête, car elle a dû répercuter intégralement cette baisse sur ses clients pour éviter de perdre une part de marché encore plus importante.⁸⁹⁵

7.499. La Commission a également noté que le fait que les prix des exportations de biodiesel d'Indonésie à destination de la Chine étaient les mêmes que ceux des exportations à destination de

⁸⁹⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 236.

⁸⁹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 811.

⁸⁹² Réponse de l'EBB aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce EU-67), pages 7 à 9; Observations de Wilmar sur la divulgation finale (pièce IDN-9 (RCC)), paragraphes 170 à 180.

⁸⁹³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 358.

⁸⁹⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 398.

⁸⁹⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 399.

l'Union européenne en 2018 et au premier semestre de 2019 témoignait également de la menace que faisaient peser les importations visées.⁸⁹⁶

7.500. L'Indonésie fait valoir que, pour les mêmes raisons que celles qui sous-tendent son allégation concernant les constatations de sous-cotation des prix et de dépression des prix formulées par la Commission, l'utilisation par la Commission de ces constatations dans le contexte de son examen des facteurs de menace était viciée.⁸⁹⁷

7.501. Comme l'Union européenne le note, l'argument de l'Indonésie concernant les références faites par la Commission à la sous-cotation des prix et à la dépression des prix dans son évaluation des facteurs de menace est corollaire de l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article 15.2 de l'Accord SMC. Comme nous l'avons vu plus haut dans la section 7.5.2.4, l'Indonésie n'a pas établi que l'analyse de la sous-cotation des prix de la Commission était viciée. En conséquence, nous constatons que la référence faite par la Commission à sa constatation de sous-cotation des prix dans son évaluation des facteurs de menace ne compromettrait pas sa détermination de l'existence d'une menace de dommage. Toutefois, comme il est indiqué dans la section 7.5.2.5, l'Indonésie a établi que la conclusion de la Commission concernant la dépression des prix était incompatible avec l'Accord SMC. Par conséquent, les vices de l'examen de la dépression des prix effectué par la Commission compromettent bien sa détermination de l'existence d'une menace de dommage.

7.502. L'Indonésie fait valoir en outre qu'en examinant le facteur de menace en ce qui concerne le niveau de prix des importations subventionnées, la Commission n'a pas démontré que les prix des importations visées "accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations", comme l'exigeait l'article 15.7 iv) de l'Accord SMC.⁸⁹⁸ Pour l'Indonésie, la demande d'importations indonésiennes ne serait pas "encouragée" au-delà d'un certain point puisque l'EMP indonésien peut constituer au maximum 20% d'un mélange EMAG0.⁸⁹⁹ L'Union européenne affirme que la Commission a bien expliqué l'importance du prix en tant que moteur du comportement des consommateurs en général et en ce qui concerne l'EMP en particulier.⁹⁰⁰ Elle fait valoir en outre que l'accroissement massif des importations indonésiennes en l'espace de quelques mois au cours de la dernière partie de la période d'enquête montre que ces importations attireraient une nouvelle demande en raison de leurs prix bas.⁹⁰¹ L'Union européenne se réfère à ses arguments concernant l'allégation de l'Indonésie relative aux effets sur les prix, dans lesquels elle a réfuté l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle la demande d'EMP indonésien ne pouvait pas augmenter au-delà d'un certain point parce qu'un maximum de 20% en volume d'EMP indonésien seulement pouvait être inclus dans un mélange EMAG0.⁹⁰²

7.503. L'article 15.7 de l'Accord SMC indique ce qui suit:

En déterminant s'il y a menace de dommage important, les autorités chargées de l'enquête devraient examiner, entre autres, des facteurs tels que:

...

iv) importations entrant à des prix qui auront pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix, et qui accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations;

7.504. Nous notons que l'article 15.7 iv) comporte deux aspects: premièrement, le point de savoir si les importations entrent à des prix qui auront pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix; et deuxièmement, le point de savoir si ces prix accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations. Nous rappelons que les autorités chargées de l'enquête ne sont pas obligées d'examiner chaque facteur

⁸⁹⁶ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 400.

⁸⁹⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 423.

⁸⁹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 424.

⁸⁹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 424.

⁹⁰⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 818 (faisant référence à Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 233 et 254).

⁹⁰¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 821.

⁹⁰² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 822.

de menace identifié aux alinéas i) à v) de l'article 15.7 de l'Accord SMC pour établir une détermination valable de l'existence d'une menace de dommage. En effet, l'autorité peut fonder sa détermination de l'existence d'un dommage sur un ensemble de facteurs qui n'inclut aucun des facteurs énoncés aux alinéas i) à v), pour autant que l'ensemble de facteurs qu'elle examine étaye objectivement sa détermination de l'existence d'une menace de dommage.

7.505. Cela signifie qu'il n'est pas non plus obligatoire pour une autorité d'examiner tous les aspects de l'un quelconque des facteurs de menace énoncés aux alinéas i) à v) de l'article 15.7 de l'Accord SMC. En conséquence, une autorité peut ne pas nécessairement violer l'article 15.7 si elle examine le premier aspect des facteurs de menace énoncé à l'article 15.7 iv), mais pas le second. En effet, rien dans l'article 15.7 n'exclut la possibilité que les importations "entrant à des prix qui auront pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix" puissent menacer de causer un dommage à la branche de production nationale par des moyens autres qu'une "demande accrue de nouvelles importations" (par exemple, ces importations peuvent menacer les marges bénéficiaires des producteurs nationaux dont ils déprimeront les prix). Compte tenu du caractère non obligatoire de l'article 15.7 i) à iv), l'absence d'examen par une autorité sur la question de savoir si le niveau de prix des importations subventionnées accroîtrait probablement la demande de ces importations ne constitue pas, en elle-même et à elle seule, un vice dans la détermination de l'existence d'une menace de dommage.

7.506. Nous notons que rien dans les parties des Règlements provisoire et définitif concernant spécifiquement ce facteur de menace ne révèle que la Commission a considéré que le niveau de prix des importations subventionnées "accroîtrait" probablement la demande de nouvelles importations". En fait, elle a établi un lien entre le niveau de prix des importations visées et l'existence d'une menace de dommage au moyen d'une explication différente. La Commission a expliqué que la sous-cotation des prix dans les importations indonésiennes existait alors que la situation de la branche de production nationale était "extrêmement délicate ... même si [la branche de production] n'[avait] pas encore fortement souffert". Elle a constaté que, compte tenu de cette situation de la branche de production nationale, "la sous-cotation [des prix], si elle se poursuivait, menaçait [la branche de production] de l'Union d'un [dommage] important à l'avenir".⁹⁰³ L'Indonésie ne conteste pas cet aspect du raisonnement de la Commission.

7.507. En fait, l'Indonésie affirme simplement que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC parce qu'elle n'a pas démontré que le niveau de prix des importations subventionnées accroîtrait probablement la demande de ces importations. Comme il est noté plus haut, les autorités chargées de l'enquête ne sont pas tenues de s'enquérir de tous les aspects des facteurs de menace énoncés aux alinéas i) à v) de l'article 15.7 de l'Accord SMC. En conséquence, nous ne partageons pas l'avis de l'Indonésie selon lequel le fait allégué de ne pas démontrer l'accroissement probable de la demande d'importations visées viole en soi l'article 15.7 de l'Accord SMC.

7.5.4.1.6 Question de savoir si la détermination de la Commission, fondée sur la totalité des facteurs de menace considérés, est compatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC

7.508. Nous rappelons que l'article 15.7 de l'Accord SMC établit que la totalité des facteurs considérés par l'autorité chargée de l'enquête doit amener à conclure que "d'autres exportations subventionnées sont imminentes et qu'un dommage important se produirait à moins que des mesures de protection ne soient prises". Conformément à l'approche analytique que nous avons exposée plus haut au paragraphe 7.430, nous évaluons maintenant si l'examen par la Commission des différents facteurs de menace aurait pu amener une autorité objective et impartiale à cette conclusion. En procédant à cette évaluation, nous gardons à l'esprit l'indication donnée à l'article 15.7 de l'Accord SMC selon laquelle aucun facteur n'est déterminant à lui seul. Dans le même temps, les déterminations publiées peuvent révéler que certains vices sont si fondamentaux qu'en définitive, ils peuvent compromettre la conclusion globale nonobstant la pertinence du reste de l'évaluation des facteurs de menace.

7.509. Nous notons qu'à l'issue de son examen des différents facteurs de menace, la Commission est parvenue à la conclusion ci-après:

⁹⁰³ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 398.

La Commission a donc conclu que, pendant la période d'enquête, les importations en provenance d'Indonésie avaient constitué une menace de [dommage] important pour la [branche de production] de l'Union et a confirmé ses conclusions sur la menace de [dommage] important énoncées au considérant 360 du [R]èglement provisoire.⁹⁰⁴

7.510. Le considérant 360 du Règlement provisoire, mentionné dans la conclusion définitive de la Commission reproduite ci-dessus, indique ce qui suit:

Au regard de l'analyse de facteurs concernant la menace de [dommage] présentés au considérant 348, la Commission a conclu que la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie faisant l'objet de subventions, ce qui justifie une conclusion provisoire de menace de [dommage] conformément à l'article 8, paragraphe 8, du [R]èglement de base.⁹⁰⁵

7.511. Nous constatons que, pour les raisons exposées ci-après, certains vices de l'évaluation par la Commission de certains facteurs de menace individuels sont si fondamentaux qu'ils compromettent la constatation générale de l'existence d'une menace de dommage important établie par la Commission.

7.512. En particulier, comme nous l'avons vu plus haut, nous avons constaté que la constatation de la Commission selon laquelle il était "probable que [les] importations [subventionnées] continuer[ai]ent à augmenter" n'était pas étayée par les données relatives au volume des importations. Comme nous l'avons vu plus haut au paragraphe 7.453, compte tenu des données relatives au volume des importations postérieures à la période d'enquête, la forte augmentation des importations à la suite de la suppression des droits antidumping en mars 2018 n'aurait pas pu fournir à la Commission une base objective permettant une projection selon laquelle les importations subventionnées continueraient d'augmenter. En outre, la Commission n'a pas dûment tenu compte de l'incidence de la Directive RED II dans son évaluation de la probabilité que les importations continueraient d'augmenter. Elle a explicitement noté que la Directive RED II plafonnerait les importations au niveau de 2019. Nous notons que, si les importations à destination de l'Union européenne étaient plafonnées au niveau de 2019 en raison de la Directive RED II, l'existence de capacités inutilisées de quelque importance que ce soit en Indonésie n'aurait pas pu entraîner une augmentation continue des importations indonésiennes. Pour la même raison, toute incidence que l'imposition par les États-Unis de droits à titre de mesures correctives commerciales sur les importations indonésiennes aurait sur les capacités indonésiennes inutilisées n'aurait pas à son tour une incidence sur le marché de l'Union européenne.

7.513. Dans son examen des facteurs de menace concernant la nature et les effets probables sur le commerce des subventions en question et les niveaux de prix des importations subventionnées, la Commission a également noté que la sous-cotation des prix, si elle se poursuivait, aurait une incidence négative sur la branche de production nationale et constituerait une menace de dommage. Toutefois, elle n'a pas expliqué pourquoi la poursuite de la sous-cotation des prix qui n'avait pas encore causé de dommage important le ferait à l'avenir, en particulier en l'absence de tout élément de preuve positif indiquant la probabilité d'une augmentation du volume des importations.

7.514. Compte tenu de ce qui précède et des vices fondamentaux identifiés dans nos constatations, nous concluons que la totalité des facteurs de menace que la Commission a examinés ne constituent pas une base solide pour la conclusion de la Commission selon laquelle "la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie". Nous constatons donc que la détermination positive de l'existence d'une menace de dommage établie par la Commission était incompatible avec l'article 15.1 et 15.7 de l'Accord SMC.

7.5.4.2 Question de savoir si la Commission a identifié un changement de circonstances pertinent au sens de l'article 15.7 de l'Accord SMC

7.515. L'Indonésie allègue que la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par la Commission est également incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC parce que la

⁹⁰⁴ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 405.

⁹⁰⁵ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 360.

Commission n'a pas fourni d'éléments de preuve identifiant un changement de circonstances potentiel qui étayerait sa constatation de l'existence d'une menace de dommage.⁹⁰⁶ L'Union européenne répond que la détermination de la Commission indique clairement que le "changement de circonstances qui créerait une situation où la subvention causerait un dommage" est la suppression des droits antidumping intervenue en mars 2018, qui a entraîné l'augmentation des importations subventionnées qui causerait un dommage à la branche de production nationale.⁹⁰⁷

7.516. Nous rappelons que le texte introductif de l'article 15.7 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

La détermination concluant à une menace de dommage important se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Le changement de circonstances qui créerait une situation où la subvention causerait un dommage doit être nettement prévu et imminent.

7.517. Bien que l'Accord SMC ne contienne pas de disposition similaire, la note de bas de page 10 de l'Accord antidumping (relative à l'article 3.7) donne un exemple de changement de circonstances: "il devrait y avoir des raisons convaincantes de croire qu'il y aura, dans l'avenir immédiat, une augmentation substantielle des importations du produit en question à des prix de dumping".

7.518. Dans son Règlement provisoire, la Commission ne présente pas l'identification d'un changement de circonstances spécifique, ni ne s'y réfère. Comme l'Union européenne le note, la Commission a observé que les droits antidumping sur les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie avaient été annulés en mars 2018 "à la suite de quoi les importations [avaient] augmenté de façon spectaculaire".⁹⁰⁸ Elle a conclu qu'"à la suite de la suppression des droits antidumping en mars 2018, le fait que le volume des importations de biodiesel en provenance d'Indonésie ait augmenté de manière significative indiqu[ait] qu'il [était] probable que ces importations continuer[ai]ent à augmenter".⁹⁰⁹ L'Union européenne affirme que cette référence à la suppression des droits antidumping en mars 2018 devrait être interprétée comme l'identification par la Commission du changement de circonstances étayant sa détermination de l'existence d'une menace de dommage. Nous notons que l'annulation des droits antidumping a eu lieu en mars 2018, c'est-à-dire pendant la période d'enquête. Autrement dit, cet événement s'était déjà produit avant l'ouverture de l'enquête. À cet égard, l'Indonésie rejette l'idée même qu'un événement qui s'est déjà produit pourrait constituer un changement de circonstances "nettement prévu et imminent", comme le prescrit l'article 15.7 de l'Accord SMC.⁹¹⁰

7.519. L'Union européenne fait valoir que "[l]e changement de circonstances ... nettement prévu et imminent" ne devrait pas être interprété de façon étroite par référence uniquement au texte de la disposition. À son avis, cette prescription peut englober des situations dans lesquelles les changements de circonstances se sont déjà produits et leurs effets s'étendent à une période future non couverte par l'enquête.⁹¹¹ L'Union européenne soutient que même si un changement peut avoir lieu pendant la période d'enquête, il peut falloir un certain temps pour que les effets découlant de ce changement se traduisent sur le marché.⁹¹²

7.520. Comme indiqué plus haut, l'article 15.7 de l'Accord SMC exige que "[l]e changement de circonstances qui *créerait une situation où la subvention causerait un dommage* [soit] nettement prévu et imminent". L'Indonésie s'appuie sur les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)* pour faire valoir que l'autorité chargée de l'enquête serait censée expliquer le changement de circonstances qui fera que la situation future sera différente du passé.⁹¹³ Nous notons que l'Union européenne souscrit à cette interprétation.⁹¹⁴

⁹⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 376.

⁹⁰⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 740 à 744.

⁹⁰⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 281 et 282.

⁹⁰⁹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 352.

⁹¹⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 205.

⁹¹¹ Union européenne, réponse à la question n° 69 du Groupe spécial, paragraphes 191 et 192.

⁹¹² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 387.

⁹¹³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 205 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphes 7.276 et 7.277).

⁹¹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 607 (citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.57), deuxième communication écrite,

7.521. La prescription exigeant que l'autorité chargée de l'enquête *identifie* "[l]e changement de circonstances qui créerait une situation où la subvention causerait un dommage" découle directement du texte de l'article 15.7. En effet, la disposition ne ferait pas référence à un "changement de circonstances" si ce n'était pas quelque chose qui devait être identifié par l'autorité chargée de l'enquête. L'existence de cette prescription est étayée par des rapports sur le règlement de différends antérieurs. Dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, l'Organe d'appel a dit qu'une détermination au titre de l'article 15.7 devait "montr[e] comment un changement de circonstances "nettement prévu et imminent" entraînerait de nouvelles importations ... subventionnées causant un dommage dans un avenir proche".⁹¹⁵ Le Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI* a dit que le changement de circonstances était "l'un des éléments qui [devaient] être examinés" lorsqu'il s'agissait d'établir une détermination de l'existence d'une menace de dommage et que l'examen de cet élément par l'autorité chargée de l'enquête "[devait] être discernable d'après leur détermination".⁹¹⁶ Nous partageons ce point de vue.

7.522. L'Union européenne affirme qu'une lecture contextuelle de sa détermination permet de comprendre que "[l]a suppression de mesures de défense commerciale existantes a donné lieu à une "situation", à savoir l'augmentation des importations subventionnées, qui causerait un dommage à une branche de production nationale déjà fragile (c'est-à-dire le point de départ de l'analyse de la menace de dommage)".⁹¹⁷

7.523. Nous rappelons que la Commission n'a pas formulé de constatation de l'existence d'un dommage important sur la base de données relatives à la période d'enquête et à la période postérieure à l'enquête. Nous avons également conclu plus haut qu'elle n'était pas parvenue objectivement à sa constatation de situation économique fragile. En outre, la Commission ne disposait pas d'une base objective permettant une projection selon laquelle les importations subventionnées continueraient d'augmenter compte tenu de sa constatation simultanée selon laquelle les importations étaient plafonnées au niveau de 2019 par la Directive RED II.⁹¹⁸ Dans des circonstances où l'augmentation des importations indonésiennes n'a pas causé de dommage pendant 15 mois et où les faits donnent à penser que le niveau des importations serait plafonné, on se serait attendu à ce qu'une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective fournisse une explication convaincante des raisons pour lesquelles l'annulation des droits conduirait néanmoins à une augmentation des importations qui menacerait de causer un dommage à la branche de production. Toutefois, la Commission n'a pas tenu compte des effets de la Directive RED II dans son évaluation de la probabilité d'une menace de dommage imminent et prévisible. À la lumière de ce qui précède, nous considérons que la Commission n'a pas expliqué en quoi le changement allégué de circonstances, c'est-à-dire l'annulation des droits antidumping, conduirait à ce que la situation économique fragile de la branche de production de l'UE se traduise par un dommage effectif, compte tenu des éléments de preuve indiquant que l'augmentation des importations à la suite de l'annulation des droits n'a pas été dommageable et que le niveau des importations serait plafonné par la Directive RED II.

7.524. Pour ces raisons, nous considérons que l'Indonésie a établi que la Commission n'avait pas dûment examiné l'existence d'un changement de circonstances dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage et avait donc agi d'une manière incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC.

7.5.5 Allégations relatives à la détermination de l'existence d'un lien de causalité et à l'évaluation des autres facteurs connus faites par la Commission

7.525. L'Indonésie allègue que l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission est incompatible avec l'article 15.1, 15.2, 15.5 et 15.7 de l'Accord SMC parce que cette dernière n'a pas objectivement examiné a) l'évolution et le caractère notable du volume des importations

paragraphe 383 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Papiers couchés (Indonésie)*, paragraphe 7.277).

⁹¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 96. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphe 7.297.

⁹¹⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphes 7.55, 7.57 et 7.58.

⁹¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 742. Voir aussi Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 394.

⁹¹⁸ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 367.

indonésiennes, et b) l'évolution des prix et de la rentabilité des producteurs de l'UE retenus dans l'échantillon.⁹¹⁹ Elle allègue également que l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par la Commission est incompatible avec l'article 15.5 de l'Accord SMC parce que cette dernière n'a pas objectivement examiné les éléments de preuve imputant la menace de dommage aux importations de biodiesel en provenance d'Argentine. En conséquence, elle allègue que la Commission n'a pas établi que la menace de dommage était causée par l'effet des subventions.⁹²⁰

7.5.5.1 Aspects factuels de l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission

7.526. La Commission a observé qu'"il n'y [avait] eu que des importations négligeables" en provenance d'Indonésie entre 2015 et 2017, ainsi que pendant les premiers mois de la période d'enquête. Elle a noté une augmentation notable des importations visées au cours de la seconde moitié de la période d'enquête, leur part de marché atteignant 3,3%.⁹²¹ Elle a rappelé ses constatations relatives à la sous-cotation et à la dépression des prix.⁹²² En particulier, elle a observé qu'"[e]n raison de l'augmentation importante et soudaine des importations de biodiesel d'Indonésie faisant l'objet de subventions à des prix inférieurs à ceux de [la branche de production] de l'Union, cette dernière [avait] perdu des parts de marché au cours de la période d'enquête et n'[avait] pu améliorer sa marge bénéficiaire insatisfaisante dans une situation de marché par ailleurs favorable".⁹²³ Elle a conclu que les "importations faisant l'objet de subventions [avaient] eu une incidence négative sur la situation de [la branche de production] de l'Union".⁹²⁴

7.527. La Commission a également observé que les changements intervenus dans la rentabilité de la branche de production de l'UE n'étaient pas notables car les bénéfices étaient restés dans une fourchette de -1% à 1% pendant la période considérée. Elle a reconnu que la production et la capacité "[avaient] augmenté en termes absolus au cours de la période considérée" mais a fait le raisonnement selon lequel la branche de production nationale "n'[avait] pas été en mesure de tirer pleinement profit de la hausse de la consommation, [du fait que] les importations en provenance d'Indonésie lui raviss[aient] des parts de marché".⁹²⁵

7.528. La Commission a en outre mentionné l'"importante capacité inutilisée" des producteurs indonésiens, qui pouvait être orientée vers le marché de l'UE, ainsi que la fermeture du marché des États-Unis (le "deuxième plus important marché d'exportation de l'Indonésie"⁹²⁶) en raison de l'imposition de mesures. Elle a conclu que la fermeture du marché des États-Unis avait orienté la production excédentaire de l'Indonésie vers le marché de l'UE. Elle a aussi observé que le marché de l'UE représentait 40% de la consommation mondiale de biodiesel, et elle a donc conclu que l'UE était devenue "la destination d'exportation la plus attrayante pour le biodiesel indonésien faisant l'objet de subventions" au détriment de la branche de production nationale.⁹²⁷

7.529. Sur cette base, la Commission a conclu que "les importations de biodiesel indonésien faisant l'objet de subventions constituaient une menace de préjudice important pour [la branche de production] de l'Union".⁹²⁸ Elle n'a fait aucune référence aux données postérieures à la période d'enquête dans le cadre de sa détermination de l'existence d'un lien de causalité entre les importations visées et la menace de dommage.

7.5.5.2 Principaux arguments des parties

7.530. L'Indonésie fait valoir que la Commission était tenue d'évaluer objectivement le caractère notable du volume des importations subventionnées sur la base d'éléments de preuve positifs.⁹²⁹ Elle signale que la Commission a reconnu que les importations indonésiennes étaient négligeables

⁹¹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 446, 452 et 460.

⁹²⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 473.

⁹²¹ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 361 (faisant référence au considérant 280).

⁹²² Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 361 (faisant référence au considérant 294).

⁹²³ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 362. Voir aussi le Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 407.

⁹²⁴ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 362 et 363.

⁹²⁵ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 409 et 410.

⁹²⁶ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 364.

⁹²⁷ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 364.

⁹²⁸ Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérant 365; Règlement définitif (pièce IDN-2), considérant 415.

⁹²⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 431.

pendant la période considérée. Pour l'Indonésie, l'élément central de l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission reposait sur la perte de part de marché par la branche de production de l'UE.⁹³⁰ Toutefois, la perte de parts de marché au profit des importations indonésiennes n'a pas été substantielle.⁹³¹ Selon l'Indonésie, toute augmentation limitée des volumes des importations et des parts de marché était parfaitement logique, puisque l'accès des exportateurs indonésiens au marché de l'UE n'était plus empêché après la suppression des droits antidumping en 2018.⁹³²

7.531. L'Indonésie fait également valoir que l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission était viciée du fait que son examen du volume des importations visées et de leurs effets sur les prix ainsi que de l'incidence des importations visées sur la situation de la branche de production nationale était vicié.⁹³³ Elle affirme que l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission amalgamait l'augmentation corrélée du volume des importations indonésiennes et la perte de part de marché dans la branche de production de l'UE avec le lien de causalité.⁹³⁴ De même, la Commission a considéré qu'il y avait une corrélation entre la réadmission des importations indonésiennes et le niveau des bénéfices de la branche de production de l'UE. Elle n'a toutefois pas considéré que la branche de production de l'UE n'avait pas été en mesure d'augmenter ses bénéfices avant la reprise des importations indonésiennes.⁹³⁵ L'Indonésie fait valoir qu'il n'y a pas, dans le dossier, d'élément de preuve indiquant qu'après août 2018, les importations en provenance d'Indonésie ont exercé une pression en termes de volume ou de prix sur la branche de production de l'UE d'une manière qui menaçait probablement de causer un dommage. Elle fait en outre valoir que les données postérieures à la période d'enquête confirment l'absence de lien de causalité entre les importations indonésiennes et la situation de la branche de production de l'UE.⁹³⁶ En conséquence, elle estime que l'analyse de la Commission n'était pas déterminante pour la question de savoir si les importations subventionnées étaient la cause de la menace de dommage pour la branche de production nationale.⁹³⁷

7.532. Enfin, l'Indonésie affirme que la Commission était tenue de dissocier et distinguer le dommage causé par des facteurs autres que les importations subventionnées dans le cadre de l'analyse aux fins de la non-imputation au titre de l'article 15.5 de l'Accord SMC.⁹³⁸ Elle soutient que la Commission n'a jamais expliqué pourquoi la menace de dommage serait causée par les effets du subventionnement.⁹³⁹ Elle affirme que pendant la période considérée, l'augmentation des importations en provenance d'Argentine représentait le triple de celle des importations indonésiennes et que les prix des importations argentines étaient inférieurs.⁹⁴⁰ Elle dit que ses importations ont toujours été loin de causer la menace de dommage que la Commission a imputé aux importations argentines dans une enquête distincte.⁹⁴¹ Par conséquent, elle estime que la Commission a indûment imputé aux importations indonésiennes une menace de dommage uniquement causée par les importations argentines.⁹⁴²

7.533. L'Union européenne souligne qu'une fois que les mesures antidumping ont été levées, les importations ont augmenté de façon notable au cours de la seconde moitié de la période d'enquête, tandis que les prix baissaient et qu'ils entraînaient une sous-cotation et une dépression des prix de la branche de production de l'UE. De ce fait, la part de marché de l'Indonésie est passée de 0,2% à 3,3%. De plus, l'Union européenne insiste sur l'observation de la Commission selon laquelle le marché de l'UE était devenu "la destination ... la plus attrayante" pour les importations indonésiennes en raison de la "fermeture" du deuxième plus important marché pour le biodiesel indonésien, à savoir les États-Unis (qui avaient imposé des mesures compensatoires et antidumping visant les importations indonésiennes).⁹⁴³

⁹³⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 439 à 445.

⁹³¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 440.

⁹³² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 445.

⁹³³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 434 et 446.

⁹³⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 446.

⁹³⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 448 à 452.

⁹³⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 453.

⁹³⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 435, 436 et 446.

⁹³⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 464 à 468.

⁹³⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 472.

⁹⁴⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 482.

⁹⁴¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 482 à 494.

⁹⁴² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 497.

⁹⁴³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 887.

7.534. L'Union européenne fait valoir que la menace de dommage n'est pas exclusivement liée à la période considérée mais que la détermination de la Commission se fondait sur la situation à la fin de la période d'enquête prise conjointement avec des projections concernant l'augmentation probable des importations. Elle soutient que la branche de production de l'UE avait une "ample capacité inutilisée" et que, pourtant, les importations indonésiennes ont pu obtenir une part de marché additionnelle.⁹⁴⁴

7.535. Tout en notant que les importations argentines ont également augmenté pendant la période considérée, l'Union européenne fait valoir qu'il n'est pas nécessaire que les importations visées soient la seule cause de dommage ou de menace de dommage.⁹⁴⁵ Elle rejette également l'argument de l'Indonésie selon lequel la Commission n'a pas établi de lien entre les importations et l'évaluation des prix, des coûts ou des bénéfices de la branche de production nationale. Selon elle, la question pertinente était de savoir si les importations subventionnées pouvaient avoir une incidence sur la branche de production de l'UE, qui était confrontée à de faibles niveaux de bénéfice, plutôt que s'il y avait un lien entre les importations pendant la période et la rentabilité de la branche de production de l'UE.⁹⁴⁶ Enfin, l'Union européenne reconnaît qu'elle n'a pas examiné les données postérieures à la période d'enquête dans son analyse aux fins de l'imputation mais elle rejette l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle ces données contredisent la constatation de l'existence d'un lien de causalité entre les importations et la menace de dommage. Elle fait valoir que la Commission a correctement établi que les données montraient que la branche de production de l'UE s'était encore détériorée.⁹⁴⁷

7.5.5.3 Question de savoir si la Commission a dûment évalué l'existence d'un lien de causalité et examiné les autres facteurs connus causant un dommage

7.536. Nous notons que l'Indonésie ne conteste pas les données sous-tendant la constatation d'augmentation notable du volume des importations indonésiennes formulée par la Commission. Dans son analyse du lien de causalité, cette dernière a examiné l'évolution des importations indonésiennes et elle a conclu que les importations avaient augmenté de façon spectaculaire à la suite de la levée des droits antidumping.⁹⁴⁸ Les importations indonésiennes ont progressé, leur part de marché passant de 0,2% à 3,1% en un an seulement, et leur volume absolu a augmenté de 2 818 points de pourcentage entre 2015 et la période d'enquête.

7.537. L'article 15.2 de l'Accord SMC prescrit seulement que l'autorité chargée de l'enquête examine "s'il y a eu augmentation notable des importations subventionnées, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation" et il ne fait aucune référence aux raisons de l'augmentation. Par conséquent, le fait que cette augmentation a suivi la suppression de mesures antidumping dont il avait été constaté qu'elles étaient incompatibles avec les règles de l'OMC n'était pas important pour la tâche de la Commission au titre de l'article 15.2. Nous constatons par conséquent que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait fait erreur en constatant une augmentation notable des importations, conformément à l'article 15.2 de l'Accord SMC.

7.538. Nous passons maintenant aux allégations de l'Indonésie concernant l'analyse du lien de causalité et l'analyse aux fins de la non-imputation effectuées par la Commission. L'article 15.5 de l'Accord SMC exige que l'autorité chargée de l'enquête démontre que des importations subventionnées causent, par les effets des subventions, un dommage au sens dudit accord. Cette démonstration doit "se fonder[]" sur l'examen de tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités".⁹⁴⁹ De plus, l'autorité doit aussi examiner tous les facteurs connus autres que les importations subventionnées qui, au même moment, causent également un dommage à la branche de production nationale, et elle devrait veiller à ce que le dommage causé par ces autres facteurs ne soit pas imputé aux importations subventionnées.⁹⁵⁰

⁹⁴⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 889 et 890.

⁹⁴⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 894.

⁹⁴⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 897 à 900.

⁹⁴⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 901 à 908; réponse à la question n° 80 posée par le Groupe spécial après la première réunion de fond.

⁹⁴⁸ Détermination provisoire (pièce IDN-1), considérants 280, 282 et 361, et tableaux 5 et 6.

⁹⁴⁹ Article 15.5 de l'Accord SMC.

⁹⁵⁰ Article 15.5 de l'Accord SMC.

7.539. Dans l'affaire *Chine - AMGO*, l'Organe d'appel a estimé que les dispositions de l'article 15 prévoyaient une progression logique de l'examen qui aboutissait à la détermination finale de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité établie par l'autorité chargée de l'enquête.

Les paragraphes de[] [l']article[] 3 [de l'Accord antidumping] et [de l'article] 15 [de l'Accord SMC] exposent donc dans le détail les obligations de l'autorité chargée de l'enquête au moment de déterminer l'existence d'un dommage causé à la branche de production nationale par les importations visées. Prises conjointement, ces dispositions fournissent à l'autorité chargée de l'enquête le cadre et les disciplines pertinents pour la réalisation d'une analyse du dommage et du lien de causalité. Elles prévoient une progression logique de l'examen qui aboutit à la détermination finale de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité établie par l'autorité chargée de l'enquête. Cet examen suppose un examen du volume des importations visées et de leurs effets sur les prix et requiert un examen de l'incidence de ces importations sur la branche de production nationale, telle qu'elle est révélée par un certain nombre de facteurs économiques. Ces différents éléments sont ensuite reliés au moyen d'une analyse du lien de causalité entre les importations visées et le dommage causé à la branche de production nationale, compte tenu de tous les facteurs qui sont examinés et évalués. Spécifiquement, conformément aux articles 3.5 et 15.5, il doit être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées causent, "par les effets" du dumping ou des subventions, "tels qu'ils sont définis aux paragraphes 2 et 4", un dommage. Par conséquent, l'examen défini aux articles 3.2 et 15.2 et l'examen requis aux articles 3.4 et 15.4 sont nécessaires pour répondre à la question finale posée aux articles 3.5 et 15.5, qui est celle de savoir si les importations visées causent un dommage à la branche de production nationale. Les résultats de ces examens forment donc le fondement de l'analyse globale du lien de causalité prévue aux articles 3.5 et 15.5. Ainsi qu'il est expliqué plus en détail plus loin, l'interprétation des articles 3.2 et 15.2 devrait être compatible avec le rôle joué par ces dispositions dans le cadre global de la détermination de l'existence d'un dommage au titre des articles 3 et 15.⁹⁵¹

7.540. Nous souscrivons aux constatations de l'Organe d'appel et serons guidés par elles.

7.541. Nous rappelons nos constatations antérieures qui identifiaient les incompatibilités dans l'examen par la Commission des effets sur les prix et de l'incidence des importations visées sur la branche de production nationale, ainsi que dans la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par la Commission. Le Groupe spécial considère que, compte tenu de ces incompatibilités dans les étapes précédentes de l'examen, il n'est pas nécessaire d'examiner l'analyse du lien de causalité et l'analyse aux fins de la non-imputation effectuées ultérieurement par la Commission car, en l'absence d'une constatation valable de l'existence d'un dommage important ou d'une menace de dommage important, la question de savoir si les importations visées ou d'autres facteurs connus étaient la cause de ce dommage ne présente plus d'intérêt. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de formuler des constatations concernant les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 15.5 et 15.7 de l'Accord SMC pour régler le différend. Nous nous abstenons donc de le faire.

7.5.6 Allégations selon lesquelles la Commission n'a pas fait preuve d'un "soin particulier" dans l'application de mesures compensatoires

7.542. L'Indonésie allègue que la Commission n'a pas fait preuve d'un "soin particulier" et qu'elle a donc enfreint l'article 15.8 de l'Accord SMC, car elle a décidé d'appliquer des mesures compensatoires malgré diverses erreurs commises dans a) son examen de la situation de la branche de production nationale conformément à l'article 15.4, b) son examen des facteurs de menace conformément à l'article 15.7, et c) son analyse aux fins de la non-imputation conformément à l'article 15.5.⁹⁵²

7.543. Nous rappelons que nous avons reconnu le bien-fondé des allégations de l'Indonésie concernant l'examen par la Commission de la situation de la branche de production nationale conformément à l'article 15.4 et son examen des facteurs de menace conformément à l'article 15.7.

⁹⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, paragraphe 128.

⁹⁵² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 376, 377, 394, 404, 411, 422, 426 et 497; deuxième communication écrite, paragraphes 206, 207, 239 et 274.

Nous avons également expliqué plus haut, au paragraphe 7.538, que nous n'avons pas besoin de formuler des constatations concernant l'allégation de l'Indonésie relative à l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par la Commission conformément à l'article 15.5. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de formuler des constatations concernant l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article 15.8 de l'Accord SMC pour régler le différend. Nous nous abstenons donc de le faire.

7.5.7 Conclusion

7.544. Pour les raisons exposées dans les sections 7.5.2 à 7.5.6 ci-dessus, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC en n'assurant pas la comparabilité des prix, lorsqu'elle a examiné l'effet des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux, et en n'examinant pas l'existence d'une sous-cotation notable des prix pour le produit dans son ensemble. Nous constatons que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC en ce qui concerne son examen de l'effet des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux dans sa constatation de dépression notable des prix.

7.545. Nous constatons en outre que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.4 de l'Accord SMC en ne procédant pas à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, des facteurs influant sur la situation de la branche de production nationale. La Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.7 de l'Accord SMC en concluant que la totalité des facteurs de menace qu'elle avait examinés indiquaient que "la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie". Elle a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC en n'examinant pas dûment l'existence d'un changement de circonstances dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage. Enfin, l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.2 de l'Accord SMC en considérant qu'il y avait eu augmentation notable du volume des importations indonésiennes.

7.546. Compte tenu des constatations d'incompatibilité dans les étapes précédentes de l'examen concernant l'existence d'une menace de dommage important formulées plus haut, et en l'absence d'une constatation valable de l'existence d'un dommage important ou d'une menace de dommage important, nous nous abstenons de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.5 et 15.7 de l'Accord SMC en évaluant si les importations visées ou d'autres facteurs connus étaient la cause d'une menace de dommage important pour les producteurs de biodiesel de l'UE. Nous nous abstenons également de nous prononcer sur les allégations de l'Indonésie selon lesquelles la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.8 de l'Accord SMC en ne faisant pas preuve d'un "soin particulier" dans l'application de mesures compensatoires.

7.6 Rejet par la Commission d'une offre d'engagement en matière de prix

7.547. L'Indonésie allègue que la Commission a violé l'article I:1 du GATT de 1994 en rejetant l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar après avoir accepté une offre d'engagement en matière de prix dans une enquête distincte visant le biodiesel en provenance d'Argentine. Elle fait valoir que, bien que les modalités des deux offres aient été comparables⁹⁵³, la Commission a jugé l'offre de Wilmar "impracticable" (irréaliste), appliquant ainsi le critère du caractère "irréaliste" énoncé à l'article 18.3 de l'Accord SMC d'une manière incohérente.⁹⁵⁴ Selon elle, la Commission n'a donc pas étendu aux exportations indonésiennes, immédiatement et sans condition, un avantage qu'elle a accordé aux exportations argentes.⁹⁵⁵

7.548. L'Union européenne affirme que l'engagement en matière de prix de l'Argentine n'était pas comparable à l'offre d'engagement en matière de prix de Wilmar et que, par conséquent, l'Indonésie n'a pas montré en quoi la Commission avait accordé aux importations indonésiennes un traitement moins favorable.⁹⁵⁶ Elle note que l'engagement en matière de prix de l'Argentine concernait toutes

⁹⁵³ Indonésie, réponse à la question n° 84 du Groupe spécial, page 49; deuxième communication écrite, paragraphe 277.

⁹⁵⁴ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 283 à 285.

⁹⁵⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 501, 508 et 509.

⁹⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 950.

les exportations de biodiesel en provenance d'Argentine, alors que l'offre de Wilmar concernait un seul exportateur. Elle ajoute que contrairement à Wilmar, les exportateurs argentins avaient proposé dans leur offre d'engagement en matière de prix un prix minimal à l'importation (PMI) et un niveau annuel des importations acceptables, ainsi qu'un système de suivi approprié contre le contournement.⁹⁵⁷ Elle affirme que l'article 18.3 de l'Accord SMC accorde aux autorités chargées de l'enquête un large pouvoir discrétionnaire pour accepter des engagements et qu'un groupe spécial devrait s'abstenir de mettre en question l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par une autorité.⁹⁵⁸

7.6.1 Décision de la Commission de rejeter l'offre d'engagement volontaire en matière de prix présentée par Wilmar

7.549. Dans le Règlement définitif, la Commission a conclu que l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar était "impracticable and unworkable" (irréaliste et inapplicable). La Commission a fondé sa décision sur les raisons suivantes: a) le PMI proposé ne suffisait pas à compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires; b) le niveau annuel des exportations proposé par Wilmar était proche de la part de marché de l'ensemble des importations indonésiennes effectuées pendant la période d'enquête; c) Wilmar n'a pas indiqué comment le niveau annuel des exportations serait contrôlé et suivi; et d) Wilmar menait ses activités par des circuits de vente complexes et avait une structure complexe, ce qui augmentait la probabilité d'un contournement.⁹⁵⁹

7.6.2 Question de savoir si la Commission a fait erreur en rejetant l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar

7.550. L'Indonésie allègue que le rejet par la Commission de l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 et avec les articles 15.8 et 18.3 de l'Accord SMC. Bien qu'elle ait joint les articles 15.8 et 18.3 de l'Accord SMC à la liste des dispositions dont il était allégué qu'elles étaient violées du fait du rejet par la Commission de l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar, l'Indonésie a fondé tous ses arguments sur l'article I:1 de GATT de 1994. Par conséquent, nous commençons par évaluer si l'Indonésie a établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994. La partie pertinente de cet article dispose ce qui suit:

Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes.

7.551. Conformément à l'article I:1, tout "avantage[]" accordé par un Membre à un produit en provenance d'un autre Membre "ser[a], immédiatement et sans condition, étendu[]" aux produits similaires en provenance de tous les Membres. Le terme "avantage" couvre les situations qui créent des possibilités de concurrence plus favorables ou qui affectent la relation commerciale entre des produits originaires de différents pays.⁹⁶⁰

7.552. Nous notons que l'article 18.3 de l'Accord SMC régit spécifiquement la question de l'acceptation par une autorité d'une offre d'engagement en matière de prix, alors que l'article I:1 du GATT de 1994 est une disposition générale. Nous supposons pour les besoins de l'argumentation que l'article I:1 est applicable nonobstant les dispositions de l'article 18.3. La question est alors de savoir si l'article I:1 est enfreint.

7.553. Pour nous prononcer sur l'allégation de l'Indonésie sur cette base, nous devons déterminer si elle a établi que la Commission avait accordé au biodiesel originaire d'Argentine un "avantage" au sens de l'article I:1 du GATT de 1994 qu'elle n'a pas étendu au biodiesel originaire d'Indonésie. Cette dernière ne peut pas l'établir en se fondant simplement sur le fait que la Commission a refusé l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar en dépit du fait qu'elle avait adopté la Décision relative aux engagements de l'Argentine, acceptant ainsi une offre d'engagement en

⁹⁵⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 951.

⁹⁵⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 954.

⁹⁵⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 490 à 500.

⁹⁶⁰ Rapports des Groupes spéciaux *UE – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.1040; *CE – Bananes III*, paragraphe 7.239.

matière de prix des exportateurs argentins.⁹⁶¹ À notre avis, la question de savoir si la Commission a accordé un "avantage" au biodiesel argentin ne concerne pas simplement l'*acceptation d'une offre d'engagement en matière de prix*. En fait, selon notre interprétation, l'"avantage" conféré par l'acceptation d'un engagement en matière de prix réside dans les modalités particulières de l'engagement en matière de prix en question, dans la manière dont ces modalités fonctionneraient, ainsi que dans les circonstances particulières des enquêtes correspondantes. Par conséquent, il incombe à l'Indonésie de montrer que l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar était équivalente quant au fond à la Décision relative aux engagements de l'Argentine quant aux modalités de cette offre et à la manière dont ces modalités fonctionneraient. Nous ne voyons pas comment la Commission aurait pu indûment refuser à Wilmar le même "avantage" qu'elle avait accordé au biodiesel argentin, si Wilmar n'a jamais recherché cet avantage en faisant une offre d'engagement en matière de prix équivalente quant au fond à la Décision relative aux engagements de l'Argentine.

7.554. L'Union européenne fait valoir que l'engagement en matière de prix de l'Argentine différerait de l'offre d'engagement en matière de prix de Wilmar sur plusieurs points essentiels. Elle note que l'offre de Wilmar concernait Wilmar uniquement (c'est-à-dire un exportateur indonésien seulement), tandis que l'offre d'engagement de l'Argentine visait tous les exportateurs en Argentine ainsi que la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) (Chambre argentine des biocarburants).⁹⁶² L'Union européenne affirme que l'offre d'engagement de l'Argentine comprenait un PMI dont la Commission a constaté qu'il était adéquat pour compenser le montant des subventions passibles de mesures compensatoires, tandis que le PMI de Wilmar était jugé inadéquat.⁹⁶³ L'Indonésie n'est pas de cet avis et soutient que les caractéristiques pertinentes de la Décision relative aux engagements de l'Argentine n'étaient pas différentes de celles de l'offre d'engagement de Wilmar. Nous examinons ci-après les arguments des parties en ce qui concerne chacune de ces caractéristiques des engagements en question, en vue de déterminer si la Commission a accordé au biodiesel argentin un avantage qu'elle a indûment refusé à Wilmar.

7.6.2.1 Nombre d'exportateurs visés par les deux offres d'engagement

7.555. Les parties ne contestent pas que les champs d'application des deux offres d'engagement étaient différents: l'offre de Wilmar concernait Wilmar uniquement, tandis que l'offre d'engagement en matière de prix de l'Argentine visait "presque tous" les producteurs-exportateurs.⁹⁶⁴ L'Indonésie soutient cependant que toute différence quant au nombre d'exportateurs visés dans les offres d'engagement est non pertinente pour la question de savoir si l'acceptation de l'une des offres et le rejet de l'autre étaient incompatibles avec l'article I:1, car les modalités contenues dans les deux offres étaient par ailleurs les mêmes.⁹⁶⁵

7.556. Nous ne sommes pas d'accord avec l'Indonésie. Elle n'a pas expliqué pourquoi l'avis de l'autorité chargée de l'enquête en ce qui concerne l'acceptabilité d'un engagement en matière de prix ne peut pas dépendre valablement du point de savoir si cet engagement vise "presque toutes" les exportations ou seulement une part limitée de celles-ci. Selon nous, la part des exportations visées dans une offre d'engagement peut légitimement influencer sur la mesure dans laquelle une autorité juge l'offre réaliste. Par conséquent, nous considérons que les différents champs d'application des deux engagements en matière de prix en cause constituent une différence significative entre ces engagements.

7.6.2.2 Adéquation du prix minimal à l'importation proposé

7.557. L'Union européenne affirme qu'alors que le PMI proposé par les exportateurs argentins compensait suffisamment le montant des subventions passibles de mesures compensatoires, le PMI proposé par Wilmar non.⁹⁶⁶ L'Indonésie fait valoir que la Commission n'a pas expliqué pourquoi le

⁹⁶¹ Décision relative aux engagements de l'Argentine (pièce IDN-21). Ce document énonce les modalités de l'engagement en matière de prix que la Commission a adopté dans l'enquête distincte concernant le biodiesel argentin.

⁹⁶² Union européenne, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial, paragraphe 260.

⁹⁶³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 453.

⁹⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 951; Indonésie, première communication écrite, paragraphe 505.

⁹⁶⁵ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 277.

⁹⁶⁶ Union européenne, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial, paragraphe 261.

PMI proposé par Wilmar était inadéquat même s'il se fondait sur une méthode semblable à celle du PMI de l'Argentine.⁹⁶⁷

7.558. Nous notons que l'Indonésie affirme à tort que la Commission n'a pas expliqué pourquoi elle avait constaté que le PMI proposé par Wilmar était inadéquat. La Commission a fourni l'explication suivante:

En application de la formule de prix proposée, le PMI pour la période d'octobre à décembre 2019 serait [CONFIDENTIEL]. Pendant la période d'enquête, notre client facturait un prix de [CONFIDENTIEL], et la branche de production de l'Union facturait [CONFIDENTIEL] pour le biodiesel dérivé de l'huile de palme. Bien que les prix des matières premières aient pu fluctuer dans une certaine mesure depuis, il n'y a aucun élément de preuve indiquant qu'ils ont diminué d'une marge telle que le PMI proposé serait suffisant pour éliminer la subvention. En effet, le prix moyen des importations au T3 de 2019 était de 631 EUR/tonne. Le prix moyen pour la période postérieure à l'enquête (du T4 de 2018 au T3 2019) est de 651 EUR/tonne. Par comparaison, le prix moyen pour la période d'enquête était de 671 EUR/tonne. Le PMI proposé est inapproprié, car il ne suffit pas à compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires.⁹⁶⁸

7.559. Le Règlement définitif décrit les échanges entre la Commission et Wilmar en ce qui concerne le caractère suffisant du PMI proposé comme suit:

La Commission a adressé au demandeur une lettre exposant les raisons pour lesquelles elle rejetait l'offre d'engagement et lui donnant la possibilité de présenter ses observations. La Commission a reçu des observations du demandeur concernant le PMI, le niveau annuel et les risques de compensation croisée, également dans le cadre des observations complémentaires de l'EBB sur l'offre d'engagement initiale. En plus de ses observations, le demandeur a également revu certains éléments de l'offre d'engagement en dehors du délai applicable.

Dans ses observations, le demandeur n'a pas accepté la conclusion de la Commission selon laquelle le PMI ne suffit pas à compenser le montant de la subvention passible de mesures compensatoires. Le demandeur n'a pas modifié la méthode de calcul du PMI proposé. La Commission a maintenu ses conclusions et a donc rejeté cette argumentation.⁹⁶⁹

7.560. Par conséquent, l'Indonésie ne tient pas compte de l'explication donnée par la Commission des raisons pour lesquelles le PMI proposé par Wilmar était inadéquat. Bien que l'Indonésie ne traite pas directement de l'explication de la Commission exposée ci-dessus, nous notons son affirmation selon laquelle la formule utilisée par Wilmar pour calculer le PMI était "fondamentalement" identique à la formule du PMI de l'engagement de l'Argentine, car toutes deux avaient une composante relative aux coûts non faussés des matières premières.⁹⁷⁰ Toutefois, nous ne considérons pas qu'une simple ressemblance, "fondamentalement", entre les deux formules rende les deux formules identiques, ni que l'inclusion d'une composante relative aux coûts non faussés des matières premières dans une formule signifie que la formule donnera nécessairement un PMI qui compense le montant des subventions pertinentes quelles que soient les autres composantes.⁹⁷¹ Comme la Commission a considéré que le PMI prévu dans la Décision relative aux engagements de l'Argentine était adéquat mais que le PMI proposé par Wilmar était inadéquat, le caractère suffisant du PMI proposé constituait également, à notre avis, une différence significative entre les deux offres d'engagement en cause.

⁹⁶⁷ Indonésie, réponse à la question n° 84 du Groupe spécial, pages 49 et 50.

⁹⁶⁸ Documents concernant l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar (pièce IDN-38), pages 53 et 54. (suppressions dans l'original)

⁹⁶⁹ Règlement définitif (pièce IDN-2), considérants 495 et 496.

⁹⁷⁰ Indonésie, réponse à la question n° 24 du Groupe spécial, page 49.

⁹⁷¹ Nous notons que le point de savoir si une formule particulière donne un PMI qui compense les subventions pertinentes peut dépendre des circonstances particulières d'une affaire.

7.6.2.3 L'Indonésie a-t-elle montré que la Commission n'avait pas étendu le même "avantage" au biodiesel indonésien?

7.561. Comme noté plus haut au paragraphe 7.553, nous ne pouvons pas conclure que la Commission a refusé à Wilmar l'"avantage" accordé par la Décision relative aux engagements de l'Argentine si l'Indonésie ne montre pas que l'offre de Wilmar était équivalente quant au fond à la Décision relative aux engagements de l'Argentine en ce qui concerne les modalités de chaque offre et la manière dont ces modalités fonctionneraient dans les circonstances propres à chaque cas. L'analyse qui précède révèle au moins deux différences significatives entre la Décision relative aux engagements de l'Argentine et l'offre d'engagement en matière de prix de Wilmar.⁹⁷² L'Indonésie n'a pas expliqué pourquoi les modalités de l'offre d'engagement en matière de prix de Wilmar étaient équivalentes quant au fond à la Décision relative aux engagements de l'Argentine malgré ces différences. Par conséquent, nous considérons que l'Indonésie n'a pas montré que Wilmar avait recherché, mais s'était vu indûment refuser, l'"avantage" accordé au biodiesel argentin au titre de la Décision relative aux engagements de l'Argentine. Nous rejetons donc l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.⁹⁷³ Nous rejetons également ses allégations au titre des articles 18.3 et 15.8 de l'Accord SMC car elle n'a pas présenté d'arguments additionnels concernant ces dispositions.

7.7 Question de savoir si la Commission n'a pas fourni de résumés non confidentiels valables des communications des producteurs de l'UE

7.562. L'Indonésie allègue que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.1, 12.3, 12.4 et 12.4.1 de l'Accord SMC en n'exigeant pas des producteurs de l'UE retenus dans l'échantillon qu'ils fournissent des résumés non confidentiels valables des données relatives à leur coût de production et à leur rentabilité pendant la période postérieure à l'enquête.⁹⁷⁴ L'Union européenne affirme que les producteurs de l'UE ont bien fourni leurs réponses confidentielles sous forme de résumé non confidentiel et, dans les cas où cela était approprié, ont exposé les raisons pour lesquelles un résumé ne pouvait être fourni, conformément à l'article 12.4.1 de l'Accord SMC.⁹⁷⁵

7.7.1 Contexte factuel

7.563. Le 13 août 2019, la Commission a transmis des séries de questions aux trois producteurs de l'UE retenus dans l'échantillon (à savoir Masol Iberia Biofuel, S.L.U. (Masol), Saipol, et Verbio Vereinigte BioEnergie AG (Verbio)). Elle a demandé une version confidentielle à chaque producteur ainsi qu'un résumé non confidentiel valable de leurs réponses.⁹⁷⁶ Une série de questions (questions de la liste A) visait à obtenir des renseignements sur le coût de production et les bénéfices pour la période postérieure à l'enquête (c'est-à-dire d'octobre 2018 à juin 2019).⁹⁷⁷

⁹⁷² L'Union européenne fait également valoir que les offres d'engagement en matière de prix en cause étaient différentes en ce qui concerne le plafond du volume des importations annuel proposé et le mécanisme de suivi proposé. (Union européenne, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial, paragraphes 261 et 262) L'Indonésie affirme que les deux offres d'engagement en matière de prix n'étaient pas différentes s'agissant de ces aspects. (Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 279 à 282) Toutefois, nous n'avons pas besoin de nous prononcer sur ces différences additionnelles alléguées, car les constatations que nous avons exposées plus haut montrent suffisamment que l'Indonésie n'a pas établi que l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar était équivalente quant au fond à la Décision relative aux engagements de l'Argentine.

⁹⁷³ Nous notons que l'Union européenne fait valoir que nous pouvons rejeter l'allégation de l'Indonésie au motif que cette dernière n'a pas établi qu'il y avait violation de l'article VI du GATT de 1994 avant de présenter une allégation au titre d'autres dispositions du GATT de 1994. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 952 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphes 392 à 397). Dans les circonstances de la présente affaire, nous ne sommes pas obligés, pour nous prononcer sur l'allégation de l'Indonésie, de déterminer si l'article I:1 du GATT de 1994 pourrait s'appliquer sans qu'il y ait d'examen au titre de l'article VI du GATT de 1994.

⁹⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 550 et 551 (faisant référence aux questions concernant la période postérieure à l'enquête (pièce IDN-15)).

⁹⁷⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 1031; réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 316.

⁹⁷⁶ Questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-15), liste A, pages 1 et 2.

⁹⁷⁷ Questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-15).

7.564. Le 10 septembre et le 23 septembre 2019, Wilmar a fait savoir à la Commission que les producteurs de l'UE retenus dans l'échantillon n'avaient pas fourni de résumé non confidentiel valable de ces renseignements. Il a indiqué qu'il avait besoin des renseignements pour comparer les tendances concernant le coût de production et la rentabilité pendant la période postérieure à l'enquête avec celles de la période d'enquête, et il a demandé à la Commission de chercher à obtenir des producteurs de l'UE pertinents des résumés plus valables.⁹⁷⁸

7.7.2 La Commission n'a-t-elle pas exigé des résumés non confidentiels valables?

7.565. L'Indonésie fait valoir que la Commission n'a pas exigé des producteurs de l'UE pertinents qu'ils fournissent un résumé non confidentiel des renseignements communiqués en violation de l'article 12.1, 12.3, 12.4 et 12.4.1 de l'Accord SMC. Elle présente son argumentation principalement au titre de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC, qui dispose ce qui suit:

Les autorités exigeront des Membres intéressés ou des parties intéressées qui fournissent des renseignements confidentiels qu'ils en donnent des résumés non confidentiels. Les résumés seront suffisamment détaillés pour permettre de comprendre raisonnablement la substance des renseignements communiqués à titre confidentiel. Dans des circonstances exceptionnelles, lesdits Membres ou lesdites parties pourront indiquer que ces renseignements ne sont pas susceptibles d'être résumés. Dans ces circonstances, les raisons pour lesquelles un résumé ne peut être fourni devront être exposées.

7.566. L'article 12.4.1 vise donc à assurer la confidentialité, la transparence et la régularité de la procédure.⁹⁷⁹ Les première et deuxième phrases de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC prescrivent que les autorités s'assurent que les parties communiquant tous renseignements à titre confidentiel fournissent un résumé non confidentiel de ces renseignements qui soit "suffisamment détaillé" pour permettre de comprendre raisonnablement la substance des renseignements communiqués à titre confidentiel". Nous souscrivons à l'avis de l'Organe d'appel selon lequel le caractère suffisant d'un résumé non confidentiel dépendra de la nature des renseignements résumés et selon lequel le résumé doit ménager aux autres parties une réelle possibilité de défendre leurs intérêts.⁹⁸⁰

7.567. Les arguments de l'Indonésie concernent le fait allégué que la Commission n'a pas fourni un résumé non confidentiel valable des réponses des trois producteurs de l'UE au questionnaire sur la période postérieure à l'enquête.⁹⁸¹ Par conséquent, nous comprenons que l'allégation de l'Indonésie concerne exclusivement les seules première et deuxième phrases. L'Indonésie n'a pas allégué de violation des troisième et quatrième phrases de l'article 12.4.1 au motif que les producteurs n'avaient pas fourni d'explication selon laquelle des renseignements en cause n'étaient pas susceptibles d'être résumés. En effet, la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie fait exclusivement référence aux première et deuxième phrases de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC.⁹⁸² Nous évaluons donc si l'Indonésie a établi que la Commission avait agi de manière incompatible avec les première et deuxième phrases de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC en ce qui concerne chacun des trois producteurs de l'UE en cause, à savoir Masol, Saipol et Verbio.

⁹⁷⁸ Lettre de Wilmar du 10 septembre 2019 (pièce IDN-32); Lettre de Wilmar du 23 septembre 2019 (pièce IDN-33).

⁹⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 542.

⁹⁸⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphes 541 et 542. Voir aussi les rapports du Groupe spécial *Chine – AMGO*, paragraphe 7.188; *Chine – Produits à base de poulet de chair*, paragraphe 7.50; *Chine – Automobiles (États-Unis)*, paragraphe 7.25.

⁹⁸¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 539.

⁹⁸² La partie pertinente de la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie indique ce qui suit:

k) l'article 12.1, 12.3, 12.4 et 12.4.1 de l'Accord SMC parce que l'UE n'a pas fourni un résumé non confidentiel valable des réponses des producteurs de l'UE au questionnaire sur la période postérieure à l'enquête;

Nous notons que rien dans ce libellé ne fait référence à la question du caractère suffisant d'une quelconque explication par les producteurs de l'UE des raisons pour lesquelles les renseignements confidentiels en cause n'étaient pas susceptibles d'être résumés.

7.568. L'Union européenne soutient que les trois producteurs de l'UE ont fourni des résumés non confidentiels de leurs réponses dans les cas où cela était approprié, ou ont communiqué d'une autre manière un exposé des raisons pour lesquelles un résumé ne pouvait être fourni.⁹⁸³

7.7.2.1 Producteur de l'UE Masol

7.569. Le producteur de l'UE Masol n'a pas fourni un résumé non confidentiel des renseignements concernant le coût de production et la rentabilité postérieurs à la période d'enquête demandés dans les questions de la liste A. Dans la version non confidentielle de sa réponse, Masol a supprimé tous les renseignements relatifs au coût de production et à la rentabilité, indiquant que les renseignements demandés "pourraient] avantager de façon notable un concurrent" et n'étaient pas "susceptibles de faire l'objet d'un résumé public".⁹⁸⁴

7.570. Comme Masol n'a pas fourni un résumé non confidentiel des renseignements qu'il avait supprimés, la question de savoir si le résumé de Masol satisfaisait aux prescriptions de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC ne se pose pas. Étant donné que l'Indonésie n'a pas présenté d'allégation ni d'arguments au titre des troisième et quatrième phrases de l'article 12.4.1, nous nous abstenons d'exprimer un quelconque avis sur le caractère suffisant de l'explication de Masol en ce qui concerne les raisons pour lesquelles les renseignements en cause n'étaient pas susceptibles d'être résumés.⁹⁸⁵ En conséquence, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.4.1 de l'Accord SMC en ce qui concerne le producteur de l'UE Masol.

7.7.2.2 Producteurs de l'UE Saipol et Verbio

7.571. Les producteurs de l'UE Saipol et Verbio ont chacun présenté un document en tant que version non confidentielle de ses réponses pour la liste A, mais la manière dont ils ont répondu était identique. Nous examinons tout d'abord si Saipol et Verbio ont fourni des résumés non confidentiels adéquats sur le coût de production. Nous examinons ensuite si elles ont fourni des résumés non confidentiels sur la rentabilité.

7.572. Nous notons que dans les versions non confidentielles de leurs réponses aux questions de la liste A, Saipol et Verbio ont fourni des résumés des chiffres concernant le coût de production mensuel pour la période postérieure à l'enquête, c'est-à-dire d'octobre 2018 à juin 2019. Saipol et Verbio ont résumé ces renseignements en prenant pour référence le coût de production mensuel d'octobre 2018 et en indexant le coût de production de chacun des mois suivants sur cette référence.⁹⁸⁶ Selon l'Indonésie, les résumés non confidentiels de Saipol et Verbio n'étaient pas assez valables, car ils ne permettaient pas aux parties intéressées indonésiennes de comparer les tendances concernant le coût de production pendant la période postérieure à l'enquête avec celles de la période d'enquête. L'Indonésie soutient que la Commission aurait dû exiger de Saipol et Verbio qu'elles "exprim[ent] les montants absolus de la période postérieure à l'enquête comme un indice rapporté au montant absolu correspondant à la période d'enquête".⁹⁸⁷

7.573. Nous rejetons l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les résumés non confidentiels des renseignements relatifs aux coûts de production de Saipol et Verbio ne satisfaisaient pas aux prescriptions de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC. La Commission a demandé à Saipol et Verbio de fournir des renseignements concernant leurs coûts de production mensuels pour la période comprise

⁹⁸³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 1031; réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 316.

⁹⁸⁴ Réponses de Masol, Saipol et Verbio aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (version publique) (pièce EU-74), pages 5 et 6.

⁹⁸⁵ L'Indonésie a noté en passant que Masol n'avait pas expliqué pourquoi elle ne pouvait pas résumer les renseignements sur le coût de production et la rentabilité de la même façon que Verbio et Saipol ont pu le faire. Toutefois, la plainte de l'Indonésie restait que la Commission "aurait dû soit insister pour que le producteur de l'UE fournisse des indices soit écarter les données qu'il avait communiquées" et ne se concentrerait pas sur le caractère suffisant de l'explication par Masol des raisons pour lesquelles les renseignements demandés n'étaient pas susceptibles d'être résumés en l'absence de fondement étayant ces arguments. En tout état de cause, il n'y aurait pas de fondement pour cette allégation dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie.

⁹⁸⁶ Réponses de Masol, Saipol et Verbio aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (version publique) (pièce EU-74), page 10.

⁹⁸⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 305.

entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 juin 2019.⁹⁸⁸ Elle ne leur a pas demandé de présenter une quelconque comparaison du coût de production observé pendant la période postérieure à l'enquête avec le coût de production observé au cours de la période d'enquête. En outre, rien dans les réponses de Saipol et Verbio ne révèle qu'elles ont communiqué, à titre confidentiel, une quelconque comparaison du coût de production observé pendant la période postérieure à l'enquête avec le coût de production observé au cours de la période d'enquête.⁹⁸⁹ En se plaignant que la Commission n'a pas, à tort, exigé de Saipol et Verbio qu'elles communiquent des données postérieures à la période d'enquête en tant qu'indice des données relatives à la période d'enquête, l'Indonésie recherche effectivement une version résumée non confidentielle d'une comparaison entre les deux ensembles de données, même si la Commission elle-même n'avait pas demandé cette comparaison.

7.574. Nous notons que l'article 12.4.1 concerne les résumés non confidentiels des "renseignements communiqués à titre confidentiel". Nous considérons que les renseignements qui ne sont pas demandés dans le questionnaire pertinent (c'est-à-dire une comparaison entre les coûts de production pendant la période d'enquête et les coûts de production pendant la période postérieure à l'enquête), et qui ne sont donc pas fournis par les parties intéressées pertinentes, ne peuvent pas constituer des renseignements qui seraient "communiqués" en réponse, à titre confidentiel ou d'une autre manière.⁹⁹⁰ Il en irait ainsi même si une comparaison entre les coûts de production pendant la période d'enquête et les coûts de production pendant la période postérieure à l'enquête était pertinente pour l'analyse du dommage. À cet égard, nous partageons les vues du Groupe spécial *Chine – Automobiles (États-Unis)* selon lesquelles le caractère adéquat d'un résumé non confidentiel devrait être jugé en fonction des prescriptions de l'article 12.4.1, et non en fonction de l'analyse du dommage que l'autorité effectuera dans le cadre de son enquête.⁹⁹¹

7.575. Par conséquent, nous ne partageons pas l'avis selon lequel la Commission a fait erreur en n'exigeant pas de Saipol et Verbio qu'elles résumant les renseignements qui étaient demandés dans les questions de la liste A (c'est-à-dire les chiffres concernant le coût de production pour la période postérieure à l'enquête) en lien avec des renseignements qui n'étaient pas demandés dans les questions de la liste A (c'est-à-dire le coût de production pour la période d'enquête).

7.576. Nous examinons ensuite les réponses de Saipol et Verbio en ce qui concerne la rentabilité. À la différence des questions de la liste A qui demandaient des renseignements sur le coût de production, les questions de la liste A concernant la rentabilité enjoignaient aux producteurs de l'UE de "formuler des observations sur/d'analyser toute différence importante dans la rentabilité pour la période susmentionnée (c'est-à-dire du 1^{er} octobre 2018 au 30 juin 2019) par rapport à la période d'enquête (du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018)".⁹⁹² Par conséquent, la Commission a demandé des données brutes sur la rentabilité pour la période postérieure à l'enquête uniquement, mais elle a aussi demandé aux trois producteurs de l'UE de commenter/d'analyser la manière dont la rentabilité pour la période postérieure à l'enquête se situait par rapport à la rentabilité pour la période d'enquête. En conséquence, les producteurs de l'UE devraient soit avoir fourni un résumé non confidentiel de leurs commentaires/analyse concernant toute différence importante dans la rentabilité pour la période postérieure à l'enquête et pour la période d'enquête soit, à titre

⁹⁸⁸ La question de la Commission était la suivante: "Veuillez communiquer le coût total de production du produit en question sur une base mensuelle d'octobre 2018 à juin 2019, ainsi que le total pour la période. À cet égard, veuillez confirmer que les coûts de production ont été imputés et répartis sur une base compatible avec celle qui a été utilisée pour votre communication initiale relative au questionnaire." (Réponses de Masol, Saipol et Verbio aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (version publique) (pièce EU-74), page 13)

⁹⁸⁹ L'Indonésie n'a attiré notre attention sur aucun aspect du dossier qui indiquerait que Saipol et Verbio avaient communiqué, à titre confidentiel, une quelconque comparaison du coût de production observé pendant la période postérieure à l'enquête avec le coût de production observé au cours de la période d'enquête.

⁹⁹⁰ Nous notons également que, comme l'Union européenne le fait valoir, l'Indonésie n'a présenté aucun argument concernant les raisons pour lesquelles le résumé fait par Saipol des renseignements relatifs au coût de production pour la période postérieure à l'enquête n'était pas, en lui-même et à lui seul, un résumé adéquat des renseignements relatifs au coût de production effectif en ce qui concerne cette période. La plainte de l'Indonésie se limite à l'argument selon lequel le résumé ne permettait pas une comparaison des renseignements résumés avec les renseignements correspondants pour la période d'enquête. (Union européenne, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial, paragraphe 316)

⁹⁹¹ Rapport du Groupe spécial *Chine – Automobiles*, paragraphe 7.29.

⁹⁹² Questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (pièce IDN-15), liste A, page 1.

subsidaire, avoir expliqué pourquoi les commentaires/l'analyse demandés ne pouvaient pas faire l'objet d'un résumé non confidentiel.

7.577. Nous notons que Saipol et Verbio ont toutes deux supprimé leurs commentaires/analyse dans leurs réponses au questionnaire. En fait, les parties pertinentes des réponses de Saipol et Verbio contiennent chacune des déclarations indiquant que la divulgation des renseignements pertinents "pourrait avantager de façon notable un concurrent".⁹⁹³ Ni Saipol ni Verbio n'ont donc fourni de résumés non confidentiels des renseignements qui avaient été communiqués à titre confidentiel. Par conséquent, la question de savoir si les résumés de Saipol et Verbio concernant la rentabilité satisfaisaient aux prescriptions de l'article 12.4.1 de l'Accord SMC ne se pose pas. En même temps, étant donné que l'Indonésie n'a pas présenté d'allégation ni d'arguments au titre des troisième et quatrième phrases de l'article 12.4.1, nous nous abstenons d'exprimer un quelconque avis sur la question de savoir si Saipol et Verbio avaient suffisamment expliqué pourquoi ces renseignements n'étaient pas susceptibles d'être résumés.

7.578. Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi le bien-fondé de son allégation selon laquelle la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.4.1 en ce qui concerne les producteurs de l'UE, Saipol ou Verbio.

7.8 Question de savoir si la Commission n'a pas indiqué les renseignements nécessaires concernant l'analyse des effets sur les prix

7.579. L'Indonésie fait valoir que la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 12.1, 12.3 et 15.1 de l'Accord SMC car: a) la Commission "n'a pas indiqué les renseignements nécessaires aux parties intéressées, y compris les renseignements nécessaires à la proposition d'autres méthodes pour la détermination de l'existence d'une sous-cotation des prix"; et b) elle "a divulgué tardivement les renseignements essentiels concernant, entre autres choses, l'élasticité et l'évolution des prix sur le marché de l'UE".⁹⁹⁴

7.580. L'Indonésie affirme que les articles 12.1, 12.3 et 15.1 de l'Accord SMC, lus conjointement, exigent qu'une autorité indique les renseignements nécessaires aux parties intéressées et leur ménage d'amples possibilités de formuler des observations sur ces renseignements. Selon elle, cela découle du critère de l'"examen objectif" énoncé à l'article 15.1. En empêchant que les parties intéressées formulent des observations sur les renseignements nécessaires, l'autorité écarte la possibilité d'un examen objectif de ces renseignements.⁹⁹⁵

7.581. L'Union européenne fait valoir que l'analyse de la sous-cotation des prix effectuée par la Commission dans le Règlement provisoire et la divulgation finale contenait un "niveau important de détail[]". Elle affirme que la Commission a donc donné aux parties accès à tous les renseignements pertinents et aux parties intéressées d'amples possibilités de présenter leur dossier.⁹⁹⁶ Selon elle, l'Indonésie n'a pas indiqué avec la moindre précision ce qu'elle entend par des "renseignements essentiels concernant, entre autres choses, l'élasticité et l'évolution des prix sur le marché de l'UE" et elle ne s'est donc pas acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait d'établir le bien-fondé de son allégation.⁹⁹⁷

7.582. L'Indonésie a indiqué les articles 12.1, 12.3 et 15.1 de l'Accord SMC en ce qui concerne son allégation. Parmi ces dispositions, l'article 12.3 de l'Accord SMC se rapporte plus étroitement à la question soulevée par l'allégation de l'Indonésie. Nous commençons donc par évaluer si l'Indonésie a établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.3.

7.583. L'article 12.3 dispose ce qui suit:

⁹⁹³ Réponses de Masol, Saipol et Verbio aux questions concernant les évolutions postérieures à la période d'enquête (version publique) (pièce EU-74), page 8.

⁹⁹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 559 et 560; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 131.

⁹⁹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 558.

⁹⁹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 1035 (faisant référence à Règlement provisoire (pièce IDN-1), considérants 285 à 301); Divulgation finale (pièce EU-69), considérants 124 à 149).

⁹⁹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 1036.

Chaque fois que cela sera réalisable, les autorités ménageront en temps utile à tous les Membres intéressés et à toutes les parties intéressées la possibilité de prendre connaissance de tous les renseignements pertinents pour la présentation de leurs dossiers, qui ne seraient pas confidentiels aux termes du paragraphe 4 et que les autorités utilisent dans leur enquête en matière de droits compensateurs, ainsi que de préparer leur argumentation sur la base de ces renseignements.

7.584. L'article 12.3 exige que "[c]haque fois que cela sera réalisable", les autorités ménagent en temps utile à tous les Membres et parties intéressés la possibilité de prendre connaissance de "renseignements" qui satisfont aux trois prescriptions cumulatives qui suivent: a) les renseignements sont "pertinents" pour la présentation de leurs dossiers; b) ils ne sont pas "confidentiels" aux termes de l'article 12.4; et c) l'autorité les "utilise[]".⁹⁹⁸ Plusieurs groupes spéciaux antérieurs ont estimé que l'article 6.4 de l'Accord antidumping (qui est analogue à l'article 12.3 de l'Accord SMC) n'exige pas que les autorités divulguent activement des renseignements. En fait, l'obligation est déclenchée seulement lorsque des parties intéressées demandent à l'autorité de montrer tel ou tel renseignement qui satisfait aux trois prescriptions cumulatives susmentionnées.⁹⁹⁹

7.585. Les arguments de l'Indonésie concernant cette allégation se limitent à de simples affirmations. L'Indonésie n'indique pas les renseignements précis que la Commission, selon les allégations, n'a pas indiqués ou a divulgués "tardivement". Elle fait référence de manière générale au fait allégué que la Commission n'a pas indiqué les "renseignements nécessaires à la prévision d'autres méthodes pour la détermination de l'existence d'une sous-cotation des prix" et à la divulgation tardive, selon les allégations, de renseignements concernant "l'élasticité et l'évolution des prix sur le marché de l'UE".¹⁰⁰⁰ Ces références générales, qui ne sont accompagnées d'aucun renvoi aux Règlements provisoire et définitif ni aux éléments de preuves versés au dossier, n'indiquent pas suffisamment quels renseignements sont en cause.

7.586. L'Indonésie n'établit pas non plus qu'il a été satisfait aux trois conditions cumulatives qui déclenchent l'article 12.3 de l'Accord SMC, à savoir a) les renseignements en cause étaient "pertinents", b) ils n'étaient "pas confidentiels", et c) la Commission les "utilis[ait]". Elle n'a en outre pas expliqué pourquoi le moment auquel la Commission a divulgué les renseignements pertinents pouvait être qualifié de "tardif". Enfin, elle n'a pas affirmé qu'une quelconque partie intéressée avait demandé à la Commission de montrer les renseignements en question. Elle n'a en outre présenté aucun argument autonome en ce qui concerne l'article 12.1 et l'article 15.1 de l'Accord SMC. Pour ces raisons, nous concluons qu'elle n'a pas établi d'éléments *prima facie* étayant ses allégations au titre des articles 12.1, 12.3 et 15.1 de l'Accord SMC.

8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

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

- a. En ce qui concerne la détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel par l'intermédiaire de l'OPPF:
 - i. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient une contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public;

⁹⁹⁸ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Accessoires de tuyauterie*, paragraphe 145; *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 479; et *CE – Éléments de fixation (Chine) (article 21:5 – Chine)*, paragraphe 5.107; rapports des Groupes spéciaux *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphe 7.394; *Chine – Produits à base de poulet de chair (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 7.280.

⁹⁹⁹ Rapports des groupes spéciaux *République dominicaine – Mesures antidumping visant les barres en acier (Costa Rica)*, appel formé le 18 septembre 2023, paragraphe 7.395; *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 7.480, *Corée – Certains papiers (article 21:5 – Indonésie)*, paragraphe 6.87; et *UE – Chaussures (Chine)*, paragraphes 7.646 et 7.648.

¹⁰⁰⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 555.

- ii. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel constituaient des contributions financières sous la forme de dons;
 - iii. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 b) de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF en faveur des producteurs de biodiesel conféraient un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens;
 - iv. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec les articles 19.1, 19.4 et 21.1 de l'Accord SMC, ou les articles VI:3 et XVI:1 du GATT de 1994 en n'imputant pas correctement les montants de subvention allégués résultant des versements de l'OPPF ou, par ailleurs, en ne déterminant pas de manière exacte le montant de la subvention par unité ou en n'imposant pas des droits compensateurs d'un niveau ne dépassant pas ce montant;
 - v. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 1) ii), 14, 19.3, 19.4 et 32.1 de l'Accord SMC et avec l'article VI:3 du GATT de 1994 en n'ajustant pas le montant de la subvention alléguée "pour tenir compte des rabais accordés ainsi que des prélèvements à l'exportation et des frais de transport et de crédit"¹⁰⁰¹; en n'expliquant pas de manière adéquate sa méthode de calcul de l'avantage, ou en ne déterminant pas avec toute l'exactitude possible le montant du subventionnement accordé au producteur visé par l'enquête; ou en ne percevant pas des droits compensateurs dont les montants étaient appropriés; et
 - vi. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF confèrent un avantage aux bénéficiaires qui est spécifique *de jure*. Compte tenu de cette constatation, nous nous abstenons de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC en déterminant que les décaissements de l'OPPF sont spécifiques *de facto*.
- b. En ce qui concerne la détermination de la Commission selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens accordent une subvention passible de mesures compensatoires aux producteurs de biodiesel au moyen de la fourniture d'HPB:
- i. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en déterminant que, au moyen d'une série de mesures, y compris une taxe à l'exportation et un prélèvement à l'exportation, et en agissant *de facto* comme des faiseurs de prix sur le marché intérieur de l'HPB, les pouvoirs publics indonésiens avaient incité les producteurs d'HPB nationaux à vendre de l'HPB localement et avaient ainsi chargé des fournisseurs d'HPB privés de fournir de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate, ou leur avaient ordonné de le faire. Compte tenu de cette constatation, nous nous abstenons de nous prononcer sur l'allégation additionnelle de l'Indonésie selon laquelle la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC en déterminant que la fourniture d'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie est un type de fonction qui "[est] normalement [du] ressort [des pouvoirs publics], la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics", comme le précise l'article 1.1 a) 1) iv);
 - ii. la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 a) 2) et 32.1 de l'Accord SMC en déterminant que, au moyen d'une série de mesures, y compris une taxe à l'exportation et un prélèvement à l'exportation, et en agissant *de facto* comme des faiseurs de prix sur le marché intérieur de l'HPB, les pouvoirs publics

¹⁰⁰¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 135 et 145; deuxième communication écrite, paragraphe 81.

indonésiens fournissent un soutien des revenus ou des prix à la branche de production de biodiesel;

- iii. compte tenu de nos constatations selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) et l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, nous nous abstenons de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.1 b) et 14 d) de l'Accord SMC en déterminant que les fournisseurs d'HPB fournissent de l'HPB aux producteurs de biodiesel en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate, conférant ainsi un avantage aux producteurs de biodiesel indonésiens;
 - iv. compte tenu de nos constatations selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 1.1 a) 1) iv) et l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, nous nous abstenons de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec les articles 1.2, 2.1 et 2.4 de l'Accord SMC en déterminant que la fourniture d'HPB et la fourniture d'un soutien des revenus ou des prix à la branche de production de biodiesel sont spécifiques;
 - v. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles pour ce qui est des renseignements concernant PTPN;
 - vi. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en écartant tout renseignement communiqué par des fournisseurs d'HPB indépendants lorsqu'elle a formulé des constatations concernant la question de savoir si PTPN avait fait baisser les prix de l'HPB en Indonésie; et
 - vii. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC en ayant recours aux données de fait disponibles en ce qui concerne les fournisseurs d'HPB indépendants au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'ont prétendument pas fait en sorte que les réponses à l'annexe B des fournisseurs d'HPB indépendants soient communiquées.
- c. En ce qui concerne la détermination de la Commission selon laquelle les importations de biodiesel en provenance d'Indonésie causent une menace de dommage important aux producteurs de biodiesel de l'UE:
- i. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC en n'assurant pas la comparabilité des prix, lorsqu'elle a examiné l'effet des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux, et en n'examinant pas l'existence d'une sous-cotation notable des prix pour le produit dans son ensemble;
 - ii. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC en ne procédant pas à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, de l'effet des importations indonésiennes sur les prix des produits similaires nationaux et a indûment constaté qu'il y avait dépression notable des prix, en violation de l'article 15.1 et 15.2 de l'Accord SMC;
 - iii. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.4 de l'Accord SMC en ne procédant pas à un examen objectif, fondé sur des éléments de preuve positifs, des facteurs influant sur la situation de la branche de production nationale;
 - iv. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.1 et 15.7 de l'Accord SMC en concluant que la totalité des facteurs de menace qu'elle avait examinés indiquaient que "la situation économique fragile de [la branche de production] de l'Union était susceptible d'être aggravée par les importations continues et imminentes de biodiesel en provenance d'Indonésie";

- v. la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.7 de l'Accord SMC en n'examinant pas dûment l'existence d'un changement de circonstances dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage;
 - vi. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 15.2 de l'Accord SMC en considérant qu'il y avait eu augmentation notable du volume des importations indonésiennes;
 - vii. compte tenu des incompatibilités dans les étapes précédentes de l'examen concernant l'existence d'une menace de dommage important, et en l'absence d'une constatation valable de l'existence d'un dommage important ou d'une menace de dommage important, nous nous abstenons de nous prononcer sur les allégations additionnelles de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.5 et 15.7 de l'Accord SMC en évaluant si les importations visées ou d'autres facteurs connus étaient la cause d'une menace de dommage important pour les producteurs de biodiesel de l'UE; et
 - viii. compte tenu des incompatibilités dans les étapes précédentes de l'examen concernant l'existence d'une menace de dommage important, et en l'absence d'une constatation valable de l'existence d'un dommage important ou d'une menace de dommage important, nous nous abstenons de nous prononcer sur l'allégation de l'Indonésie selon lesquelles la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 15.8 de l'Accord SMC en ne faisant pas preuve d'un "soin particulier" dans l'application de mesures compensatoires.
- d. En ce qui concerne le rejet d'une offre d'engagement en matière de prix dans le cadre de l'enquête:
- i. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 et les articles 15.8 et 18.3 de l'Accord SMC en rejetant l'offre d'engagement en matière de prix présentée par Wilmar après avoir accepté une offre d'engagement en matière de prix concernant les exportateurs argentins.
- e. En ce qui concerne la non-divulcation de certains renseignements par la Commission:
- i. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.1, 12.3, 12.4 et 12.4.1 de l'Accord SMC en n'exigeant pas des producteurs de l'UE pertinents qu'ils fournissent un résumé non confidentiel des renseignements communiqués; et
 - ii. l'Indonésie n'a pas établi que la Commission avait agi d'une manière incompatible avec les articles 12.1, 12.3 et 15.1 de l'Accord SMC en ne fournissant pas les renseignements nécessaires aux parties intéressées, y compris les renseignements nécessaires à la proposition d'autres méthodes pour la détermination de l'existence d'une sous cotation des prix; ou en divulguant tardivement les renseignements essentiels concernant, entre autres choses, l'élasticité et l'évolution des prix sur le marché de l'UE.

8.2. En vertu de l'article 3:8 du Mémoire d'accord, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage. Nous concluons que, dès lors que les mesures en cause sont incompatibles avec l'Accord SMC, elles ont annulé ou compromis des avantages résultant pour l'Indonésie de cet accord.

8.3. Conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, nous recommandons que l'Union européenne rende ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord SMC.