ANNEXE A

RÉSUMÉS ANALYTIQUES DES PREMIÈRES COMMUNICATIONS ÉCRITES DES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe A-1	Résumé analytique de la première communication écrite du Canada	A-2
Annexe A-2	Résumé analytique de la première communication écrite du Mexique	A-9
Annexe A-3	Résumé analytique de la première communication écrite des États-Unis	A-23

ANNEXE A-1

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DU CANADA

I. INTRODUCTION

1. Le présent différend concerne l'établissement par les États-Unis de prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (la "mesure EPO"). La mesure EPO a de nombreux effets négatifs sur les bovins et les porcs canadiens:

- Elle perturbe des pratiques de longue date concernant l'importation par les États-Unis de bovins et de porcs canadiens et la production ultérieure de viandes de bœuf et de porc à partir de ces animaux.

- Elle impose des coûts et des charges supplémentaires et inutiles aux exploitations d'engraissement, aux abattoirs et aux détaillants des États-Unis qui utilisent des animaux canadiens ou vendent de la viande provenant de ces animaux.

- Elle réduit la demande pour les animaux canadiens ou la viande provenant de ces animaux sur le marché des États-Unis en dissuadant les exploitations d'engraissement et les abattoirs des États-Unis d'acheter des animaux canadiens, et les détaillants des États-Unis de vendre des viandes de bœuf et de porc provenant de ces animaux.

2. La mesure EPO a eu pour résultat final une forte diminution des exportations de bovins et de porcs canadiens vers les États-Unis et une réduction des prix offerts par les acheteurs des États-Unis pour certains animaux canadiens.

II. CONTEXTE DU DIFFÉREND

A. MESURE EPO

3. La mesure EPO comprend:

- la Loi sur l'agriculture de 2008, promulguée le 18 juin 2008;

- la règle finale provisoire, publiée le 1er août 2008;

- la règle finale, publiée le 15 janvier 2009; et

- la lettre du Secrétaire à l'agriculture des États-Unis, Tom Vilsack ("lettre Vilsack"), envoyée le 20 février 2009.

4. La Loi sur l'agriculture de 2008 prescrit que certains détaillants des États-Unis indiquent le pays d'origine des morceaux de chair musculaire de bœuf (y compris de veau), d'agneau, de poulet, de chèvre et de porc; de la viande hachée de bœuf, d'agneau, de poulet, de chèvre et de porc; des poissons, crustacés et mollusques sauvages et d'élevage; des denrées agricoles périssables (fruits et légumes frais et congelés); des arachides; des noix de pécan; du ginseng; et des noix de macadamia.

5. La mesure EPO s'applique uniquement aux établissements de vente au détail qui vendent pour plus de 230 000 $EU de denrées agricoles périssables pendant une année civile. Les boucheries et les établissements de restauration sont exemptés de cette mesure.

6. Le pays d'origine de la viande doit être indiqué au moyen de l'une des cinq étiquettes suivantes:

- Étiquette A – "Produit des États-Unis" – utilisée uniquement pour les morceaux de chair musculaire provenant d'animaux nés, élevés et abattus aux États-Unis.

- Étiquette B – "Produit des États-Unis et du pays X" – utilisée pour les morceaux de chair musculaire provenant d'animaux nés dans le pays X, mais élevés et abattus aux États-Unis.

- Étiquette C – "Produit du pays X et des États-Unis" – utilisée pour les morceaux de chair musculaire provenant d'animaux nés et élevés dans le pays X et importés pour abattage immédiat aux États-Unis.

- Étiquette D – "Produit du pays X" – utilisée pour les morceaux de chair musculaire importés.

- Étiquette E – "Produit du pays X, du pays Y, du pays Z" – utilisée pour la viande hachée; l'étiquette doit indiquer tous les pays d'origine de la viande contenue dans la viande hachée ou qui peut raisonnablement y être contenue.

7. C'est aux détaillants qu'incombe la responsabilité principale de tenir des registres exacts sur le pays d'origine des marchandises visées. Toutefois, cette responsabilité se répercute dans toute la chaîne de production, depuis les producteurs jusqu'aux exploitations d'engraissement, aux abattoirs et, en bout de chaîne, aux détaillants. Tout fournisseur d'une marchandise visée à qui incombe la responsabilité de déclarer le pays d'origine doit posséder des registres permettant d'étayer cette déclaration.

8. La règle provisoire a fourni la base réglementaire initiale pour la mise en œuvre de la législation EPO.

9. Au vu du libellé de la règle finale provisoire, et pour éviter les coûts de séparation qu'imposeraient des étiquettes multiples, plusieurs grands abattoirs des États-Unis ont fait part de leur intention d'utiliser l'étiquette B pour la plupart de leurs produits – même ceux qui provenaient de bovins et de porcs exclusivement originaires des États-Unis (et ayant de ce fait droit à l'étiquette A). En réponse, l'USDA a publié une série de documents explicatifs qui donnaient des indications sur différents aspects de la règle finale provisoire, y compris sur le fait qu'il n'était pas permis d'apposer sur la viande provenant d'animaux originaires des États-Unis une étiquette indiquant une origine mixte si la viande produite pendant la journée était originaire des États-Unis uniquement. Une rencontre a également eu lieu entre certains représentants du secteur de l'abattage des États-Unis et des chefs de file du Congrès des États-Unis et, à cette occasion, ces derniers ont menacé de modifier la législation EPO de manière à supprimer toute flexibilité permettant de mélanger des animaux pendant l'abattage si les abattoirs des États-Unis ne renonçaient pas à leur intention d'utiliser principalement l'étiquette B. Les documents explicatifs et la réunion ont, ensemble, eu une grande incidence sur le secteur de l'abattage des États-Unis. Les grands abattoirs des États-Unis ont indiqué qu'ils modifieraient leurs pratiques d'approvisionnement de manière à ce que la majeure partie de la viande qu'ils produisaient porte l'étiquette A.

10. Le 15 janvier 2009, l'USDA a publié la règle finale, qui ménageait une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'utilisation des étiquettes B ou C. Toutefois, cette règle supprimait la flexibilité qui permettait d'apposer l'étiquette B sur les produits provenant d'animaux exclusivement originaires des États-Unis, sauf s'il y avait eu un mélange avec des animaux non originaires des États-Unis au cours d'une même journée de production.

11. Le 20 février 2009, le Secrétaire à l'agriculture des États-Unis, Tom Vilsack, a adressé à la branche de production une lettre ouverte ("lettre Vilsack") dans laquelle il se disait préoccupé par la flexibilité encore présente dans la règle finale. Il a demandé à la branche de production d'adopter des pratiques en matière d'étiquetage encore plus rigoureuses que les prescriptions contenues dans la règle finale, y compris d'adopter "volontairement" l'étiquetage par point de production (c'est-à-dire né dans le pays X, élevé dans le pays Y et abattu dans le pays Z). Il était dit dans cette lettre que le non-respect des suggestions "volontaires" pourrait entraîner des modifications de la règle finale.

B. MARCHES DES BOVINS ET DES PORCS DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS: BRANCHES DE PRODUCTION INTEGREES

12. Les marchés des bovins et des porcs du Canada et des États-Unis sont très intégrés; il y a des producteurs, des exploitations d'engraissement et des abattoirs des deux côtés de la frontière Canada-États-Unis.

13. Les États-Unis sont le principal marché d'exportation du Canada pour les bovins et les porcs. En 2007, avant l'adoption de la mesure EPO, les exportations de bovins canadiens ont atteint environ 1,4 million de têtes et les exportations de porcs canadiens ont atteint environ 10 millions de têtes. En 2009, c'est-à-dire la première année complète après l'entrée en vigueur de la mesure EPO, les exportations de bovins sont tombées à 1,1 million de têtes environ et les exportations de porcs à 6,4 millions de têtes environ, soit des réductions de 23 et 36 pour cent respectivement.

14. Les exportations de bovins et de porcs canadiens vers les États-Unis représentent un pourcentage important de la production du Canada (30 pour cent en 2007). Les États-Unis sont pour ainsi dire le seul marché d'exportation du Canada pour les bovins et les porcs destinés à d'autres fins que la reproduction, en raison de leur proximité et des difficultés pratiques qui limitent le transport d'animaux vivants vers d'autres pays.

15. Par contre, les exploitations d'engraissement et les abattoirs situés dans la plupart des régions des États-Unis sont en mesure de trouver assez facilement des produits nationaux pour remplacer les importations en provenance du Canada lorsque les coûts d'utilisation d'animaux canadiens sont plus élevés que les coûts d'utilisation d'animaux originaires des États-Unis. En raison de la taille du marché des États-Unis, les exportations canadiennes de bovins et de porcs représentent un faible pourcentage des abattages effectués aux États-Unis – pourcentage qui a chuté depuis l'adoption de la mesure EPO:

- pour les bovins, 4,2 pour cent des abattages effectués aux États-Unis en 2007, contre 3,1 pour cent en 2009;
- pour les porcs, 9,2 pour cent des abattages effectués aux États-Unis en 2007, contre 5,5 pour cent en 2009.

C. EFFETS DE LA MESURE EPO

16. La mesure EPO a des effets importants et différents sur les bovins et les porcs du Canada et sur les bovins et les porcs des États-Unis. Elle impose des coûts et des charges nettement plus élevés

pour l'utilisation de bovins et de porcs canadiens que pour l'utilisation de bovins et de porcs des États-Unis dans la production de viandes de bœuf et de porc, principalement sous forme de prescriptions relatives à la séparation des produits. Elle encourage donc fortement l'utilisation d'animaux exclusivement originaires des États-Unis.

17. À cause de la mesure EPO, la demande de bovins et de porcs canadiens émanant d'exploitations d'engraissement et d'abattoirs des États-Unis a chuté. Cette baisse de la demande s'est traduite par une forte diminution du volume des importations par les États-Unis de bovins et de porcs canadiens et par une réduction des prix offerts par les acheteurs des États-Unis pour certains animaux canadiens.

III. ARGUMENTS JURIDIQUES

18. La mesure EPO est incompatible avec les obligations suivantes des États-Unis dans le cadre de l'OMC:

- article 2.1 et 2.2 de l'Accord OTC; et
- articles III:4, X:3 a) et XXIII:1 b) du GATT de 1994.

1. Accord OTC

a) La mesure EPO est un règlement technique.

19. Une mesure est un règlement technique au sens de l'Accord OTC si elle s'applique à un produit ou un groupe de produits identifiable; si elle énonce une caractéristique d'un produit; et si le respect des caractéristiques du produit qui sont énoncées dans la mesure est obligatoire. La mesure EPO est un règlement technique parce qu'elle s'applique à des marchandises spécifiques; énonce des caractéristiques d'un produit en prescrivant des étiquettes qui contiennent un moyen d'identification des produits en fonction de leur origine; et est obligatoire.

b) La mesure EPO viole l'article 2.1 de l'Accord OTC.

20. Il y a violation de l'article 2.1 si un règlement technique s'applique à des produits "similaires" et que ce règlement prévoit pour les produits importés un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires. Une mesure prévoit un traitement moins favorable pour un produit importé si elle modifie les conditions de concurrence sur le marché pertinent au détriment des produits importés.

21. Les bovins et les porcs importés et nationaux sont des produits similaires aux fins de l'article 2.1 parce que la seule base de distinction entre eux est leur origine.

22. La mesure EPO soumet les bovins et les porcs canadiens à un traitement moins favorable que celui qu'elle accorde aux animaux des États-Unis parce qu'elle impose des coûts et des charges supplémentaires substantiels en ce qui concerne l'utilisation d'animaux canadiens. En particulier:

- La mesure EPO impose des coûts et des charges liés à séparation aux exploitations d'engraissement, aux abattoirs et aux détaillants qui utilisent des bovins et des porcs originaires du Canada ou de la viande provenant de ces animaux.

- Ces coûts et ces charges ont amené bon nombre d'exploitations d'engraissement et d'abattoirs des États-Unis à ne plus accepter de bovins ni de porcs canadiens. En conséquence, les animaux qui sont exportés doivent être transportés sur de plus

longues distances, moyennant des coûts plus élevés, vers les exploitations d'engraissement et les abattoirs des États-Unis qui acceptent encore des animaux canadiens.

- Pour tenir compte de la nécessité de séparer les bovins et les porcs canadiens des bovins et des porcs des États-Unis, les abattoirs des États-Unis qui acceptent encore des animaux canadiens ont limité les jours de la semaine et souvent les heures de la journée pendant lesquels ils acceptent ces animaux dans leurs installations. Cette limitation des jours et des heures a entraîné des retards à la frontière et des frais de transport accrus, et a créé d'autres problèmes logistiques pour les producteurs canadiens.

- La mesure EPO a forcé les exploitations d'engraissement et les abattoirs des États-Unis à modifier leurs pratiques en matière de contrats au détriment des bovins et des porcs canadiens.

- La mesure EPO a été source d'incertitude administrative et politique s'agissant de l'utilisation de bovins et de porcs canadiens. L'USDA et le Congrès ont donné des indications contradictoires et prêtant à confusion au sujet de la mise en œuvre de la mesure EPO. Cela a été source d'incertitude pour les exploitations d'engraissement et les abattoirs des États-Unis qui utilisent des bovins et des porcs canadiens – incertitude qui n'existe pas pour les exploitations d'engraissement et les abattoirs qui utilisent uniquement des bovins et des porcs des États-Unis.

23. Comme la mesure EPO impose des coûts et des charges supplémentaires substantiels pour l'utilisation aux États-Unis de bovins et de porcs canadiens par rapport à des animaux des États-Unis, la demande de bovins et de porcs canadiens a diminué. Cette baisse de la demande s'est traduite par une diminution notable des importations d'animaux canadiens et par une réduction des prix offerts par les acheteurs des États-Unis pour certains animaux canadiens, comme le confirment des analyses économétriques et le Service de recherche du Congrès des États-Unis.

24. La mesure EPO a donc modifié les conditions de concurrence sur le marché des États-Unis au détriment des animaux canadiens, en violation de l'article 2.1.

c) La mesure EPO viole l'article 2.2 de l'Accord OTC.

25. Un règlement technique viole l'article 2.2 si:

- son objectif n'est pas légitime;

- il ne permet pas de réaliser l'objectif légitime; ou

- le règlement technique est plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime. Un aspect important de cet élément du critère est la question de savoir s'il existe une mesure de rechange raisonnablement disponible et moins restrictive pour le commerce qui permettrait de réaliser l'objectif légitime.

26. L'objectif véritable de la mesure EPO est le protectionnisme commercial, ce que montrent la gamme des marchandises visées par cette mesure ainsi que les déclarations faites par des législateurs et des groupes industriels des États-Unis pendant l'élaboration et la promulgation de ladite mesure. Le

protectionnisme commercial ne peut jamais être un objectif justifiable ou légitime au sens de l'article 2.2 de l'Accord OTC. La mesure EPO viole donc l'article 2.2.

27. La mesure EPO ne permet pas de réaliser son objectif déclaré, qui est de fournir aux consommateurs des renseignements exacts sur le pays d'origine, parce qu'elle fournit en réalité des renseignements inexacts ou de nature à induire en erreur sur le pays d'origine de la viande que les consommateurs achètent.

28. La mesure EPO est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif visé par les États-Unis. Il existe des mesures de rechange moins restrictives pour le commerce qui sont raisonnablement disponibles pour les États-Unis et qui permettent à ceux-ci d'atteindre l'objectif consistant à informer les consommateurs. Ces mesures comprennent l'étiquetage volontaire indiquant le pays d'origine et l'étiquetage fondé sur la transformation substantielle.

29. L'étiquetage volontaire est une mesure de rechange appropriée parce qu'aux États-Unis, il y a une demande limitée de renseignements sur le pays d'origine de la part des consommateurs, et il n'y a aucune raison convaincante, comme la santé ou la sécurité, qui justifierait de rendre obligatoire la fourniture de ces renseignements. Un étiquetage volontaire indiquant le pays d'origine fournirait des renseignements sur le pays d'origine aux consommateurs qui jugent ces renseignements suffisamment importants, lorsqu'ils prennent des décisions d'achat, pour accepter de payer pour les obtenir. L'étiquetage volontaire serait également moins restrictif pour le commerce que la mesure EPO puisqu'il supprimerait ou réduirait les coûts et les charges différents liés à l'utilisation de bovins et porcs canadiens.

30. L'étiquetage fondé sur la transformation substantielle, qui déterminerait le pays d'origine en fonction du point de savoir si la transformation dans un deuxième pays change la nature d'un produit, est également une mesure de rechange appropriée. Il fournirait aux consommateurs des renseignements clairs et pertinents sur le pays d'origine, tout en prêtant moins à confusion et en étant plus facile à comprendre que la mesure EPO. Il serait également simple, et faisable à la fois sur le plan technique et économique, d'utiliser cette approche pour l'étiquetage au niveau du commerce de détail. Enfin, cet étiquetage n'imposerait pas de coûts différents liés à l'utilisation de bovins et de porcs importés puisqu'il n'y aurait pas de coûts associés à la séparation des animaux pendant la production.

2. GATT de 1994

a) La mesure EPO viole l'article III:4 du GATT de 1994.

31. Trois éléments doivent être établis pour qu'une mesure viole l'article III:4: 1) les produits importés et les produits nationaux doivent être "similaires"; 2) la mesure doit constituer une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur; et 3) la mesure doit soumettre à un traitement moins favorable le produit importé en modifiant les conditions de concurrence sur le marché pertinent au détriment des produits importés.

32. Les bovins et les porcs importés et nationaux sont des produits similaires aux fins de l'article III:4 parce que la seule base de distinction entre eux est leur origine.

33. La mesure EPO est une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur des bovins et des porcs importés, de même que des viandes de bœuf et de porc provenant de bovins et de porcs importés. Elle affecte les possibilités de concurrence des bovins et des porcs canadiens en imposant à la branche de

production des États-Unis des coûts et des charges plus élevés lorsqu'elle utilise des bovins et des porcs canadiens. Il en a résulté une forte baisse de la demande de bovins et de porcs canadiens, ce qui a donc affecté l'achat, la vente et l'utilisation d'animaux canadiens.

34. La mesure EPO modifie les conditions de concurrence sur le marché des États-Unis au détriment des produits canadiens importés. Par conséquent, elle est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 parce qu'elle soumet les produits importés à un traitement moins favorable que celui qu'elle accorde aux produits nationaux "similaires".

b) La mesure EPO viole l'article X:3 a) du GATT de 1994.

35. L'article X:3 a) prescrit qu'un Membre de l'OMC applique les lois, règlements et décisions administratives d'application générale touchant la vente, la distribution, la transformation ou une autre utilisation des importations d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable.

36. La mesure EPO est une loi, un règlement et une décision administrative d'application générale touchant la vente, la distribution, la transformation ou une autre utilisation des importations.

37. Les États-Unis ont imposé, par la lettre Vilsack, des prescriptions qui ne figurent pas dans les lois et les règlements des États-Unis. Ils ont fait respecter ces prescriptions en menaçant d'apporter des modifications aux règlements. Il s'agit d'une application déraisonnable de la législation EPO et de la règle finale. Les États-Unis ont donc manqué à leur obligation, au titre de l'article X:3 a) du GATT de 1994, d'appliquer leurs lois, règlements et décisions administratives d'application générale d'une manière raisonnable.

c) Du fait de son application, la mesure EPO a annulé ou compromis des avantages du Canada.

38. Une partie plaignante doit établir l'existence de trois éléments pour une allégation au titre de l'article XXIII:1 b): 1) l'application d'une mesure par un Membre de l'OMC; 2) l'existence d'un avantage résultant de l'accord applicable; et 3) l'annulation ou la réduction de cet avantage du fait de l'application de la mesure.

39. Les États-Unis ont appliqué la mesure EPO, de sorte que l'existence du premier élément est établie. Le Canada est en droit de s'attendre, pour ses bovins et ses porcs, à un accès au marché des États-Unis correspondant aux concessions tarifaires qui s'appliqueraient, sur une base NPF, entre les États-Unis et le Canada en vertu de l'Accord sur l'OMC, de sorte que l'existence du deuxième élément est établie.

Le Canada s'attendait raisonnablement à ce que l'accès au marché des États-Unis pour ses bovins et ses porcs vivants soit virtuellement illimité, compte tenu des faibles taux NPF. Il ne pouvait raisonnablement pas s'attendre à des restrictions à l'accès au marché de l'ampleur de celle qui a entraîné la mesure EPO. En obligeant les détaillants des États-Unis à étiqueter les viandes de bœuf et de porc d'une manière qui va fondamentalement à l'encontre de la pratique normale appliquée dans d'autres secteurs de la législation douanière des États-Unis – c'est-à-dire la transformation substantielle –, les États-Unis ont annulé ou compromis les avantages que le Canada avait négociés lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay et auxquels il a droit en vertu de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994.

ANNEXE A-2

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DU MEXIQUE

I. INTRODUCTION

1. Le présent différend concerne une mesure prévoyant un étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine (ci-après la mesure EPO) qui est appliquée d'une manière et dans des circonstances telles qu'elle établit une discrimination injustifiable à l'égard des importations de bovins mexicains aux États-Unis et restreint ces importations.

2. Depuis très longtemps, le Mexique est un important fournisseur de bovins aux États-Unis et le principal importateur de viande de bœuf des États-Unis. Le Mexique et les États-Unis ont établi un marché intégré dans ce secteur.

3. La mesure EPO a modifié les conditions de concurrence au détriment des bovins mexicains par rapport aux bovins similaires des États-Unis. Elle a également réduit les possibilités d'exportation de bovins mexicains et entraîné une hausse des frais de manipulation ainsi qu'une baisse du prix de ces animaux. La mesure EPO s'est soldée par des effets négatifs sur le secteur mexicain de l'élevage bovin.

4. La mesure EPO est une mesure intérieure prévoyant un étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine qui, du fait de sa conception, de sa structure et de son application, établit une discrimination injustifiable à l'égard des importations de bovins mexicains aux États-Unis et restreint ces importations. Elle a pour but et pour effet d'assurer au secteur de l'élevage bovin et à d'autres secteurs nationaux des États-Unis qui produisent les marchandises visées une protection contre la concurrence des produits importés similaires, et elle a atteint ce but et produit cet effet dans le cas des bovins en provenance du Mexique.

5. La mesure EPO viole les dispositions des articles III:4 et X:3 du GATT et des articles 2.1, 2.2, 2.4 et 12 de l'Accord OTC, et ne peut pas être justifiée en vertu d'autres dispositions de l'OMC. De plus, elle annule ou compromet des avantages résultant pour le Mexique du GATT de 1994 au sens de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994.

II. CONTEXTE JURIDIQUE

A. MESURE EN CAUSE

6. La mesure en cause dans le présent différend – la mesure EPO – est constituée des instruments juridiques suivants: *i)* la Loi de 1946 sur la commercialisation des produits agricoles, modifiée par la Loi de 2002 sur la sécurité des exploitations agricoles et l'investissement rural (ci-après la Loi sur l'agriculture de 2002) et la Loi de 2008 sur les produits alimentaires, la conservation et l'énergie (ci-après la Loi sur l'agriculture de 2008); *ii)* la règle finale provisoire relative à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine des viandes de bœuf, de porc, d'agneau, de poulet et de chèvre, des denrées agricoles périssables, des arachides, des noix de pécan, du ginseng et des noix de macadamia; *iii)* la règle finale provisoire relative à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine des morceaux de chair musculaire de bœuf (y compris de veau), d'agneau, de poulet, de chèvre et de porc, et de la viande hachée de bœuf, d'agneau, de poulet, de chèvre et de porc, et sa confirmation; *iv)* la règle finale relative à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine des

viandes de bœuf, de porc, d'agneau, de poulet et de chèvre, des denrées agricoles périssables, des arachides, des noix de pécan, du ginseng et des noix de macadamia; *v)* la lettre adressée aux représentants de la branche de production par le Secrétaire à l'agriculture des États-Unis, Thomas J. Vilsack; *vi)* toutes modifications, tous amendements, toutes instructions administratives, toutes directives ou toutes annonces de politique publiés en relation avec les points i) à v) ci-dessus.

B. DISPOSITIONS LEGISLATIVES EPO

7. La Loi sur l'agriculture de 2002 a modifié la Loi de 1946 sur la commercialisation des produits agricoles en y ajoutant le sous-titre D-*Étiquetage indiquant le pays d'origine*. La Loi sur l'agriculture de 2008 a modifié certaines dispositions législatives prescrivant un étiquetage indiquant le pays d'origine qui avaient été introduites initialement dans la Loi sur l'agriculture de 2002.

1. Teneur des dispositions législatives EPO

8. La principale prescription des dispositions législatives EPO veut que les détaillants informent les consommateurs du pays d'origine des marchandises visées.

9. Pour qu'une entité soit considérée comme un "détaillant" aux fins de l'EPO, elle doit vendre des denrées agricoles périssables (c'est-à-dire des fruits et légumes, y compris des cerises en saumure) pour un montant dépassant le seuil annuel de 230 000 dollars. Les entités qui réalisent des ventes inférieures à ce seuil ou qui ne vendent ni fruits ni légumes ne sont pas visées par les dispositions EPO.

10. Les marchandises visées par les prescriptions EPO figurant dans les dispositions législatives sont: *i)* les morceaux de chair musculaire de bœuf, d'agneau et de porc; *ii)* la viande hachée de bœuf, d'agneau et de porc; *iii)* les poissons d'élevage; *iv)* les poissons sauvages; *v)* une denrée agricole périssable; *vi)* les arachides; *vii)* la viande produite à partir de chèvres; *viii)* les poulets, entiers ou en morceaux; *ix)* le ginseng; *x)* les noix de pécan; et *xi)* les noix de macadamia.

11. Les dispositions législatives excluent du champ d'application des prescriptions EPO les marchandises visées qui sont utilisées comme ingrédient dans un produit alimentaire plus transformé et celles qui sont préparées dans un établissement de restauration.

12. S'agissant des morceaux de chair musculaire de bœuf, les dispositions législatives prévoient quatre règles en matière d'étiquetage: *i)* Pays d'origine: États-Unis[1]; *ii)* Plusieurs pays d'origine[2]; *iii)* Importé pour abattage immédiat[3]; *iv)* Pays d'origine étranger.[4]

13. S'agissant de la viande hachée, selon les dispositions législatives EPO, l'étiquette doit contenir une liste de tous les pays d'origine de la viande hachée, ou une liste de tous les pays d'origine raisonnablement possibles de la viande hachée.

[1] Pour qu'un morceau de chair musculaire soit étiqueté comme ayant les États-Unis pour pays d'origine, il doit provenir *i)* d'un animal né, élevé et abattu exclusivement aux États-Unis; *ii)* d'un animal qui était aux États-Unis le 15 juillet 2008 ou avant cette date, ou *iii)* d'un animal né et élevé en Alaska et à Hawaï et transporté jusqu'aux États-Unis à travers le Canada pendant une période n'excédant pas 60 jours.

[2] La viande provenant d'un animal qui n'est pas né, élevé et abattu exclusivement aux États-Unis ou qui est soit né, soit élevé soit abattu aux États-Unis et n'a pas été importé pour abattage immédiat doit porter une étiquette indiquant tous les pays dans lesquels l'animal peut être né, avoir été élevé ou avoir été abattu.

[3] Les produits à base de viande provenant d'animaux importés pour abattage immédiat doivent porter une étiquette indiquant le pays d'où l'animal a été importé et les États-Unis.

[4] Les produits à base de viande originaires d'un pays étranger doivent porter une étiquette indiquant le pays d'origine de la viande.

14. *Système d'audit:* Les dispositions législatives EPO autorisent le Département de l'agriculture des États-Unis (USDA) à soumettre à audit toute personne qui prépare, entrepose, manipule ou distribue une marchandise visée destinée à la vente au détail.

15. Les dispositions législatives EPO comprennent des dispositions spécifiques relatives au système d'audit applicables aux fournisseurs et aux détaillants, des obligations en matière d'information visant les fournisseurs ainsi que des procédures de mise en application.

C. REGLEMENTATION

16. Le 1er août 2008, le Service de commercialisation des produits agricoles (AMS) de l'USDA a publié la règle finale provisoire applicable aux marchandises visées autres que les poissons, crustacés et mollusques. Le 15 janvier 2009, l'AMS a publié la règle finale relative à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine de toutes les marchandises visées, qui est entrée en vigueur le 16 mars 2009.

1. Teneur de la réglementation mettant en œuvre les dispositions législatives EPO

17. La viande originaire des États-Unis est définie dans la réglementation comme étant la viande provenant d'animaux nés, élevés et abattus exclusivement aux États-Unis.

18. La réglementation a étoffé la règle législative pour la catégorie Plusieurs pays d'origine. Les morceaux de chair musculaire ayant plusieurs pays d'origine "peuvent" porter une étiquette indiquant premièrement les États-Unis et, deuxièmement, le ou les pays d'origine étrangers. De plus, si les marchandises visées à base de morceaux de chair musculaire provenant d'animaux nés dans un pays étranger et élevés et abattus aux États-Unis sont mélangée au cours d'une seule journée de production avec des animaux nés, élevés et abattus aux États-Unis, origine "peut" être indiquée par la mention Produit des États-Unis, du pays X et (s'il y a lieu) du pays Y.

19. La réglementation a étoffé la règle législative pour la catégorie Importé pour abattage immédiat. Les morceaux de chair musculaire provenant d'animaux qui ont été importés pour abattage immédiat "*seront*" munis d'une étiquette indiquant premièrement le pays d'origine étranger et, deuxièmement, les États-Unis. De plus, si les marchandises visées à base de morceaux de chair musculaire provenant d'animaux importés aux États-Unis pour abattage immédiat sont mélangées au cours d'une seule journée de production avec des animaux nés dans un pays étranger et élevés et abattus aux États-Unis, l'origine peut être indiquée par la mention Produit des États-Unis, du pays X et (s'il y a lieu) du pays Y.

20. S'agissant de la catégorie Pays d'origine étranger, la réglementation prévoit que les prescriptions normales en matière d'étiquetage applicables à la frontière douanière continuent de s'appliquer aux morceaux de chair musculaire d'origine étrangère.

21. De plus, la réglementation a étoffé la règle législative applicable aux produits hachés en précisant que l'étiquette apposée sur la viande hachée doit indiquer tous les pays d'origine englobés, ou tous les pays qui peuvent raisonnablement être englobés. S'agissant du terme "raisonnable", lorsqu'une matière première ayant une origine spécifique n'est pas dans les stocks d'un transformateur pendant plus de 60 jours, ce pays ne peut pas figurer sur l'étiquette en tant que pays d'origine possible.

22. *Prescriptions en matière de tenue de registres:* En ce qui concerne le pouvoir donné à l'USDA par les dispositions législatives concernant le système d'audit et la mise en œuvre, la réglementation comporte une section décrivant les prescriptions en matière de tenue de registres.

D. LETTRE VILSACK ET OBSERVATIONS

23. Le 20 février 2009, M. Thomas Vilsack, Secrétaire à l'agriculture des États-Unis, a publié un communiqué de presse annonçant qu'il avait envoyé aux parties intéressées une lettre les invitant à suivre des pratiques additionnelles en matière d'étiquetage volontaire. La lettre Vilsack était adressée aux représentants de la branche de production, et il y était suggéré qu'après la date d'entrée en vigueur de la règle finale, la branche de production suive volontairement les pratiques mentionnées dans cette lettre. Ces pratiques étaient les suivantes:

- *Plusieurs* pays *d'origine:* Inclure des renseignements sur les étapes de production effectuées dans chaque pays.

- *Produits alimentaires transformés:* Étiqueter les produits qui sont traités par salaison, fumage, ébouillantage, cuisson au gril ou cuisson à la vapeur.

- *Tolérance concernant les stocks pour la viande hachée:* Ramener de 60 à dix jours la période pendant laquelle une matière première doit se trouver dans les stocks d'un transformateur pour que son pays d'origine soit mentionné.

24. La lettre Vilsack incluait une mise en garde précisant qu'en fonction de la suite donnée par la branche de production aux suggestions du Secrétaire à l'agriculture, l'USDA examinerait l'opportunité de modifier la réglementation.

III. CONTEXTE FACTUEL: INCIDENCE DE L'EPO SUR LES IMPORTATIONS DE BOVINS MEXICAINS

A. APERÇU GENERAL

25. Les secteurs de l'élevage bovin et de la viande de bœuf du Mexique et des États-Unis sont depuis longtemps intégrés et interdépendants. Le Mexique produit des bovins d'engraissement qu'il exporte vers les États-Unis, où ces animaux sont élevés dans des pâturages et parcs d'engraissement et sont ensuite abattus. Le secteur des bovins d'engraissement destinés à l'exportation est devenu si important pour le Mexique que de 2003 à 2007, années qui ont précédé la mise en œuvre de l'EPO, le Mexique a exporté plus de 1 200 000 têtes de bétail par année en moyenne, pour une valeur de plus de 500 millions de dollars EU par année.

B. PROCESSUS DE PRODUCTION DE VIANDE DE BŒUF A PARTIR D'ANIMAUX NES AU MEXIQUE

26. Le secteur mexicain qui se consacre à la production de bovins d'engraissement destinés à l'exportation est constitué d'un grand nombre d'éleveurs indépendants de vaches-veaux. L'activité principale de ces éleveurs est la naissance et l'élevage de veaux jusqu'à ce que les animaux soient sevrés et prêts à être envoyés dans des pâturages. Par conséquent, la pratique commerciale courante est de vendre des veaux dont le poids varie entre 300 et 400 livres.

27. Il y a différentes façons de vendre au marché des États-Unis les bovins mexicains destinés à l'exportation. Selon la capacité de l'éleveur de vaches-veaux, les veaux peuvent être vendus directement à l'acheteur aux États-Unis ou à un courtier qui mènera à bien la transaction avec l'acheteur aux États-Unis. La vente des veaux par le courtier ou l'éleveur à leurs clients des États-Unis se fait habituellement par une transaction directe entre les parties.

28. Le prix de vente des veaux mexicains destinés à l'exportation est habituellement déterminé à l'avance par l'acheteur et le vendeur avant que le bétail ne franchisse la frontière Mexique/États-Unis.

Le prix de vente est négocié entre l'acheteur et le vendeur sur la base de plusieurs facteurs, dont la demande de veaux sur le marché, la qualité des veaux déterminée par le système de classement de l'USDA, les prix de référence utilisés dans les enchères de bétail aux États-Unis, les coûts liés au transport des veaux, les prix à terme et les coûts de l'engraissement. Comme les bovins d'engraissement sont un produit de base, les vendeurs mexicains doivent maintenir un prix concurrentiel pour conserver leurs clients aux États-Unis. Une faible augmentation du coût des animaux peut faire perdre des clients.

29. D'une manière générale, les veaux provenant des États exportateurs du Mexique, qui sont pour la plupart situés dans la région nord du pays, ont les mêmes caractéristiques génétiques que les veaux provenant des régions situées dans le sud-ouest des États-Unis. Il n'y a pas de différences qualitatives entre les veaux mexicains destinés à l'exportation et les veaux qui sont nés aux États-Unis.

30. Une fois que les bovins ont été exportés vers les États-Unis, ils sont expédiés sur l'ensemble du territoire de ce pays. Ils sont envoyés dans des pâturages où ils sont élevés et engraissés avec de l'herbe. Ils continuent de paître dans les pâturages jusqu'à ce qu'ils atteignent un poids variant entre 600 et 700 livres.

31. Lorsque les veaux pèsent de 600 à 700 livres, ils sont envoyés dans des parcs d'engraissement où ils sont soumis à un engraissement intensif à base de céréales. Ils demeurent confinés dans les parcs d'engraissement jusqu'à ce qu'ils atteignent un poids variant entre 1 100 et 1 200 livres.

32. Lorsque les animaux atteignent 1 200 livres, ils sont considérés comme des bovins finis prêts à l'abattage et sont donc envoyés dans des abattoirs. La carcasse réfrigérée est découpée en pièces de viande qui sont mises dans des boîtes. La viande dans les boîtes est ensuite acheminée vers des centres de distribution, puis vers des marchés de vente au détail.

C. MODIFICATION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DE VIANDE DE BŒUF APRES LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS EPO

33. La mise en œuvre des dispositions EPO a perturbé le marché bien intégré bovins-viande de bœuf entre le Mexique et les États-Unis. Avant l'EPO, la viande de bœuf étiquetée "Produit des États-Unis" pouvait être de la viande de bœuf provenant d'un animal né au Mexique mais abattu aux États-Unis. Cela permettait aux bovins nés au Mexique et aux bovins nés aux États-Unis d'être engraissés, abattus, transformés, mis dans des boîtes et expédiés sur le marché de la vente au détail ensemble sans qu'il soit nécessaire de les séparer à chacune de ces étapes.

34. Depuis la mise en œuvre de la mesure EPO, la viande provenant de bovins nés au Mexique et élevés et abattus aux États-Unis doit être étiquetée "Produit des États-Unis et du Mexique". Pour cette raison, il est impossible que des bovins nés au Mexique soient abattus, et la viande provenant de ces animaux transformée, dans des installations situées aux États-Unis en même temps que des bovins nés et élevés aux États-Unis. La mise en œuvre de la mesure EPO requiert nécessairement une séparation tout au long de la filière bovins-viande de bœuf.

35. Les transformateurs de viande de bœuf des États-Unis doivent maintenant supporter des coûts additionnels pour séparer les bovins tout au long du processus de production de viande de bœuf et tenir des registres attestant que cette séparation a été effectuée. Pour limiter ces coûts, chacun des quatre grands transformateurs de viande de bœuf des États-Unis a décidé d'abattre et de transformer les bovins mexicains dans une seule de ses usines. De plus, dans le cas d'un transformateur, ses usines peuvent transformer des bovins nés au Mexique seulement quelques jours par semaine et moyennant un préavis de 14 jours.

36. Dans les parcs d'engraissement et les pâturages, les bovins doivent également être séparés. De plus, compte tenu du fait que les rares usines de transformation qui acceptent des bovins nés au Mexique sont situées près de la frontière États-Unis-Mexique, il est devenu économiquement peu rentable pour les pâturages et les parcs d'engraissement autres que ceux qui sont situés près de la frontière d'acheter des veaux mexicains. Ainsi, certains éleveurs de bovins semi-finis et exploitants de parcs d'engraissement qui achetaient auparavant des veaux nés au Mexique ont tout simplement décidé de suspendre ces achats, afin d'éviter les coûts de mise en conformité avec la mesure EPO et aussi de s'ajuster aux nouvelles politiques des transformateurs des États-Unis.

37. De plus, la nécessité de pratiquer la séparation a entraîné une baisse des prix des bovins d'engraissement mexicains par rapport à des bovins comparables des États-Unis, laquelle varie entre 40 dollars EU et 60 dollars EU par tête.

38. La branche de production ayant pendant très longtemps fonctionné en utilisant indifféremment des bovins nationaux et des bovins importés, la promulgation de la mesure EPO s'est traduite par une modification radicale de ses opérations, ce qui a entraîné des pertes importantes, en volume et en valeur, des exportations mexicaines de bovins vers les États-Unis.

IV. OBJECTIF PROTECTIONNISTE DE L'EPO

39. Le but véritable de la mesure EPO, de par sa conception, sa structure et son application, est de protéger les producteurs nationaux aux États-Unis en modifiant le fonctionnement du secteur de la viande de bœuf des États-Unis en faveur des bovins d'engraissement des États-Unis. Une mesure qui crée un nouveau système, indépendant d'un système existant, et qui fournit des renseignements sur le pays d'origine des intrants d'un produit fabriqué aux États-Unis mais uniquement pour *certains* produits qui sont achetés dans *certains* magasins de vente au détail et qui exclut de tels renseignements pour les intrants de *certains* produits transformés, ne peut pas être considérée comme une mesure conçue et structurée pour atteindre un objectif légitime d'information des consommateurs.

40. L'effet de protection de la mesure EPO est confirmé par son historique législatif, et les actions menées par le Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund, United Stockgrowers of America (R-CALF), qui sont les principaux partisans et défenseurs de cette mesure. L'étiquetage indiquant le pays d'origine était vu par le R-CALF et ses partisans comme un moyen de protéger le secteur de l'élevage bovin des États-Unis contre la concurrence étrangère.

V. ARGUMENT JURIDIQUE

41. La mesure en cause dans le présent différend est incompatible avec les obligations des États-Unis au titre des dispositions suivantes: *i)* les articles III et X du GATT de 1994, et *ii)* les articles 2 et 12 de l'Accord OTC. En outre, elle annule ou compromet des avantages résultant pour le Mexique du GATT de 1994 au sens de l'article XXIII:1 b) du GATT.

A. ARTICLE III DU GATT DE 1994

42. La mesure EPO soumet les bovins d'engraissement mexicains à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux bovins d'engraissement des États-Unis d'une manière qui est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

43. Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel a expliqué qu'une mesure d'un Membre était réputée constituer une violation de l'article III:4 si l'existence de trois éléments était établie: *i)* les produits importés et les produits nationaux en cause sont des "produits similaires"; *ii)* la mesure en cause est une loi, un règlement ou une prescription

affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur; et *iii)* les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires. Ces trois éléments sont présents dans la mesure EPO.

1. Produits similaires

44. Les allégations du Mexique se rapportent au traitement accordé aux exportations mexicaines de bovins d'engraissement sur pied produits par des éleveurs mexicains de vaches-veaux. Les bovins d'engraissement sur pied nés au Mexique et élevés aux États-Unis, et les bovins d'engraissement sur pied nés, élevés et abattus aux États-Unis sont des "produits similaires", compte tenu des critères établis dans les constatations et recommandations de l'ORD de l'OMC sur cette question spécifique:

- Les caractéristiques physiques des bovins d'engraissement mexicains sont équivalentes à celles des bovins d'engraissement des États-Unis. Les bovins d'engraissement, qu'ils proviennent du Mexique ou des États-Unis, répondent aux mêmes normes et aux mêmes besoins de la branche de production.

- En ce qui concerne les utilisations finales, les bovins d'engraissement, qu'ils proviennent du Mexique ou des États-Unis, servent principalement à produire de la viande de bœuf. Avant la mesure EPO, les bovins du Mexique et des États-Unis étaient utilisés indifféremment dans la production et la transformation de viande de bœuf.

- S'agissant des perceptions et du comportement des consommateurs, les consommateurs de bovins d'engraissement sont les éleveurs de bovins semi-finis, les parcs d'engraissement et les usines de conditionnement des États-Unis dans lesquelles les bovins sont transformés. Avant la mesure EPO, ces éleveurs de bovins semi-finis, parcs d'engraissement et usines de conditionnement percevaient et traitaient les bovins d'engraissement du Mexique et des États-Unis de manière identique.

- Enfin, les bovins du Mexique comme des États-Unis relèvent de la sous-position 0102.90 du Système harmonisé (animaux vivants de l'espèce bovine – autres).

45. Par conséquent, au vu de tous les critères pertinents, les bovins d'engraissement du Mexique et des États-Unis sont des produits similaires.

2. Lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur

46. La mesure EPO comprend une série de lois et de règlements qui énoncent la prescription en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine. Ces lois, règlements et prescriptions "affectent la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur" des bovins d'engraissement.

47. La mesure EPO s'applique à un groupe précis de "marchandises visées", dont la viande de bœuf fait partie. La mesure EPO prescrit que les détaillants informent leurs clients du pays d'origine de la viande de bœuf. La mesure impose également des prescriptions en matière de tenue de registres et de vérification pour étayer les déclarations du pays d'origine, qui s'appliquent à toutes les personnes dont l'activité consiste, directement ou indirectement, à fournir de la viande de bœuf aux détaillants, y compris les éleveurs, les éleveurs de bovins semi-finis, les exploitants de parcs d'engraissement et les usines de transformation et de conditionnement. Bien que la mesure EPO ne s'applique pas

directement aux bovins d'engraissement, elle *affecte* la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de bovins d'engraissement sur le marché intérieur parce qu'elle s'applique à la viande de bœuf destinée à la vente au détail qui est produite à partir de ces bovins.

48. La mesure EPO appartient donc à la catégorie des lois, règlements et prescriptions qui *affectent* la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur de bovins d'engraissement mexicains au sens de l'article III:4. Par conséquent, l'obligation de traitement national prévue dans cet article s'applique.

3. Traitement moins favorable

49. La mesure EPO prescrit que la viande de bœuf vendue au détail porte une étiquette indiquant l'endroit où les bovins sont nés et ont été élevés et abattus, et impose des prescriptions en matière de tenue de registres et de vérification pour étayer la teneur des étiquettes. La mesure EPO en elle-même n'établit pas une distinction *de jure* entre les produits nationaux et les produits importés similaires, les mesures n'établissent pas non plus de distinction *de jure* entre les bovins d'engraissement du Mexique et ceux des États-Unis. Toutefois, l'article III:4 du GATT s'applique à la fois à une incompatibilité *de jure* et *de facto*. Il s'agit de savoir si la mesure modifie les conditions de concurrence, et la mesure EPO donne aux bovins d'engraissement des États-Unis un avantage concurrentiel par rapport aux bovins d'engraissement mexicains sur le marché des bovins d'engraissement des États-Unis.

50. La mesure EPO a amené les usines de conditionnement des États-Unis à cesser de mélanger des bovins d'engraissement nés au Mexique et élevés aux États-Unis avec des bovins d'engraissement nés et élevés aux États-Unis, et au lieu de cela, à pratiquer la séparation: *i)* en réduisant le nombre d'usines qui abattent et transforment des bovins d'engraissement qui sont nés au Mexique et ont été élevés aux États-Unis; *ii)* en réduisant le nombre de jours de la semaine pendant lesquels de tels bovins sont abattus et transformés; *iii)* en réduisant le nombre total de bovins de ce type qui sont abattus et transformés; et *iv)* en exigeant un préavis avant d'accepter ces bovins.

51. La mesure EPO a également amené les usines de conditionnement des États-Unis à réduire le prix payé pour les bovins d'engraissement nés au Mexique et élevés aux États-Unis, en appliquant une réduction additionnelle du prix d'achat. Cette réduction varie entre 40 et 60 dollars EU par tête.

52. Ces actions ont eu les effets directs négatifs suivants en amont: *i)* certains éleveurs de bovins semi-finis et parcs d'engraissement ont tout simplement cessé d'acheter des veaux d'engraissement nés au Mexique; *ii)* les seuls éleveurs de bovins semi-finis et parcs d'engraissement qui sont disposés à recevoir des veaux d'engraissement nés au Mexique sont ceux qui sont situés près des usines de conditionnement qui reçoivent encore des bovins finis nés au Mexique; *iii)* les bovins finis nés au Mexique et élevés aux États-Unis sont séparés des bovins finis nés aux États-Unis aux fins d'expédition et de transport vers les usines de conditionnement et, dans certains cas, vers les installations de semi-finition et les parcs d'engraissement; *iv)* la réduction appliquée par les usines de conditionnement au prix d'achat de bovins finis nés au Mexique et élevés aux États-Unis a en définitive été répercutée sur les exploitants de vaches-veaux mexicains qui produisent les veaux d'engraissement mexicains.

53. De plus, l'incertitude créée par la lettre du Secrétaire Vilsack a eu pour effet d'encourager les usines de conditionnement, les éleveurs de bovins semi-finis et les parcs d'engraissement des États-Unis à rendre les actions décrites plus haut encore plus rigoureuses.

54. Des actions semblables n'ont pas été entreprises en ce qui concerne l'élevage, la semi-finition, l'engraissement et le transport de bovins similaires nés aux États-Unis.

55. Ces actions ont modifié les conditions de concurrence sur le marché des États-Unis au détriment des bovins d'engraissement du Mexique. Dans ce sens, la mesure EPO donne aux bovins d'engraissement des États-Unis un avantage concurrentiel par rapport aux bovins d'engraissement mexicains similaires sur le marché des bovins d'engraissement des États-Unis et, de ce fait, constitue un manquement à l'obligation de traitement national prévue à l'article III:4.

B. ACCORD SUR LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE

56. La mesure EPO est un règlement technique au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC qui est incompatible avec les articles 2.1, 2.2, 2.4, 12.1 et 12.3 de l'Accord.

1. La mesure EPO est un "règlement technique" aux fins de l'Accord OTC

57. Les obligations prévues à l'article 2.1, 2.2 et 2.4 de l'Accord OTC s'appliquent aux règlements techniques, tels qu'ils sont définis à l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC. La mesure EPO relève de l'Accord OTC parce qu'elle constitue un "règlement technique" conformément à la définition figurant à l'Annexe 1.1 pour les raisons suivantes:

- La mesure EPO est contenue dans une série d'instruments juridiques publiés qui sont indiscutablement des "documents" au sens de l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC. Ces documents satisfont aux trois critères permettant de les considérer comme un "règlement technique": *i)* ils s'appliquent à un produit ou groupe de produits identifiable; *ii)* ils énoncent une ou plus d'une caractéristique du produit; *iii)* le respect de ces caractéristiques du produit est obligatoire.

- Les dispositions EPO prévoient expressément que les prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine s'appliquent à un groupe spécifique de "marchandises visées". Les morceaux de chair musculaire de bœuf et la viande de bœuf hachée figurent parmi ces marchandises visées. La lettre du Secrétaire Vilsack et le communiqué de presse connexe s'appliquent au même groupe de "marchandises visées". La mesure EPO s'applique donc expressément à un groupe de produits identifiable.

- S'agissant du deuxième critère, la définition de "règlement technique" inclut expressément les "prescriptions … en matière de marquage ou d'étiquetage". L'Organe d'appel, dans l'affaire *CE – Amiante*, a précisé qu'une "prescription en matière d'étiquetage" était une caractéristique d'un produit. La mesure EPO impose aux détaillants l'obligation d'informer les consommateurs du pays d'origine des marchandises visées. Elle décrit en outre la méthode permettant d'indiquer le pays d'origine des marchandises visées, à savoir au moyen d'une étiquette, d'un timbre, d'une marque, d'une affichette ou d'un autre signe visible. Dans le cas de certaines marchandises visées, comme les morceaux de chair musculaire de bœuf, la mesure EPO énonce des règles permettant de déterminer quand ce produit peut être étiqueté comme étant originaire des États-Unis, originaire de plusieurs pays ou originaire de pays étrangers. Ces particularités figurant dans la mesure EPO ne laissent planer aucun doute sur le fait qu'elles satisfont au deuxième critère relatif à l'énonciation des caractéristiques d'un produit consistant en prescriptions en matière de marquage ou d'étiquetage.

- Enfin, la mesure EPO impose aux détaillants l'obligation impérative d'informer les consommateurs du pays d'origine des marchandises visées. Il ressort clairement des dispositions législatives EPO que les États-Unis imposent un système obligatoire. En

ce qui concerne la lettre du Secrétaire Vilsack et le communiqué de presse connexe, ils ont également un caractère obligatoire vu la menace qui y est sous-entendue, et que la branche de production prend au sérieux, à savoir que des modifications additionnelles dépendront de la mise en conformité de la branche de production.

58. En conclusion, la mesure EPO relève de l'Accord OTC car elle constitue un "règlement technique" selon la définition donnée à l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC.

2. La mesure EPO est incompatible avec l'article 2.1 de l'Accord OTC

59. Comme il a déjà été expliqué dans l'analyse de l'article III du GATT de 1994, la mesure EPO soumet les bovins d'engraissement mexicains à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux bovins d'engraissement des États-Unis, ce qui va à l'encontre de l'article 2.1 de l'Accord OTC.

60. Il y a une étroite ressemblance entre les termes employés à l'article 2.1 de l'Accord OTC et ceux qui sont employés à l'article III:4 du GATT de 1994. Par conséquent, les éléments essentiels d'une incompatibilité avec l'article 2.1 sont: *i)* le fait que la mesure en cause est un "règlement technique"; *ii)* le fait que les produits importés et les produits nationaux en cause sont des "produits similaires" au sens de cette disposition; et *iii)* le fait que les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires.

61. Comme cela a déjà été expliqué, la mesure EPO est bien un "règlement technique", les produits en cause sont des "produits similaires" et la mesure EPO soumet les produits importés du Mexique à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale. Pour ces raisons, la mesure EPO est incompatible avec l'article 2.1 de l'Accord OTC.

3. La mesure EPO est incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord OTC

62. La mesure EPO est incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord OTC parce qu'elle a été élaborée, adoptée et appliquée dans l'intention, et avec pour effet, de créer des obstacles non nécessaires au commerce international, et est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait.

63. Deux questions doivent être examinées au titre de cette disposition. Il s'agit spécifiquement de savoir si le règlement technique: *i)* réalise ou est capable de réaliser un objectif légitime; et *ii)* n'est pas plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un tel objectif, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait.

64. La mesure EPO ne permet pas de réaliser un objectif légitime ni n'est capable de permettre de réaliser un tel objectif ainsi qu'il est expliqué ci-après. Si le Groupe spécial ne souscrit pas à cette affirmation, le Mexique estime que la mesure est certainement plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Par conséquent, la mesure EPO constitue un obstacle non nécessaire au commerce international.

a) La mesure EPO ne permet pas de réaliser un objectif légitime.

65. En l'espèce, l'objectif de la mesure EPO n'est pas légitime pour les raisons suivantes:

66. Comme il est expliqué plus haut, la mesure EPO ne permet pas de rechercher un objectif légitime puisque l'objectif véritable de la mesure est de protéger les producteurs nationaux aux États-Unis en modifiant le fonctionnement du secteur de la viande de bœuf des États-Unis en faveur

des bovins d'engraissement des États-Unis et au détriment des bovins d'engraissement mexicains similaires. L'objectif de la mesure est manifestement protectionniste.

67. Toutefois, si le présent groupe spécial constate que l'objectif de la mesure EPO est d'informer les consommateurs, le Mexique estime que si, dans certaines circonstances, l'information des consommateurs peut être un objectif légitime au sens de cette disposition, elle n'est pas un objectif légitime dans *toutes* les circonstances. La question de savoir si l'objectif est légitime dépendra du type précis de renseignements fourni aux consommateurs et de la question de savoir si la fourniture de ces renseignements est "justifiable", compte tenu de toutes les circonstances pertinentes relatives à ces renseignements.

68. Dans le cas de la mesure EPO, tant le caractère que la valeur intrinsèque des renseignements fournis aux consommateurs sont intrinsèquement protectionnistes.

69. En ce qui concerne le caractère des renseignements, c'est le fait que la viande de bœuf originaire des États-Unis est produite à partir de bovins qui "sont nés et ont été élevés, abattus et transformés" aux États-Unis. Les renseignements aussi détaillés et spécifiques n'ont qu'un seul but, qui est intrinsèquement protectionniste.

70. En ce qui concerne la valeur des renseignements, la mesure EPO fournit un type de renseignements dont la valeur pour le consommateur est également purement protectionniste. En promulguant la mesure EPO, les États-Unis tentent de façonner la perception des consommateurs par une intervention en matière de réglementation, et justifient la légitimité de cette intervention sur la base d'une perception des consommateurs créée par les pouvoirs publics. Dans ces circonstances, il ne peut pas être dit que le fait de fournir des renseignements aux consommateurs conformément à cette intervention en matière de réglementation est un "objectif légitime".

71. Par ailleurs, si le Groupe spécial constate que, dans les circonstances propres au présent différend, l'information des consommateurs est un objectif légitime, le Mexique estime que la mesure EPO ne réalise pas cet objectif d'information des consommateurs à cause de sérieuses lacunes dans son champ d'application de même que de l'ambiguïté et de l'incertitude qu'elle crée.

72. En ce qui concerne les lacunes dans son champ d'application, la mesure EPO se limite à certaines marchandises, régit uniquement certains détaillants et ne s'applique pas à certains produits alimentaires transformés. Une mesure qui fournit des renseignements sur le pays d'origine des intrants d'un produit fabriqué aux États-Unis mais uniquement pour certains produits qui sont achetés dans certains magasins de vente au détail et qui exclut la fourniture de tels renseignements pour les intrants de certains produits transformés ne peut raisonnablement pas être qualifiée de mesure visant à "réaliser" un objectif d'information des consommateurs.

73. S'agissant de l'ambiguïté et de l'incertitude créées par la mesure EPO, premièrement, les États-Unis disposent depuis longtemps d'un système global pour réglementer les renseignements fournis aux consommateurs sur l'emballage des produits carnés; deuxièmement, l'étiquetage "Produit des États-Unis et du Mexique" dans le cadre de l'EPO, en lui-même, prête à confusion parce que les consommateurs ne sauront pas que tout le processus de production de la viande s'est déroulé aux États-Unis et que seules la naissance et une brève période d'élevage ont eu lieu au Mexique. Une mesure qui crée de nouvelles règles pour déterminer l'origine de la viande de bœuf à des fins d'étiquetage qui diffèrent des critères préexistants, et qui impose de telles étiquettes prêtant à confusion, ne peut pas permettre de réaliser un objectif légitime d'information des consommateurs.

b) Même s'il était considéré qu'elle permet de réaliser un objectif légitime, la mesure EPO est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait.

74. Si le Groupe spécial conclut que la mesure EPO permet de réaliser un objectif légitime, le Mexique soutient que cette mesure est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait.

75. L'USDA a constaté que la valeur des renseignements fournis et leur contribution pour ce qui est de répondre aux besoins d'un consommateur des États-Unis sont minimes et restreintes à un sous-ensemble limité de consommateurs des États-Unis. Par conséquent, l'importance de l'objectif consistant à fournir des renseignements aux consommateurs est faible. De même, la possibilité qu'il se produise des conséquences défavorables si l'objectif n'était pas atteint est faible, et dans la mesure où ces conséquences se produiront, elles seront restreintes à un sous-ensemble limité de consommateurs des États-Unis.

76. Il est clair que la mesure EPO est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. La mesure est très restrictive pour le commerce, comme le montre l'effet défavorable qu'elle produit sur les importations de bovins d'engraissement mexicains.

77. Enfin, il y a au moins des mesures de rechange qui sont raisonnablement disponibles et peuvent contribuer de façon équivalente à la réalisation de l'objectif. La première est une prescription en matière d'étiquetage *volontaire* indiquant le pays d'origine. Une deuxième mesure de rechange consiste à modifier les critères en matière d'étiquetage pour reprendre les critères préexistants (changement de classification tarifaire et transformation, qui incluent tous deux la règle de la transformation substantielle ou du changement de nature).

78. Ainsi, la mesure des États-Unis est incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord OTC.

4. La mesure EPO est incompatible avec l'article 2.4 de l'Accord OTC

79. La mesure EPO n'est pas fondée sur une norme internationale pertinente qui existe, ce qui va à l'encontre de l'obligation prévue à l'article 2.4 de l'Accord OTC.

80. La mesure EPO est incompatible avec l'article 2.4 de l'Accord OTC pour les raisons suivantes: *i)* une norme internationale pertinente existe; *ii)* les États-Unis n'ont pas utilisé cette norme internationale comme base de leur règlement; et *iii)* la norme internationale pertinente n'est pas inefficace ou inappropriée pour réaliser les objectifs légitimes recherchés.

81. CODEX-STAN 1-1985 est la "Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées". C'est une norme parce qu'il correspond à la définition d'une "norme" figurant à l'Annexe 1.2 de l'Accord OTC. Il est pertinent parce qu'il contient des règles pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, y compris des règles concernant le pays d'origine pour l'étiquetage de ces denrées alimentaires, et les morceaux de chair musculaire de bœuf et la viande de bœuf hachée en relèvent. Il est international parce qu'il a été approuvé par un organisme international.

82. Selon CODEX-STAN 1-1985, si un étiquetage indiquant le pays d'origine est jugé nécessaire, la viande produite à partir de bovins qui sont nés au Mexique et qui ont ensuite été élevés et abattus aux États-Unis devrait être étiquetée comme étant originaire des États-Unis. En contradiction directe avec cette norme internationale, la mesure EPO réserve l'étiquette indiquant les États-Unis comme pays d'origine aux morceaux de chair musculaire de bœuf et à la viande de bœuf hachée qui

proviennent de bovins nés, élevés et abattus exclusivement aux États-Unis. Par conséquent, les États-Unis n'ont pas utilisé la norme internationale pertinente comme base de leur règlement.

83. Enfin, si le Groupe spécial conclut que la mesure EPO permet de réaliser un objectif légitime, le Mexique soutient que la règle énoncée dans CODEX-STAN 1-1985 est efficace et appropriée pour réaliser un objectif légitime.

84. Les États-Unis ont dit que l'objectif de la mesure EPO était d'informer les consommateurs et de leur donner des renseignements exacts sur le pays d'origine, aux fins de la prise de décisions d'achat. CODEX-STAN 1-1985 est efficace pour réaliser l'objectif recherché parce qu'il vise à protéger les consommateurs contre les pratiques de nature à induire en erreur, et parce que des renseignements sur le pays d'origine sont fournis au moyen d'une étiquette. Il constitue un moyen approprié d'informer les consommateurs du pays d'origine des marchandises visées parce que les règles concernant le pays d'origine qui y figurent sont spécialement conçues, et donc appropriées, pour atteindre l'objectif consistant à informer les consommateurs du pays d'origine de denrées alimentaires préemballées.

85. Ainsi, la mesure des États-Unis est incompatible avec l'article 2.4 de l'Accord OTC.

5. La mesure EPO est incompatible avec l'article 12.1 et 12.3 de l'Accord OTC

86. La mesure EPO va à l'encontre des obligations des États-Unis au titre de l'article 12.1 et 12.3 de l'Accord OTC, concernant l'octroi d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement.

87. L'obligation énoncée à l'article 12.3 peut être scindée en deux éléments: *i)* l'obligation des États-Unis de tenir compte des besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce du Mexique en tant que pays en développement dans l'élaboration et l'application des règlements techniques; et *ii)* l'obligation des États-Unis de faire en sorte que la mesure EPO ne crée pas d'obstacles non nécessaires aux exportations du Mexique en tant que pays en développement.

88. Aucune de ces deux actions n'a été menée par les États-Unis.

89. Premièrement, pendant le processus d'élaboration de la mesure EPO, le Congrès des États-Unis comme l'USDA ont été informés du fait que cette mesure serait préjudiciable aux importations de bovins d'élevage mexicains. Il ne fait pas de doute que les États-Unis connaissaient les effets négatifs possibles sur les exportations mexicaines de bovins d'élevage. Le Congrès des États-Unis et l'USDA n'ont toutefois pas donné suite à ces observations et n'ont donc fait aucun effort pour tenir compte des besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce du Mexique en tant que pays en développement.

90. Enfin, la mesure EPO a pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce, de sorte que les États-Unis ne se sont pas conformés à leur obligation de faire en sorte que les règlements techniques ne créent pas d'obstacles non nécessaires aux exportations du Mexique en tant que pays en développement Membre.

C. ARTICLE X:3 A) DU GATT DE 1994

91. La mesure EPO est incompatible avec l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce que son application n'a en aucune façon été prévisible et raisonnable. L'application des détails de la mesure a évolué pendant la durée de la règle finale provisoire et de la règle finale, de même que des lignes directrices connexes établies par l'USDA pendant cette période. Ces incertitudes se sont perpétuées

avec la lettre Vilsack. L'application d'une loi ou d'un règlement de cette manière ne peut pas constituer une application uniforme (c'est-à-dire prévisible) et raisonnable.

D. ANNULATION OU REDUCTION EN SITUATION DE NON-VIOLATION: ARTICLE XXIII:1 B) DU GATT DE 1994

92. La mesure EPO annule ou compromet également des avantages résultant pour le Mexique de concessions tarifaires accordées par les États-Unis en ce qui concerne les bovins vivants au terme de cycles multilatéraux successifs de négociations commerciales, d'une manière qui est incompatible avec l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994.

93. Cet article prévoit qu'un Membre peut avoir recours au règlement des différends dans le cadre de l'OMC s'il considère qu'un avantage résultant pour lui directement *ou indirectement* du GATT de 1994 se trouve annulé ou compromis du fait qu'un autre Membre applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du GATT de 1994.

94. Dans la présente affaire, premièrement, les États-Unis ont promulgué et mis en œuvre la mesure EPO au moyen d'une série de mesures incluant des dispositions législatives, des règlements et d'autres indications concernant la mise en œuvre, directives ou annonces de politique publiées en relation avec ces mesures. Une mesure a donc été appliquée.

95. Deuxièmement, en vertu de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994, le Mexique est en droit de s'attendre, pour ses bovins d'engraissement, à un accès au marché des États-Unis correspondant aux concessions tarifaires qui s'appliqueraient, sur la base de la nation la plus favorisée (NPF), entre le Mexique et les États-Unis conformément à l'Accord sur l'OMC. Le Mexique estime que ces concessions tarifaires ne créent pas une garantie quant au volume des échanges, mais créent plutôt des attentes commerciales en ce qui concerne le rapport de concurrence entre les bovins d'engraissement du Mexique et ceux des États-Unis. Il y a donc des avantages résultant pour le Mexique du GATT de 1994.

96. Enfin, compte tenu des faibles taux NPF des États-Unis pour les bovins d'engraissement, le Mexique s'attendait raisonnablement à ce que l'accès au marché des États-Unis pour ses bovins d'engraissement soit virtuellement sans restriction. La mesure EPO a radicalement restreint cet accès d'une manière qui ne pouvait pas avoir été prévue au moment de la conclusion du Cycle d'Uruguay. Elle annule ou compromet donc les avantages résultant du GATT de 1994 que le Mexique a négociés pendant le Cycle.

VI. CONCLUSIONS

97. Compte tenu de ce qui précède, le Mexique a l'honneur de demander au Groupe spécial de constater que les mesures des États-Unis sont incompatibles avec les articles III:4 et X:3 du GATT de 1994 et les articles 2.1, 2.2, 2.4 et 12 de l'Accord OTC. Le Mexique demande également au Groupe spécial de constater que la mesure des États-Unis annule ou compromet aussi des avantages résultant pour lui du GATT de 1994 au sens de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994.

ANNEXE A-3

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

I. INTRODUCTION

1. Les mesures des États-Unis en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine sont le résultat d'un processus législatif et réglementaire qui s'est poursuivi pendant une décennie, suscité par le désir de fournir aux consommateurs des renseignements additionnels sur l'origine de la viande et d'autres produits alimentaires qu'ils achètent au détail. Tout simplement, les consommateurs aux États-Unis veulent mieux savoir d'où viennent leurs aliments.

2. Les prescriptions antérieures des États-Unis en matière d'étiquetage n'exigeaient pas un étiquetage de la viande au niveau du commerce de détail et ne faisaient rien pour atténuer la confusion chez les consommateurs quant à l'origine qui, pour certains produits, était aggravée par le programme d'étiquetage de la qualité appliqué par le Département de l'agriculture des États-Unis ("USDA"). Les dispositions en matière d'étiquetage incluses dans la Loi de 2002 sur l'agriculture, modifiée en 2008, et dans le règlement d'application de 2009, ont été l'aboutissement d'un travail intense visant à concilier les vues de groupes de défense des consommateurs des États-Unis, très favorables à des prescriptions plus strictes en matière d'étiquetage, et les intérêts de la branche de production, qui cherchait à réduire le plus possible les coûts de la mise en conformité. L'historique de l'élaboration de la législation et de la réglementation montre jusqu'où les États-Unis sont allés pour parvenir à un équilibre entre ces intérêts, ainsi que les efforts qui ont été faits pour répondre aux préoccupations des parties intéressées, y compris le Canada et le Mexique, tout en faisant en sorte que les consommateurs des États-Unis reçoivent de meilleurs renseignements sur les produits qu'ils achètent.

3. Les États-Unis ne sont pas les seuls à vouloir fournir aux consommateurs des renseignements sur le pays d'origine. Motivés par l'objectif consistant à informer les consommateurs, de nombreux Membres de l'OMC, y compris le Canada et le Mexique, ont mis en place des régimes d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine, qui s'appliquent à une large gamme de produits.

4. Bien que les prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine soient largement acceptées par les Membres de l'OMC et malgré les efforts consentis par les États-Unis pour élaborer avec soin les mesures EPO, le Canada et le Mexique allèguent qu'elles sont incompatibles avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord OTC et du GATT de 1994, et annulent et compromettent les avantages résultant pour eux du GATT. Pour l'essentiel, les objections formulées par le Canada et le Mexique ne sont rien de plus qu'une tentative visant à réévaluer l'équilibre complexe des intérêts qui a conduit à ces mesures et, par-là même, empêchent les États-Unis de donner à leurs consommateurs des renseignements que peuvent obtenir habituellement les consommateurs dans d'autres Membres de l'OMC.

5. Le Canada et le Mexique cherchent à agir ainsi non *pas* parce que les mesures sont discriminatoires telles qu'elles sont libellées, ni parce qu'elles entraînent une discrimination *de facto* à l'égard de la viande canadienne ou mexicaine, mais parce que certains abattoirs des États-Unis ont, d'après les allégations, modifié certaines politiques relatives à la transformation d'animaux canadiens et mexicains. Pour cette seule raison, ils veulent bouleverser tout le cadre législatif et réglementaire des États-Unis, bien que rien dans les mesures n'oblige les abattoirs à mener les actions que, d'après les allégations, certains ont menées. Le Canada et le Mexique font abstraction du fait que les abattoirs séparaient les animaux avant l'entrée en vigueur des prescriptions en matière d'étiquetage, et que les

mesures ont été conçues pour donner aux participants au marché la plus grande flexibilité possible afin de réduire au minimum les charges imposées aux fournisseurs.

6. En fait, ces actions menées par les abattoirs n'ont pas eu non plus d'incidence appréciable sur le commerce – à vrai dire, les exportations de bovins vers les États-Unis sont en forte hausse en 2010. C'est uniquement en faisant abstraction de facteurs commerciaux fondamentaux sans rapport avec les mesures EPO – la récession économique mondiale, les coûts élevés des aliments pour animaux, les questions liées aux maladies animales, le déclin des stocks et une restructuration du secteur nord-américain du porc – que le Canada et le Mexique peuvent tenter de laisser entendre que les mesures EPO ont une certaine incidence commerciale sur leurs animaux. De fait, il est révélateur qu'en formulant l'allégation (remarquablement peu développée) selon laquelle leurs avantages ont été annulés et compromis, les plaignants ne puissent même ni l'un ni l'autre indiquer comment ils ont été lésés. Le fait que les parties plaignantes n'ont pas avancé d'argument plausible à cet égard montre la faiblesse de la base sur laquelle repose leur argumentation. Les mesures EPO ne soumettent pas à un traitement moins favorable les animaux canadiens et mexicains. Elles permettent de réaliser l'objectif légitime qui consiste à fournir des renseignements aux consommateurs sans restreindre substantiellement le commerce, elles sont appliquées équitablement et elles ont été élaborées et appliquées de manière à tenir compte d'une multitude d'intérêts. Tout au long du processus, les États-Unis ont évalué avec soin des objectifs concurrents – le désir de mieux informer les consommateurs et le désir de limiter l'incidence sur les participants au marché – et ont pris en compte les vues des parties intéressées dans le but de parvenir au juste équilibre. Les mesures EPO reflètent ces objectifs et ne sont pas incompatibles avec les Accords de l'OMC.

II. ARGUMENT JURIDIQUE

7. Le Canada et le Mexique décrivent les mesures en cause comme une "mesure EPO" unique, mais d'après leur définition de cette expression, leur plainte porte sur plusieurs mesures fondamentalement différentes: l'article 10816 de la Loi de 2002 sur l'agriculture, modifiée par l'article 11002 de la Loi de 2008 sur l'agriculture, la règle finale provisoire de 2008, la règle finale de 2009 et la lettre du 20 février 2009 du Secrétaire Vilsack. Le Mexique décrit aussi la règle finale FSIS comme étant un élément additionnel de la "mesure EPO".

8. En agissant ainsi, le Canada et le Mexique masquent le fait que la règle finale provisoire de 2008 n'est pas en vigueur. De plus, la lettre Vilsack (même si elle est considérée comme une mesure des États-Unis) n'est pas visée par les disciplines de l'Accord OTC que, selon ce que les plaignants allèguent, les États-Unis ont violées parce qu'elle n'est pas "obligatoire". Enfin, le Canada et le Mexique font abstraction de différences de fond importantes entre chacun des éléments de la "mesure EPO", ce qui a des conséquences importantes pour leurs allégations juridiques respectives. À titre d'exemple, les arguments du Canada et du Mexique n'abordent pas la question de savoir en quoi la loi, mise à part la règle finale de 2009, est incompatible avec les obligations des États-Unis, et le Mexique n'explique pas non plus en quoi la Règle FSIS est incompatible avec les obligations des États-Unis.

9. En traitant ces mesures comme une "mesure EPO" unique, le Canada et le Mexique tentent d'inclure dans l'analyse du Groupe spécial un document qui n'est pas visé par les engagements pertinents, d'obtenir des constatations sur une mesure qui n'est plus en vigueur et d'éviter de faire valoir leurs arguments en ce qui concerne d'autres mesures. Au lieu d'évaluer ces documents collectivement, le Groupe spécial devrait évaluer chacun d'eux sur le fond, selon l'approche suivie dans des différends antérieurs.

III. LES MESURES EPO NE SONT PAS INCOMPATIBLES AVEC L'ACCORD OTC

10. Le Canada et le Mexique parlent longuement de la lettre Vilsack lorsqu'ils font valoir que la "mesure EPO" est incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord OTC. Toutefois, la lettre Vilsack ne correspond pas à la définition d'un "règlement technique" – selon ses termes mêmes, son respect n'est pas obligatoire. Il ressort des suggestions qui sont décrites dans la lettre Vilsack que le Secrétaire recommande simplement que la branche de production "adopte *volontairement* [des] pratiques ... afin d'informer de manière adéquate les consommateurs de la provenance des produits alimentaires". De plus, la lettre Vilsack ne prévoit aucun mécanisme visant à faire en sorte que les sociétés suivent les suggestions qui y sont mentionnées. Le Canada et le Mexique tentent de faire passer la remarque du Secrétaire selon laquelle il "examinera [] attentivement si des modifications devront être apportées à la règle pour réaliser l'intention du Congrès" pour un élément de preuve dénotant le prétendu "caractère obligatoire" de la lettre, mais cette affirmation découle simplement du fait que l'USDA (comme tout autre organisme de réglementation) a le pouvoir de revoir les règles qu'il a élaborées. Enfin, le Canada et le Mexique ne présentent pas d'éléments de preuve démontrant que la branche de production suit les suggestions formulées dans la lettre.

11. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article 2.1 de l'Accord OTC. Pour démontrer qu'une mesure est incompatible avec cette obligation, la partie plaignante doit démontrer: 1) que la mesure est un règlement technique; 2) que les produits importés et les produits nationaux en cause sont des produits "similaires"; 3) que les produits importés reçoivent un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits nationaux "similaires"; et 4) que ce traitement est pour ce qui concerne le règlement technique.

12. Comme cela vient d'être dit, la lettre Vilsack n'est pas un règlement technique. En ce qui concerne la loi EPO de 2002, modifiée, la règle finale de 2009 et la Règle FSIS, les prescriptions qui y sont énoncées prévoient un étiquetage au niveau du commerce de détail indiquant le pays d'origine des viandes de bœuf et de porc, que le produit soit importé ou élaboré dans le pays. De plus, le Canada et le Mexique n'abordent même pas le fait que les mesures EPO s'appliquent à la viande et non aux animaux.

13. Même s'il était approprié d'évaluer la compatibilité d'une mesure avec l'article 2.1 sur la base d'éléments de preuve concernant un produit non réglementé par cette mesure, le Canada et le Mexique n'ont pas montré que les mesures EPO soumettaient les animaux à un traitement moins favorable. Ces mesures prescrivent que la viande porte une étiquette indiquant l'origine, ou que les animaux dont provient la viande soient nés et aient été élevés et abattus.

14. Au lieu d'affirmer que les mesures EPO, telles qu'elles sont libellées, soumettent à un traitement différent les viandes de bœuf et de porc canadiennes et mexicaines, le Canada et le Mexique allèguent que les mesures ont modifié les conditions de concurrence au détriment de leurs animaux. L'affirmation selon laquelle les mesures exigent que les transformateurs des États-Unis séparent leurs chaînes de production est au centre de leur argument. De plus, les plaignants allèguent que les transformateurs des États-Unis ont évité les coûts liés à la séparation en refusant des animaux étrangers. Ces arguments ne résistent pas à l'examen.

15. En droit et en fait, les mesures EPO n'exigent pas des transformateurs des États-Unis qu'ils pratiquent la séparation. Les exploitations d'engraissement et les abattoirs peuvent se conformer aux prescriptions de la loi de la manière qui leur convient, quelle qu'elle soit. En fait, la règle finale de 2009 précisait que les usines de transformation pouvaient se conformer à la loi de multiples façons, qui pouvaient ou non inclure la séparation.

16. Non seulement il n'y a rien dans ces mesures qui exige une séparation, mais la flexibilité qui y est ménagée réduit la probabilité que les animaux doivent être séparés pour que la loi soit respectée. À titre d'exemple, la règle finale de 2009 ménage aux transformateurs une grande flexibilité, qui leur permet de mélanger des morceaux de chair musculaire provenant de différentes sources et d'apposer la même étiquette sur toute la viande qu'ils ont transformée. Les détaillants peuvent utiliser une étiquette de catégorie B ou C lorsque différentes combinaisons de viande des catégories A, B et C sont mélangées pendant une même journée de production.

17. Même si un transformateur des États-Unis ne profitait pas de ces flexibilités et choisissait de séparer les animaux ou de n'accepter qu'un seul type d'animaux, rien dans ces mesures n'exigerait qu'il privilégie les animaux des États-Unis. Un transformateur pourrait aisément consacrer sa chaîne de transformation à des animaux canadiens ou mexicains au lieu d'animaux des États-Unis, et quand même parfaitement respecter les mesures EPO.

18. En conclusion, un abattoir dispose de plusieurs options pour respecter les mesures EPO sans pratiquer la séparation. Il peut: 1) transformer des bovins d'origine exclusivement nationale; 2) transformer des bovins d'origine exclusivement étrangère; 3) transformer des bovins nationaux et des bovins importés pendant la même journée de production lorsqu'il produit des morceaux de chair musculaire; ou 4) transformer des bovins et de la viande d'origines diverses lorsqu'il produit de la viande hachée.

19. Bien qu'aucune des mesures EPO n'exige la séparation, le Canada et le Mexique font valoir que cette pratique est largement répandue et a eu un effet préjudiciable sur leurs produits. Ils allèguent également que plusieurs abattoirs refusent totalement leurs animaux.

20. À titre de question liminaire, il n'apparaît pas clairement que ce qu'affirment le Canada et le Mexique soit exact. De plus, les éléments de preuve auxquels ils font référence montrent que quatre des cinq plus grands transformateurs de bovins et quatre des cinq plus grands transformateurs de porcs continuent d'accepter des bovins étrangers dans certaines de leurs usines. Conjointement, ces usines ont une capacité plus que suffisante pour transformer toutes les exportations du Canada et du Mexique. Les éléments de preuve présentés par le Canada indiquent également que de nombreux producteurs profitent des flexibilités ménagées par la loi pour continuer de transformer des animaux nationaux et étrangers sans pratiquer la séparation.

21. Le Canada et le Mexique font également abstraction du fait que certains transformateurs des États-Unis séparaient leurs chaînes de transformation avant la mise en œuvre de la règle finale de 2009. Cette séparation préexistante affaiblit l'argument du Canada et du Mexique voulant que les mesures EPO aient engendré des coûts élevés de mise en conformité pour les transformateurs qui manipulent leurs animaux en exigeant qu'ils séparent leurs chaînes de production. Elle démontre également que certains acteurs du marché ont des raisons de séparer les produits qui n'ont rien à voir avec les mesures EPO.

22. Outre qu'ils affirment de manière inexacte que les mesures EPO exigent une séparation, le Canada et le Mexique font valoir que ces mesures "créent des incitations" à pratiquer la séparation pour la branche de production des États-Unis, et citent le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* pour faire valoir que cela est suffisant pour prouver que les mesures prévoient un traitement moins favorable. Or, le rapport *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* n'étaye pas cette position. La mesure en cause dans cette affaire créait un double système de vente au détail pour la viande de bœuf nationale et la viande de bœuf étrangère, de sorte que la mesure elle-même imposait aux détaillants "la nécessité *légale* d'opérer [un] choix" entre le produit national et le produit importé. En l'espèce, les plaignants font valoir que la législation des États-Unis conduit à une nécessité *commerciale* de séparer les produits. Or, le fait que

certaines sociétés ne pratiquent pas la séparation démontre que cela n'est pas nécessaire sur le plan commercial, et certainement pas sur le plan juridique. Les transformateurs peuvent accepter les deux types de viandes, et c'est ce qu'ils ont fait, en séparant ou non les produits.

23. Quand bien même le Canada et le Mexique pourraient prouver que certains producteurs ont commencé à pratiquer la séparation après l'adoption des mesures EPO, cela n'établirait pas l'existence d'un traitement moins favorable parce que cette décision aurait résulté de circonstances sans rapport avec ces mesures. Il apparaît que le Canada et le Mexique reconnaissent tous deux que toute décision des transformateurs des États-Unis de modifier leurs pratiques de production résulte en grande partie des parts de marché relativement faibles des parties plaignantes.

24. Enfin, les données relatives aux échanges n'étayent pas la conclusion selon laquelle les mesures EPO ont eu un effet défavorable sur le bétail canadien et mexicain. Les exportations de bovins canadiens et mexicains étaient proches de leurs moyennes sur dix ans en 2009 et devraient augmenter en 2010. Les prix des bovins canadiens et mexicains devraient également augmenter. De même, les prix des porcs canadiens sont en hausse depuis la fin de 2009. Si les exportations de porcs canadiens se situent encore à des niveaux peu élevés, c'est à cause de la restructuration substantielle de la branche de production, qui a neutralisé la dynamique positive suscitée par d'autres facteurs.

25. La mesure dans laquelle les conditions économiques pour le bétail canadien et mexicain étaient positives en 2008 et en 2009 résulte de facteurs sans rapport avec l'EPO qui en sont la cause. Les volumes et les prix des exportations de bovins canadiens et mexicains ont subi l'incidence de la récession, des coûts des aliments pour animaux, des frais de transport, des fluctuations monétaires, des conditions météorologiques et des maladies animales. La conjoncture récente du marché des porcs canadiens est la suite logique de la restructuration substantielle de la branche de production, de la récession, d'une diminution des stocks, du coût élevé des aliments pour animaux, des fluctuations monétaires et du H1N1. Une analyse de l'USDA démontre que le déclin des exportations canadiennes de bovins et de porcs vers les États-Unis en 2008 et 2009 est attribuable à des facteurs autres que la règle finale de 2009. En particulier, l'analyse de l'USDA montre que la récession économique est plus probablement la cause de ce déclin temporaire des importations que la règle finale de 2009.

26. Les études citées par le Canada et le Mexique pour démontrer que les conditions du marché en 2008 et 2009 auraient été plus favorables si la règle finale de 2009 n'avait pas été mise en œuvre sont entachées d'erreurs. Le rapport Informa souffre de quatre grandes faiblesses: 1) des méthodes non transparentes; 2) le fait de ne pas avoir tenu compte du fait que la séparation était déjà pratiquée; 3) le fait de ne pas avoir tenu compte de l'incidence des flexibilités ménagées dans la règle finale de 2009; et 4) des conclusions peu plausibles compte tenu des tendances du marché. Les deux modèles élaborés par M. Daniel Sumner sont également entachés d'erreurs. La pièce CDA-78 repose sur les résultats non corroborés et entachés d'erreurs du rapport Informa. De même, la pièce CDA-79 ne tient pas compte de facteurs essentiels qui ont influé sur les marchés du bétail nord américains pendant cette période mouvementée, se fonde à tort sur l'utilisation de variables muettes pour expliquer des changements complexes dans les écarts de prix entre le Canada et les États-Unis et les importations de bétail par les États-Unis, et renferme d'autres erreurs méthodologiques.

27. Les arguments avancés par le Canada et le Mexique au sujet des mesures EPO font également abstraction d'une réalité fondamentale en matière de réglementation: chaque fois que les pouvoirs publics adoptent une nouvelle loi ou un nouveau règlement technique, il peut s'ensuivre des coûts de mise en conformité élevés pour la branche de production, voire des coûts plus élevés pour certains acteurs du marché que pour d'autres. Cela ne veut pas dire que la mesure "modifie les conditions de concurrence" de manière à prévoir un traitement moins favorable. En fait, dans la mesure où ils existent, les "coûts" mentionnés par le Canada et le Mexique sont, tout au plus, de simples coûts de

transition et de mise en conformité – des coûts qui apparaissent habituellement chaque fois que les pouvoirs publics mettent en œuvre un nouveau règlement.

28. Le Canada et le Mexique mentionnent en outre l'"incertitude" administrative et politique alléguée entourant l'adoption et la mise en œuvre des mesures EPO. De façon incongrue, ces critiques semblent viser le caractère transparent du processus de réglementation des États-Unis, qui a ménagé aux parties prenantes de nombreuses possibilités d'apporter leur contribution, et les changements qui ont été faits pour tenir compte de cette contribution lors de l'élaboration de la règle finale de 2009. Du reste, le Canada et le Mexique ne trouvent rien dans le processus qui a désavantagé les produits importés par rapport aux produits nationaux.

29. Enfin, si la loi EPO et la règle finale de 2009 contiennent des prescriptions en matière d'étiquetage qui "se rapportent" à l'étiquetage de la viande de bœuf et de porc, celles-ci ne sont pas "pour ce qui concerne" l'étiquetage du bétail. Par conséquent, le Groupe spécial n'a pas besoin d'examiner si les mesures EPO ont soumis le bétail canadien et mexicain à un traitement moins favorable parce que ces mesures ne s'appliquent pas pour ce qui concerne ces produits.

30. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article 2.2 de l'Accord OTC. Les États-Unis ont adopté ces mesures pour atteindre l'objectif légitime consistant à fournir des renseignements aux consommateurs, renseignements qui, entre autres choses, contribuent à empêcher chez les consommateurs toute confusion liée à l'utilisation des étiquettes de l'USDA indiquant la qualité. De plus, les mesures EPO ont été élaborées et modifiées avec soin dans le cadre des processus législatif et réglementaire pour faire en sorte qu'elles ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre leur objectif.

31. Pour déterminer l'objectif des mesures EPO, le Groupe spécial devrait commencer par le texte des mesures et examiner "leur conception, leurs principes de base et leur structure révélatrice". Le texte de la règle finale de 2009 indique clairement que l'objectif visé est de donner aux consommateurs des renseignements sur les aliments qu'ils achètent au détail. Un certain nombre d'aspects de la conception et de la structure des mesures confirment ce but. Dans le cas de la viande, le Congrès a déterminé que les détaillants devraient fournir aux consommateurs des renseignements sur le pays dans lequel a été abattu l'animal dont provient la viande et sur l'endroit où l'animal est né et a été élevé s'il a été abattu aux États-Unis. Le Congrès a déterminé que cela était nécessaire pour diminuer la probabilité de confusion chez les consommateurs quant à l'origine de la viande dans les cas où l'animal a été abattu aux États-Unis. Sans cette prescription, la viande provenant d'animaux ayant passé toute leur vie à l'extérieur des États-Unis et n'ayant séjourné que brièvement aux États-Unis avant l'abattage aurait encore pu être étiquetée comme un produit des États-Unis. En lisant l'étiquette, un consommateur pouvait raisonnablement supposer que la viande qu'il achetait provenait d'une vache qui avait passé la majeure partie de sa vie aux États-Unis. Par ailleurs, ce produit porterait également une étiquette de l'USDA indiquant la qualité, ce qui renforcerait encore l'impression erronée que la viande provenait d'un animal "des États-Unis". L'objectif des mesures EPO apparaît aussi de façon évidente dans d'autres éléments de leur conception, comme les prescriptions en matière de tenue de registres et les amendes visant à garantir l'exactitude des renseignements sur l'origine fournie au consommateur.

32. La gamme de marchandises visées par les mesures EPO n'étaye la conclusion selon laquelle l'objectif de ces mesures n'est pas l'information des consommateurs. Les mesures EPO visent des produits qui représentent plus de 90 pour cent des produits carnés qui sont consommés par les Américains et exigent que tous les fruits et légumes vendus au détail soient étiquetés. Le fait qu'une mesure ne vise pas tous les produits imaginables dans un secteur pour lequel la recherche du même objectif serait légitime ne prouve pas que la mesure est protectionniste, pas plus que le fait qu'un Membre a adopté des prescriptions en matière d'étiquetage pour un secteur et non pour un autre. En

fait, l'application des mesures EPO à bien d'autres produits que la viande de bœuf et de porc milite contre une constatation selon laquelle leur but est le protectionnisme dans le secteur de l'élevage.

33. Le Canada et le Mexique font valoir que l'intention protectionniste de l'EPO est attestée par le fait qu'il est plus probable que les marchandises visées soient exposées à la concurrence des importations que celles qui ne sont pas visées. Toutefois, en faisant valoir cet argument, le Canada et le Mexique font abstraction de ce qui est évident, à savoir que si l'objectif d'une mesure est de fournir aux consommateurs des renseignements sur la provenance des aliments qu'ils achètent, ces renseignements sont le plus utile précisément lorsque les consommateurs ont la possibilité de faire un choix parmi un éventail de produits nationaux et de produits importés. S'il n'y a pas de concurrence des importations pour un produit donné, il est moins impératif d'exiger une étiquette indiquant l'origine parce qu'il est moins probable que celle-ci fournira de quelconques renseignements additionnels aux consommateurs ou contribuera à dissiper la confusion chez ceux-ci.

34. Cela mis à part, les données que le Canada et le Mexique mentionnent sont trompeuses. En ce qui concerne les marchandises omises, il apparaît que le Canada cite uniquement les statistiques d'importations qui étayent sa théorie en faisant abstraction de celles qui ne le font pas. Et même dans le groupe des marchandises visées, aucun schéma ne ressort. Certaines marchandises visées font face à une forte concurrence, d'autres non.

35. Les décisions du Congrès d'appliquer les prescriptions uniquement aux détaillants qui vendent des fruits et des légumes frais pour une valeur supérieure à 230 000 dollars et d'exempter certains produits alimentaires transformés n'étaient pas non plus irrationnelles, ni motivées par le protectionnisme. Elles ont été prises pour contribuer à réduire les coûts de la mise en conformité à la fois pour les producteurs étrangers et les producteurs nationaux.

36. Enfin, l'argument du Mexique selon lequel les mesures EPO ont été adoptées dans un but protectionniste parce que les États-Unis avaient déjà mis en place d'autres mesures visant l'information des consommateurs ne résiste pas à l'examen. Premièrement, ces prescriptions ne garantissaient pas que les consommateurs disposeraient de renseignements exacts sur certains produits alimentaires, y compris la viande, au niveau du commerce de détail. Deuxièmement, il n'y a rien de fondamentalement protectionniste dans le fait d'adopter plus d'une mesure pour atteindre le même objectif. Troisièmement, le programme existant d'approbation préalable des étiquettes du FSIS dans le cadre duquel les usines de conditionnement et de transformation pouvaient faire une demande d'approbation pour l'utilisation d'une étiquette "Produit des États-Unis" était un programme volontaire qui ne garantissait pas que les consommateurs recevraient des renseignements adéquats au sujet de la plupart des produits agricoles qu'ils achetaient.

37. Le Canada et le Mexique fondent également leurs allégations relatives à l'intention "protectionniste" des mesures EPO sur quelques déclarations faites par certains groupes et législateurs. En s'appuyant sur ces déclarations, le Mexique et le Canada simplifient à l'excès le débat d'orientation national qui a eu lieu sur l'EPO aux États-Unis et font abstraction du grand nombre de parties intéressées qui ont participé au processus législatif et réglementaire qui a duré plusieurs années, tout en essayant de deviner l'intention des mesures en cause en se fondant sur une sélection arbitraire de participants plutôt que sur le texte lui-même.

38. Premièrement, le secteur de la viande des États-Unis s'est *opposé* à l'inclusion des viandes de bœuf et de porc dans la liste des marchandises visées par la loi. Ainsi, dans la mesure où le Canada et le Mexique laissent entendre que le champ d'application de la loi met en évidence les visées protectionnistes de la branche de production des États-Unis dans son ensemble, ils ont tout simplement tort. Deuxièmement, les principaux auteurs de la législation ont maintes fois fait état du fait que l'objectif de la législation était le désir d'informer les consommateurs. Troisièmement, le

Canada et le Mexique font abstraction des centaines d'observations reçues pendant le processus d'élaboration des règles, qui provenaient de nombreux consommateurs et groupes de consommateurs tous favorables aux mesures.

39. L'article 2.2 interprété dans le contexte du préambule de l'Accord OTC laisse à chaque Membre le soin de décider des objectifs légitimes qu'il désire rechercher et du niveau auquel il souhaite les rechercher. Cette disposition contient une liste non exhaustive d'objectifs légitimes, comme le confirme l'emploi de l'expression "entre autres". Le texte montre que des objectifs autres que ceux qui sont expressément mentionnés à l'article 2.2 peuvent être "légitimes". De plus, l'un des objectifs légitimes spécifiquement mentionnés est "la prévention des pratiques de nature à induire en erreur", qui est étroitement lié à l'information des consommateurs.

40. Ni le Canada ni le Mexique n'affirment que l'information des consommateurs ne peut pas constituer un objectif légitime. Le Canada ne nie pas que le fait d'informer les consommateurs est un objectif légitime, et les arguments du Mexique ne résistent pas à l'examen. Dans la mesure où le Mexique laisse entendre que l'information des consommateurs n'est jamais un objectif légitime lorsque les renseignements fournis se rapportent à l'origine, il paraîtrait remettre en question tous les systèmes d'étiquetage obligatoires indiquant le pays d'origine qui sont appliqués par les Membres, y compris ses propres programmes. De plus, dans la mesure où le Mexique affirme que les renseignements exigés par les mesures EPO peuvent être distingués de ceux qui sont exigés dans le cadre d'autres programmes d'étiquetage indiquant l'origine, il n'offre aucune base sérieuse permettant d'établir une telle distinction.

41. L'adoption des mesures EPO a également "réalisé" l'objectif des États-Unis en fournissant à des millions de consommateurs des États-Unis des renseignements sur l'origine des produits qu'ils achètent au détail lorsque ces renseignements n'étaient pas disponibles auparavant. Bien que les mesures EPO ne couvrent pas chaque scénario imaginable selon lequel un consommateur achète des aliments, cela ne veut pas dire qu'elles ne permettent pas de réaliser leur objectif. Après tout, l'article 2.2 ne prescrit pas qu'un Membre recherche un objectif dans la mesure maximale possible sans tenir compte des coûts ou d'autres facteurs. En fait, lorsqu'ils ont élaboré les mesures EPO, le Congrès et l'USDA ont dû parvenir à un équilibre entre des intérêts concurrents. D'une part, ils ont tenté de concevoir des mesures qui fournissaient aux consommateurs le plus de renseignements possible sur l'origine. D'autre part, ils voulaient faire en sorte que le coût du respect de ces mesures n'impose pas une charge trop lourde aux producteurs ou détaillants étrangers ou nationaux. En conséquence, le Congrès et l'USDA ont prévu un ensemble de flexibilités et d'exceptions pour réduire les coûts de la mise en conformité sans compromettre l'objectif plus général.

42. Bien que le Canada et le Mexique affirment que les étiquettes pour la viande prescrites par les mesures EPO "prêtent à confusion" et ne peuvent pas être considérées comme permettant de réaliser un objectif d'information des consommateurs, ils n'ont pas avancé d'éléments de preuve démontrant que le système actuel d'étiquetage avait créé ou créerait une quelconque confusion chez les consommateurs. Au contraire, l'étiquetage EPO de la viande indique les faits relatifs à l'origine de ces produits bien plus exactement que les étiquettes dont disposaient les consommateurs auparavant.

43. L'article 2.2 de l'Accord OTC dispose que les règlements techniques ne seront pas "plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire" pour réaliser un objectif légitime. Compte tenu du sens ordinaire de l'article 2.2 et de son contexte pertinent, pour qu'un Membre de l'OMC montre que le règlement technique d'autres pouvoirs publics est plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire aux fins de la deuxième phrase de l'article 2.2 de l'Accord OTC, le Membre plaignant doit montrer, premièrement, qu'il y a une autre mesure dont les pouvoirs publics peuvent raisonnablement disposer. Deuxièmement, cette mesure doit permettre de réaliser les objectifs légitimes des pouvoirs publics. Enfin, la mesure doit être *sensiblement* moins restrictive pour le commerce.

44. Le Canada et le Mexique suggèrent que les États-Unis adoptent un programme d'étiquetage volontaire. Un tel programme ne permet pas de réaliser l'objectif consistant à fournir aux consommateurs des renseignements sur le pays d'origine concernant un large éventail de produits vendus au détail. De fait, avant de mettre en œuvre les prescriptions en matière d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine de la viande, les États-Unis ont essayé cette option sans succès. Le principal problème avec l'étiquetage volontaire tient au fait que de nombreuses entreprises ne décideront pas volontairement d'étiqueter leurs produits pour en indiquer l'origine lorsque cette option est offerte.

45. Le Canada et le Mexique suggèrent également que les États-Unis adoptent un système d'étiquetage de la viande fondé sur la transformation substantielle. Cette possibilité ne permettrait pas de réaliser l'objectif des États-Unis parce que les consommateurs ne seraient pas renseignés sur l'endroit où sont effectuées les différentes étapes de la transformation. Les États-Unis ont déterminé que cela devait être un élément fondamental de tout régime d'étiquetage en raison de la confusion créée chez les consommateurs en ce qui concerne les produits importés pour abattage immédiat. De fait, les consommateurs ne s'attendent pas à ce que la viande provenant d'un animal qui a passé toute sa vie dans un pays étranger avant d'entrer aux États-Unis pour un laps de temps très court avant l'abattage soit étiquetée comme étant originaire des États-Unis. De même, dans le cas des animaux qui ont passé de longues périodes de leur vie à la fois aux États-Unis et dans un pays étranger, une étiquette indiquant que les États-Unis sont le pays d'origine ne fournit pas de renseignements complets. Dès lors, les consommateurs auraient des renseignements incomplets et trompeurs, et seraient beaucoup moins informés que dans le cadre du système prévu par les mesures EPO.

46. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article 2.4 de l'Accord OTC. Le Mexique fait valoir qu'elles sont incompatibles avec cette disposition parce qu'elles ne sont pas fondées sur CODEX-STAN 1-1985. Pour constituer une norme internationale, la norme doit être adoptée par un organisme auquel peuvent adhérer les organismes compétents de tous les Membres et qui fonctionne par consensus. Il est possible que CODEX-STAN 1-1985 puisse être considérée comme une telle norme, mais le Mexique a la charge de démontrer que c'est le cas.

47. Même en supposant pour les besoins de l'argumentation que CODEX-STAN 1-1985 est une "norme internationale pertinente" et que les États-Unis n'ont pas fondé les mesures EPO sur cette norme, l'allégation du Mexique est sans fondement parce que, dans la mesure où cette norme porte sur la fourniture de renseignements sur le pays d'origine d'un produit sur la base de la règle de la transformation substantielle, elle ne permettrait pas de réaliser l'objectif légitime recherché par les États-Unis, à savoir informer les consommateurs, et, de ce fait, constituerait un moyen inefficace et inapproprié de réaliser l'objectif des mesures EPO.

48. Dans la mesure où CODEX-STAN 1-1985 porte sur la fourniture de renseignements sur le pays d'origine sur la base de la règle de la transformation substantielle pour tous les produits, elle ne fournirait pas aux consommateurs des renseignements utiles sur l'origine des produits en cause dans le présent différend. En ce qui concerne la viande, la règle de la transformation substantielle signifierait que la viande provenant d'une vache née et élevée au Canada ou au Mexique serait étiquetée comme étant un produit des États-Unis simplement parce qu'elle a franchi la frontière pour une seule journée afin d'être abattue. Cela rend la règle "inefficace" parce que celle-ci n'a pas pour fonction de permettre d'atteindre l'objectif légitime recherché. La règle de la transformation substantielle n'est pas non plus "appropriée" puisque le type de renseignements fournis est trompeur dans certains cas.

49. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article 12.1 et 12.3 de l'Accord OTC. Le Mexique ne fait pas valoir que les États-Unis ont violé de manière indépendante l'article 12.1; il apparaît plutôt que son argument repose sur le postulat que les États-Unis ont agi d'une manière

incompatible avec l'article 12.3 de l'Accord et, de ce fait, ont également agi d'une manière incompatible avec l'article 12.1.

50. Pour établir une violation de l'article 12.3, la partie plaignante doit démontrer: 1) qu'elle est un pays en développement; 2) que l'autre Membre n'a pas tenu compte des besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce de cette partie pendant l'élaboration et l'application d'un règlement technique; et 3) que le Membre n'a pas tenu compte de ces besoins *pour* faire en sorte que le règlement technique ne crée pas d'obstacles non nécessaires aux exportations.

51. Le Mexique ne s'est acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait pour aucun de ces éléments. Même en supposant pour les besoins de l'argumentation qu'il est un pays en développement, il n'a pas démontré que les États-Unis n'avaient pas tenu compte de l'un ou de plusieurs des besoins spéciaux du Mexique dans l'élaboration et l'application des mesures EPO. Au contraire, les États-Unis ont ménagé au Mexique de nombreuses possibilités de formuler des observations formelles sur l'élaboration de la réglementation et ont tenu des réunions avec celui-ci pour débattre de l'établissement des règles. De plus, les changements apportés aux mesures EPO sont compatibles avec les suggestions faites par le Mexique pendant le processus de réglementation sur les façons de réduire au minimum l'incidence des mesures sur le commerce et de faciliter le respect des prescriptions en matière d'étiquetage qui y sont prévues.

52. En outre, le Mexique, dans son argument selon lequel les États-Unis ont violé l'article 12.3 parce que les mesures EPO ont créé un obstacle non nécessaire au commerce, applique la mauvaise norme juridique. L'article 12.3 de l'Accord OTC prescrit que les Membres tiennent compte des besoins des pays en développement Membres dans "l'élaboration et l'application" d'une mesure, "*pour*" faire en sorte que ces mesures ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Cela veut dire que les Membres doivent examiner les besoins spéciaux des pays en développement lorsqu'ils élaborent des règlements techniques dans le but de faire en sorte que leurs règlements ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce, ce que les États-Unis ont fait. L'article 12.3 n'interdit pas en fait la création d'obstacles non nécessaires au commerce. Cette obligation est énoncée à l'article 2.2 de l'Accord OTC et, comme cela a été démontré, la loi EPO et la règle finale ne sont pas incompatibles avec cette obligation.

IV. LES MESURES EPO NE SONT PAS INCOMPATIBLES AVEC LE GATT DE 1994

53. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article III:4 du GATT. Pour démontrer qu'un Membre a agi d'une manière incompatible avec l'article III:4, une partie plaignante doit établir trois éléments: 1) les produits importés et les produits nationaux sont des "produits similaires"; 2) la mesure en question est "une loi, un règlement ou une prescription" affectant "la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur" des produits importés; et 3) les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que les produits nationaux "similaires". Les arguments du Canada et du Mexique ne satisfont pas à ces éléments.

54. Le Canada et le Mexique n'ont pas démontré que le bétail canadien et mexicain et le bétail des États-Unis étaient des produits similaires au sens de l'article III:4 du GATT. De plus, les parties plaignantes n'ont même pas fait valoir d'arguments au sujet des viandes de bœuf et de porc.

55. La lettre que le Secrétaire Vilsack a adressée aux représentants de la branche de production n'est pas "une loi, un règlement ou une prescription" affectant la vente, la mise en vente, l'achat, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur de bétail ou de viandes de bœuf et de porc importés au sens de l'article III:4 du GATT, et le Canada et le Mexique n'expliquent pas non plus pourquoi ils estiment que la lettre Vilsack peut être considérée comme telle. La lettre n'est manifestement pas une "loi" ou un "règlement". Ce n'est pas non plus une "prescription". La branche de production n'est pas

"juridiquement contrainte" de donner suite aux suggestions faites dans la lettre Vilsack, qui sont facultatives vu leur libellé. De plus, la lettre Vilsack n'inclut pas de suggestions que les sociétés peuvent "accepter volontairement afin d'obtenir du gouvernement un avantage". Le Canada et le Mexique allèguent que la branche de production tirerait profit de "n'être pas assujettie à un règlement peut-être plus strict et de plus vaste portée à l'avenir". Toutefois, la lettre ne contient pas d'engagement de ne pas réglementer, et le Secrétaire n'a pas le pouvoir légal d'empêcher le Congrès (ou un futur Secrétaire) de modifier les prescriptions en matière d'étiquetage ou d'exiger des dispositions réglementaires additionnelles.

56. Le Canada et le Mexique n'ont pas non plus démontré que la loi et la règle finale de 2009 soumettaient leur bétail à un traitement moins favorable que celui qui était accordé au bétail des États-Unis. Les États-Unis ne répéteront pas, sur ce point, les arguments qui ont déjà été formulés dans le contexte de l'article 2.1 de l'Accord OTC.

57. Les mesures EPO ne sont pas incompatibles avec l'article X:3 a) du GATT de 1994. L'allégation tout entière formulée par le Canada au titre de l'article X repose sur son allégation selon laquelle la lettre Vilsack constitue une application déraisonnable des lois EPO parce qu'elle "menaçait", d'après les allégations, les personnes morales et physiques des États-Unis qui n'allaient pas au-delà des termes de la loi et de la règle finale de 2009 et n'entreprenaient pas "volontairement" certaines actions. Le Mexique formule un argument semblable, à savoir que l'application des mesures EPO est non uniforme et déraisonnable parce que la lettre Vilsack a créé des incertitudes au sujet de l'application des mesures.

58. La lettre Vilsack ne relève pas du champ d'application de l'article X:3 a). L'article X:3 a) régit la manière dont les Membres de l'OMC "appliquent" leurs lois, règlements, décisions judiciaires et administratives visés au paragraphe premier. L'Organe d'appel a interprété le terme *"administer"* (appliquer) comme signifiant "donner concrètement effet" aux mesures mentionnées au paragraphe 1 de l'article X ou "appliquer" ces mesures. La lettre Vilsack ne s'"applique" pas aux mesures EPO ni ne leur donne "concrètement effet".

59. Le Mexique allègue que l'application des mesures EPO a été non uniforme à cause des modifications apportées à la règle au fil du temps. Même en supposant pour les besoins de l'argumentation que la lettre Vilsack relève du champ d'application de l'article X:3 a), le Mexique n'a pas présenté d'éléments de preuve pour démontrer que la loi ou la règle finale de 2009 avait été appliquée d'une manière qui a affecté des personnes dans des situations semblables d'une manière non uniforme. Les États-Unis ont toujours maintenu un ensemble unique de règlements pour mettre en œuvre la loi EPO, et ces règlements ont été appliqués d'une manière uniforme.

60. Le Canada et le Mexique n'ont pas non plus établi que les mesures EPO étaient appliquées d'une manière déraisonnable. En fait, ils n'ont même pas présenté d'éléments de preuve établissant que le comportement de l'USDA en ce qui concerne l'application des mesures EPO avait été déraisonnable de quelque manière que ce soit. Premièrement, comme la lettre Vilsack n'applique pas les mesures EPO, les plaignants ont tort de faire valoir que cette lettre constitue une application "déraisonnable" de ces mesures. Deuxièmement, le Mexique n'a produit aucun élément de preuve indiquant que de quelconques décisions prises concernant les règlements d'application tels qu'ils ont été élaborés pendant le processus étaient "irrationnelles" ou "absurdes".

V. LES MESURES EPO N'ANNULENT NI NE COMPROMETTENT LES AVANTAGES RÉSULTANT POUR LE CANADA ET LE MEXIQUE DES ACCORDS DE L'OMC

61. L'article XXIII:1 b) établit trois éléments dont une partie plaignante est tenue de démontrer l'existence pour invoquer valablement l'article XXIII:1 b): 1) application d'une mesure par un

Membre de l'OMC; 2) existence d'un avantage résultant du GATT de 1994; et 3) annulation ou réduction de cet avantage du fait de l'application de la mesure.

62. Le Canada et le Mexique ont la charge de démontrer que leurs avantages sont annulés ou compromis et doivent "fournir une justification détaillée" de leurs allégations en situation de non violation. C'est également au Canada et au Mexique qu'il incombe de prouver que les mesures des États-Unis ne pouvaient pas raisonnablement avoir été prévues au moment où les concessions tarifaires pertinentes ont été négociées et que les mesures contestées ont directement bouleversé le rapport de concurrence entre les produits nationaux et les produits importés qui existait du fait des concessions tarifaires pertinentes. La façon expéditive dont le Canada et le Mexique ont traité ces éléments ne permet pas d'établir même *prima facie* que les mesures EPO ont annulé ou compromis toutes attentes légitimes qu'ils avaient à juste titre.

63. Premièrement, ni le Canada ni le Mexique n'expliquent comment un avantage tarifaire résultant pour eux directement ou indirectement du GATT de 1994 est annulé ou compromis alors que leur commerce ne repose pas, en fait, sur une concession tarifaire dans le cadre du GATT de 1994: chacun reconnaît que c'est une concession tarifaire prévue dans l'ALENA qui leur donne l'accès au marché. Deuxièmement, le Canada et le Mexique affirment, sans l'étayer, qu'ils sont en droit de s'attendre à un accès au marché des États-Unis pour leurs bovins vivants (et, pour le Canada, pour ses porcs vivants) correspondant aux concessions tarifaires "qui s'appliqueraient, sur une base NPF … au titre de l'Accord sur l'OMC". Même en supposant pour les besoins de l'argumentation que cette allégation est recevable, ni le Canada ni le Mexique n'indiquent spécifiquement quelle concession tarifaire incorporée dans le GATT de 1994 donne lieu, d'après les allégations, aux avantages dont ils allèguent l'annulation ou la réduction.

64. Deuxièmement, le Canada et le Mexique n'ont pas démontré qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement avoir prévu les mesures EPO lorsque les concessions tarifaires ont été négociées. En effet, depuis 1930, c'est-à-dire des décennies avant la conclusion du Cycle d'Uruguay ou de l'ALENA, une étiquette donnant des renseignements sur l'origine doit être apposée sur de nombreux produits des États-Unis au niveau du commerce de détail. De plus, le Congrès des États-Unis envisageait depuis longtemps d'adopter divers instruments législatifs qui contiendraient des prescriptions additionnelles en matière d'étiquetage de la viande. Enfin, de nombreux autres Membres de l'OMC prescrivent depuis de nombreuses années un étiquetage indiquant le pays d'origine pour divers produits (y compris la viande). Par conséquent, le Canada et le Mexique auraient raisonnablement dû prévoir que les États-Unis maintiendraient une forme quelconque d'étiquetage indiquant l'origine des produits carnés lorsque les taux de droits ont été négociés.

65. Le Canada et le Mexique n'ont pas non plus démontré que les avantages accordés pour leur bétail importé en vertu des concessions tarifaires pertinentes avaient été annulés ou compromis en établissant l'existence d'"une corrélation manifeste" avec le fait que les mesures EPO ont bouleversé le rapport de concurrence entre le bétail national et le bétail importé aux États-Unis au détriment des importations. En dehors des modèles économiques erronés et non vérifiables qu'ils ont présentés, le Canada et le Mexique n'ont fourni dans leurs communications aucun élément prouvant que les mesures EPO avaient été davantage préjudiciables au bétail importé dans son ensemble qu'au bétail national, ou que de tels effets avaient une corrélation manifeste avec les mesures EPO elles-mêmes, plutôt que d'être imputables à des forces du marché indépendantes.

VI. CONCLUSION

66. Pour les raisons qui précèdent, les États-Unis ont l'honneur de demander au Groupe spécial de rejeter les allégations formulées par le Canada et le Mexique dans leur intégralité.