

ANNEXE B**RÉSUMÉS ANALYTIQUES DES DEUXIÈMES COMMUNICATIONS
ÉCRITES DES PARTIES**

| Table des matières | | Page |
|---------------------------|--|-------------|
| Annexe B-1 | Résumé analytique de la deuxième communication écrite du Canada | B-2 |
| Annexe B-2 | Résumé analytique de la deuxième communication écrite du Mexique | B-11 |
| Annexe B-3 | Résumé analytique de la deuxième communication écrite des États-Unis | B-27 |

ANNEXE B-1

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DEUXIÈME COMMUNICATION ÉCRITE DU CANADA

I. INTRODUCTION

1. Peu d'arguments juridiques ou éléments de preuve avancés par le Canada dans la présente affaire ont été contestés par les États-Unis. Lorsqu'ils les ont contestés, les États-Unis l'ont fait de façon superficielle. C'est en particulier le cas en ce qui concerne les allégations de discrimination formulées par le Canada au titre de l'article III:4 du GATT et de l'article 2.1 de l'Accord OTC, pour lesquelles les États-Unis n'ont avancé que des affirmations non étayées pour réfuter la multitude d'éléments de preuve du Canada et du Mexique établissant qu'il y avait discrimination.

2. Le Canada saisit donc la présente occasion pour reprendre ses principales allégations et grands arguments et, dans la mesure où il ne l'a pas encore fait, pour répondre aux arguments et éléments de preuve avancés par les États-Unis.

II. ARTICLE 2.1 DE L'ACCORD OTC/ARTICLE III:4 DU GATT

A. INTRODUCTION

3. L'article 2.1 de l'Accord OTC et l'article III:4 du GATT interdisent aux États-Unis de soumettre à un traitement moins favorable les animaux nés au Canada en modifiant les conditions de concurrence au détriment de ces animaux sur le marché des États-Unis. C'est l'incompatibilité de la mesure EPO avec ces obligations qui est au cœur du différend: la discrimination visant les animaux nés au Canada, qui était la raison fondamentale pour laquelle le Canada a engagé la présente action.

B. LES ARGUMENTS JURIDIQUES AVANÇÉS PAR LES ÉTATS-UNIS POUR JUSTIFIER UNE VIOLATION DE L'ARTICLE 2.1 DE L'ACCORD OTC NE SONT PAS FONDÉS

4. Dans leur moyen de défense, les États-Unis cherchent à faire valoir que comme ils se sont appliqués à consulter la branche de production pour élaborer la mesure EPO et qu'ensuite, ils ont apporté certains aménagements à la mesure pour répondre aux préoccupations de la branche de production, il n'y a pas violation de l'article 2.1 de l'Accord OTC. Ils laissent aussi entendre que tous les règlements techniques entraînent des coûts et des avantages qui ne sont pas toujours également répartis entre les acteurs du marché. Même si ces points sont valables, il n'en demeure pas moins que l'article 2.1 de l'Accord OTC exige que les règlements techniques ne soumettent pas les produits importés à un traitement moins favorable.

5. Dans le contexte de leur argument selon lequel tous les règlements entraînent des coûts et des avantages qui ne sont pas toujours également répartis, les États-Unis font explicitement référence à la Liste de critères de l'OCDE pour la prise de décisions en matière de réglementation. Ce document n'étaye pas leur affirmation selon laquelle la mesure EPO est conforme à l'obligation de traitement national leur incombant: il ne fournit que des lignes directrices que les membres de l'OCDE prendront en considération au moment d'élaborer leur réglementation; il n'est pas fait référence dans la Liste de critères aux effets sur le commerce ni à la discrimination à l'égard des importations; et, en tout état de cause, les États-Unis n'ont pas allégué qu'ils appliquaient la Liste de critères. Il n'y a rien dans l'article 2.1 de l'Accord OTC ni dans l'article III:4 du GATT qui justifie l'adoption d'une mesure

qui violerait par ailleurs ces dispositions parce qu'une certaine approche a été suivie pour la prise de décisions en matière de réglementation.

6. Les États-Unis font valoir que l'obligation de traitement national énoncée à l'article 2.1 de l'Accord OTC ne s'applique pas aux produits qui ne sont pas explicitement visés par un règlement technique, soutenant que "pour ce qui concerne" la mesure EPO, il ne serait pas accordé "un traitement moins favorable" aux bovins et aux porcs nés au Canada, parce que ladite mesure ne s'applique qu'aux viandes de bœuf et de porc. Cet argument est erroné. Premièrement, la mesure EPO s'applique aux animaux et, par conséquent, elle s'applique "pour ce qui concerne" les animaux parce qu'elle exige un suivi, qui concrètement requiert la séparation des animaux comme de la viande qui en est issue. Deuxièmement, l'article 2.1 de l'Accord OTC exige des Membres de l'OMC qu'ils veillent à accorder le traitement national aux produits importés. L'expression "pour ce qui concerne" fait référence aux règlements techniques, non aux produits qui font l'objet de l'allégation de discrimination. Si l'interprétation des États-Unis était retenue, un Membre de l'OMC serait libre au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC (mais non de l'article III:4 du GATT) d'établir une discrimination à l'égard des produits importés qui constituent le contenu, les intrants ou les ingrédients d'un produit final du moment que le règlement technique n'établirait pas de discrimination fondée sur l'origine à l'égard du produit final.

7. Les États-Unis font valoir que l'expression "pour ce qui concerne" figurant dans l'article 2.1 de l'Accord OTC exige d'un Membre de l'OMC qu'il fasse en sorte d'accorder un traitement non moins favorable aux produits similaires seulement lorsque le traitement peut être directement imputé au Membre. Un Membre de l'OMC ne peut pas se dissocier de la manière dont la branche de production réagit à son règlement technique. Les actions des acteurs privés peuvent être imputées au Membre de l'OMC, en particulier lorsqu'une mesure a pour effet d'inciter ces acteurs à agir d'une manière qui a des effets défavorables sur les conditions de concurrence. Comme ils ont imposé la mesure EPO, les pouvoirs publics des États-Unis sont bien suffisamment impliqués dans la réaction de l'industrie pour être tenus responsables de la violation de l'article 2.1 de l'Accord OTC qui en résulte.

C. LES MESURES DES AUTRES MEMBRES DE L'OMC NE SONT PAS EN CAUSE DANS LE PRESENT DIFFEREND ET, DE TOUTE FAÇON, ELLES NE PERMETTENT PAS AUX ÉTATS-UNIS DE JUSTIFIER L'APPLICATION DE LA MESURE EPO

8. Les États-Unis ont fait référence à un certain nombre de Membres de l'OMC qui maintiennent des mesures en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine. Ces mesures ne sont pas pertinentes pour le présent différend pour un certain nombre de raisons: elles ne sont pas en cause dans le présent différend; elles n'en rendent pas la mesure EPO moins incompatible avec l'Accord sur l'OMC; et le Canada ne soutient pas que l'étiquetage indiquant le pays d'origine constitue généralement une violation de l'Accord sur l'OMC.

9. Quoi qu'il en soit, ces autres mesures ne sont pas similaires à la mesure EPO à plusieurs égards importants: aucune d'entre elles ne vise explicitement la viande issue d'animaux abattus sur le territoire du Membre de l'OMC; bon nombre des mesures reconnaissent que la transformation substantielle confère l'origine; la plupart des mesures citées font référence à l'étiquetage des produits alimentaires préemballés; un grand nombre d'entre elles n'ont pas pour objectif de fournir des renseignements aux consommateurs; et certaines des mesures se rapportent à l'étiquetage volontaire. Même si ces mesures étaient similaires à la mesure EPO, elles ne pourraient être pertinentes d'un point de vue juridique que si elles constituaient collectivement une suite d'actes ou de déclarations "concordants, communs et d'une certaine constance" qui supposent l'accord des Membres de l'OMC à l'égard d'une interprétation des Accords de l'OMC, ce qui n'est pas le cas.

D. LA SEPARATION PREEXISTANTE LIMITEE ET CERTAINES FLEXIBILITES QUE COMPORTE LA MESURE EPO NE L'EMPECHENT PAS DE SOUMETTRE LES ANIMAUX CANADIENS A UN TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE

10. Les États-Unis ont affirmé que leur branche de production n'avait pas modifié ses pratiques à cause de la mesure EPO parce que les pratiques de séparation étaient préexistantes; et que la conception et les principes de base de la mesure EPO comportaient une certaine flexibilité. Cela est inexact.

11. Les pratiques de séparation limitée qui existaient avant l'introduction de la mesure EPO ne concernaient pas l'origine, mais principalement les programmes de majoration du prix concernant la qualité de la viande. La séparation préexistante volontaire que prévoyaient ces programmes afin de répondre à la demande limitée concernant ces produits n'avait pas pour effet d'abaisser les coûts liés à la séparation généralisés occasionnés par la mesure EPO. Pour participer à de tels programmes, qui dans leur grande majorité ne s'appliquaient qu'à la viande de bœuf (non à la viande de porc), les abattoirs des États-Unis assumaient les frais d'exploitation, y compris les coûts liés à la séparation, afin d'obtenir le prix majoré pour les produits carnés dont l'étiquetage indiquait qu'ils répondaient aux critères d'un programme particulier. De la même manière, le programme volontaire de classement des carcasses de l'USDA indique la qualité de la viande de bœuf issue d'un animal particulier et n'exige pas des abattoirs qu'ils séparent leurs animaux de boucherie. Il n'existe pas d'étiquetage de la qualité pour la viande de porc.

12. Il existait avant l'introduction de la mesure EPO une séparation très limitée qui concernait les exportations, là encore surtout pour la viande de bœuf: les exportations totales de viande de bœuf représentent à peine 6,4 pour cent de la production des États-Unis, dont bien plus de la moitié est destinée à des pays qui n'imposent pas de restrictions à l'importation en fonction de l'origine des animaux. Dans les cas où l'origine est un problème, la séparation est fondée sur un certain nombre de facteurs qui diffèrent selon la destination, et surtout, les morceaux issus d'animaux qui ne sont pas exportés dans le cadre du Programme de vérification des exportations se déplacent sans difficulté à l'intérieur de la chaîne d'approvisionnement des États-Unis. Les programmes de vérification des exportations sont des programmes volontaires, les abattoirs y participant lorsque le prix majoré provenant des ventes à l'exportation est supérieur au coût de la mise en conformité avec le Programme.

13. La branche de production des États-Unis faisait aussi une séparation selon l'origine sur le marché intérieur à une échelle limitée chaque fois qu'elle décidait de participer à des programmes d'étiquetage volontaire indiquant le pays d'origine. Là encore, les abattoirs étaient prêts à assumer les coûts liés à la séparation, mais seulement dans la mesure où le prix majoré applicable aux produits dont l'étiquetage indiquait le pays d'origine dépassait ces coûts.

14. Enfin, la position des États-Unis selon laquelle la mesure EPO n'exige pas la séparation ni n'obligeait la branche de production des États-Unis à modifier ses pratiques préexistantes en matière de séparation contredit directement les nombreux éléments de preuve non contestés selon lesquels la mesure EPO obligeait les abattoirs à ne plus accepter de bétail né au Canada ou à limiter leur acceptation de ce bétail.

15. Les États-Unis affirment que la règle finale comporte une certaine flexibilité qui permet de mettre en œuvre la mesure EPO à un coût inférieur à celui qu'il aurait fallu assumer si ladite mesure avait été moins flexible. Toute flexibilité de ce genre est dépourvue de signification juridique. Il n'y a aucune flexibilité dans la prescription voulant que toutes les viandes de bœuf et de porc, qui sont des "marchandises visées" soumises à la mesure EPO, soient étiquetées par les détaillants visés. Quelle que soit la flexibilité de la mesure EPO, elle ne s'applique pas à l'étiquette "A".

E. LA CRITIQUE QUE FONT LES ÉTATS-UNIS DE L'ANALYSE ÉCONOMETRIQUE ET DES DONNÉES ÉCONOMIQUES DU CANADA COMPORTE DES FAILLES

16. Contrairement à l'affirmation des États-Unis, l'analyse de M. Sumner et le rapport Informa ont pris en compte les coûts liés à la séparation préexistants, que ce soit pour des considérations relatives à la santé et la sécurité ou pour d'autres raisons. L'analyse statistique effectuée par M. Sumner montre que la mesure EPO a entraîné des réductions spécifiques du prix des bovins finis canadiens comparativement aux bovins finis des États-Unis et des diminutions des importations par les États-Unis de bovins finis et d'engraissement, ainsi que de porcs de boucherie et d'engraissement en provenance du Canada comparativement à l'utilisation d'animaux nationaux.

17. Les États-Unis ont présenté des données commerciales mensuelles pour contester l'analyse économique de M. Sumner. Ils fondent leur analyse statistique sur des données mensuelles, même si les données hebdomadaires sur les importations de bovins publiées par le Service de l'inspection zoosanitaire et phytosanitaire des États-Unis (US-APHIS) sont facilement disponibles. En utilisant uniquement des observations mensuelles plutôt que les données hebdomadaires de l'US-APHIS, les États-Unis réduisent la taille de la série de données disponibles et rendent moins précise la mesure des effets de la mesure EPO. Par contre, en utilisant des observations hebdomadaires additionnelles, M. Sumner améliore la capacité de vérifier les hypothèses et de mesurer les effets avec précision. Les données hebdomadaires ne sont pas faussées. C'est pourquoi, l'analyse de M. Sumner fondée sur ces données est supérieure.

18. Contrairement à l'affirmation des États-Unis, les variations des chiffres des exportations ne changent rien à la question fondamentale, à savoir que la mesure EPO continue d'imposer des charges différenciées discriminatoires sur les importations de bétail né au Canada. Le tableau établi par les États-Unis en réponse à la question n° 50 du Groupe spécial est compatible avec les données hebdomadaires de l'US-APHIS que le Canada utilise, et il ne permet donc pas de réfuter les données économiques ou l'analyse économétrique du Canada.

III. LA MESURE EPO EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 2.2 DE L'ACCORD OTC

19. Comme le Canada l'a indiqué dans sa réponse aux questions du Groupe spécial, l'interprétation appropriée de la conformité d'un règlement technique avec les dispositions de l'article 2.2 exige l'application d'un critère en cinq points:

- Déterminer si le règlement technique impose des restrictions au commerce international. Si ce n'est pas le cas, la mesure ne peut pas être contraire aux dispositions de l'article 2.2.
- Identifier l'objectif du règlement technique.
- Déterminer si l'objectif du règlement technique est légitime. Si ce n'est pas le cas, le règlement technique est contraire aux dispositions de l'article 2.2.
- Déterminer si le règlement technique, à lui seul ou conjointement avec d'autres mesures, réalise l'objectif légitime. Si ce n'est pas le cas, le règlement technique est contraire aux dispositions de l'article 2.2.
- Évaluer les autres mesures possibles qui permettraient de réaliser l'objectif légitime d'une manière moins restrictive pour le commerce, "compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". S'il existe de telles autres mesures, le règlement technique est contraire aux dispositions de l'article 2.2.

20. L'application des éléments de ce critère montre que la mesure EPO est contraire à l'article 2.2 de l'Accord OTC pour chacun des points 3, 4 et 5 du critère.

A. LA MESURE EPO RESTREINT LE COMMERCE INTERNATIONAL

21. Si un règlement technique impose une quelconque restriction au commerce international, il satisfait au premier élément du critère. Il existe de nombreux éléments de preuve non contestés qui indiquent que la mesure EPO a restreint le commerce international car elle a réduit la capacité d'exportation vers les États-Unis du bétail né au Canada.

B. L'OBJECTIF DE LA MESURE EPO EST LE PROTECTIONNISME

22. Le Groupe spécial devrait déterminer l'objectif d'une mesure. Cette détermination devrait porter sur "la conception, les principes de base et la structure" de la mesure, non sur le texte de la mesure. Cette détermination devrait être complétée selon qu'il est nécessaire par des renseignements additionnels afin de déterminer l'objectif de la mesure, y compris l'historique de l'élaboration de la législation. Si l'objectif d'une mesure est l'un de ceux qui sont explicitement énumérés à l'article 2.2 de l'Accord OTC, alors il n'est pas nécessaire de définir l'objectif avec plus de précision. Si l'objectif de la mesure n'est pas spécifiquement énuméré à l'article 2.2 de l'Accord OTC, alors il faut définir l'objectif à un niveau de spécificité approprié qui, en l'espèce, doit être élevé, parce que l'"information des consommateurs" en tant qu'objectif peut servir des fins à la fois légitimes et illégitimes.

23. La conception, les principes de base et la structure de la mesure EPO montrent que l'objectif de la mesure n'est pas de fournir des renseignements aux consommateurs, mais plutôt de protéger les éleveurs de bovins et de porcs des États-Unis. C'est ce qui ressort des règles spéciales et des prescriptions en matière de déclaration qui s'appliquent au bétail importé, mais non aux autres marchandises visées; du choix des marchandises visées elles-mêmes; et des renseignements très limités fournis par la mesure EPO.

24. L'objectif protectionniste de la mesure EPO est confirmé par d'autres éléments de preuve qui montrent qu'il était dans l'intention des auteurs de la mesure de venir économiquement en aide aux agriculteurs et éleveurs des États-Unis: l'introduction de la mesure dans la Loi sur l'agriculture de 2002 (non avec un train d'autres mesures d'information des consommateurs); les déclarations du principal architecte des dispositions EPO figurant dans la Loi sur l'agriculture à l'occasion de sa présentation devant le Sénat des États-Unis; et les interventions témoignant qu'il était dans l'intérêt des producteurs de soutenir la mesure.

25. Les États-Unis ont appelé l'attention sur une lettre présentée pendant le processus législatif par un certain nombre de groupes de consommateurs. Mais cette lettre, qui elle-même révèle que des intérêts protectionnistes figuraient parmi ses motivations, est la seule émanant de groupes de consommateurs à figurer dans le Bulletin du Congrès. Toutes les autres lettres proviennent de groupes de producteurs. Les trois autres éléments de preuve secondaires présentés par les États-Unis traitent surtout de l'étiquetage indiquant le pays d'origine de façon générale; ils laissent entendre à tort que la mesure EPO contribuera à l'amélioration de la sécurité sanitaire des produits alimentaires; ils mettent l'accent sur des questions non visées par la mesure EPO; et ils visent des fins protectionnistes.

26. Bien que les États-Unis aient admis que la mesure EPO n'avait pas été promulguée pour répondre directement à des pratiques de nature à induire en erreur, ils ont dernièrement affirmé que l'objectif de la mesure était lié à des pratiques de ce type qui étaient source de confusion pour le consommateur. La conception, les principes de base et la structure de la mesure EPO n'étaient pas une constatation selon laquelle l'objectif est d'éviter de créer la confusion chez les consommateurs,

encore moins d'empêcher les pratiques de nature à induire en erreur. L'historique de l'élaboration de la législation ou son contexte n'indiquent pas non plus que l'objectif était d'éviter de créer la confusion chez les consommateurs. Par ailleurs, même s'il y avait des éléments de preuve indiquant que les consommateurs étaient induits en erreur par le cachet de l'USDA indiquant la catégorie de la viande, la solution appropriée aurait consisté à améliorer le programme de catégorisation de l'USDA pour dissiper cette confusion. Les États-Unis ne peuvent pas invoquer la confusion créée par leurs propres programmes volontaires pour justifier la mesure EPO.

C. L'OBJECTIF DE LA MESURE EPO N'EST PAS LEGITIME AU SENS DE L'ARTICLE 2.2 DE L'ACCORD OTC

27. Comme l'objectif allégué de la mesure EPO n'est pas spécifiquement mentionné, il incombe aux États-Unis de prouver qu'il est légitime. Pour ce faire, il leur faut présenter des éléments de preuve clairs et convaincants de la légitimité de l'objectif, y compris des éléments de preuve de leur intention générale de mettre en œuvre un objectif particulier de la politique publique.

28. L'utilisation de l'expression générale "entre autres" suivie par des expressions spécifiques signifie que l'expression générale se limite au type d'éléments énumérés dans les expressions spécifiques (un principe auquel fait souvent référence l'expression latine *ejusdem generis*). Les objectifs légitimes spécifiques énumérés à l'article 2.2 sont tous des objectifs importants qui sont reconnus ailleurs dans des exceptions figurant dans les accords visés: la sécurité nationale; la protection de la santé et de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux; la protection de l'environnement; et la prévention de pratiques de nature à induire en erreur. Il serait donc raisonnable de conclure que le type d'éléments énumérés dans les expressions spécifiques couvre des objectifs qui constituent des exceptions générales ou d'autres situations similaires dans les accords visés. Même si le Groupe spécial constate que l'objectif de la mesure EPO n'est pas de protéger les éleveurs des États-Unis, mais de "fournir des renseignements aux consommateurs", il ne s'agit pas d'un objectif du type de ceux énumérés dans l'article 2.2 de l'Accord OTC. L'"information des consommateurs" est une expression générale. Il est donc particulièrement important de définir l'objectif avec davantage de précision aux fins de l'analyse prévue à l'article 2.2 de l'Accord OTC. Toute définition spécifique de l'objectif montre que l'objectif n'est pas légitime (fournir des renseignements aux consommateurs revient à les encourager à favoriser les éleveurs de bétail nationaux des États-Unis par rapport à leurs concurrents étrangers), ou bien qu'il ne s'agit pas d'un objectif visé par la mesure EPO (santé et sécurité, environnement).

D. SI L'OBJECTIF DE LA MESURE EPO EST LEGITIME, ELLE NE REALISE PAS CET OBJECTIF

29. Même si le Groupe spécial rejette la position du Canada et détermine que le fait de fournir des "renseignements aux consommateurs" est un objectif légitime, la mesure EPO ne réalise pas cet objectif. Pour le réaliser, la mesure EPO doit fournir des renseignements clairs et exacts aux consommateurs. Sinon, les consommateurs sont mal informés. La plupart des consommateurs ne comprennent pas les différences subtiles qui existent entre les viandes étiquetées "A", "B" et "C". Même si un consommateur comprenait effectivement la différence complexe entre les étiquettes "A", "B" et "C", celles-ci ne lui fourniraient quasiment pas de renseignements utiles à cause de la façon dont fonctionne la mesure EPO.

30. Afin de réaliser l'objectif qui consiste à fournir des renseignements aux consommateurs, il faut que les renseignements soient ceux que les consommateurs souhaitent, ou du moins ceux qui les incitent à réagir. La mesure EPO permet de fournir des renseignements qui, d'une manière générale, n'intéressent pas les consommateurs des États-Unis et qui sont donc inutiles. La grande majorité des consommateurs ne s'intéressent pas à l'étiquetage indiquant le pays d'origine, même à un niveau général, encore moins au type de renseignements qu'il faut fournir au titre de la mesure EPO.

E. D'AUTRES MESURES POSSIBLES REALISERAIENT TEL OU TEL OBJECTIF LEGITIME DE LA MESURE EPO D'UNE MANIERE MOINS RESTRICTIVE POUR LE COMMERCE, "COMPTE TENU DES RISQUES QUE LA NON-REALISATION ENTRAINERAIT"

31. L'article 2.2 de l'Accord OTC exige que soit évaluée une autre mesure possible moins restrictive pour le commerce au regard du règlement technique contesté. L'évaluation des risques que la non-réalisation entraînerait exige un examen tant du type de risque que de l'importance de l'objectif légitime. Il est plus facile de justifier un règlement technique contesté, dont l'objectif est très important, qu'un règlement technique qui vise un objectif moins important. Les règlements techniques qui établissent une discrimination à l'égard des importations ne sont pas justifiés lorsque l'objectif pourrait être réalisé par d'autres moyens, moins restrictifs pour le commerce. C'est en particulier le cas lorsque les risques entraînés par la non-réalisation de l'objectif sont faibles. Ce facteur est également important en l'espèce, où la mesure EPO exige que soient établies des distinctions ayant des effets discriminatoires qui ne sont pas fondés sur des critères techniques neutres, mais sur l'origine.

32. Les États-Unis ont laissé entendre que le critère d'évaluation d'une autre mesure possible consistait plutôt à déterminer si la mesure considérée répond à l'objectif d'un Membre de l'OMC "au niveau qu'[il] juge approprié tout en étant aussi sensiblement moins restrictive pour le commerce". L'idée que le niveau est celui qui est "jugé approprié" par un Membre de l'OMC est hors de propos parce qu'elle s'appuie sur des termes employés dans l'article 5:6 de l'Accord SPS que l'on ne retrouve pas dans l'article 2.2 de l'Accord OTC et sur le texte du préambule de l'Accord OTC qui ne peut être utile que pour contribuer à l'interprétation et qui, de toute façon, ne s'applique qu'à une liste fermée d'objectifs. L'argument selon lequel les mesures possibles doivent être "sensiblement" moins restrictives pour le commerce n'est pas fondé parce que le libellé ne figure pas dans le texte de l'Accord et que la lettre de 1993 présentée par les États-Unis à l'appui de cet argument démontre que les autres Membres de l'OMC ont rejeté la tentative des États-Unis d'inclure ce critère pour une liste fermée d'objectifs.

33. Même si le critère consiste à réaliser un objectif à un niveau qu'un Membre de l'OMC estime approprié, la détermination de ce niveau doit comporter une évaluation objective du niveau de protection que le règlement technique contesté permet effectivement d'assurer. Comme la mesure EPO fournit des renseignements qui ne sont ni exactes ni utiles, le "niveau" de protection établi par les États-Unis en fournissant des renseignements aux consommateurs est également très faible. Par conséquent, la non-réalisation de cet objectif présenterait peu de risques.

34. L'objectif légitime que la mesure EPO réalise devrait avoir un certain rapport avec le fait d'informer les consommateurs de l'endroit où le bétail utilisé pour produire la viande qu'ils achètent est né, élevé et abattu. La mesure EPO ne réalise aucun objectif légitime raisonnablement défini parce qu'elle ne s'applique pas aux achats effectués dans des lieux tels que les restaurants, les magasins spécialisés qui ne vendent pas de fruits et légumes, et les petites épiceries; elle permet le mélange; et elle permet que la viande transformée (c'est-à-dire, qui a subi une transformation), mais non le bétail, soit soustraite de son champ d'application. Le Canada ne suggère pas que si ces limitations étaient éliminées, la mesure EPO serait compatible avec l'Accord sur l'OMC. Bon nombre de ces limitations atténuent (mais n'éliminent pas) la perte de position concurrentielle (contrairement à l'article 2.1 de l'Accord OTC et à l'article III:4 du GATT) qu'auraient subi les bovins et les porcs canadiens sur le marché des États-Unis si la mesure EPO ne prévoyait pas de telles limitations. Mais ces limitations indiquent aussi que les États-Unis ne considèrent pas que le risque de non-réalisation de l'objectif consistant à informer les consommateurs soit très élevé puisqu'ils sont disposés à accepter la non-réalisation de cet objectif dont il est allégué qu'il est légitime à plusieurs égards importants.

35. L'étiquetage volontaire est une autre mesure possible moins restrictive pour le commerce qui existe déjà et qui pourrait être étendue ou modifiée au besoin. L'étiquetage volontaire informe les consommateurs intéressés de l'endroit où les animaux sont nés, élevés et abattus. Il peut s'appliquer à tous les points de vente (et pourrait donc inclure les restaurants, les petites épiceries, etc.). Les coûts liés à la séparation et autres charges qu'entraîne la fourniture de ces renseignements ne s'appliqueraient qu'au bétail et à la viande qui en est issue, qui sont produits pour satisfaire ce marché spécialisé. Les autres animaux et la viande qui en est issue continueraient d'être commercialisés sans avoir à assumer les coûts et charges imposés par une mesure d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine.

36. L'application du critère de la transformation substantielle serait aussi sensiblement moins restrictive pour le commerce car il ne serait pas nécessaire d'effectuer le suivi d'un animal et de la viande qui en est issue tout au long de la chaîne d'approvisionnement. L'étiquetage obligatoire fondé sur la transformation substantielle donnerait ces renseignements aux consommateurs qui veulent savoir "d'où vient leur viande". Ils obtiendraient ce qui suit: l'étiquetage de la viande fondé sur l'état dans lequel elle arrive à la frontière, la transformation du produit dans le pays qui en a changé l'origine au dernier lieu de transformation. Comme dans le cas de l'étiquetage volontaire, l'étiquetage obligatoire pourrait aussi fournir davantage de renseignements aux consommateurs en incluant les points de vente additionnels. Il serait moins restrictif pour le commerce car il serait bien plus simple d'étiqueter la viande, ce qui éliminerait les coûts élevés de séparation dans le cas du bétail importé.

IV. LA LETTRE VILSACK

37. Le Canada n'est pas d'accord avec les États-Unis lorsqu'ils qualifient la lettre Vilsack de non contraignante et qu'ils laissent entendre qu'il s'agissait d'un document banal.

38. La lettre Vilsack est exceptionnelle en raison du moment choisi pour l'envoyer et des circonstances de son envoi, du poste occupé par la personne qui l'a signée, de son caractère public, des consignes qu'elle contenait pour la branche de production des États-Unis et du fait que les consignes données par le Secrétaire s'accompagnaient d'une menace explicite (celle de réexaminer la règle finale si la branche de production des États-Unis ne se conformait pas aux consignes données dans la lettre).

39. La lettre Vilsack n'était pas une lettre banale. Il y a eu de nombreux cas où la nouvelle administration a examiné les règlements en suspens qui ont été pris au cours des derniers jours de l'administration précédente. Il n'en a jamais résulté une lettre comme celle du Secrétaire, M. Vilsack.

40. Dans la lettre Vilsack, il est question des préoccupations que suscite "le traitement accordé dans le règlement aux produits en provenance de plusieurs pays" et, à cet égard, elle demande instamment l'étiquetage indiquant le lieu de production des morceaux de chair musculaire plutôt que l'utilisation des étiquettes et des désignations correspondantes prévues dans la règle finale. La branche de production des États-Unis pouvait facilement répondre à la préoccupation du Secrétaire, M. Vilsack, en décidant de n'utiliser que du bétail né, élevé et abattu aux États-Unis, et en ne vendant que de la viande issue de ces animaux. C'est ce qui s'est produit dans la pratique. De cette manière, la branche de production des États-Unis évite de recourir à des pratiques qui risquent d'aller à l'encontre des consignes données dans la lettre Vilsack. Le Canada a démontré au moyen de déclarations de témoins, et des analyses économiques et économétriques l'ont confirmé, que la branche de production des États-Unis avait renoncé à utiliser du bétail né au Canada. Ce changement démontre que les consignes du Secrétaire, M. Vilsack, ont été respectées.

41. Quel que soit le statut de la lettre Vilsack sur le plan juridique dans le droit des États-Unis, le Groupe spécial devrait qualifier les consignes données dans ladite lettre d'"obligatoires", au sens de l'Accord OTC. À cet égard, il devrait prendre en compte la menace de réexaminer la règle finale que

laisse peser la lettre suite à un examen du respect par la branche de production des États-Unis des consignes contenues dans la lettre ainsi que de la référence faite dans la lettre à l'"intention du Congrès". Ces facteurs amènent à conclure que les consignes figurant dans la lettre sont obligatoires.

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

42. L'allégation formulée par le Canada au titre de l'article X:3 a) du GATT concerne l'application déraisonnable par les pouvoirs publics des États-Unis, au moyen de la lettre Vilsack, de la règle finale et des dispositions législatives EPO correspondantes.

43. Comme la branche de production des États-Unis s'est conformée à la lettre Vilsack en renonçant à utiliser du bétail né au Canada, cette lettre constitue une façon de faire respecter la règle finale et les dispositions législatives EPO correspondantes.

44. La lettre Vilsack est une manière déraisonnable d'appliquer et de faire respecter la règle finale et la législation EPO correspondante parce qu'elle vise la mise en œuvre de la règle finale et ajoute en même temps d'autres règles, tout en invoquant l'intention du Congrès et en menaçant de réexaminer les dispositions de la règle finale. Cela revient pour les pouvoirs publics des États-Unis à régler au moyen d'une lettre publique adressée à la branche de production des États-Unis. Il s'agit d'une manière déraisonnable d'appliquer la règle finale et la législation EPO correspondante, ce qui est contraire à l'article X:3 a) du GATT.

VI. ARTICLE XXIII:1 B) DU GATT

45. En ce qui concerne l'allégation qu'il a formulée au titre de l'article XXIII:1 b) du GATT, le Canada a précisé que son allégation était fondée sur les concessions tarifaires accordées par les États-Unis dans leur tarif douanier NPF qui a été négocié dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

46. Le taux NPF actuel des États-Unis applicable au bétail, autre que les bovins laitiers ou d'élevage, est de 0,01 dollar EU par kilogramme, conformément au taux de droit consolidé de 0,01 dollar EU par kilogramme figurant dans le tarif NPF des États-Unis. Pour ce qui est des porcs, le même tarif douanier NPF des États-Unis garantit l'admission en franchise de droits des importations de porcs aux États-Unis; ce traitement est antérieur à l'Accord sur l'OMC (et même à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1988, et à l'ALENA de 1992).

VII. CONCLUSION

47. Le Canada a l'honneur de demander au Groupe spécial de constater que la mesure EPO des États-Unis est incompatible avec les obligations leur incombant au titre de l'Accord OTC, en particulier l'article 2.1 et 2.2; et avec leurs obligations au titre du GATT de 1994, en particulier les articles III:4, X:3 a) et XXIII:1 b); et de recommander que les États-Unis rendent leur mesure EPO conforme à ces obligations, sous réserve de la disposition de l'article 26:1 du Mémoire d'accord concernant l'article XXIII:1 b) du GATT.

ANNEXE B-2**RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DEUXIÈME COMMUNICATION
ÉCRITE DU MEXIQUE****I. INTRODUCTION**

1. Le présent différend concerne un type particulièrement choquant de mesures d'étiquetage indiquant le pays d'origine telles qu'elles s'appliquent à des faits et circonstances spécifiques. La cause du Mexique n'est pas une contestation générale de l'étiquetage indiquant le pays d'origine. Elle porte plutôt essentiellement sur le fait que les mesures d'étiquetage indiquant le pays d'origine sont assujetties aux disciplines des Accords de l'OMC et qu'elles ne sont admissibles qu'à condition d'être conformes à ces disciplines.

2. Dans sa première communication écrite, le Mexique a établi *prima facie* le bien-fondé de chacun des éléments de ses allégations concernant la mesure EPO et les États-Unis n'ont pas réfuté ces allégations *prima facie*.

3. La conception, la structure et l'application de la mesure EPO, en ce qui concerne les morceaux de chair musculaire de bœuf et la viande de bœuf hachée, établissent une discrimination injustifiable à l'égard des importations de bovins mexicains aux États-Unis et imposent des restrictions à ces importations. Avant l'introduction de la mesure EPO, les bovins mexicains étaient transformés sur l'ensemble du territoire des États-Unis dans diverses usines de conditionnement des viandes sans qu'il soit nécessaire de les séparer selon l'origine. La mesure EPO a changé cette situation. Les bovins mexicains sont dorénavant séparés des bovins des États-Unis et transformés dans un nombre limité d'usines de conditionnement, pendant un nombre limité de jours et sous réserve de conditions additionnelles, telles qu'un avis préalable. Non seulement cela a diminué le nombre d'usines de conditionnement de la viande et les possibilités de transformation offertes aux bovins mexicains, mais cela a également réduit le nombre de parcs d'engraissement et d'éleveurs de bovins semi-finis qui sont prêts à accepter des bovins mexicains. Ce changement défavorable des conditions de concurrence est une conséquence directe de la mesure EPO. Il ressort clairement de la plainte introduite par le Mexique que la mesure EPO a pour objet et effet de protéger le secteur de l'élevage bovin des États-Unis contre la concurrence des produits similaires mexicains – les bovins vivants.

4. Sur la base des arguments et des éléments de preuve qu'il a présentés, le Mexique demande au Groupe spécial de constater que la mesure EPO est incompatible avec les articles III:4, X:3 et XXIII:1 b) du GATT de 1994 et avec les articles 2.1, 2.2, 2.4 et 12 de l'Accord OTC, et de formuler les recommandations qui sont nécessaires pour que les États-Unis se mettent en conformité avec ces dispositions.

II. LA MESURE EN CAUSE

A. LA MESURE EPO SE DISTINGUE DES AUTRES MESURES D'ÉTIQUETAGE INDIQUANT LE PAYS D'ORIGINE

5. Le Mexique reconnaît que les Membres de l'OMC utilisent l'étiquetage indiquant le pays d'origine. Cependant, la plupart de ces mesures diffèrent de la mesure EPO de par leur conception et leur structure, et elles sont appliquées dans des circonstances différentes.

6. Le type le plus courant de mesures d'étiquetage indiquant le pays d'origine s'applique aux produits importés qui doivent être consommés dans le pays importateur Membre de l'OMC sous la

forme sous laquelle ils sont importés. Ce type de mesure d'étiquetage est souvent obligatoire et est appliqué à la frontière.

7. Un autre type de mesures d'étiquetage indiquant le pays d'origine s'applique aux produits fabriqués sur le territoire d'un Membre de l'OMC à partir d'intrants nationaux et/ou importés. Ce type de mesure peut être obligatoire ou volontaire, il peut faire appel à différents types de règles et conditions d'application, et il peut utiliser différentes formes de mécanismes de mise en conformité (par exemple, certification et audit, retraçage).

8. La mesure EPO relève de ce second type de mesures. Cependant, elle s'inscrit dans une sous-catégorie très spécifique de ces mesures. Les caractéristiques qui distinguent la mesure EPO sont les suivantes: i) elle est obligatoire; ii) elle impose des règles et conditions d'application très strictes, qui se rapportent au lieu de naissance, à l'élaboration et à la transformation de l'intrant servant à produire le produit alimentaire final; iii) elle utilise un mécanisme de vérification de la conformité par la certification et l'audit; et iv) elle établit implicitement une discrimination dans le traitement des bovins nationaux et des bovins importés.

B. LA MESURE EPO EST UNE MESURE UNIQUE

9. Comme la plupart des mesures établies par les Membres de l'OMC, la mesure EPO est constituée de plusieurs instruments. Elle comprend les dispositions législatives, les règlements et les indications administratives, y compris la lettre Vilsack. Ces instruments sont interdépendants et c'est leur regroupement en un tout qui crée la mesure contestée par le Mexique. Le Mexique demande donc au Groupe spécial de se prononcer sur ces instruments dans leur ensemble. C'est dans ce contexte qu'il désigne les instruments par l'expression la "mesure EPO".

C. LES COMPOSANTES DE LA MESURE UNIQUE

1. La loi

10. La loi comprend la Loi de 1946 sur la commercialisation des produits agricoles, modifiée par la Loi sur l'agriculture de 2002 et la Loi sur l'agriculture de 2008. C'est dans la loi que les prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine ont été créées et, en particulier, que les règles d'étiquetage des morceaux de chair musculaire des produits carnés et de la viande hachée ont été établies.

2. Les règlements

11. Les règlements comprennent la règle finale provisoire AMS, la règle finale provisoire FSIS, la règle finale AMS et la règle finale FSIS. Ces règlements ont mis en œuvre les dispositions législatives EPO. S'il n'y avait pas eu ces dispositions législatives, les règlements n'auraient pas été pris, mais sans les règlements, les dispositions législatives n'auraient pas pu être mises en œuvre ni entrer en vigueur.

3. La lettre Vilsack et les indications administratives

12. La lettre Vilsack fait partie de la mesure EPO et est assujettie à l'Accord OTC et à l'article III du GATT. Même si elle est considérée isolément, la lettre Vilsack est une "prescription" et un "règlement technique".

13. La lettre Vilsack confirme au moins l'interprétation rigoureuse de la mesure EPO qui a été appliquée par l'USDA – c'est-à-dire qu'il n'est pas possible pour la branche de production des

États-Unis d'utiliser des étiquettes indiquant plusieurs pays d'origine afin de ne pas avoir à assumer les coûts liés à la séparation et autres coûts associés à l'utilisation de l'étiquette "A".

14. En plus de la lettre Vilsack, les indications données à la branche de production par l'USDA confirment encore l'interprétation rigoureuse des règles adoptées par les autorités des États-Unis.

D. LES DISPOSITIONS EPO APPLICABLES AUX PRODUITS CARNES: CATEGORIES D'ETIQUETAGE FONDEES SUR L'ORIGINE DES BOVINS

15. La mesure EPO a établi un nouveau système pour l'étiquetage des morceaux de chair musculaire et de la viande hachée au moyen de catégories d'étiquetage fondées sur le lieu où est né et a été élevé l'animal dont est issue la viande, et non sur le lieu où a été produite la viande provenant de cet animal. Ainsi, la mesure EPO ne tient pas compte des processus de transformation substantielle qui s'effectuent aux États-Unis.

16. La mesure EPO crée un système d'étiquetage comportant quatre catégories d'étiquetage pour les morceaux de chair musculaire et une catégorie d'étiquetage pour la viande de bœuf hachée. Ces catégories ne s'appliquent pas aux autres parties comestibles du même animal et elles ne s'appliquent pas aux boucheries et magasins spécialisés vendant de la viande, ni aux établissements de restauration.

17. Pour ce qui est de la catégorie "B", il n'est pas logique que la viande issue d'un animal mexicain ne puisse jamais obtenir un étiquetage "Produit des États-Unis" alors que l'animal: i) est né au Mexique et possède les mêmes caractéristiques génétiques que les bovins nés aux États-Unis, ii) a été envoyé aux États-Unis à un très jeune âge pour être engraisé dans les mêmes pâturages que les bovins nés aux États-Unis, iii) a été envoyé ensuite dans un parc d'engraissement pour être nourri avec les mêmes grains que les bovins nés aux États-Unis, iv) a acquis plus de 70 pour cent de son poids aux États-Unis et v) a été abattu et transformé pour en faire de la viande dans les mêmes installations que les bovins nés aux États-Unis, et de plus vi) sa viande a été classée dans les mêmes catégories de classement de la qualité que la viande issue d'un animal né aux États-Unis.

18. Par ailleurs, le consommateur final pourrait croire qu'une partie des morceaux de viande viennent du Mexique et qu'une partie des morceaux de viande viennent des États-Unis. Cela crée de la confusion entre ce qui est véritablement un "Produit du Mexique" et ce qui est considéré être par la mesure EPO comme un "Produit des États-Unis et du Mexique".

19. Il est important de mentionner que l'étiquette "B" peut être utilisée dans plusieurs autres cas, de sorte que le consommateur final risque de ne jamais savoir si un produit étiqueté comme "Produit des États-Unis et du Mexique" provient d'un bovin né au Mexique et transporté à un très jeune âge, élevé, abattu et transformé en viande aux États-Unis.

E. LES PRETENDUS EFFORTS VISANT A ASSURER UN EQUILIBRE ENTRE DES INTERETS CONCURRENTS

1. La diminution des coûts de la mise en conformité

20. Bien que les États-Unis aient cherché à alléger les charges qui pèsent sur les détaillants et producteurs nationaux des États-Unis, il n'est pas vrai qu'ils aient essayé de réduire celle qui frappe les producteurs étrangers ou les participants de la branche de production qui utilisent des bovins étrangers.

21. Les États-Unis ont d'abord cherché à réduire les coûts de la mise en conformité pour leurs propres participants au marché par une interdiction expresse de créer un système d'identification obligatoire pour vérifier le pays d'origine des marchandises visées et en s'abstenant d'exiger des registres supplémentaires autres que ceux qui sont tenus dans le cadre des activités normales. Cette interdiction ne réduit pas l'incidence de la mesure EPO pour les producteurs de vaches-veaux mexicains; elle a plutôt été conçue pour protéger les producteurs de vaches-veaux des États-Unis.

22. La mesure EPO exclut également de son champ d'application les détaillants tels que les boucheries et les magasins spécialisés vendant de la viande. Cela réduit le plus possible l'incidence de la mesure sur les intérêts nationaux des États-Unis, mais n'affecte pas l'objectif et l'effet protectionnistes de la mesure parce que les principaux circuits de distribution continuent d'y être assujettis.

23. Enfin, le "compromis" des États-Unis exclut tellement de produits du champ d'application de la mesure EPO qu'il a créé une matrice de règles complexes qui déconcerteraient le consommateur le plus diligent. Cela indique en outre clairement que le protectionnisme – non l'information des consommateurs – était le véritable objectif de la loi.

2. Les "flexibilités" concernant le mélange

24. Les États-Unis font valoir que les flexibilités ménagées par les règles d'étiquetage réduisent le plus possible l'incidence sur les bovins étrangers. Cela est tout simplement erroné. Il n'y a aucune flexibilité en ce qui concerne la viande de bœuf portant l'étiquette "A", laquelle ne peut pas être utilisée pour la viande de bœuf produite à partir de bovins mexicains même si ces bovins ont les mêmes caractéristiques génétiques que les bovins des États-Unis, qu'ils ont été élevés aux États-Unis et ont été transformés en viande de bœuf aux États-Unis.

25. De même, dans la mesure où il n'y a dans la pratique aucune flexibilité pour mélanger les bovins des États-Unis et du Mexique et utiliser l'étiquette "B", l'interprétation rigoureuse que l'USDA donne des dispositions a effectivement fait obstacle à ce mélange. Par ailleurs, la flexibilité qui est offerte pour choisir entre les étiquettes "B" et "C" ne facilite pas l'utilisation de bovins étrangers.

26. Ces flexibilités servent principalement à protéger l'étiquette "A", mais n'apportent aucun avantage significatif aux bovins étrangers.

F. LES OBJECTIFS DE LA MESURE EPO

1. Détermination des objectifs

27. Le Mexique a présenté des arguments et des éléments de preuve détaillés pour démontrer que le véritable but de la mesure EPO, de par sa conception, sa structure et son application, était de protéger les producteurs nationaux aux États-Unis en modifiant le fonctionnement du secteur de l'élevage bovin aux États-Unis pour favoriser les bovins d'engraissement des États-Unis. Le but et l'objectif protectionnistes de la mesure ressortent, entre autres, du fait que sa portée se limite à certaines marchandises, qu'elle vise les principaux produits (c'est-à-dire, les morceaux de chair musculaire de bœuf) et réseaux de distribution (c'est-à-dire les grands détaillants diversifiés) en aval, que les petits détaillants et l'industrie de transformation des produits alimentaires des États-Unis sont exclus, et qu'il est fait exception au système général établi qui était en vigueur pour réglementer l'information du consommateur. Les États-Unis n'ont pas réfuté ces éléments de preuve.

28. Pour déterminer les objectifs de la mesure EPO, il faut que le Groupe spécial examine la mesure très en détail. Si les objectifs se définissaient par eux-mêmes et ne pouvaient pas être

examinés par un groupe spécial, il serait difficile, voire impossible, à des pays en développement Membres comme le Mexique de contester de telles mesures.

2. Intention et effet protectionnistes

29. Le Mexique estime que les éléments de preuve démontrent que la mesure EPO vise des fins essentiellement protectionnistes. Ces fins protectionnistes ressortent des circonstances dans lesquelles la mesure a été introduite, de sa conception et sa structure, et des éléments de preuve secondaires les confirmant, à savoir les déclarations de législateurs et responsables des États-Unis et de membres du secteur de l'élevage bovin des États-Unis.

a) Circonstances dans lesquelles la mesure a été introduite

30. Il est clair que les consommateurs appuient l'idée d'un étiquetage indiquant le pays d'origine pour les fruits, les légumes et la viande en général, bien que l'idée ait d'abord été lancée et prônée non par les consommateurs, mais par les producteurs.

31. Dans la mesure où certains consommateurs des États-Unis ont déclaré qu'ils voulaient obtenir des renseignements sur le pays dans lequel les bovins utilisés pour produire des produits du bœuf étaient nés et avaient été élevés, la proportion de ces consommateurs par rapport à l'ensemble de la population de consommateurs de viande de bœuf aux États-Unis était très faible, et ils n'étaient pas prêts à payer plus cher pour obtenir des renseignements sur le pays d'origine.

32. Les intérêts des éleveurs de bovins des États-Unis étaient le facteur qui avait motivé la conception des dispositions EPO spéciales pour la viande de bœuf. Autrement dit, la motivation était le protectionnisme.

b) Conception et structure de la mesure

33. La conception et la structure de la mesure EPO dénotent ses fins protectionnistes. En raison de la conception et de la structure de la mesure EPO, la seule étiquette qui fournit des renseignements relativement précis est l'étiquette "A". Il était dans l'intention des États-Unis d'établir une distinction entre la viande de bœuf produite exclusivement à partir de bovins des États-Unis et la viande de bœuf produite à partir de bovins importés ou d'un mélange de bovins importés et nationaux.

34. Les éléments de preuve des fins protectionnistes de la mesure EPO sont le fait que la conception et la structure de ladite mesure favorisent l'utilisation de l'étiquette "A" et que les autorités des États-Unis interprètent et appliquent strictement la mesure pour que les producteurs de viande de bœuf des États-Unis utilisent le plus possible l'étiquette "A" et produisent le plus possible de viande de bœuf étiquetée "A", et utilisent le moins possible l'étiquette indiquant plusieurs pays d'origine et, par conséquent, produisent le moins possible de viande de bœuf provenant de bovins importés.

35. De même, tous les efforts visant à abaisser les charges et les coûts avaient pour but d'aider les éleveurs, les transformateurs et les fournisseurs de vaches-veaux des États-Unis, non à réduire le coût de la mise en conformité pour les producteurs étrangers.

36. Enfin, le mécanisme de vérification de la conformité mis en œuvre par la mesure EPO est conçu de telle manière que la solution la moins coûteuse pour se mettre en conformité consiste à exclure tous les animaux ne provenant pas des États-Unis du circuit de transformation ou à séparer ces animaux dans le circuit. S'il était prévu de remonter jusqu'à l'exploitation d'où proviennent les animaux, il est probable qu'il n'y aurait aucune incitation à exclure les bovins mexicains importés ou à faire supporter le coût de la mise en conformité aux animaux mexicains seulement.

- c) Déclarations corroborantes des responsables de la législation et de la réglementation, et de la branche de production

37. L'historique de l'élaboration de la législation relative à la mesure EPO pendant l'examen de la Loi sur l'agriculture de 2002 montre clairement que la mesure EPO avait des fins protectionnistes.

38. De même, il est fait état des fins protectionnistes de la mesure EPO dans les déclarations publiques de R-CALF, les principaux auteurs et partisans de la mesure EPO. R-CALF, les autres groupes de producteurs et leurs partisans considéraient que l'étiquetage indiquant le pays d'origine était un moyen de protéger le secteur de l'élevage bovin des États-Unis de la concurrence étrangère.

- d) Effet protectionniste

39. Les effets défavorables de la mesure EPO montrent que la mesure EPO avait des fins protectionnistes. Si les effets de la mesure EPO rendaient simplement compte du choix des consommateurs, il y aurait très peu d'effets défavorables sur le marché parce que la proportion des consommateurs qui tiennent à connaître le pays d'origine de la viande de bœuf qu'ils achètent est faible. Les effets défavorables réels de la mesure EPO sur les bovins mexicains se font plutôt sentir à l'échelle du marché. Cela reflète manifestement les visées protectionnistes de la mesure et non le choix des consommateurs.

3. L'objectif relatif à l'information des consommateurs: deux objectifs principaux

40. Si l'on suppose pour les besoins de l'argumentation que le Groupe spécial accepte que la mesure EPO ne soit pas simplement protectionniste, le Mexique est d'avis que la mesure EPO pourrait être considérée comme une mesure d'étiquetage qui, à un niveau très général, vise à informer les consommateurs de l'endroit où les bovins qui ont été transformés en viande de bœuf aux États-Unis sont nés, élevés et abattus. Cependant, il ne suffit pas que le Groupe spécial définisse les objectifs de la mesure EPO à ce niveau général. Il doit aller plus loin pour déterminer les véritables objectifs de la mesure.

41. Bien que les étiquettes "A", "B" et "C" visent à fournir diverses combinaisons de renseignements sur l'origine, les deux principaux objectifs sous-tendant la mesure EPO sont les suivants: i) fournir des renseignements sur l'étiquette "A", à savoir que la viande de bœuf est produite à partir de bovins qui sont nés, élevés et abattus aux États-Unis; et ii) faire en sorte que la plupart de la viande de bœuf vendue dans le commerce de détail aux États-Unis soit de la viande de bœuf étiquetée "A". Ce deuxième objectif va plus loin que la simple information des consommateurs sur l'origine des intrants utilisés pour produire la viande de bœuf qu'ils achètent, il encourage la production de viande de bœuf à partir de bovins nés, élevés et abattus aux États-Unis.

42. Le premier objectif est apparent lorsque la conception, la structure et les circonstances de l'application de la mesure EPO sont analysées au regard de l'objectif déclaré de la mesure. On ne sait pas très bien si le consommateur moyen sait ce que désignent effectivement les étiquettes "B" et "C". Il est impossible pour les consommateurs des États-Unis de déterminer avec exactitude l'origine de la viande de bœuf étiquetée "B". La seule étiquette qui donne des renseignements précis est l'étiquette "A".

43. S'agissant du deuxième objectif, la loi exige que pour utiliser l'étiquette "A" (c'est-à-dire celle désignant un "Produit des États-Unis"), la viande de bœuf soit produite à partir de bovins qui sont nés, élevés et abattus exclusivement aux États-Unis. De plus, dans la règle finale, il n'y a dans la pratique aucune flexibilité en matière d'étiquetage lorsque c'est de la viande étiquetée "A" qui est produite. Enfin, la règle finale ne permet pas l'utilisation des termes "ou" ou bien "et/ou" lorsque la déclaration

d'origine indique qu'il y a deux pays d'origine ou plus, ce qui limite encore plus la flexibilité. Ces aspects encouragent l'utilisation de l'étiquette "A" et la production de viande de bœuf répondant aux critères d'utilisation de cette étiquette, et ils rendent plus difficile l'utilisation d'autres étiquettes.

44. Dans la mesure où la règle finale ménage aux producteurs des États-Unis la flexibilité d'effectuer des mélanges au niveau de la production et d'utiliser les étiquettes "B" et/ou "C", l'USDA a interprété la loi et appliqué strictement la règle finale pour dissuader les producteurs des États-Unis de mélanger les bovins et la viande de bœuf importés et nationaux, et pour les encourager en conséquence à produire en majorité de la viande de bœuf étiquetée "A". Cette interprétation et application rigoureuses sont confirmées par la lettre Vilsack.

4. Orienter les attentes des consommateurs

45. Le critère rigoureux pour l'utilisation de l'étiquette "A" a été élaboré pour faire en sorte que la viande de bœuf vendue dans le commerce de détail aux États-Unis soit de la viande de bœuf étiquetée "A", ce qui affectait aussi bien les consommateurs de bovins (c'est-à-dire les éleveurs de bovins semi-finis, les exploitants de parcs d'engraissement et les transformateurs) que les consommateurs finals de viande de bœuf.

46. Le Groupe spécial *CE – Sardines* a dit que "*le danger [était] que les Membres, en façonnant les attentes des consommateurs par une intervention en matière de réglementation sur le marché, puissent ensuite justifier la légitimité de cette même intervention en se fondant sur les attentes des consommateurs engendrées par les pouvoirs publics*". Dans le présent différend, les États-Unis essaient, au moyen de la mesure EPO, d'orienter les attentes et perceptions des consommateurs par une intervention au plan de la réglementation et de justifier la légitimité de cette intervention en se fondant sur les perceptions et attentes des consommateurs engendrées par les pouvoirs publics.

III. RENSEIGNEMENTS FACTUELS

A. LA MESURE EPO CONTINUE DE FAUSSER L'EQUILIBRE DES POSSIBILITES DE CONCURRENCE AU DETRIMENT DES BOVINS MEXICAINS

47. La mesure EPO continue de fausser l'équilibre des possibilités de concurrence au détriment des bovins mexicains comparativement aux bovins des États-Unis similaires. Le Mexique en fait le résumé suivant: *i*) la diminution du nombre d'installations où sont abattus et transformés les bovins finis qui sont nés au Mexique et qui ont été élevés aux États-Unis; *ii*) la diminution du nombre de jours par semaine où ces bovins sont abattus ou transformés; *iii*) la réduction du nombre d'éleveurs de bovins semi-finis et de parcs d'engraissement qui acceptent des bovins mexicains; et *iv*) l'imposition de prescriptions additionnelles sous la forme d'avis préalables à transmettre avant d'accepter des bovins mexicains en vue de leur abattage et transformation.

48. Ces facteurs qui démontrent que l'équilibre des possibilités de concurrence est faussé sont toujours présents. Au cours de l'été, ce phénomène a continué de se manifester par une réduction de prix appliquée aux bovins mexicains. Par exemple, le Mexique présente des éléments de preuve de transactions effectuées en juillet et en août dans lesquelles différents transformateurs ont réduit de 40 dollars par tête et de 25 dollars par tête le prix des bovins mexicains.

B. LES AUTRES FACTEURS IDENTIFIES PAR LES ÉTATS-UNIS N'EXPLIQUENT PAS LA PERTE DE POSSIBILITES DE CONCURRENCE

49. Le Mexique reconnaît que le marché nord-américain des bovins est affecté par d'autres facteurs que la mesure EPO et que ces facteurs influent à la fois sur le prix des bovins et sur le volume

des courants d'échange en Amérique du Nord. Cela dit, selon des documents récemment disponibles, les transformateurs des États-Unis continuent d'imposer des ajustements à la baisse, fondés sur la mesure EPO, des prix payés pour les bovins nés au Mexique, et la branche de production mexicaine devra continuer de supporter cet écart de prix en période tant de hausse que de baisse des prix.

50. Indépendamment de ces facteurs, la mesure EPO fausse l'équilibre des possibilités de concurrence au détriment des bovins mexicains et en faveur des bovins des États-Unis similaires. Les bovins mexicains se sont vu refuser des possibilités de concurrence qui existaient avant l'introduction de la mesure EPO et, quelles que soient les conditions existant sur le marché nord-américain, la branche de production mexicaine serait mieux lotie si ces conditions de concurrence étaient rétablies par l'élimination de la mesure EPO.

IV. ARGUMENT JURIDIQUE

A. D'UNE FAÇON GÉNÉRALE

51. Le Mexique a présenté des éléments *prima facie* établissant le bien-fondé de tous les éléments de ses allégations. Aucun des arguments avancés par les États-Unis ne réfute les allégations formulées par le Mexique.

B. ALLEGATIONS DE DISCRIMINATION *DE FACTO* FORMULEES PAR LE MEXIQUE AU TITRE DE L'ARTICLE III:2 DU GATT DE 1994 ET DE L'ARTICLE 2.1 DE L'ACCORD OTC

1. Charge de la preuve dans le cadre d'une allégation *de facto*

52. Contrairement à ce que l'UE laisse entendre, il n'y a aucune raison d'imposer des exigences plus élevées en matière de preuve dans le cas des allégations de discrimination *de facto*. Les allégations de discrimination *de facto* remontent au GATT de 1947 et jamais un niveau de preuve aussi élevé n'a été exigé pour de telles allégations. La charge de la preuve normale s'applique. Le Mexique doit établir *prima facie* le bien-fondé de chacun des éléments de ses allégations de discrimination *de facto*. Il s'est acquitté de cette charge de la preuve lui incombant.

2. Le délai à observer avant d'examiner des allégations de discrimination *de facto*

53. L'UE fait également valoir que "le choc immédiat de la réglementation" ne démontre pas nécessairement, en soi, l'existence d'un traitement moins favorable. Cet argument n'a aucun fondement juridique. Un groupe spécial doit évaluer la question de savoir si une mesure contestée établit une discrimination *de facto* d'une manière qui est contraire à une disposition d'un accord de l'OMC sur la base des faits existant à la date d'établissement du Groupe spécial.

54. Les allégations de discrimination *de facto* formulées par le Mexique reposent sur le fait que le moyen économiquement logique pour les transformateurs des États-Unis de se conformer à la mesure EPO consiste soit à cesser la transformation des bovins mexicains soit à séparer la transformation de ces bovins d'une manière qui restreint l'accès aux bovins mexicains. Ce fait ne changera pas au fil du temps.

3. Produits similaires

55. Selon les États-Unis, l'analyse du produit similaire devrait porter sur la viande de bœuf. Le Mexique n'est pas d'accord. La mesure EPO s'applique explicitement *à la fois* à la viande de bœuf et aux bovins. C'est ce qui ressort du texte de la Loi et de la règle finale qui établit un lien entre l'étiquette pertinente pour la viande de bœuf et le pays dans lequel les bovins sont nés, élevés et

abattus. Par ailleurs, la contestation de la mesure EPO par le Mexique porte sur son effet sur les intrants importés (c'est-à-dire les bovins mexicains). Le produit similaire pertinent est donc les bovins nationaux. Les bovins du Mexique et des États-Unis sont clairement similaires.

56. En ce qui concerne l'allégation de discrimination *de facto* formulée par le Mexique au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC, l'argument des États-Unis concernant l'expression "pour ce qui concerne" est hors de propos. Cette expression précise simplement que l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article 2.1 ne s'applique qu'aux règlements techniques. Elle n'empêche pas le Mexique de contester la discrimination *de facto* qui a été établie entre les intrants importés et nationaux similaires.

4. Actions privées et forces du marché

57. Les États-Unis font valoir que toute action des intervenants privés qui n'est pas dictée par la mesure en cause n'entraîne pas une violation des dispositions relatives à la non-discrimination. En ce sens, l'Organe d'appel a dit dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* que "[l]'article III:4 trait[ait] simplement de l'intervention des pouvoirs publics qui affecte les conditions dans lesquelles des produits similaires, nationaux et importés, sont en concurrence sur le marché du territoire d'un Membre".

58. C'est la mesure EPO qui impose la nécessité légale d'effectuer un choix entre la non-acceptation des bovins mexicains ou la restriction de leur accès. L'accès réduit des bovins mexicains au marché des États-Unis est une conséquence directe de la mesure EPO. Dans la mesure où un élément quelconque du domaine privé intervient dans ce choix, cela ne permet pas aux États-Unis de se soustraire à leur responsabilité en ce qui concerne l'établissement de conditions de concurrence moins favorables pour les bovins mexicains importés que pour les bovins des États-Unis similaires, auquel a abouti cette mesure.

5. Coûts inhérents à la réglementation

59. Les États-Unis font valoir que pour autant que la mesure EPO impose des coûts, il s'agit simplement de coûts inhérents à la réglementation. Selon eux, les coûts de la mise en conformité peuvent varier d'un participant au marché à l'autre compte tenu de la composition préexistante de leur production, et c'est effectivement souvent le cas, et les participants au marché peuvent réagir de différentes manières à ces nouveaux coûts.

60. Bien que les observations faites par les États-Unis au sujet de la distribution des coûts de la réglementation entre les participants au marché soient peut-être exactes dans certaines circonstances, elles ne peuvent pas s'appliquer aux données de fait du présent différend. Le présent différend ne concerne pas la distribution des coûts entre les participants individuels au marché; il concerne les effets discriminatoires et restrictifs pour le commerce de la mesure EPO sur les bovins importés. Il concerne l'attribution disproportionnée, voire totale, des coûts à un seul participant au marché (les éleveurs de bovins mexicains et les autres participants qui acceptent des bovins mexicains) comparativement aux autres participants sur la base uniquement de l'origine des bovins qu'il fournit.

61. La réglementation peut prévoir de répartir les coûts d'une manière variable sur l'ensemble du marché, mais elle ne peut pas établir de discrimination fondée sur l'origine comme le fait la mesure EPO.

6. Traitement moins favorable

- a) Le Mexique ne fait pas valoir que les participants au marché sont "obligés" de ne plus acheter de bovins mexicains

62. Les États-Unis font valoir que les arguments du Mexique concernant le traitement moins favorable sont erronés parce qu'ils présupposent que les participants au marché choisiront tous de se conformer aux règlements, et en fait, qu'ils sont *obligés* de s'y conformer en n'achetant plus d'animaux canadiens et mexicains".

63. Cette qualification de l'argument du Mexique n'est pas correcte. Le Mexique fait valoir que la mesure EPO impose la nécessité d'opérer un choix et qu'à la lumière des conditions économiques normales existant sur le marché, ce choix consiste soit à ne plus accepter de bovins mexicains soit à séparer les bovins mexicains d'une manière qui restreint le commerce de ces bovins. De par la loi, les participants pertinents au marché des États-Unis doivent se conformer à la mesure EPO. La conception et la structure de la mesure sont telles que pour se conformer à la mesure, les participants au marché n'achèteront plus de bovins mexicains ou limiteront leurs achats de ces bovins.

- b) Effet différencié sur différents participants au marché

64. L'UE fait valoir que les effets résultant de volumes d'échange différents ne démontrent pas nécessairement en soi l'octroi d'un traitement moins favorable. L'UE interprète de façon erronée les arguments du Mexique. Ce dernier ne fait pas valoir que la mesure EPO impose le même coût total aux bovins importés et aux bovins nationaux similaires, mais qu'elle impose un coût unitaire plus élevé aux bovins importés. La mesure EPO est plutôt structurée de manière à ce que le moyen le plus logique de s'y conformer sur le plan commercial consiste à ne plus accepter de bovins mexicains ou à séparer les bovins mexicains d'une manière qui restreint le commerce de ces animaux. Les allégations de discrimination *de facto* formulées par le Mexique n'ont rien à voir avec les coûts unitaires.

- c) La capacité restante des États-Unis est suffisante pour assurer la transformation de toutes les exportations de bovins du Mexique

65. La question de savoir si les autres abattoirs des États-Unis ont une capacité suffisante pour transformer toutes les exportations de bovins mexicains est sans importance. Ce qui importe, c'est le fait que l'accès des bovins mexicains au marché des États-Unis est limité à certains abattoirs et ce, certains jours et dans certaines circonstances. Cela diminue les possibilités de concurrence pour la vente des bovins mexicains comparativement aux bovins des États-Unis similaires.

- d) Séparation

66. Les États-Unis font valoir que les dispositions de la mesure EPO n'exigent pas qu'il y ait une séparation et que la flexibilité ménagée par les mesures réduit la probabilité que les animaux devront être séparés.

67. Les États-Unis déforment l'argument avancé par le Mexique. Ce dernier fait valoir que la mesure EPO est plutôt structurée de manière à ce que le moyen le plus logique de s'y conformer sur le plan commercial consiste à ne plus accepter de bovins mexicains ou à séparer les bovins mexicains d'une manière qui restreint le commerce de ces animaux. De même, la flexibilité ménagée par les mesures ne réduit *pas* la probabilité que les animaux devront être séparés. Compte tenu des conditions restrictives régissant l'application de l'étiquette indiquant une origine multiple à la viande de bœuf de catégorie "A", l'utilisation de l'étiquette indiquant plusieurs origines est sérieusement limitée et elle est donc peu utile dans la pratique pour éviter la séparation.

68. Le Mexique a présenté des éléments de preuve *prima facie* indiquant que la séparation était une conséquence entendue de la mesure EPO et qu'il y avait en fait séparation.

e) Faibles parts de marché

69. Les États-Unis font valoir qu'il apparaît que le Canada et le Mexique reconnaissent tous deux que toute décision prise par les usines de conditionnement des États-Unis pour modifier leurs pratiques de production résulte en grande partie de la faiblesse relative de leurs parts de marché.

70. Pour évaluer si la mesure EPO établit une discrimination *de facto* à l'égard des bovins mexicains, le Groupe spécial doit évaluer les faits et circonstances relatifs au commerce des bovins mexicains qui existeraient normalement en l'absence de la mesure, puis il doit examiner comment les faits changent lorsque la mesure est appliquée. La part du marché des États-Unis détenue par le Mexique peut être l'un des faits qui sont pris en compte dans cette analyse, mais le fait que le Mexique détient une petite part de marché ne veut pas dire qu'il ne faut pas tenir compte de la discrimination *de facto* établie à l'égard des importations mexicaines par suite de la mesure EPO. Ne pas en tenir compte porterait fondamentalement préjudice aux pays en développement Membres qui ne représentent généralement qu'une faible proportion des échanges avec un pays en développement Membre particulier.

f) Autres facteurs affectant la baisse de la demande pour les bovins mexicains

71. Les États-Unis font valoir que le Canada et le Mexique n'ont pas pris en considération les nombreux facteurs externes qui expliquent la baisse de la demande et des prix concernant leur bétail.

72. Le Mexique reconnaît qu'il existe de nombreux facteurs économiques qui pourraient affecter la demande de bovins sur le marché nord-américain. Cependant, les effets défavorables que le Mexique conteste se rapportent au fait que l'équilibre des possibilités de concurrence entre les bovins mexicains et les bovins des États-Unis similaires a été faussé. Ces effets comprennent la réduction du nombre d'abattoirs qui acceptent des bovins mexicains, la diminution du nombre de jours pendant lesquels les bovins mexicains sont acceptés, les conditions additionnelles auxquelles doivent répondre les bovins mexicains, et la réduction consécutive du nombre de participants au marché qui acceptent des bovins mexicains ou qui séparent les bovins mexicains. Aucun de ces faits importants ne peut être imputé aux facteurs externes invoqués par les États-Unis. Ces facteurs externes affectent le marché nord-américain dans son ensemble et n'établissent pas de discrimination à l'égard des bovins mexicains. Les facteurs en cause dans le présent différend sont une conséquence directe de la mesure EPO et établissent une discrimination à l'égard des bovins mexicains.

7. La mesure EPO est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 et avec l'article 2.1 de l'Accord OTC

73. Dans le contexte de la contestation du Mexique, la mesure EPO vise fondamentalement à protéger les bovins nationaux des États-Unis au détriment des bovins mexicains similaires. Autrement dit, il s'agit d'un protectionnisme pur. C'est ce que montre le fait que l'équilibre des possibilités de concurrence a été faussé au détriment des bovins mexicains.

C. ACCORD OTC

1. La mesure EPO est un règlement technique

74. Le Mexique a démontré que la mesure EPO était un règlement technique. Le seul point sur lequel le Mexique et les États-Unis ne sont pas d'accord est celui de savoir si la lettre Vilsack,

considérée isolément, constitue un règlement technique. Selon le Mexique, la lettre Vilsack est une "prescription" et un "règlement technique". Cependant, même s'il ne s'agit pas d'une "prescription" ou d'un "règlement technique" lorsqu'elle est prise isolément, elle en est clairement un lorsqu'on la considère dans le cadre de la mesure EPO dans son ensemble, qui est sans aucun doute une "prescription" et un "règlement technique".

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

a) Préambule de l'Accord OTC

75. Les États-Unis font valoir que l'article 2.2 observe une déférence à l'égard des Membres de l'OMC dans la poursuite de leurs objectifs de politique générale et qu'il faut lire ledit article conjointement avec le sixième considérant du préambule de l'Accord OTC.

76. Les États-Unis ne tiennent pas compte d'une importante restriction mentionnée dans ce considérant – à savoir, "sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international". Il est très important de donner un sens à ce libellé du préambule. Sinon, les Membres de l'OMC pourraient définir les objectifs de leurs règlements techniques de façon tellement étroite et en prévoyant des niveaux de protection tellement élevés qu'aucune autre mesure possible ne pourrait réaliser ces objectifs, ce qui soustrairait les mesures de ce type à toute contestation dans le cadre de l'Accord OTC.

77. Selon le Mexique, la mesure EPO est "appliquée de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international".

78. La mesure a un objectif protectionniste et, étant donné qu'elle ne réalise pas son objectif déclaré, à savoir informer les consommateurs et atténuer la confusion qu'ils ressentent, elle est clairement arbitraire. De même, la mesure EPO est prise sous le prétexte de l'"information des consommateurs" alors qu'elle vise clairement, non les consommateurs, mais la protection de la branche de production nationale des États-Unis, de sorte qu'elle constitue une restriction déguisée au commerce international.

b) Les objectifs de la mesure EPO

79. Il est essentiel, aux fins de l'interprétation et de l'application appropriées de l'article 2.2, que le Groupe spécial détermine d'abord objectivement l'objectif de la mesure EPO au niveau de spécificité requis.

c) Les objectifs ne sont pas légitimes

80. La mesure EPO est appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent et elle constitue une restriction déguisée au commerce international. Ses objectifs sont dans une très large mesure protectionnistes. Ils ne peuvent pas être "légitimes" au sens de l'article 2.2. Ils sont contraires à l'objet et au but des Accords de l'OMC. S'il y a jamais eu une mesure dont le véritable objectif n'était pas légitime, c'est bien la mesure EPO. Une constatation selon laquelle les objectifs de la mesure EPO sont légitimes rendrait inutile cet élément de l'article 2.2.

d) Si les objectifs sont jugés légitimes, la mesure EPO ne réalise pas ces objectifs

81. Si le Groupe spécial constate que les objectifs de la mesure EPO sont légitimes, la position du Mexique est que la mesure EPO ne réalise pas ces objectifs. Il y a des lacunes importantes dans l'application de la mesure au niveau du commerce de détail et les renseignements fournis ajoutent à la confusion au lieu de préciser l'origine de la viande de bœuf qui est achetée.

e) Si la mesure EPO réalise ces objectifs, elle est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait

82. Le Mexique a proposé deux autres mesures possibles: i) l'étiquetage volontaire indiquant le pays d'origine qui utilise la même règle rigoureuse relative à la transformation et d'autres prescriptions que prévoit actuellement la mesure EPO; ou ii) l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine qui utilise la règle relative à la transformation appliquée aux produits importés par le Service des douanes des États-Unis.

83. Les États-Unis n'ont pas suffisamment expliqué en quoi ces deux autres mesures possibles ne permettraient pas de réaliser les objectifs de la mesure EPO. Par ailleurs, ils ne prennent pas en compte un élément important de cette étape finale de l'application de l'article 2.2, à savoir "compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". Le Mexique se penche sur cet élément dans sa première communication écrite. L'utilité des renseignements fournis "aux consommateurs" par la mesure EPO est minime et, dans la mesure où ils sont utiles pour les consommateurs des États-Unis, ces renseignements s'adressent à un sous-ensemble très restreint de consommateurs. Dans ces circonstances, une mesure volontaire ou une mesure qui recourt au critère de la transformation substantielle appliqué par le Service des douanes des États-Unis est suffisante pour réaliser les objectifs de la mesure EPO.

84. Il y a aussi une troisième mesure possible qui, compte tenu de la manière dont elle est mise en œuvre, pourrait être moins restrictive pour le commerce en ce sens qu'elle pourrait éliminer la discrimination dont font actuellement l'objet les importations de bovins mexicains. Cette mesure possible est une mesure d'étiquetage indiquant le pays d'origine qui inclut les prescriptions rigoureuses de la mesure EPO, mais aussi un mécanisme de vérification de la conformité par retraçage.

D. LA MESURE EPO EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE 2.4 DE L'ACCORD OTC

1. CODEX STAN 1-1985 est une norme internationale pertinente

85. Les États-Unis ont laissé entendre que le Mexique n'avait pas établi que CODEX STAN 1-1985 avait été "adoptée par un organisme qui [était] ouvert aux organismes compétents d'au moins tous les Membres et [était] fondée sur un consensus". Le différend *CE – Sardines* faisait intervenir une autre norme du CODEX Alimentarius, dont l'Organe d'appel a affirmé qu'elle était une norme pertinente. Dans l'affaire *CE – Sardines*, l'UE a fait valoir que la partie plaignante assumait la charge de prouver que la norme en cause avait été adoptée par consensus. L'Organe d'appel en a expressément disconvencu.

86. Les États-Unis ont déjà admis que CODEX STAN 1-1985 était "pertinente".

87. Les États-Unis se demandent si la norme du CODEX est effectivement équivalente au critère de la "transformation substantielle", notant que le mot "transformation" figurant dans CODEX STAN 1-1985 n'est pas défini. Cependant, l'expression pertinente complète figurant dans la norme du CODEX est la suivante: "[I]orsqu'une denrée alimentaire subit dans un deuxième pays une

transformation qui en change la nature". Le critère du "changement de la nature" est très similaire, sinon identique, à la transformation substantielle qui, dans le droit des États-Unis, est un changement qui entraîne un nom, un caractère ou une utilisation différent.

88. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas sérieusement remettre en question que l'opération qui consiste à transformer un animal vivant en morceaux de viande de bœuf satisfait aux deux critères, quelle que soit l'interprétation qu'on en donne. La fin de l'existence temporelle est, en elle-même et à elle seule, un changement de condition fondamental. La mort de l'animal suivie par son démembrement et son découpage en morceaux de viande sont certainement une "transformation qui ... change la nature" du bovin au sens de la norme.

2. La norme du CODEX serait à la fois efficace et appropriée

89. Les États-Unis font valoir que CODEX STAN 1-1985 ne serait ni efficace ni appropriée parce que le critère de la transformation substantielle donnerait lieu dans certaines situations à la communication de renseignements de nature à induire en erreur. L'exemple donné par les États-Unis est celui d'une situation où les bovins ne seraient présents sur le territoire des États-Unis que la veille de leur abattage.

90. Le Mexique a auparavant expliqué, sans que les États-Unis ne le contestent, que les bovins mexicains sont amenés aux États-Unis à un jeune âge, qu'ils acquièrent 70 pour cent de leur poids aux États-Unis, et qu'ils sont engraisés dans les mêmes pâturages et parcs d'engraissement que les bovins nés aux États-Unis. L'exemple des États-Unis ne peut donc absolument pas s'appliquer au Mexique.

91. Quoi qu'il en soit, le Mexique observe ce qui suit: *i*) CODEX STAN 1-1985 a été adoptée il y a 25 ans et elle traduit un consensus multilatéral quant à la façon d'indiquer l'origine sur les denrées alimentaires préemballées de manière à éviter d'induire les consommateurs en erreur; *ii*) d'un point de vue factuel, la transformation d'animaux vivants en morceaux de viande de bœuf est une forme extrêmement courante de transformation et le fait de s'appuyer sur le critère de la transformation ne peut pas honnêtement être considéré comme trompeur; *iii*) les États-Unis ont en effet appliqué la norme du CODEX à la viande transformée sur leur territoire pendant de nombreuses années, sans considérer que cela était trompeur.

92. Les États-Unis semblent faire valoir que CODEX STAN 1-1985 est inefficace et inappropriée parce qu'elle est différente de la mesure EPO. Cette approche irait à l'encontre des obligations énoncées dans l'Accord OTC et elle viderait l'article 2.4 de son sens. CODEX STAN 1-1985 traite spécifiquement de l'objectif présumé de la mesure EPO ainsi que l'allèguent les États-Unis – informer les consommateurs de l'origine des produits alimentaires. La mesure EPO n'est pas fondée sur CODEX STAN 1-1985, mais elle entre plutôt en conflit avec cette norme.

E. LA MESURE EPO EST INCOMPATIBLE AVEC L'ARTICLE 12.1 ET 12.3 DE L'ACCORD OTC

93. Les États-Unis font valoir que les pays en développement Membres ont eu amplement la possibilité de participer à l'élaboration de la mesure. Bien qu'il soit vrai que les États-Unis aient ménagé au Mexique une certaine possibilité de formuler des observations sur l'élaboration de la règle finale de 2009, il n'est pas vrai qu'ils ont donné au Mexique la possibilité de participer à l'élaboration de la Loi sur l'agriculture de 2002. La seule possibilité que le Mexique a eu de formuler des observations, c'était lorsque les dispositions EPO étaient déjà établies et qu'il ne restait qu'à les mettre en œuvre.

94. À ce moment-là, la mesure comportait peu de flexibilité et, contrairement à ce que prévoit l'article 12 de l'Accord OTC, les États-Unis n'ont donc pas tenu compte des besoins spéciaux du

développement, des finances et du commerce du Mexique en tant que pays en développement dans la formulation de la Loi sur l'agriculture de 2002 et partant, dans la formulation des dispositions relatives au pays d'origine et des règles d'étiquetage des produits carnés.

95. De même, le Mexique résume comme suit le type d'éléments de preuve que les États-Unis devraient présenter pour montrer qu'ils ont "tenu compte" des besoins spéciaux du Mexique: *i)* des éléments de preuve indiquant que les États-Unis "ont examiné attentivement" les besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce du Mexique, "se sont penchés sur" ces besoins spéciaux ou "ont pesé le bien-fondé de" ces besoins et éléments de preuve indiquant qu'en prenant ces mesures, les États-Unis se sont assurés que la mesure EPO ne créait pas d'obstacles non nécessaires aux exportations du Mexique; *ii)* des observations formulées par le public pendant le processus d'établissement de la mesure EPO ont permis au Congrès et à l'USDA de connaître les effets négatifs possibles de la mesure sur les exportations mexicaines. Ni le Congrès ni l'USDA n'ont répondu à ces observations; *iii)* la Loi sur la flexibilité réglementaire exige des organismes des États-Unis qu'ils examinent l'incidence de leurs projets de réglementation sur les petites entités, qu'ils analysent les autres mesures possibles qui réduisent efficacement le plus possible l'incidence, et qu'ils mettent leurs analyses à la disposition du public pour qu'il formule des observations; et *iv)* s'agissant des éléments de preuve indiquant qu'il a été tenu compte des "besoins spéciaux" mentionnés à l'article 12.3, il faudrait montrer que l'on a considéré comment la mesure pouvait avoir une incidence sur les pays en développement, que des mesures ont été prises pour réduire le plus possible l'incidence de la mesure sur les pays en développement, et que d'autres mesures possibles moins exigeantes ont été envisagées.

96. Il n'y a aucun élément de preuve indiquant que les États-Unis ont entrepris l'une ou l'autre de ces actions.

F. ARTICLE X:3 A) DU GATT

97. L'application de la mesure EPO a été marquée par des changements dans l'interprétation et les indications données par l'USDA concernant la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, comme l'indiquent les lignes directrices de l'USDA, les pressions non publiques exercées par le gouvernement des États-Unis sur des sociétés individuelles et la lettre Vilsack. L'interprétation finale de l'USDA était à la fois partielle (favorisant les producteurs de vaches-veaux des États-Unis) et déraisonnable.

98. L'USDA a communiqué en privé avec d'importants transformateurs des États-Unis pour leur dire de ne pas utiliser d'étiquettes indiquant une origine mixte. Il a par la suite publié la lettre Vilsack pour exercer davantage de pressions sur la branche de production, en disant que les transformateurs et les détaillants devraient assumer "volontairement" des charges additionnelles s'ils utilisaient une étiquette indiquant une origine multiple (étiquettes "B" ou "C"); cela montrait clairement que l'USDA préférerait que les étiquettes "B" et "C" ne soient pas du tout utilisées. Les changements constamment apportés à la politique de l'USDA – qui a d'abord indiqué que les étiquettes indiquant une origine mixte étaient admissibles, puis a déconseillé leur utilisation – ont considérablement contribué aux difficultés qu'a connues la branche de production mexicaine. Ils prouvent aussi que la loi a été appliquée d'une manière déraisonnable et arbitraire, car ces changements de position se sont produits en réponse à des pressions motivées par le protectionnisme.

99. Il est clair que la mesure EPO n'a pas été appliquée d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable, contrairement à l'obligation énoncée à l'article X:3 a) du GATT.

G. ANNULATION OU REDUCTION D'AVANTAGES EN SITUATION DE NON-VIOLATION AU TITRE DE L'ARTICLE XXIII:1 B) DU GATT

100. Le Mexique a démontré à l'aide d'éléments de preuve suffisants que les avantages accordés à ses exportations d'animaux vers les États-Unis au titre des concessions tarifaires pertinentes avaient été annulés ou réduits.

101. Le droit consolidé des États-Unis est de 1 cent par kilogramme, ce qui représente quelque 1,36 à 1,81 dollar pour un animal de 300 à 400 livres. Sur la base de cette consolidation tarifaire dans le cadre de l'OMC, le Mexique pourrait légitimement s'attendre à ce que ses bovins bénéficient d'un avantage concurrentiel de 1,36 à 1,81 dollar par animal comparativement aux produits des États-Unis similaires. La réduction de prix réelle prévue par la mesure EPO a atteint 60 dollars pour un même animal de 300 à 400 livres. Le désavantage concurrentiel ou le niveau de protection que représente cette réduction de prix dépasse largement le droit de 1,36 à 1,81 dollar par animal auquel le Mexique peut légitimement s'attendre. Ainsi, la mesure EPO annule ou réduit des avantages résultant pour le Mexique des consolidations tarifaires des États-Unis dans le cadre de l'OMC.

102. Les États-Unis font valoir que le Mexique aurait raisonnablement pu s'attendre à ce que les États-Unis promulguent les prescriptions en matière d'étiquetage de l'origine des produits carnés que prévoit la mesure EPO. Aucune des propositions législatives présentées par les États-Unis ne comprenait la règle d'origine relative au lieu de naissance/d'élevage/d'abattage des animaux applicable aux produits carnés. Ces propositions comportent des prescriptions générales en matière d'étiquetage de l'origine, qui sont sans rapport avec les allégations du Mexique dans la présente procédure.

V. CONCLUSION

103. Sur la base des considérations précédentes, le Mexique demande au Groupe spécial de constater que la mesure EPO est incompatible avec les articles III:4, X:3 et XXIII:1 b) du GATT de 1994 et avec les articles 2.1, 2.2, 2.4 et 12 de l'Accord OTC, et de formuler les recommandations qui sont nécessaires pour que les États-Unis se mettent en conformité avec ces dispositions.

ANNEXE B-3

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DEUXIÈME COMMUNICATION
ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

I. INTRODUCTION

1. Les principales allégations formulées par le Canada et le Mexique dans le présent différend reposent sur trois principales affirmations factuelles et juridiques fallacieuses selon lesquelles: premièrement, les mesures EPO des États-Unis répondaient à des demandes protectionnistes plutôt qu'au désir des consommateurs d'obtenir des renseignements sur l'origine de leurs produits alimentaires; deuxièmement, les *mesures* des États-Unis établissent une discrimination à l'égard des importations parce que *certain*s transformateurs des *États-Unis ont choisi*, d'après les allégations, de modifier leurs opérations concernant les animaux importés; et troisièmement, les mesures avaient des effets défavorables sur les importations. Les consommateurs réclamaient dans leur grande majorité les mesures EPO, ces mesures n'établissent pas de discrimination à l'égard des importations et – compte tenu des volumes des échanges et des prix des importations actuels – il n'est pas possible que les mesures aient eu pour effet d'imposer des coûts additionnels importants sur les importations.

2. Dans leurs déclarations orales, le Canada et le Mexique ont introduit une quatrième affirmation fallacieuse, selon laquelle: l'acceptation de leurs arguments n'obligerait *pas* à conclure que la plupart – et peut-être la totalité – des régimes applicables à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine maintenus par des Membres de l'OMC sont incompatibles avec les Accords de l'OMC. En fait, nonobstant le fait que les deux parties plaignantes maintiennent leurs propres législations en matière d'étiquetage, si les arguments du Canada et du Mexique étaient acceptés, il serait difficile de concevoir un système d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine qui soit jugé compatible avec les règles de l'OMC.

3. En particulier, le Canada et le Mexique voudraient que le Groupe spécial croit que les mesures EPO des États-Unis sont "plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire" parce qu'elles exigent des détaillants qu'ils fournissent trop de renseignements au sujet de la viande qu'ils vendent – mais en même temps, qu'elles ne réalisent pas leur objectif légitime parce que la quantité de renseignements qu'elles fournissent n'est pas suffisante. Si l'on met de côté le fait que bon nombre des flexibilités et exceptions que prévoient les mesures ont été ajoutées à la demande des parties plaignantes, le fait d'accepter leurs arguments mettrait tous les Membres de l'OMC dotés d'une législation en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine dans une situation impossible.

4. Le Groupe spécial devrait rejeter les tentatives du Canada et du Mexique de faire de la question de savoir si les mesures d'un Membre sont conformes à l'article 2.2 de l'Accord OTC une réévaluation de chaque choix fait par le Membre dans le cadre du processus d'élaboration d'un régime réglementaire complexe. La conception d'un règlement technique requiert des choix difficiles, en particulier pour assurer l'équilibre des vues des nombreuses parties intéressées, telles que les consommateurs et les partenaires commerciaux des États-Unis. Le Groupe spécial ne doit pas – et ne devrait pas – se mettre à la place du responsable de la réglementation et chercher à redéfinir l'équilibre qui a été trouvé. Tout ce que le Groupe spécial doit plutôt déterminer, c'est si les mesures des États-Unis, telles qu'elles sont conçues, réalisent leurs objectifs légitimes au niveau que les États-Unis considèrent approprié sans être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire.

5. De la même manière, les systèmes d'étiquetage que le Canada et le Mexique ont proposés comme "autres mesures possibles raisonnablement applicables" à la place du régime des États-Unis – s'ils étaient acceptés tels quels – remettraient en question la compatibilité avec les règles de l'OMC

des prescriptions en matière d'étiquetage indiquant l'origine que maintiennent près de la moitié des Membres de l'OMC. Si le Groupe spécial devait considérer que l'étiquetage volontaire est une autre mesure possible raisonnablement applicable, et par conséquent qu'il s'agit d'un système qui réalise l'objectif relatif à l'information des consommateurs au même niveau qu'un régime obligatoire, il susciterait des doutes au sujet des systèmes des 70 Membres de l'OMC et plus qui maintiennent des prescriptions en matière d'étiquetage obligatoire indiquant l'origine. Pareillement, le fait de constater que l'étiquetage fondé sur une transformation substantielle est une autre mesure possible raisonnablement applicable donnerait à penser que les prescriptions en matière d'étiquetage de bon nombre de ces mêmes Membres qui ne fondent pas leurs désignations de l'origine sur les principes de la transformation substantielle peuvent de même être incompatibles avec l'article 2.2 de l'Accord OTC.

II. LE GROUPE SPÉCIAL DEVRAIT ANALYSER SÉPARÉMENT CHACUN DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS DES ÉTATS-UNIS

6. Compte tenu des différences qui existent entre les instruments que le Canada et le Mexique contestent dans le présent différend, et du fait que certains de ces instruments ont été remplacés, qu'il ne s'agit pas d'actes imputables aux États-Unis, ou qu'ils ne créent d'obligations juridiques contraignantes, le Groupe spécial devrait rejeter la tentative du Canada et du Mexique de qualifier les instruments en cause de "mesure EPO" unique. En négligeant ces différences substantielles – des différences qui, entre autres choses, ont des conséquences sur la manière dont les obligations en cause s'appliquent – le Canada et le Mexique évitent de formuler leur argumentation en ce qui concerne chacun des instruments qui font l'objet du différend. Par ailleurs, les rapports antérieurs de l'OMC que le Canada cite à l'appui de l'idée selon laquelle le Groupe spécial devrait considérer que les instruments constituent une mesure unique ne sont pas pertinents.

7. Contrairement à la règle finale de 2009 et à la loi EPO, la lettre Vilsack n'est pas obligatoire et n'a aucun statut juridique. Le fait que la lettre Vilsack n'est pas obligatoire et ne constitue pas un règlement technique est confirmé par le texte de la lettre elle-même, qui qualifie clairement les suggestions de "volontaires" à quatre reprises différentes, ainsi que par la décision prise par la branche de production de ne pas suivre la lettre Vilsack. Le Canada et le Mexique ne tiennent pas compte du texte de la lettre et ne peuvent produire aucun élément de preuve montrant que la branche de production donne suite aux suggestions de la lettre.

8. En raison des différences importantes existant entre la loi EPO et la règle finale de 2009, ces instruments devraient être examinés en tant que mesures distinctes. La loi EPO définit le cadre des prescriptions EPO des États-Unis, mais elle exige des règlements d'application distincts prévoyant les détails nécessaires pour que les prescriptions puissent entrer en vigueur. Par exemple, pour les morceaux de chair musculaire, la règle finale de 2009 prévoit les détails nécessaires sur ce qui figure sur chaque étiquette et précise quand il est possible d'user de flexibilité pour les différentes étiquettes. La règle finale de 2009 définit aussi de nombreux termes clés et établit les prescriptions finales en matière de tenue des registres. Ces détails sont pertinents pour les arguments juridiques et factuels du Canada et du Mexique, et ces deux instruments ne devraient donc pas être examinés ensemble. Il convient également de mentionner que le Canada et le Mexique n'ont jamais expliqué en quoi la loi EPO était contraire aux obligations des États-Unis dans le cadre de l'OMC, indépendamment de la règle finale de 2009; ils n'ont ainsi pas établi *prima facie* le bien-fondé de leurs allégations concernant cette mesure.

9. La règle finale provisoire n'existe plus dans le droit des États-Unis et a été remplacée par la règle finale de 2009 qui contient des dispositions sensiblement différentes. Par ailleurs, la règle finale provisoire n'existait pas au moment où le Groupe spécial a été établi. S'agissant de la règle provisoire FSIS et de la règle finale FSIS, le Mexique n'a pas établi le bien-fondé de ses allégations concernant

l'un ou l'autre de ces instruments. La règle finale FSIS est un instrument juridique distinct de la règle finale de 2009 et de la loi EPO, pourtant le Mexique n'a même pas essayé d'expliquer en quoi cet instrument était incompatible avec les obligations incombant aux États-Unis dans le cadre de l'OMC. De plus, la règle provisoire FSIS n'existe plus. Et contrairement aux nouvelles affirmations avancées par le Canada, une déclaration dont il est allégué qu'elle aurait été faite lors d'une réunion entre un membre de la Chambre des représentants, M. Collin Peterson, et la branche de production des États-Unis, et les documents explicatifs de l'USDA ne constituent pas des "mesures". Les déclarations de M. Peterson en tant que membre de la Chambre des représentants ne sont pas un "acte ou omission" des États-Unis et les documents explicatifs de l'USDA n'ont aucun statut dans le droit des États-Unis. Par ailleurs, ni le Canada ni le Mexique n'ont indiqué qu'il s'agissait de mesures dans leurs demandes de consultations ou d'établissement d'un groupe spécial; ils ne relèvent donc pas du mandat du Groupe spécial.

III. AUCUNE DES MESURES EPO N'EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 2.1 DE L'ACCORD OTC OU À L'ARTICLE III:4 DU GATT

10. Le Canada et le Mexique n'ont pas démontré que l'une quelconque des mesures EPO était contraire à l'article 2.1 de l'Accord OTC ou à l'article III:4 du GATT. Ces dispositions obligent les Membres à faire en sorte que leurs mesures n'accordent pas aux produits importés un "traitement moins favorable" que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale.

11. Sur la base de rapports antérieurs de l'OMC, les arguments du Canada et du Mexique selon lesquels les mesures EPO sont contraires à l'article 2.1 de l'Accord OTC ou à l'article III:4 du GATT doivent être jugés sans fondement. Les mesures EPO n'accordent pas un traitement différent aux produits nationaux et aux produits similaires importés. Elles exigent plutôt des détaillants qu'ils étiquettent tous les produits carnés visés au niveau du commerce de détail, peu importe s'ils proviennent d'animaux importés ou non, et les mêmes prescriptions exactement en matière de tenue des registres s'appliquent au bétail importé et au bétail national. En outre, dans la mesure où il y a eu des effets défavorables pour le bétail canadien et mexicain, ces effets ne sont pas attribuables à l'origine du bétail et ils ne sont pas imputables aux mesures EPO. Les effets défavorables peuvent être imputés à des facteurs externes, tels que la part de marché limitée détenue par le Canada et le Mexique, la récession et les décisions indépendantes prises par les acteurs privés du marché quant aux moyens de répondre aux mesures EPO.

12. En faisant valoir le contraire, le Canada et le Mexique invoquent à tort les rapports des affaires *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf* et *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*. Dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, les mesures exigeaient l'établissement de circuits de distribution distincts fondés sur l'origine, alors que ce n'est pas le cas des mesures en cause en l'espèce. Contrairement à cette affaire, les mesures EPO n'imposent pas de restrictions à la capacité d'un transformateur de transformer ou à celle d'un détaillant de vendre tous les types de produits ensemble (par exemple, en les mélangeant) dans la mesure où des registres appropriés sont tenus et où des étiquettes fournissant des renseignements exacts sont apposées sur le produit. Ainsi, tout ce que le Canada et le Mexique peuvent alléguer, c'est que les transformateurs des États-Unis ont en quelque sorte répondu aux mesures EPO en transformant des types de viande différents dans des circuits de distribution différents; cependant, même si cela était exact d'un point de vue factuel, il n'en résulterait pas une infraction. Les parties plaignantes présentent aussi de manière erronée les constatations de l'Organe d'appel et les faits dans l'affaire *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, en faisant valoir que cette affaire n'est "pas analogue parce qu'en l'espèce, le différend ne porte pas sur une mesure unique qui est neutre quant à l'origine et qui s'applique de la même manière aux sociétés, dont il s'avère que certaines sont étrangères et détiennent une moindre part de marché". Contrairement à cette affirmation, les mesures EPO s'appliquent de la même manière à toutes les sociétés, et exigent que les

abattoirs tiennent des registres appropriés et que tous les détaillants étiquettent leurs produits quelle que soit leur origine. Le bétail national et le bétail étranger doivent faire l'objet d'un suivi quelconque afin de s'assurer que le produit qui en résulte est correctement étiqueté.

13. Contrairement aux arguments avancés par le Canada et le Mexique, la loi EPO et la règle finale de 2009 n'exigent pas la séparation. En permettant l'utilisation d'une étiquette unique pour la viande provenant d'animaux de différentes origines, la flexibilité offerte par le mélange permet à un abattoir de ne pas avoir à séparer les animaux qu'il transforme. Par ailleurs, un abattoir peut se conformer aux prescriptions EPO et transformer des morceaux de chair musculaire sans procéder à la séparation en ne transformant que le bétail d'origine étrangère ou nationale, ou en transformant le bétail d'origine nationale et le bétail d'origine mixte des jours différents, et en étiquetant chaque jour la viande qui en résulte selon qu'il est approprié.

14. Leurs propres éléments de preuve et les autres éléments de preuve obtenus par les États-Unis réfutent directement les allégations du Canada et du Mexique selon lesquelles la branche de production des États-Unis ne se sert pas de la flexibilité que lui offre le mélange. Par exemple, les mises à jour de Can Fax indiquent que certains abattoirs des États-Unis se mélangent les animaux et qu'au moins 14 abattoirs des États-Unis acceptent des animaux canadiens et mexicains. De la même manière, la lettre de l'American Meat Institute indique qu'environ 5 pour cent des animaux sont mélangés et les photographies prises dans tout le pays, tout comme les attestations de la branche de production et les autres renseignements recueillis par l'USDA, montrent que le mélange est pratiqué. Comme l'indiquent ces éléments de preuve, les abattoirs des États-Unis n'ont pas jugé qu'il leur en coûtait trop cher de se servir de la flexibilité offerte par le mélange ou de continuer de produire de la viande de catégorie B.

15. Le Canada et le Mexique surestiment aussi exagérément les coûts associés à la séparation pour les abattoirs et autres établissements qui choisissent de pratiquer la séparation pour donner suite à la règle finale de 2009. Ils ne tiennent pas compte de tous les programmes de séparation préexistants qui sont en vigueur aux États-Unis, y compris: 1) le programme d'étiquetage de la qualité de l'USDA; 2) les programmes privés d'étiquetage de la viande de première qualité; 3) les prescriptions applicables sur les marchés d'exportation de 22 pays au moins; 4) les programmes d'étiquetage de la production et de l'élevage des animaux. Les transformateurs des États-Unis et les autres participants de la chaîne d'approvisionnement ont longtemps pratiqué la séparation à ces fins et ils ont donc développé des synergies qui peuvent s'appliquer à toute séparation effectuée pour répondre aux mesures EPO. Si le coût de la séparation était aussi élevé que le Canada et le Mexique l'affirment, et que la séparation était réellement le seul moyen pour les abattoirs des États-Unis de se conformer aux mesures EPO, alors il n'y aurait aucune raison que les parcs d'engraissement et les abattoirs des États-Unis continuent d'accepter des animaux canadiens ou mexicains. Or les chiffres des exportations démontrent le contraire. Au cours des huit premiers mois de 2010, les exportations de bovins canadiens étaient en hausse de 7,5 pour cent et celles des bovins mexicains, de 29 pour cent par rapport aux niveaux enregistrés un an plus tôt.

16. Ces chiffres des exportations contredisent le sombre tableau économique que le Canada et le Mexique ont essayé de brosser pendant le présent différend. Le Canada et le Mexique ont présenté des "éléments de preuve" indiquant que certains parcs d'engraissement et abattoirs des États-Unis avaient limité leurs achats de bétail canadien et mexicain, mais ces éléments de preuve peuvent tout au plus démontrer que certains transformateurs ont pris indépendamment la décision de modifier leurs pratiques commerciales après la promulgation des mesures EPO d'une manière qui nuit à une partie du bétail canadien et mexicain. Aucune de ces décisions n'était exigée par les mesures EPO et, en fait, comme les États-Unis l'ont expliqué, ces entités disposent de nombreux moyens pour se conformer à l'EPO sans modifier la structure de leurs approvisionnements.

17. Non seulement les éléments de preuve présentés par le Canada et le Mexique sont peu pertinents d'un point de vue juridique, mais une grande partie d'entre eux sont inexacts. L'allégation du Mexique selon laquelle le nombre de parcs d'engraissement qui acceptent ses bovins d'engraissement est tombé de 24 à trois est directement contredite par les éléments de preuve recueillis sur le terrain: tout d'abord, les 24 installations mentionnées par le Mexique n'acceptaient pas toutes ses bovins et plus de trois d'entre elles les acceptent maintenant. De même, l'allégation du Canada selon laquelle aucun des 12 abattoirs n'accepte de bétail d'origine canadienne sans limitation n'est pas étayée par les éléments de preuve que le Canada a présentés et que la pièce CDA-41 réfute en fait.

18. Le Canada et le Mexique ont essayé de minimiser de diverses manières l'accroissement de leurs exportations en 2010. Par exemple, le Canada fait valoir que bien que ses exportations aient sensiblement augmenté en 2010, leur part de marché a diminué. Cependant, comme le Canada l'indique, "il est trompeur de considérer seulement la part de marché", parce qu'elle rend compte de tendances plus générales du marché des États-Unis qui n'ont rien à voir avec les importations en provenance du Canada. Quand bien même, si l'on devait croire que la part de marché est un indicateur fiable, les parts du marché des États-Unis détenues par le Canada et le Mexique se situent toujours à des niveaux qui correspondent à leurs moyennes historiques. Par ailleurs, le Canada indique que même si ses exportations de bovins ont augmenté en 2010, ses exportations de porcs ne se sont pas redressées, mais les exportations de porcs canadiens diminuent pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les mesures EPO; à savoir que c'est la diminution rapide des stocks de porcs du Canada qui explique entièrement la diminution des exportations canadiennes.

19. Le Canada et le Mexique essaient aussi tous deux de minimiser l'importance des données relatives aux exportations en se concentrant sur les données relatives aux prix, mais les prix du bétail canadien et mexicain se situent à des niveaux élevés. Le prix payé pour les bovins de boucherie canadiens est en hausse de 15,3 pour cent alors que celui payé pour les bovins d'engraissement canadiens a progressé de 18,9 pour cent. Ces hausses de prix sont supérieures à celle des prix des bovins d'engraissement et de boucherie des États-Unis, ce qui indique que les mesures EPO n'entraînent pas une baisse du prix des animaux canadiens. Les prix payés pour les bovins d'engraissement mexicains et les porcs canadiens ont également sensiblement augmenté, ce qui contredit directement les allégations du Mexique selon lesquelles les mesures EPO ont entraîné une baisse des prix.

20. Dans la mesure où il y a eu une incidence négative sur les exportations de bovins canadiens et mexicains au cours des dernières années, cette incidence n'est pas attribuable aux mesures EPO. Au moment où les mesures EPO ont été mises en œuvre, le monde était aux prises avec une récession mondiale. En conséquence, il aurait été très étonnant que les exportations et les prix du bétail canadien et mexicain n'aient pas baissé. Conformément à ces attentes, une analyse de l'USDA, qui portait sur la baisse des exportations canadiennes et mexicaines en 2008 et 2009, a conclu que la récession était plus susceptible d'avoir causé cette baisse temporaire que la règle finale de 2009.

IV. AUCUNE DES MESURES EPO N'EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 2.2 DE L'ACCORD OTC

21. Le Canada et le Mexique n'ont pas démontré que la loi EPO ou la règle finale de 2009 étaient contraires à l'article 2.2 de l'Accord OTC. Selon cet article, les règlements techniques ne doivent pas être "plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". L'article 2.2 n'interdit pas tous les règlements techniques qui créent des obstacles au commerce, mais plutôt seulement ceux qui créent des "obstacles *non nécessaires*". Le texte de l'article 2.2, interprété à la lumière du contexte pertinent fourni par le préambule de l'Accord OTC, permet aux Membres de l'OMC d'adopter des mesures pour réaliser des objectifs légitimes à des niveaux qu'ils jugent appropriés. Ainsi, les Membres de l'OMC

qui adoptent des mesures pour réaliser les mêmes objectifs ou des objectifs similaires n'ont pas besoin de concevoir leurs mesures exactement de la même manière. Il leur est permis de concevoir leurs mesures de la manière qui est la mieux adaptée à leurs objectifs, pour autant que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire.

22. Des rapports antérieurs de l'Organe d'appel où a été interprété l'article 5:6 de l'Accord SPS fournissent des indications utiles pour interpréter l'article 2.2 de l'Accord OTC sur la base des similitudes textuelles entre ces dispositions, des similitudes entre les Accords OTC et SPS eux-mêmes, et d'une lettre adressée par le Directeur général du GATT au négociateur en chef des États-Unis qui confirme que l'article 2.2 de l'Accord OTC devrait être interprété de la même manière que l'article 5:6 de l'Accord SPS. Ainsi, pour prouver que l'une ou l'autre des mesures EPO est incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord OTC, le Canada et le Mexique doivent d'abord montrer que les mesures EPO sont restrictives pour le commerce. Si les parties plaignantes le démontrent, alors le Groupe spécial pourra examiner si les mesures en question sont "plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire" au sens où: 1) il existe une autre mesure qui est raisonnablement applicable par les pouvoirs publics, compte tenu de la faisabilité économique et technique; 2) cette mesure réalise l'objectif légitime au niveau que les États-Unis ont jugé approprié; et 3) est sensiblement moins restrictive pour le commerce.

23. Pour analyser l'expression "plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire", il ne serait pas approprié d'utiliser la même approche en matière d'interprétation que celle qu'ont suivie des groupes spéciaux et l'Organe d'appel pour l'analyse du mot "nécessaire" tel qu'il figure à l'article XX du GATT. Le terme "nécessaire" y est utilisé dans un contexte différent de celui de l'article 2.2 de l'Accord OTC. Par ailleurs, rien dans les textes ne justifie d'utiliser l'approche suivie par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel dans l'interprétation de l'article XX du GATT pour interpréter l'article 2.2 de l'Accord OTC.

24. Le fait de fournir aux consommateurs des renseignements sur l'origine et d'empêcher qu'ils n'éprouvent une certaine confusion sont des objectifs légitimes au titre de l'article 2.2 de l'Accord OTC. Aucune des parties plaignantes n'a directement contesté l'affirmation des États-Unis selon laquelle le fait de fournir aux consommateurs des renseignements sur l'origine et d'empêcher qu'ils n'éprouvent une certaine confusion sont des objectifs légitimes et bon nombre des tierces parties ont reconnu que c'était le cas. La légitimité de ces objectifs est étayée par leur lien avec la prévention des pratiques de nature à induire en erreur, laquelle se rapporte aussi à la nécessité de veiller à ce que les consommateurs sur le territoire du Membre de l'OMC ne soient pas induits en erreur ou ne se trompent pas au sujet des produits qu'ils achètent, que ce soit à propos de l'origine du produit ou d'une autre de ses caractéristiques. D'autres Membres de l'OMC ont également reconnu le lien existant entre l'étiquetage indiquant le pays d'origine et la prévention des pratiques de nature à induire en erreur ainsi qu'en témoignent leurs notifications OTC, y compris la Colombie, l'UE et la Corée. Enfin, le fait que les consommateurs aux États-Unis et à l'étranger sont très favorables à l'étiquetage indiquant le pays d'origine, et le fait que de nombreux Membres de l'OMC ont notifié au Comité OTC leurs prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine, en précisant que leur objectif était l'information des consommateurs, étayent la légitimité de ces objectifs.

25. Les consommateurs et les associations de consommateurs des États-Unis sont généralement favorables à l'information sur le pays d'origine des produits alimentaires qu'ils achètent dans le commerce de détail. Presque toutes les grandes associations de consommateurs des États-Unis ont fait savoir qu'elles étaient favorables à l'étiquetage indiquant le pays d'origine à des fins d'information des consommateurs et pour éviter de créer la confusion chez le consommateur. Par exemple, la Consumers Federation of America (CFA) a indiqué qu'elle "appuyait depuis longtemps un programme d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine (EPO) comme moyen de fournir aux consommateurs des renseignements importants au sujet de la source de leurs produits alimentaires".

Dans une lettre rédigée conjointement avec la National Consumers League et Public Citizen, qui sont deux autres grandes associations de consommateurs des États-Unis, la CFA a dit qu'"[e]n l'absence d'étiquetage indiquant le pays d'origine, ces consommateurs ne [pouvaient] pas faire un choix éclairé entre les produits des États-Unis et les produits importés. En fait, selon le système de timbre du Département de l'agriculture indiquant la qualité, ils [pouvaient] être amenés à croire que certaines viandes importées [étaient] produites dans ce pays". De la même manière, la Consumers Union a écrit qu'"il [était] clair que les consommateurs [voulent] savoir d'où prov[enaient] les produits alimentaires". Des consommateurs des États-Unis ont aussi individuellement fait savoir qu'ils étaient très favorables à l'étiquetage indiquant le pays d'origine afin de fournir des renseignements aux consommateurs et d'empêcher qu'ils n'éprouvent une certaine confusion.

26. Ce n'est pas qu'aux États-Unis que les organisations de défense des consommateurs sont favorables à l'étiquetage indiquant le pays d'origine à des fins d'information des consommateurs. En 2008, le Dialogue transatlantique des consommateurs ("DTAC"), qui est un forum de 27 associations de consommateurs américaines, de 49 associations de consommateurs de l'UE et de trois associations du Canada et de l'Australie ayant le statut d'observateur, a adopté une résolution sur l'étiquetage indiquant le pays d'origine qui disait que "les consommateurs ont à maintes reprises et dans leur grande majorité fait part de leur appui pour l'étiquetage indiquant le pays d'origine des produits alimentaires tant aux États-Unis que dans les pays européens". De nombreux sondages nationaux et internationaux indiquent aussi que les consommateurs sont très favorables à l'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine.

27. Fournir aux consommateurs des renseignements sur l'origine et empêcher qu'ils n'éprouvent une certaine confusion sont incontestablement les objectifs des mesures EPO. Pour déterminer l'objectif des mesures des États-Unis, le Groupe spécial devrait commencer par le texte des mesures et pourrait examiner leur conception, leurs principes de base et leur structure. La règle finale de 2009 dit ce qui suit: "l'intention de la loi et de la présente règle est de fournir aux consommateurs des renseignements additionnels sur lesquels fonder leurs décisions d'achat". La conception, les principes de base et la structure des mesures EPO appuient le fait qu'il s'agit de leurs objectifs, la loi et la règle finale de 2009 étant articulées autour de la prescription voulant que les détaillants fournissent aux consommateurs des renseignements sur le pays d'origine des marchandises visées qu'ils achètent dans le commerce de détail. Dans le même temps, les mesures évitent de créer la confusion chez les consommateurs en obligeant les détaillants à mentionner plus d'un pays lorsqu'un animal n'est pas né, élevé et abattu exclusivement aux États-Unis.

28. Dans la mesure où le Groupe spécial considère que l'historique de l'élaboration de la législation est pertinent, il confirme que l'objectif des mesures EPO est de fournir des renseignements aux consommateurs et d'empêcher qu'ils n'éprouvent une certaine confusion. Les comptes rendus de conférences accompagnant la loi indiquent clairement que celle-ci a été promulguée dans le but de fournir aux consommateurs des renseignements sur l'origine et les déclarations faites en séance par les législateurs ayant participé à la promulgation de la loi indiquent que l'objectif de la mesure était d'informer les consommateurs et d'empêcher de créer la confusion dans leur esprit. À titre d'exemple, un membre de la Chambre des représentants, M. John Thune, a dit ce qui suit: "Pourquoi est-ce important? Pour plusieurs raisons. Premièrement, les consommateurs ont le droit de connaître l'origine de la viande qu'ils achètent à l'épicerie. Deuxièmement, les éleveurs méritent que leurs produits soient clairement identifiés. Troisièmement, la législation actuelle crée une fausse impression au sujet de l'origine de la viande classée par l'USDA ..."

29. Les nombreuses modifications apportées aux règlements d'application pour réduire les coûts de la mise en conformité pour les producteurs étrangers et nationaux démontrent aussi que l'objectif des États-Unis n'était pas le protectionnisme. Somme toute, les États-Unis n'auraient pas effectué ces modifications pour contribuer à faire baisser les coûts de la mise en conformité si leur objectif avait

été de protéger la branche de production nationale. Certaines modifications de la règle finale provisoire – telles que la clarification fournie dans la règle finale de 2009, à savoir que les étiquettes de catégorie "B" ne peuvent pas être apposées sur la viande de catégorie "A" qui n'est pas mélangée – ne sont pas non plus des éléments de preuve d'un protectionnisme. Au contraire, ces modifications ont été apportées à la demande des associations de consommateurs des États-Unis, telles que la Food & Water Watch et autres.

30. Dans la mesure où les consommateurs, la branche de production nationale ou les membres du Congrès des États-Unis ont exprimé le besoin de promulguer les mesures EPO pour aider les agriculteurs des États-Unis, leur campagne de sensibilisation reposait sur la volonté d'aider les agriculteurs des États-Unis à différencier leurs produits de ceux de leurs concurrents, et non pas sur une forme de protectionnisme. Par exemple, un consommateur des États-Unis a écrit ce qui suit: "Les agriculteurs et éleveurs des États-Unis produisent un produit de qualité supérieure et ils ont le droit de voir leurs efforts récompensés. Mettez une étiquette sur leurs produits et laissez le marché se prononcer". Les groupes de producteurs et les membres du Congrès des États-Unis ont soulevé des points similaires, qui tous témoignaient de la volonté d'intensifier la concurrence en fournissant ces renseignements dans l'espoir que les produits des États-Unis réussiraient bien sur un marché concurrentiel. Ainsi, il est inexact de dire que le soutien de la branche de production des États-Unis ou le soutien de ceux qui ont fait savoir qu'ils voulaient aider la branche de production nationale était motivé par le protectionnisme. L'étiquetage indiquant le pays d'origine visait plutôt à aider ces producteurs à répondre à la demande des consommateurs et à différencier leurs produits sur un marché concurrentiel, ce qui est une motivation légitime.

31. La loi EPO et la règle finale de 2009 réalisent les objectifs légitimes qui consistent à fournir des renseignements aux consommateurs et à empêcher de créer la confusion dans leur esprit au niveau que les États-Unis considèrent approprié. Ces instruments ont fourni à des millions de consommateurs des renseignements auxquels ils n'avaient pas accès auparavant. S'agissant de la viande, ces mesures garantissent que les consommateurs obtiennent des renseignements sur tous les pays où est né et a été élevé un animal qui a été abattu aux États-Unis.

32. Bien entendu, les États-Unis auraient pu concevoir les mesures pour fournir encore plus de renseignements aux consommateurs que ce n'est actuellement le cas. Ils auraient pu exiger un étiquetage indiquant le point de production des produits carnés, ils auraient pu ne prévoir aucune flexibilité pour ce qui est de l'utilisation des différentes étiquettes et ils auraient pu ne pas envisager certaines exemptions. Si les États-Unis avaient conçu leurs mesures de cette manière, les consommateurs auraient encore plus de renseignements. Cependant, ils ne l'ont pas fait. Ils ont plutôt répondu aux préoccupations exprimées par les parties intéressées – y compris le Canada et le Mexique – pendant le processus réglementaire et ils ont cherché à concevoir leurs mesures de façon à ce qu'elles réalisent leurs objectifs à un moindre coût de mise en conformité.

33. Ces efforts fournis par les États-Unis ne démontrent pas que les mesures EPO ne réalisent pas leurs objectifs. Par suite de la règle finale de 2009, la plupart des viandes issues d'animaux nés, élevés et abattus aux États-Unis sont exactement et judicieusement étiquetées comme originaires des États-Unis, conformément aux demandes des consommateurs des États-Unis. La règle finale de 2009 permet aussi de s'assurer que les consommateurs qui achètent de la viande de catégorie "B" ou "C" sont informés de tous les pays où il y a eu au moins une étape de transformation. Les consommateurs qui achètent de la viande de catégorie "D" sont également informés du pays d'origine de cette viande. Bien que les dispositions relatives au mélange puissent réduire le niveau de détail fourni dans certaines circonstances, les consommateurs ne seront jamais induits en erreur par la viande issue d'un mélange parce que celle-ci ne sera jamais étiquetée comme originaire des États-Unis à moins qu'elle ne provienne en fait d'un animal né, élevé et abattu aux États-Unis. Par ailleurs, les mesures EPO contribuent à dissiper la confusion entourant le programme d'étiquetage de la qualité de l'USDA et le

programme "Produit des États-Unis" de la FSIS parce qu'elles adoptent une définition normalisée de la viande originaire des États-Unis qui répond aux attentes des consommateurs et qu'elles prévoient aussi l'apposition d'une étiquette indiquant l'origine sur les produits carnés de sorte que l'étiquetage de la qualité de l'USDA n'amène pas le consommateur à croire à tort que la viande provient d'un animal originaire des États-Unis lorsque ce n'est pas le cas.

34. S'ils étaient acceptés, les arguments du Canada et du Mexique voudraient dire qu'aucun Membre ne pourrait adopter un système d'étiquetage et réaliser son objectif légitime sans envisager chaque cas possible d'achat de produits alimentaires par un consommateur et il serait extrêmement difficile d'adopter des flexibilités relevant du sens commun pour contribuer à la réduction des coûts de la mise en conformité sans compromettre la mesure elle-même. Dans le même temps, il serait difficile de concevoir une mesure qui ne soit pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire parce qu'un Membre serait toujours tenu de couvrir chaque marchandise et chaque cas de figure même s'il ne croyait pas qu'il serait rentable ou souhaitable de le faire. De plus, le Membre ne pourrait pas prévoir de flexibilités même s'il croyait que ces flexibilités allégeraient la charge globale car il craindrait que ses initiatives ne soient utilisées contre lui dans le cadre d'une procédure de règlement des différends engagée à l'OMC pour montrer qu'il n'a pas réalisé son objectif. En ce sens, les arguments du Canada et du Mexique montrent combien il est important de veiller à permettre aux Membres de l'OMC de peser les coûts et avantages lors de la conception de leurs règlements techniques. Les Membres doivent pouvoir prendre leurs propres décisions quant à la façon de prendre en compte des intérêts concurrents et il ne faudrait pas les dissuader de tenir compte des vues des parties intéressées ou de prévoir des flexibilités qui répondent aux besoins de ces parties. Une telle approche est entièrement compatible avec les dispositions de l'Accord OTC.

35. Ainsi, le Groupe spécial devrait rejeter la tentative du Canada et du Mexique de transformer la question de savoir si la mesure d'étiquetage d'un Membre donné réalise son objectif en celle de savoir s'il aurait été possible que ce Membre conçoive sa mesure d'une façon différente et peut-être meilleure. La conception d'un règlement technique nécessite souvent des choix difficiles, en particulier lorsqu'il faut peser les vues de nombreuses parties intéressées, et il est fort possible que certaines parties décident de faire des choix différents de ceux des États-Unis en l'espèce. Certains Membres auraient pu choisir de pencher davantage du côté de l'information des consommateurs alors que d'autres auraient pu décider d'opter pour la réduction des coûts. Quoi qu'il en soit, le Groupe spécial n'a pas besoin de décider s'il aurait été approprié que les États-Unis penchent d'un côté ou de l'autre alors qu'ils essaient de prendre en compte les vues des parties intéressées telles que le Canada, le Mexique et les consommateurs des États-Unis. Tout ce que le Groupe spécial doit déterminer dans cette partie de son analyse c'est si les mesures des États-Unis réalisent leur objectif au niveau que les États-Unis jugent approprié. Et comme les États-Unis l'ont expliqué, c'est justement ce que font la loi EPO et la règle finale de 2009.

36. Les arguments du Canada et du Mexique concernant la portée de la loi EPO et de la règle finale de 2009 mettraient aussi en cause les systèmes d'étiquetage de nombreux autres Membres de l'OMC. Le Canada et le Mexique font valoir que les mesures EPO sont protectionnistes et ne réalisent pas non plus leur objectif à cause de la gamme des produits visés et des exemptions qu'elles prévoient. Or, les systèmes d'étiquetage de nombreux autres Membres ont des caractéristiques similaires. Par exemple, les prescriptions en matière d'étiquetage obligatoire de l'Australie s'appliquent à la viande de porc et au poisson, mais non à la viande de bœuf, au poulet ou à la viande d'agneau. Les prescriptions de l'Australie s'appliquent aussi au niveau du commerce de détail, mais elles ne visent pas les produits alimentaires vendus dans les restaurants. Les prescriptions en matière d'étiquetage du Brésil, de la Colombie, du Canada, de l'UE et de la Corée, entre autres, ont des caractéristiques similaires en ce qui concerne leur portée et leurs exemptions.

37. Le Canada et le Mexique n'ont présenté aucune autre mesure possible raisonnablement applicable à la place des mesures EPO des États-Unis. Un système d'étiquetage volontaire indiquant l'origine n'est pas une autre solution possible raisonnablement applicable parce qu'elle ne permettrait pas aux États-Unis de réaliser leurs objectifs légitimes au niveau qu'ils jugent approprié. En particulier, un système d'étiquetage volontaire ne fournirait pas aux consommateurs des renseignements cohérents et fiables sur le pays d'origine des marchandises visées qu'ils achètent dans le commerce de détail. C'est ce qui ressort clairement du fait que les États-Unis ont proposé un système d'étiquetage volontaire, mais que ce système n'a pas été appliqué par les détaillants des États-Unis. La plupart des associations de consommateurs s'opposent à l'étiquetage volontaire parce qu'elles ne croient pas qu'il soit efficace pour fournir des renseignements aux consommateurs. S'il était admis que l'étiquetage volontaire est une autre mesure possible raisonnablement applicable par rapport à l'étiquetage obligatoire, cela susciterait des doutes au sujet des systèmes d'étiquetage obligatoire appliqués dans le commerce de détail par plus de 70 Membres de l'OMC.

38. Un système fondé sur la transformation substantielle n'est pas non plus une autre mesure possible raisonnablement applicable; il ne permettrait pas de réaliser les objectifs légitimes des États-Unis pour trois raisons au moins: premièrement, il ne fournirait aucun renseignement au sujet des divers pays où un animal a vécu lorsqu'il n'est pas né, n'a pas été élevé ni abattu dans plus d'un seul pays, renseignements dont les consommateurs et les associations de consommateurs des États-Unis ont indiqué qu'ils étaient importants pour eux. Deuxièmement, il entretiendrait la confusion au sujet de l'origine des animaux qui n'ont passé que peu de temps aux États-Unis avant leur abattage. Troisièmement, il nécessiterait une définition de l'origine qui ne cadrerait pas avec les conceptions des consommateurs et des associations de consommateurs des États-Unis. En fait, un récent sondage de la Consumers Union confirme que les consommateurs ne sont pas favorables à une définition de l'origine fondée sur la transformation substantielle et qu'ils jugeraient qu'une telle définition est de nature à induire en erreur. Lorsqu'il leur a été demandé comment ils s'attendraient à ce que soit étiquetée la viande de bœuf provenant d'une vache née et en partie élevée au Mexique avant d'être envoyée aux États-Unis pour y être engraisée pendant deux mois, puis abattue, 72 pour cent des consommateurs ont choisi une définition autre que celle fondée sur la transformation substantielle. Étant donné que les consommateurs n'appuient pas une telle définition de l'origine, il ne s'agit manifestement pas d'une autre mesure possible raisonnablement applicable.

39. Enfin, les arguments du Canada et du Mexique selon lesquels un système d'étiquetage indiquant le pays d'origine doit être fondé sur la transformation substantielle sont incompatibles avec les prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine adoptées par de nombreux Membres de l'OMC et remettraient donc en question la compatibilité de ces systèmes avec les règles de l'OMC. Parmi les exemples de prescriptions en matière d'étiquetage qui ne définissent pas uniquement l'origine à l'aide des principes de la transformation substantielle figurent les suivants: 1) les prescriptions de l'Australie en matière d'étiquetage obligatoire indiquant le pays d'origine qui s'appliquent à tous les produits alimentaires conditionnés ainsi qu'aux fruits, légumes, poissons et fruits de mer et à la viande de porc non conditionnés ou transformés qui sont vendus dans le commerce de détail; 2) les prescriptions du Canada en matière d'étiquetage volontaire "Produit du Canada"; 3) les prescriptions de la Colombie en matière d'étiquetage du miel; 4) les prescriptions de l'UE en matière d'étiquetage de la viande de bœuf vendue dans le commerce de détail; 5) les prescriptions du Japon en matière d'étiquetage des produits alimentaires frais vendus dans le commerce de détail; et 6) les prescriptions de la Corée en matière d'étiquetage de la viande de bœuf et de porc, du poulet, du riz et du *kim chi*.

V. AUCUNE DES MESURES EPO N'EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 2.4 DE L'ACCORD OTC

40. Le Mexique ne s'est pas acquitté de la charge lui incombant de démontrer que l'une ou l'autre des mesures EPO contrevient à l'article 2.4 de l'Accord OTC. Pour s'acquitter de cette charge, le Mexique doit d'abord démontrer que CODEX STAN 1-1985 est une norme internationale pertinente pour les prescriptions en matière d'étiquetage particulières en cause dans le présent différend, qui exige que la norme en question soit une norme internationale et qu'elle ait trait ou se rapporte aux prescriptions particulières en cause. Le Mexique ne s'est pas acquitté de la charge lui incombant en ce qui concerne CODEX STAN 1-1985 parce qu'il n'a pas montré qu'elle avait trait ou se rapportait aux prescriptions en matière d'étiquetage d'un nombre important de produits en cause dans le présent différend; à savoir les prescriptions EPO telles qu'elles s'appliquent à la viande qui n'est pas préemballée. Une partie importante de la viande vendue dans les magasins visée par les mesures EPO n'est pas préemballée, ce qui soulève de sérieuses questions quant au point de savoir si CODEX STAN 1-1985 est une norme pertinente. Il apparaît que le Mexique le reconnaît, puisqu'il admet que "la norme ne s'applique pas à la viande qui n'est pas préemballée".

41. Le Mexique n'a pas non plus démontré que la norme du CODEX n'est pas inefficace ou inappropriée pour réaliser les objectifs légitimes des États-Unis. En l'espèce, CODEX STAN 1-1985 est à la fois inefficace et inappropriée parce qu'elle est fondée sur la transformation substantielle. Ainsi, elle ne permet pas de réaliser les objectifs légitimes des États-Unis pour les raisons examinées dans la section précédente.

VI. AUCUNE DES MESURES EPO N'EST CONTRAIRE À L'ARTICLE 12.3 DE L'ACCORD OTC

42. Le Mexique ne s'est pas acquitté de la charge lui incombant de démontrer que l'une ou l'autre des mesures EPO est contraire à l'article 12.3 de l'Accord OTC. Le texte de l'article 12.3 exige du pays développé Membre qu'il tienne compte des besoins d'un pays en développement Membre *pour* éviter des obstacles non nécessaires au commerce, non pour accepter chaque recommandation présentée par le pays en développement Membre. Considéré dans le contexte d'autres dispositions de l'Accord OTC, telles que les dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée, l'article 12.3 n'exige pas du pays développé Membre qu'il accorde au pays en développement Membre un traitement plus favorable que celui accordé à d'autres parties se trouvant dans une situation similaire. Des dispositions similaires figurant dans d'autres accords, telles que l'article 10:1 de l'Accord SPS, pourraient aussi fournir un contexte pertinent et les différends portant sur cette disposition pourraient être instructifs. Dans l'affaire *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, le Groupe spécial a constaté que les CE n'avaient pas contrevenu à l'article 10:1 de l'Accord SPS même si elles n'avaient pas produit d'éléments de preuve indiquant qu'elles avaient tenu compte des besoins de l'Argentine en tant que pays en développement Membre lors de l'établissement et l'application de leur mesure.

43. Le Mexique ne s'est pas non plus acquitté de la charge lui incombant d'établir l'existence d'une violation de l'article 12.3 de l'Accord OTC. Il n'a pas produit d'éléments de preuve pour démontrer que les États-Unis n'avaient pas tenu compte de ses besoins, mais il laisse entendre en fait que c'est aux États-Unis qu'incombe la charge de prouver qu'ils en ont tenu compte. Bien que les États-Unis n'assument pas cette charge en tant que partie défenderesse, ils ont démontré à plusieurs reprises qu'ils avaient pris des mesures pour tenir compte des préoccupations du Mexique. Par exemple: 1) l'USDA a ménagé au Mexique de nombreuses possibilités de formuler des observations sur l'élaboration des règlements d'application EPO et a pris en considération les préoccupations du Mexique; 2) l'USDA a tenu une séance d'information sur la règle finale provisoire à l'intention des membres du corps diplomatique, y compris du Mexique, qui ont eu la possibilité d'échanger leurs

vues; 3) l'AMS a rencontré séparément des responsables de l'ambassade du Mexique pour discuter de l'élaboration de la règle EPO et tenir compte de leurs vues; et 4) les États-Unis ont discuté de l'élaboration de la règle EPO lors de réunions du Comité consultatif États-Unis-Mexique sur l'agriculture (CCA).

44. Les États-Unis ont aussi modifié les mesures EPO pour répondre aux préoccupations du Mexique en réduisant considérablement la charge relative à la tenue des registres et en introduisant une grande flexibilité (comme le mélange) dans la règle finale de 2009 qui a contribué à atténuer toute incidence potentielle sur les exportations du Mexique. Bien que les États-Unis n'aient pas adopté l'ensemble des propositions avancées par le Mexique sans exception, l'article 12.3 de l'Accord OTC ne les oblige pas à le faire. En fait, un pays développé élaborant un règlement est censé établir un équilibre entre les considérations des pays en développement et les vues des autres parties intéressées, telles que les consommateurs et les détaillants. En l'espèce, les États-Unis ont pesé les vues de toutes les parties intéressées lorsqu'ils ont conçu la règle finale de 2009 de manière à fournir des renseignements aux consommateurs sans imposer de charge indue aux producteurs étrangers et nationaux. Ainsi, même si le Mexique avait présenté des renseignements pour montrer que les États-Unis n'avaient pas tenu compte de ses vues, les renseignements que les États-Unis ont présentés seraient suffisants pour les réfuter.

VII. AUCUNE DES MESURES EPO N'EST CONTRAIRE À L'ARTICLE X:3 DU GATT

45. Le Canada et le Mexique n'ont pas démontré que l'une ou l'autre des mesures EPO était contraire à l'article X:3 du GATT. Les deux parties continuent d'insister sur des actions qui n'ont rien à voir avec l'"application" des mesures EPO. Le sens du terme "administrer" (appliquer) est "donner concrètement effet" ou "appliquer" les mesures auxquelles il est fait référence au premier paragraphe de l'article X:3. Contrairement à ce que laisse entendre le Mexique, le sens du mot "application" n'inclut pas tous les "étapes qui sont suivies, [les] mesures qui sont prises ou [les] événements qui se produisent et qui se rapportent à l'arrêt d'une décision administrative". L'Organe d'appel a explicitement rejeté cette interprétation, précisant qu'"aux termes de l'article X:3 a), c'est l'application d'un instrument juridique visé à l'article X:1 qui doit être uniforme, et non le processus conduisant aux décisions administratives, ou les mécanismes qui peuvent être utilisés pour procéder à cette application". Ainsi, le fait que le Canada et le Mexique concentrent leur attention sur la lettre Vilsack et sur l'élaboration de la règle finale de 2009 est juridiquement dénué de pertinence. Aucune de ces actions ne "donne concrètement effet" ou n'"applique" l'une ou l'autre des mesures EPO.

46. Les arguments du Canada et du Mexique n'apportent pas non plus d'éléments de preuve à l'appui de l'idée que les États-Unis ont appliqué les mesures d'une manière non uniforme ou déraisonnable. Les parties plaignantes n'ont produit aucun élément de preuve laissant entendre que les mesures EPO n'ont pas été appliquées de la même manière à toutes les entités assujetties à leurs prescriptions ou que la publication de la lettre Vilsack ou l'élaboration de la règle finale de 2009 n'étaient pas raisonnables. La lettre Vilsack a été publiée en application d'une directive de l'administration Obama visant à examiner les règlements en suspens alors que l'élaboration de la règle finale de 2009 s'est déroulée conformément au processus normal d'élaboration de la réglementation des États-Unis. Les règlements d'application ont changé, mais cela est courant dans un système transparent et de nombreuses modifications ont été apportées pour répondre aux observations reçues du Canada et du Mexique afin d'alléger la charge imposée par la règle finale de 2009.