



28 avril 2022

(22-3358)

Page: 1/161

Original: anglais

**TURQUIE – CERTAINES MESURES CONCERNANT LA PRODUCTION,
L'IMPORTATION ET LA COMMERCIALISATION DE
PRODUITS PHARMACEUTIQUES**

NOTIFICATION D'UN APPEL PRÉSENTÉE PAR LA TURQUIE AU TITRE DE L'ARTICLE 25 DU
MÉ MORANDUM D'ACCORD SUR LES RÈ GLES ET PROCÉ DURES RÉ GISSANT LE RÉ GLEMENT
DES DIFFÉ RENDS (MÉ MORANDUM D'ACCORD), DU PARAGRAPHE 5 DES PROCÉ DURES
CONVENUES POUR L'ARBITRAGE AU TITRE DE L'ARTICLE 25 DU MÉ MORANDUM
D'ACCORD (ACCORD D'ARBITRAGE) ET DE LA RÈ GLE 20 DES PROCÉ DURES
DE TRAVAIL POUR L'EXAMEN EN APPEL

La communication ci-après, datée du 25 avril 2022 et adressée par la délégation de la Turquie, est distribuée aux Membres.

Notification d'un appel présentée par la Turquie au titre de l'article 25 du Mé morandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des diffé rends ("Mé morandum d'accord"), du paragraphe 5 des Procé dures convenues pour l'arbitrage au titre de l'article 25 du Mé morandum d'accord ("Accord d'arbitrage")¹ et de la règle 20 des Procé dures de travail pour l'examen en appel²

Conformément au paragraphe 5 de l'Accord d'arbitrage, la Turquie notifie à l'Organe de règlement des diffé rends sa décision d'engager un arbitrage au titre de l'article 25 du Mé morandum d'accord pour qu'il soit statué sur un appel visant certaines questions de droit et interprétations du droit figurant dans le rapport du Groupe spécial sur le diffé rend *Turquie – Certaines mesures concernant la production, l'importation et la commercialisation de produits pharmaceutiques*.

Conformément au paragraphe 5 de l'Accord d'arbitrage et à la règle 20 des Procé dures de travail pour l'examen en appel, la Turquie dépose simultanément la présente déclaration d'appel et sa communication d'appelant auprès de l'Union européenne et des tierces parties à la procédure du Groupe spécial et auprès du Secrétariat de l'OMC. La déclaration d'appel comprend le rapport final du Groupe spécial dans les langues de travail de l'OMC.

Pour les raisons précisées dans sa communication d'appelant présentée aux Arbitres, la Turquie fait appel, et demande l'infir mation par les Arbitres, des constatations, conclusions et recommandations du Groupe spécial en ce qui concerne les erreurs de droit et interprétations du droit suivantes figurant dans le rapport du Groupe spécial:³

¹ WT/DS583/10.

² La règle 20 des *Procé dures de travail pour l'examen en appel* s'applique en vertu du paragraphe 11 de l'*Accord d'arbitrage*.

³ Conformément à la règle 20 2) d) iii) des *Procé dures de travail pour l'examen en appel*, qui s'appliquent *mutatis mutandis* en vertu du paragraphe 11 de l'*Accord d'arbitrage*, la présente déclaration d'appel comprend une liste indicative des paragraphes du rapport du Groupe spécial contenant les erreurs alléguées, sans préjudice de la capacité de la Turquie de mentionner d'autres paragraphes du rapport du Groupe spécial dans le contexte de la procédure d'arbitrage.

1. Le Groupe spécial a fait erreur dans l'interprétation et l'application de l'article III:8 a) du GATT de 1994 lorsqu'il a constaté que la mesure de localisation n'impliquait pas un "achat" au sens de l'article III:8 a), n'était donc pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics et était donc assujettie à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.⁴ En particulier, le Groupe spécial a fait erreur en interprétant l'article III:8 a) comme exigeant que l'achat de produits acquis pour les besoins des pouvoirs publics soit effectué par un organe gouvernemental⁵ et en interprétant le terme "achetés" comme exigeant le transfert de propriété du vendeur à l'entité achetant le produit concerné.⁶ À cause de ces erreurs d'interprétation, le Groupe spécial a fait erreur dans son application de l'article III:8 a) du GATT de 1994. Premièrement, il a fait erreur en constatant que l'article III:8 a) ne s'appliquait pas parce qu'il n'y avait pas d'achat de médicaments inclus dans l'annexe 4/A par l'Office de sécurité sociale turc ("SSI"). Deuxièmement, il a aussi fait erreur en constatant qu'il n'y avait pas d'achat par le SSI parce que le SSI n'acquerrait pas la propriété des médicaments inclus dans l'annexe 4/A. En outre, même s'il était constaté que son interprétation de l'expression " produits achetés" était correcte (*quod non*), le Groupe spécial a fait erreur en concluant que le SSI n'acquerrait pas la propriété des médicaments inclus dans l'annexe 4/A.⁷ De plus, le Groupe spécial n'a pas pris en considération le fait que, à titre subsidiaire, les pharmacies de détail achetant des médicaments délivrés à des patients couverts par le système public de soins de santé agissaient au nom du SSI et, dans cette mesure, agissaient en tant qu'"organes gouvernementaux", au sens de l'article III:8 a).⁸ Compte tenu de ce qui précède, la Turquie demande aux Arbitres d'infirmes les constatations pertinentes formulées par le Groupe spécial aux paragraphes 7.61 à 7.107 et 8.1 b) ii) de son rapport, y compris sa conclusion selon laquelle la mesure de localisation n'est pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) et est donc assujettie à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.

La Turquie demande qu'en conséquence, les Arbitres constatent que la conclusion du Groupe spécial selon laquelle la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 est sans fondement et sans effet juridique.⁹ Sinon, la Turquie demande aux Arbitres de compléter l'analyse au regard de l'article III:8 a) du GATT de 1994 et de constater que la mesure de localisation entre dans le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue par cette disposition. Dans ce cas, elle demande en outre aux Arbitres d'infirmes les constatations selon lesquelles la mesure de localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 que le Groupe spécial a formulées aux paragraphes 7.12 à 7.127 et 8.1 b) iii) de son rapport.

2. Le Groupe spécial a fait erreur dans l'interprétation et l'application de l'article XX b) du GATT de 1994 lorsqu'il a constaté que la mesure de localisation n'était pas "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.¹⁰ Le Groupe spécial a fait erreur dans la définition du critère juridique applicable pour la détermination de la conception de la mesure en exigeant qu'une mesure traite un risque sanitaire présentant "un degré élevé de probabilité" de concrétisation pour que la mesure soit "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.¹¹ Le Groupe spécial a aussi fait erreur en confondant les étapes concernant la "conception" et la "nécessité" du critère juridique au titre de l'alinéa b) et en s'appuyant sur les critères juridiques au titre des alinéas a) et j) de l'article XX du GATT de 1994 et de l'article XIV a) de l'AGCS, tels qu'interprétés par des groupes spéciaux antérieurs.¹² Le Groupe spécial a également fait erreur dans l'application de l'article XX b) du GATT de 1994 en concluant que les éléments de preuve présentés par la Turquie n'indiquaient pas que la mesure de

⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.104, 7.107 et 8.1 b) ii).

⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.65.

⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.74 et 7.81.

⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.85 à 7.88 et 7.90.

⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.98 et 7.103.

⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.121 à 7.127 et 8.1 b) iii).

¹⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.211, 7.219 et 8.1 b) iv).

¹¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.171.

¹² Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.167 à 7.170.

localisation était "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes.¹³ En outre, le Groupe spécial n'a pas procédé à une évaluation objective de la question dont il était saisi conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord lorsqu'il a examiné l'allégation de la Turquie selon laquelle la mesure de localisation était justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Il a délibérément fait abstraction d'une partie des éléments de preuve et n'a pas procédé à une évaluation globale des éléments de preuve présentés par la Turquie.¹⁴ Ces erreurs étaient importantes et ont influé sur la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure de localisation n'était pas "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes et n'était donc pas justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994. Par conséquent, la Turquie demande aux Arbitres d'infirmier les constatations formulées par le Groupe spécial aux paragraphes 7.157 à 7.214, 7.219 et 8.1 b) iv) de son rapport et leur demande de compléter l'analyse juridique et de constater que la mesure de localisation est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994.

3. Le Groupe spécial a fait erreur dans l'interprétation et l'application de l'article XX d) du GATT de 1994 lorsqu'il a constaté que la mesure de localisation n'était pas prise pour assurer le respect des lois imposant à la Turquie de garantir des soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables.¹⁵ En considérant que son analyse du moyen de défense de la Turquie au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 s'appliquait *mutatis mutandis* à l'analyse du moyen de défense de la Turquie au titre de l'article XX d), le Groupe spécial a appliqué le mauvais critère juridique et a rejeté à tort le moyen de défense de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Par conséquent, la Turquie demande aux Arbitres d'infirmier les constatations au titre de l'article XX d) formulées par le Groupe spécial aux paragraphes 7.217 à 7.219 et 8.1 b) iv) de son rapport. Si les Arbitres infirment les constatations du Groupe spécial au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, la Turquie leur demande de compléter l'analyse et de constater que la mesure de localisation est justifiée au regard de cette disposition.

Conformément à la règle 23 2) c) des Procédures de travail pour l'examen en appel, l'adresse aux fins de signification et les numéros de téléphone et de télécopie de la Turquie sont les suivants:

Mission permanente de la Turquie auprès de l'OMC
Route de Pré-Bois 20, CP: 1837
1215 Genève 15
Téléphone: + 41-22-791-70-10
Télécopie: + 41-22-791-70-20

¹³ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.173, 7.180, 7.199, 7.207, 7.210.

¹⁴ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.186 à 7.200 et 7.210.

¹⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.218.

**TURQUIE – CERTAINES MESURES CONCERNANT LA PRODUCTION,
L'IMPORTATION ET LA COMMERCIALISATION DE
PRODUITS PHARMACEUTIQUES**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUCTION | 16 |
| 1.1 Plainte de l'Union européenne | 16 |
| 1.2 Établissement et composition du Groupe spécial | 16 |
| 1.3 Travaux du Groupe spécial | 17 |
| 1.3.1 Généralités | 17 |
| 1.3.2 Décision préliminaire au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord | 17 |
| 1.4 Incidence de la pandémie de COVID-19 sur la procédure | 17 |
| 1.5 Questions de traduction | 19 |
| 2 ASPECTS FACTUELS | 19 |
| 2.1 Contexte factuel | 20 |
| 2.1.1 Régime d'assurance-maladie universelle de la Turquie et entités gouvernementales pertinentes..... | 20 |
| 2.1.2 Mise sur le marché des produits pharmaceutiques sur le marché turc..... | 21 |
| 2.1.3 Remboursement des produits pharmaceutiques | 22 |
| 2.1.3.1 Liste de l'annexe 4/A..... | 22 |
| 2.1.3.2 Remboursement des produits pharmaceutiques qui sont actifs sur la liste de l'annexe 4/A..... | 24 |
| 2.2 Mesures en cause | 26 |
| 2.2.1 Prescription relative à la localisation..... | 27 |
| 2.2.1.1 Présentation générale..... | 27 |
| 2.2.1.2 Phases de mise en œuvre de la prescription relative à la localisation | 28 |
| 2.2.1.3 Processus de localisation..... | 29 |
| 2.2.2 Interdiction d'importer des produits localisés..... | 30 |
| 2.2.3 Mesure de priorisation | 31 |
| 3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES | 32 |
| 4 ARGUMENTS DES PARTIES | 34 |
| 5 ARGUMENTS DES TIERS PARTIES..... | 34 |
| 6 RÉEXAMEN INTÉRIEURE..... | 35 |
| 6.1 Introduction..... | 35 |
| 6.2 Question générale | 35 |
| 6.3 Partie descriptive du rapport..... | 36 |
| 6.3.1 Questions de traduction..... | 36 |
| 6.3.2 Aspects factuels..... | 37 |
| 6.3.2.1 Régime d'assurance maladie universelle de la Turquie et entités gouvernementales pertinentes..... | 37 |
| 6.3.2.2 Remboursement des produits pharmaceutiques | 37 |
| 6.3.3 Mesures en cause | 43 |
| 6.3.3.1 Prescription relative à la localisation | 43 |
| 6.3.3.2 Mesure de priorisation | 45 |
| 6.3.4 Constatations et recommandations demandées par les parties | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 6.4 Existence et teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente" | 46 |
| 6.5 Article III:8 a) du GATT de 1994 | 47 |
| 6.6 Article III:4 du GATT de 1994 | 55 |
| 6.7 Moyen de défense subsidiaire de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 | 56 |
| 6.8 Article 3.1 b) de l'Accord SMC | 56 |
| 6.9 Article X:1 du GATT de 1994..... | 57 |
| 6.10 Article XI:1 du GATT de 1994..... | 57 |
| 6.11 Mesure de priorisation | 58 |
| 7 CONSTATATIONS..... | 58 |
| 7.1 Existence et teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente" | 58 |
| 7.1.1 Introduction | 58 |
| 7.1.2 Dispositions pertinentes..... | 59 |
| 7.1.3 Principaux arguments des parties | 61 |
| 7.1.4 Évaluation du Groupe spécial | 63 |
| 7.1.5 Conclusion | 70 |
| 7.2 Article III:8 a) du GATT de 1994 | 70 |
| 7.2.1 Introduction | 70 |
| 7.2.2 Dispositions pertinentes..... | 71 |
| 7.2.3 Principaux arguments des parties | 73 |
| 7.2.3.1 Introduction | 73 |
| 7.2.3.2 "Lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition" | 73 |
| 7.2.3.3 "par des organes gouvernementaux, de produits achetés" | 76 |
| 7.2.3.4 "pour les besoins des pouvoirs publics"..... | 78 |
| 7.2.3.5 "non pas pour être revendus dans le commerce"..... | 79 |
| 7.2.4 Évaluation du Groupe spécial | 82 |
| 7.2.4.1 Introduction | 82 |
| 7.2.4.2 Interprétation de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a) | 83 |
| 7.2.4.3 Question de savoir si le SSI achète des produits pharmaceutiques aux pharmacies de détail | 89 |
| 7.2.4.4 Achats par les pharmacies de produits pharmaceutiques à des grossistes | 92 |
| 7.2.4.5 Éléments restants dans le cadre de l'article III:8 a)..... | 95 |
| 7.2.5 Conclusion | 95 |
| 7.3 Article III:4 du GATT de 1994 | 95 |
| 7.3.1 Introduction | 95 |
| 7.3.2 Dispositions pertinentes..... | 96 |
| 7.3.3 Principaux arguments des parties | 97 |
| 7.3.4 Évaluation du Groupe spécial | 99 |
| 7.3.5 Conclusion | 100 |
| 7.4 Article XX du GATT de 1994 | 101 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.4.1 | Introduction | 101 |
| 7.4.2 | Article XX b) | 101 |
| 7.4.2.1 | Dispositions pertinentes..... | 101 |
| 7.4.2.2 | Principaux arguments des parties..... | 103 |
| 7.4.2.2.1 | Risque d'une pénurie de médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie | 103 |
| 7.4.2.2.2 | Objectif de la prescription relative à la localisation..... | 105 |
| 7.4.2.2.3 | Contribution à l'objectif déclaré..... | 106 |
| 7.4.2.2.4 | Caractère restrictif pour le commerce | 107 |
| 7.4.2.2.5 | Mesures de rechange moins restrictives pour le commerce | 108 |
| 7.4.2.2.6 | Texte introductif de l'article XX | 109 |
| 7.4.2.3 | Évaluation du Groupe spécial..... | 110 |
| 7.4.2.3.1 | Introduction | 110 |
| 7.4.2.3.2 | Question de savoir si la prescription relative à la localisation est une mesure prise pour protéger la santé et de la vie des personnes..... | 113 |
| 7.4.2.3.3 | Éléments restants dans le cadre de l'article XX b)..... | 128 |
| 7.4.3 | Moyen de défense subsidiaire de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994 | 129 |
| 7.4.4 | Conclusion | 130 |
| 7.5 | Allégations additionnelles concernant la prescription relative à la localisation et l'"interdiction d'importer des produits localisés" | 130 |
| 7.5.1 | Introduction | 130 |
| 7.5.2 | Article 3.1 b) de l'Accord SMC | 131 |
| 7.5.3 | Article 2:1 de l'Accord sur les MIC..... | 133 |
| 7.5.4 | Article X:1 du GATT de 1994 | 136 |
| 7.5.5 | Article XI:1 du GATT de 1994 | 140 |
| 7.6 | Mesure de priorisation..... | 144 |
| 7.6.1 | Introduction | 144 |
| 7.6.2 | Dispositions pertinentes..... | 145 |
| 7.6.3 | Principaux arguments des parties | 146 |
| 7.6.3.1 | Introduction | 146 |
| 7.6.3.2 | Question de savoir si la mesure de priorisation est contestée "en tant que telle" ou en tant que "conduite constante"/pratique | 146 |
| 7.6.3.3 | "[L]oi, ... règlement ou ... prescription" | 148 |
| 7.6.3.4 | "[T]raitement moins favorable" | 149 |
| 7.6.4 | Évaluation du Groupe spécial | 151 |
| 7.6.4.1 | Introduction | 151 |
| 7.6.4.2 | Existence de la mesure | 151 |
| 7.6.4.3 | Article III:4 du GATT de 1994..... | 158 |
| 7.6.5 | Conclusion | 160 |
| 8 | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION | 160 |

LISTE DES ANNEXES**ANNEXE A****PROCÉDURES DE TRAVAIL ET DÉCISION PRÉLIMINAIRE**

| Table des matières | | Page |
|---------------------------|---|-------------|
| Annexe A-1 | Procédures de travail du Groupe spécial, révisées le 5 mars 2021 | 4 |
| Annexe A-2 | Procédures de travail additionnelles concernant la protection des RCC | 11 |
| Annexe A-3 | Décision préliminaire du Groupe spécial, datée du 10 juillet 2020 | 14 |

ANNEXE B**COMMUNICATIONS CONCERNANT L'INCIDENCE DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR LA PROCÉDURE**

| Table des matières | | Page |
|---------------------------|--|-------------|
| Annexe B-1 | Communication du Groupe spécial aux parties concernant le report de la première réunion de fond et les modifications proposées des procédures de travail et du calendrier, datée du 12 août 2020 | 28 |
| Annexe B-2 | Communication du Groupe spécial transmettant les procédures de travail et le calendrier révisés, datée du 25 août 2020 | 30 |
| Annexe B-3 | Communication du Groupe spécial aux parties concernant la possibilité de tenir la première réunion de fond sous forme virtuelle, datée du 3 février 2021 | 32 |
| Annexe B-4 | Communication du Groupe spécial aux parties concernant sa décision de tenir la première réunion de fond sous forme virtuelle, datée du 17 février 2021 | 33 |
| Annexe B-5 | Communication du Groupe spécial aux parties transmettant les révisions proposées des procédures de travail et du calendrier, ainsi qu'un projet de protocole relatif aux aspects logistiques de l'audience virtuelle, datée du 25 février 2021 | 34 |
| Annexe B-6 | Communication du Groupe spécial aux parties transmettant les procédures de travail et le calendrier révisés, ainsi qu'un protocole relatif aux aspects logistiques de l'audience virtuelle, datée du 5 mars 2021 | 37 |
| Annexe B-7 | Communication du Groupe spécial aux parties établissant les étapes restantes du calendrier, datée 3 mai 2021 | 39 |

ANNEXE C**ARGUMENTS DES PARTIES**

| Table des matières | | Page |
|---------------------------|---|-------------|
| Annexe C-1 | Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne | 42 |
| Annexe C-2 | Résumé analytique intégré des arguments de la Turquie | 54 |

ANNEXE D**ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES**

| Table des matières | | Page |
|---------------------------|--|-------------|
| Annexe D-1 | Résumé analytique intégré des arguments du Canada | 75 |
| Annexe D-2 | Résumé analytique intégré des arguments du Japon | 80 |
| Annexe D-3 | Résumé analytique intégré des arguments de la Suisse | 83 |
| Annexe D-4 | Résumé analytique intégré des arguments de l'Ukraine | 88 |
| Annexe D-5 | Résumé analytique intégré des arguments des États-Unis | 91 |

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

| Titre abrégé | Titre complet de l'affaire et référence |
|---|--|
| Argentine – Chaussures, textiles et vêtements | Rapport de l'Organe d'appel Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles, WT/DS56/AB/R et Corr.1, adopté le 22 avril 1998 |
| Argentine – Mesures à l'importation | Rapports de l'Organe d'appel Argentine – Mesures affectant les importations de marchandises, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R , adoptés le 26 janvier 2015 |
| Argentine – Services financiers | Rapport de l'Organe d'appel Argentine – Mesures concernant le commerce des marchandises et des services, WT/DS453/AB/R et Add.1, adopté le 9 mai 2016 |
| Brésil – Pneumatiques rechapés | Rapport de l'Organe d'appel Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés, WT/DS332/AB/R , adopté le 17 décembre 2007 |
| Brésil – Pneumatiques rechapés | Rapport du Groupe spécial Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés, WT/DS332/R , adopté le 17 décembre 2007, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS332/AB/R |
| Canada – Aéronefs | Rapport du Groupe spécial Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils, WT/DS70/R , adopté le 20 août 1999, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS70/AB/R |
| Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis | Rapports de l'Organe d'appel Canada – Certaines mesures affectant le secteur de la production d'énergie renouvelable / Canada – Mesures relatives au programme de tarifs de rachat garantis, WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R , adoptés le 24 mai 2013 |
| Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis | Rapports des Groupes spéciaux Canada – Certaines mesures affectant le secteur de la production d'énergie renouvelable / Canada – Mesures relatives au programme de tarifs de rachat garantis, WT/DS412/R et Add.1 / WT/DS426/R et Add.1, adoptés le 24 mai 2013, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R |
| Canada – Exportations de blé et importations de grains | Rapport du Groupe spécial Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés, WT/DS276/R , adopté le 27 septembre 2004, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS276/AB/R |
| CE – Amiante | Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant, WT/DS135/AB/R , adopté le 5 avril 2001 |
| CE – Amiante | Rapport du Groupe spécial Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant, WT/DS135/R et Add.1, adopté le 5 avril 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS135/AB/R |
| CE – Bananes III | Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/AB/R , adopté le 25 septembre 1997 |
| CE – Bananes III | Rapports du Groupe spécial Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/R/ECU (Équateur) / WT/DS27/R/GTM , WT/DS27/R/HND (Guatemala et Honduras) / WT/DS27/R/MEX (Mexique) / WT/DS27/R/USA (États-Unis), adoptés le 25 septembre 1997, modifiés par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS27/AB/R |
| CE – Préférences tarifaires | Rapport du Groupe spécial Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, WT/DS246/R , adopté le 20 avril 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS246/AB/R |
| CE – Produits dérivés du phoque | Rapports de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R , adoptés le 18 juin 2014 |
| CE – Produits dérivés du phoque | Rapports du Groupe spécial Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, WT/DS400/R et Add.1 / WT/DS401/R et Add.1, adoptés le 18 juin 2014, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R |
| CE – Volailles | Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles, WT/DS69/AB/R , adopté le 23 juillet 1998 |
| CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs | Rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs, WT/DS316/AB/R , adopté le 1 ^{er} juin 2011 |
| Chine – Matières premières | Rapports du Groupe spécial Chine – Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières, WT/DS394/R , Add.1 et Corr.1 / WT/DS395/R , Add.1 et Corr.1 / WT/DS398/R , Add.1 et Corr.1, adoptés le 22 février 2012, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R |
| Chine – Pièces automobiles | Rapports de l'Organe d'appel Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles, WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R , adoptés le 12 janvier 2009 |

| Titre abrégé | Titre complet de l'affaire et référence |
|--|--|
| Chine – Pièces automobiles | Rapports du Groupe spécial <i>Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles</i> , WT/DS339/R , Add.1 et Add.2 / WT/DS340/R , Add.1 et Add.2 / WT/DS342/R , Add.1 et Add.2, adoptés le 12 janvier 2009, confirmé (WT/DS339/R) et modifiés (WT/DS340/R / WT/DS342/R) par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R |
| Chine – Publications et produits audiovisuels | Rapport de l'Organe d'appel <i>Chine – Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels</i> , WT/DS363/AB/R , adopté le 19 janvier 2010 |
| Chine – Publications et produits audiovisuels | Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels</i> , WT/DS363/R et Corr.1, adopté le 19 janvier 2010, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS363/AB/R |
| Chine – Terres rares | Rapports du Groupe spécial <i>Chine – Mesures relatives à l'exportation de terres rares, de tungstène et de molybdène</i> , WT/DS431/R et Add.1 / WT/DS432/R et Add.1 / WT/DS433/R et Add.1, adoptés le 29 août 2014, confirmés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS431/AB/R / WT/DS432/AB/R / WT/DS433/AB/R |
| Colombie – Bureaux d'entrée | Rapport du Groupe spécial <i>Colombie – Prix indicatifs et restrictions relatives aux bureaux d'entrée</i> , WT/DS366/R et Corr.1, adopté le 20 mai 2009 |
| Colombie – Textiles | Rapport de l'Organe d'appel <i>Colombie – Mesures visant les importations de textiles, vêtements et chaussures</i> , WT/DS461/AB/R et Add.1, adopté le 22 juin 2016 |
| Colombie – Textiles | Rapport du Groupe spécial <i>Colombie – Mesures visant les importations de textiles, vêtements et chaussures</i> , WT/DS461/R et Add.1, adopté le 22 juin 2016, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS461/AB/R |
| Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf | Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée</i> , WT/DS161/AB/R , WT/DS169/AB/R , adopté le 10 janvier 2001 |
| États-Unis – Acier au carbone | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne</i> , WT/DS213/AB/R , adopté le 19 décembre 2002 |
| États-Unis – Crevettes | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes</i> , WT/DS58/AB/R , adopté le 6 novembre 1998 |
| États-Unis – Crevettes (Équateur) | Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesure antidumping visant les crevettes en provenance de l'Équateur</i> , WT/DS335/R , adopté le 20 février 2007 |
| États-Unis – Énergies renouvelables | Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Certaines mesures relatives au secteur des énergies renouvelables</i> , WT/DS510/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 27 juin 2019 [appel formé; en attente d'adoption] |
| États-Unis – EPO | Rapports de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO)</i> , WT/DS384/AB/R / WT/DS386/AB/R , adoptés le 23 juillet 2012 |
| États-Unis – EPO | Rapports du Groupe spécial <i>États-Unis – Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO)</i> , WT/DS384/R / WT/DS386/R , adoptés le 23 juillet 2012, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS384/AB/R / WT/DS386/AB/R |
| États-Unis – Essence | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules</i> , WT/DS2/AB/R , adopté le 20 mai 1996 |
| États-Unis – FSC | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> , WT/DS108/AB/R , adopté le 20 mars 2000 |
| États-Unis – FSC (article 21:5 – CE) | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" – Recours des Communautés européennes à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS108/AB/RW , adopté le 29 janvier 2002 |
| États-Unis – Gluten de froment | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes</i> , WT/DS166/AB/R , adopté le 19 janvier 2001 |
| États-Unis – Jeux | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris</i> , WT/DS285/AB/R , adopté le 20 avril 2005, et Corr.1 |
| États-Unis – Mesures tarifaires (Chine) | Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures tarifaires visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS543/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 15 septembre 2020 [appel formé; en attente d'adoption] |
| États-Unis – Méthodes antidumping (Chine) | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Certaines méthodes et leur application aux procédures antidumping visant la Chine</i> , WT/DS471/AB/R et Add.1, adopté le 22 mai 2017 |
| États-Unis – Papier supercalandré | Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant le papier supercalandré en provenance du Canada</i> , WT/DS505/AB/R et Add.1, adopté le 5 mars 2020 |

| Titre abrégé | Titre complet de l'affaire et référence |
|--|--|
| États-Unis – Plomb et bismuth II | Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni, WT/DS138/AB/R , adopté le 7 juin 2000 |
| États-Unis – Réduction à zéro (CE) | Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Lois, réglementations et méthode de calcul des marges de dumping ("réduction à zéro"), WT/DS294/AB/R , adopté le 9 mai 2006, et Corr.1 |
| États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion | Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon, WT/DS244/AB/R , adopté le 9 janvier 2004 |
| États-Unis – Restrictions à l'exportation | Rapport du Groupe spécial États-Unis – Mesures traitant les restrictions à l'exportation comme des subventions, WT/DS194/R , adopté le 23 août 2001 |
| États-Unis – Thon II (Mexique) (article 21:5 – Mexique) | Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon – Recours du Mexique à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, WT/DS381/AB/RW et Add.1, adopté le 3 décembre 2015 |
| États-Unis – Vêtements de dessous | Rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles, WT/DS24/AB/R , adopté le 25 février 1997 |
| Guatemala – Ciment I | Rapport de l'Organe d'appel Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique, WT/DS60/AB/R , adopté le 25 novembre 1998 |
| Inde – Cellules solaires | Rapport du Groupe spécial Inde – Certaines mesures relatives aux cellules solaires et aux modules solaires, WT/DS456/R et Add.1, adopté le 14 octobre 2016, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS456/AB/R |
| Indonésie – Automobiles | Rapport du Groupe spécial Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile, WT/DS54/R , WT/DS55/R , WT/DS59/R , WT/DS64/R , adopté le 23 juillet 1998 |
| Indonésie – Poulet | Rapport du Groupe spécial Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet, WT/DS484/R et Add.1, adopté le 22 novembre 2017 |
| Indonésie – Poulet (article 21:5 – Brésil) | Rapport du Groupe spécial Indonésie – Mesures concernant l'importation de viande de poulet et de produits à base de poulet – Recours du Brésil à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, WT/DS484/RW et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 10 novembre 2020 [appel formé; en attente d'adoption] |
| Indonésie – Régimes de licences d'importation | Rapport du Groupe spécial Indonésie – Importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale, WT/DS477/R , WT/DS478/R , Add.1 et Corr.1, adopté le 22 novembre 2017, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS477/AB/R , WT/DS478/AB/R |
| Japon – Boissons alcooliques II | Rapport de l'Organe d'appel Japon – Taxes sur les boissons alcooliques, WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adopté le 1 ^{er} novembre 1996 |
| Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool | Rapport de l'Organe d'appel Mexique – Mesures fiscales concernant les boissons sans alcool et autres boissons, WT/DS308/AB/R , adopté le 24 mars 2006 |
| Pérou – Produits agricoles | Rapport du Groupe spécial Pérou – Droit additionnel visant les importations de certains produits agricoles, WT/DS457/R et Add.1, adopté le 31 juillet 2015, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS457/AB/R |
| République dominicaine – Importation et vente de cigarettes | Rapport du Groupe spécial République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur, WT/DS302/R , adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS302/AB/R |
| Russie – Matériels ferroviaires | Rapport de l'Organe d'appel Russie – Mesures affectant l'importation de matériels ferroviaires et leurs parties, WT/DS499/AB/R et Add.1, adopté le 5 mars 2020 |
| Russie – Trafic en transit | Rapport du Groupe spécial Russie – Mesures concernant le trafic en transit, WT/DS512/R et Add.1, adopté le 26 avril 2019 |
| Thaïlande – Cigarettes (Philippines) | Rapport de l'Organe d'appel Thaïlande – Mesures douanières et fiscales visant les cigarettes en provenance des Philippines, WT/DS371/AB/R , adopté le 15 juillet 2011 |
| Turquie – Riz | Rapport du Groupe spécial Turquie – Mesures affectant l'importation de riz, WT/DS334/R , adopté le 22 octobre 2007 |
| UE – Biodiesel (Argentine) | Rapport de l'Organe d'appel Union européenne – Mesures antidumping visant le biodiesel en provenance d'Argentine, WT/DS473/AB/R et Add.1, adopté le 26 octobre 2016 |
| UE – Paquet législatif pour l'énergie | Rapport du Groupe spécial Union européenne et ses États membres – Certaines mesures relatives au secteur de l'énergie, WT/DS476/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 10 août 2018 [appel formé; en attente d'adoption] |

PIÈCES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

| Pièce | Désignation/Titre |
|---------------------------------------|--|
| EU-1, TUR-2 | Social Insurance and Universal Health Insurance Law No.5510 (31 May 2006), Official Gazette No. 26200 of 16 June 2006 ("Loi sur l'assurance sociale et l'AMU") |
| EU-2 | Social Security Institution, "Universal Health Insurance" |
| EU-3 | M. Tatar, "Short PPRI Pharma Profile, Turkey 2017", WHO Collaborating Centre for Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policy ("Profil pharmaceutique PPRI succinct de la Turquie") |
| EU-4, TUR-3 | Social Security Institution Law No 5502 (16 May 2006), Official Gazette No. 26173 of 20 May 2006 ("Loi sur l'Office de sécurité sociale") |
| EU-5 | G. Oner and M. Kecik, "Turkish Medicines and Medical Devices Agency", presentation at 2014 WHO Technical Briefing Seminar |
| EU-8, TUR-11 | Social Security Institution Regulation on Medicine Reimbursement, Official Gazette No. 29620 of 10 February 2016 ("Règlement sur le remboursement des médicaments") |
| EU-11, EU-95, EU-102, TUR-10, TUR-10a | Excerpts from the Health Implementation Notification/Communiqué (SUT - Sağlık Uygulama Tebliği), 11 February 2019 ("HIC/SUT") |
| EU-12 | Republic of Turkey, Ministry of Development, Tenth Development Plan 2014-2018 (2014), approved by Decision No. 1041 of the Grand National Assembly of Turkey of 2 July 2013 ("Dixième Plan de développement 2014-2018") |
| EU-14, TUR-37 | Ministry of Health and Ministry of Development, Structural Transformation Program for Healthcare Industries Action Plan, November 2014 ("Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé") |
| EU-15 | Republic of Turkey, Office of the Prime Minister, 2016 Action Plan of the 64th Government (Implementation and Reforms), 10 December 2015 ("Plan d'action 2016 du 64 ^{ème} gouvernement") |
| EU-16 | 65th Government Programme, 24 May 2016 ("Programme du 65 ^{ème} gouvernement") |
| EU-19 | A. Yücel, "Foreign investments will be [like] medicine!", Dünya, 30 July 2019 |
| EU-21 | Social Security Institution, Rejoinder in court proceedings raised by the Association of Research-Based Pharmaceutical Companies (AIFD) before the Turkish State Council, Case 2017/1308, 21 September 2017 ("duplique du SSI") |
| EU-23 | TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project Work Conducted by the Ministry of Health", presentation of December 2017 |
| EU-28 | EU Commissioner for Trade, Letter to the Turkish Minister of Economy, 5 April 2017 |
| EU-29 | Turkish Minister of Economy, Letter to the EU Commissioner for Trade, 19 June 2017 |
| EU-30 | Social Security Institution, Defense in court proceedings raised by the Association of Research-Based Pharmaceutical Companies (AIFD) before the Turkish State Council, Case 2017/1308, 29 June 2017 ("défense du SSI") |
| EU-34 | H. Gürsoz, President of the TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project: Transition from Importation to Manufacturing", presentation of 6 March 2017 |
| EU-35 | HSPC Decision regarding the Localization Process, October 2016 ("Décision de la HSPC ") |
| EU-38, TUR-12 | Social Security Institution Regulation on Alternative Reimbursement for Universal Health Insurance, published in the Official Gazette 29620 on 10 February 2016 ("Règlement sur d'autres modèles de remboursement") |
| EU-40 | H. Eroğlu, Vice President of the TMMDA, "Local Production", presentation at the Symposium on Rational Approach to Current Issues concerning Medicines, Ankara, 7-9 October 2016 |
| EU-45, TUR-60 | Roadmap for the process of localization, setting forth of the principles for the negotiation, 14 March 2016 ("Feuille de route de la localisation") |
| EU-46 | SSI and TMMDA, Communication, "Local production" |
| EU-51 | Excerpts from Annex 4/A to the HIC/SUT, December 2018 |
| EU-52, TUR-20 | Protocol on the procurement of medicines from pharmacies which are members of the Turkish Pharmacists' Association (TEB) by persons covered by the Social Security Institution ("Protocole relatif à la TPA") |
| EU-53 | Regulation on the procedures and principles governing checking of invoices of healthcare providers and reimbursement of their fees, Official Gazette No. 30001 of 8 March 2017 |
| EU-62, TUR-58 | Social Security Institution, Public Announcement on the Localisation Process, 19 January 2018 |

| Pièce | Désignation/Titre |
|--|---|
| EU-84 | Republic of Turkey Ministry of development, Eleventh Development Plan (2019-2023), Transformation in healthcare industries, Specialised Committee Report of July 2018 ("Ministère du développement, Onzième Plan de développement 2019-2023") |
| EU-87, TUR-35 EU-88 | Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2019-2023, 31 December 2018 Government of Turkey, 11th Development Plan for the period 2019-2023 ("Gouvernement turc, Onzième Plan de développement 2019-2023") |
| EU-89 | Regulation on the Marketing Authorization of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No. 25705 of 19 January 2005 ("Règlement sur l'autorisation de mise sur le marché") |
| EU-91, TUR-33 | Ministry of Trade, Implementing Regulation on Import Control of certain products inspected by the Ministry of Health, Official Gazette No. 30991 of 27 December 2019 ("Règlement d'application sur le contrôle des importations") |
| EU-92 | TMMDA, Announcement on import applications for medical products, 31 December 2019 |
| EU-93 | Regulation regarding the Variations on Medicinal Products for Human Use with Marketing Authorization or Pending Registration, Official Gazette No. 25823 of 23 May 2005 |
| EU-95, EU-11, EU-102, TUR-10, TUR-10a | Implementing Regulation for Healthcare ("HIC/SUT") |
| EU-96 | Annex 4/C to the HIC/SUT |
| EU-97 | TMMDA, Guideline for Working Principles and Procedures of Human Medicinal Products Priority Assessment Commission ("Directive sur la priorisation") |
| EU-99, TUR-36 | Ministry of Health, TMMDA, Administrative Activity Report 2016, February 2017 ("rapport d'activité 2016 de la TMMDA") |
| EU-100 | R. Yeter, "Watch out with the localization trap", <i>Yeni Şafak</i> , 24 February 2018 |
| EU-102, EU-11, EU-95, TUR-10, TUR-10a | Excerpts from the Health Implementation Notification/Communiqué (SUT - Sağlık Uygulama Tebliği), 5 May 2020 ("HIC/SUT") |
| EU-109, TUR-7 | Social Security Institution, Activity Report 2018 ("rapport d'activité 2018 du SSI") |
| EU-111, TUR-78 | TMMDA Administrative Operation Report 2019 |
| EU-117 | IQVIA, Report on the Turkish healthcare market, September 2020 |
| EU-118 | Comparison between applications for priority granted for imported and domestic products |
| TUR-17 | Communiqué on the Pricing of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No. 30195 of 29 September 2017 ("Communiqué sur la fixation des prix") |
| TUR-18 | Decree on Pricing of Human Medicinal Products No. 2017/9901, Official Gazette No. 29989 of 24 February 2017 ("Décret sur la fixation des prix") |
| TUR-19 | Article 26, Regulation on the Marketing Authorization of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No. 25705 of 19 January 2005, amended on 14 November 2013 |
| TUR-21 | Annex 4/A of the HIC/SUT |
| TUR-27 | Law on Turkish Pharmacists Association No. 6643 (25 January 1956), Official Gazette No. 9223 of 2 February 1956 |
| TUR-30 | "Commission aims to bring back medicine production to Europe", <i>Euractiv</i> , 22 April 2020 |
| TUR-31 | Rym Momtaz, "Macron urges massive increase in local production of medical equipment", <i>Politico</i> , 31 March 2020 |
| TUR-34 | Ministry of Health, Strategic Plan 2019-2023 |
| TUR-38 | Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2018-2022 |
| TUR-43 | Healthcare Industries Steering Committee, Minutes of the 56th meeting, 13 December 2017 |
| TUR-45 | Social Security Institution Decision No. 2015/3 of 1 April 2015 § |
| TUR-57 | Social Security Institution, Public Announcement on the Localisation Process, 25 April 2017 |
| TUR-64 | Table, Reimbursement applications for inclusion in Annex 4/A of Drug Reimbursement Regulation |
| TUR-72 | UN Human Rights Council, Resolution A/HRC/RES/12/24, 12 October 2009 |
| TUR-77 | Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2013-2017, 12 December 2013 |
| TUR-79 | Ministry of Health, TMMDA Administrative Operation Report 2018, February 2019 ("rapport d'activité 2018 de la TMMDA") |
| TUR-80 | TMMDA Administrative Operation Report 2017, February 2018 ("rapport d'activité 2017 de la TMMDA") |
| TUR-95 | Jakob Hanke Vela, "Germany wants to reshore pharma production from Asia", <i>Politico</i> , 13 March 2020 |
| TUR-96 | Jim Brunnsden and Michael Peel, "Covid-19 exposes EU's reliance on drug imports", <i>Financial Times</i> , 20 April 2020 |

| Pièce | Désignation/Titre |
|---------|---|
| TUR-97 | European Commission, Health and Food Safety Directorate-General, Pharmaceutical Committee, <i>Dependency of the EU pharmaceutical industry on active pharmaceutical ingredients and chemical raw materials imported from third countries</i> , 12 March 2020 |
| TUR-98 | H. Biskin, "Shortage of supply in medicine to cure breast cancer", Duvar, 22 September 2017; "Local solution for imported medicine used in intestinal diseases", Anadolu, 16 January 2017 |
| TUR-99 | "Shortage of supply in this medicine", Sağlık Aktüel, 23 August 2012 |
| TUR-100 | "Citizens are victims, that drug is still not on the market", Yeniakit, 29 November 2018 |
| TUR-101 | Antalya Provincial Health Directorate, Letter to the Ministry of Health regarding oxytocine ampoule, 7 March 2016; Yaşam Hastanesi Life Hospital Antaliya, Letter to the Pharmacies Branch of the Provincial Health Directorate, 26 February 2016; Private Vitale Gynecology and Obstetrics Hospital, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmacies Branch, 25 February 2016; Medical Park Özel Antalya Hastane Kompleksi, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmacies Branch, 24 February 2016; Private Akdeniz Şifa Hospital, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmaceuticals and Pharmacies Branch, 22 February 2016; Özel/Private Anadolu Hastanesi Antalya, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmaceuticals and Pharmacies Branch, 1 March 2016 |
| TUR-102 | Ministry of Family and Social Policies, Directorate General for Disabled and Elderly, Letter to the Ministry of Health, 25 March 2016 |
| TUR-106 | Table, Applications for priority under the Prioritization Guideline |
| TUR-112 | Social Security Institution, Directorate General for Provision of Services Healthcare Software Department, "Medula Project" presentation 2019 |
| TUR-117 | Documents relating to a purchase by the SSI from a pharmacy of the pharmaceutical products dispensed to patients in December 2020 |
| TUR-130 | "Pharmacy chambers blame medical firms for drug shortages", Daily News (Istanbul, 23 January 2017); C. Caglayan and E. Erkoyun, "Pharmacy stocks run low as Turkey's drug price policy hits supplies", Reuters (Istanbul, 6 February 2019); M. Xuequan, "Spotlight: Turkey faces shortages of medicine due to currency fluctuations", Xinhuanet (21 February 2019) |
| TUR-131 | "The rise in the exchange rate also hit the pharmaceutical industry: alleged supply problems in 'more than 500 medicines'", Medimagazin (10 October 2018) |

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

| Abréviation | Désignation |
|----------------------|--|
| Accord OTC | Accord sur les obstacles techniques au commerce |
| Accord SMC | Accord sur les subventions et les mesures compensatoires |
| Accord sur les ADPIC | Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce |
| Accord sur les MIC | Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce |
| AGCS | Accord général sur le commerce des services |
| AMP | Accord sur les marchés publics |
| ARC | Commission des autres modèles de remboursement |
| BPF | bonnes pratiques de fabrication |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| DRC | Commission de remboursement des médicaments |
| GATT de 1994 | Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 |
| HISC | Comité directeur des secteurs de la santé |
| HSPC | Commission de fixation des prix des services de soins de santé |
| LAC | Commission d'évaluation de la localisation |
| Mémorandum d'accord | Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ORD | Organe de règlement des différends |
| PLC | prescriptions liées au commerce |
| PTEN | prescription relative à la teneur en éléments nationaux |
| RCC | Renseignements commerciaux confidentiels |
| SSI | Office de sécurité sociale |
| TMMDA | Agence turque des médicaments et des dispositifs médicaux |
| TPA | Association des pharmaciens turcs |
| UHS | régime d'assurance-maladie universelle |

1 INTRODUCTION

1.1 Plainte de l'Union européenne

1.1. Le 2 avril 2019, l'Union européenne a demandé l'ouverture de consultations avec la Turquie conformément aux articles 1^{er} et 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), à l'article 8 de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC), à l'article 64 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) et à l'article 4.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) au sujet des mesures et allégations exposées plus loin.¹

1.2. Les consultations ont eu lieu les 9 et 10 mai 2019.

1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.3. Le 2 août 2019, l'Union européenne a demandé, conformément aux articles 4 et 6 du Mémoire d'accord, à l'article XXIII du GATT de 1994, à l'article 8 de l'Accord sur les MIC et à l'article 4.4 de l'Accord SMC, l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type.² À sa réunion du 30 septembre 2019, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial comme l'Union européenne l'avait demandé dans le document WT/DS583/3, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord.³

1.4. Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties au différend, la question portée devant l'ORD par l'Union européenne dans le document WT/DS583/3; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords.⁴

1.5. Le 4 mars 2020, l'Union européenne a demandé que le Directeur général détermine la composition du Groupe spécial, conformément à l'article 8:7 du Mémoire d'accord. En conséquence, le 17 mars 2020, le Directeur général a donné au Groupe spécial la composition suivante⁵:

Président: M. Gudmundur HELGASON

Membres: Mme Beverly PEREIRA
Mme Paulyne WAIRIMU

1.6. Le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la Suisse et l'Ukraine ont notifié leur intérêt pour la participation aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

¹ Voir la demande de consultations présentée par l'Union européenne, WT/DS583/1, G/L/1305, G/TRIMS/D/44, IP/D/41, G/SCM/D126/1.

² Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Union européenne, WT/DS583/3 (demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne).

³ Voir WT/DSB/M/434.

⁴ WT/DS583/4.

⁵ WT/DS583/4.

1.3 Travaux du Groupe spécial

1.3.1 Généralités

1.7. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail initiales et son calendrier initial le 15 avril 2020. L'un et l'autre ont été modifiés au cours de la procédure, comme indiqué ci-après, pour des raisons liées à la pandémie de COVID-19.⁶

1.8. L'Union européenne et la Turquie ont déposé leur première communication écrite le 19 mai et le 20 juillet 2020, respectivement, et leur deuxième communication écrite le 30 octobre 2020 et le 29 janvier 2021, respectivement. Le Groupe spécial a envoyé une première série de questions aux parties et aux tierces parties en leur demandant de répondre par écrit pour le 29 mars 2021. Il a tenu une réunion de fond avec les parties pendant la période du 20 au 23 avril 2021. Une séance avec les tierces parties a eu lieu le 21 avril 2021. Après la réunion, le Groupe spécial a envoyé une deuxième série de questions aux parties en leur demandant de répondre par écrit pour le 28 mai 2021 et chaque partie a présenté des observations sur les réponses de l'autre partie pour le 18 juin 2021. Le 29 juin 2021, le Groupe spécial a remis la partie descriptive de son rapport aux parties. Il leur a remis son rapport intérimaire le 30 septembre 2021 et son rapport final le 11 novembre 2021.

1.3.2 Décision préliminaire au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord

1.9. Le 15 mai 2020, la Turquie a demandé au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire selon laquelle la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne n'indiquait pas les mesures spécifiques en cause et, concernant certaines allégations, ne contenait pas un bref exposé du fondement juridique de la plainte suffisant pour énoncer clairement le problème.⁷ La Turquie a demandé que le Groupe spécial rende sa décision préliminaire avant la date à laquelle elle devait présenter sa première communication écrite (22 juin 2020).

1.10. Le 25 mai 2020, le Groupe spécial a invité l'Union européenne et les tierces parties à formuler des observations sur la demande de décision préliminaire de la Turquie. À la même date, il a informé les parties et les tierces parties qu'il entendait rendre sa décision concernant la demande de décision préliminaire pour le 6 juillet 2020. Il a ensuite prolongé le délai de présentation de la première communication écrite de la Turquie, et des communications écrites des tierces parties, jusqu'après la remise de sa décision préliminaire.

1.11. Le 5 juin 2020, le Groupe spécial a reçu les observations de l'Union européenne sur la demande de décision préliminaire de la Turquie. Le 12 juin 2020, il a reçu les observations du Canada, des États-Unis et de l'Ukraine. Le 19 juin 2020, il a reçu les observations de la Turquie sur les observations de l'Union européenne. Le 26 juin 2020, il a reçu d'autres observations de l'Union européenne. Le 3 juillet 2020, il a informé les parties que, pour pouvoir examiner de manière approfondie les questions soulevées par la demande de décision préliminaire de la Turquie, il rendrait sa décision préliminaire le 10 juillet 2020.

1.12. Le Groupe spécial a remis sa décision préliminaire le 10 juillet 2020 et a indiqué qu'elle ferait partie intégrante de son rapport final, sous réserve de toutes modifications qui pourraient être nécessaires à la lumière des observations reçues des parties pendant la phase de réexamen intérimaire. La décision préliminaire du Groupe spécial figure à l'annexe A-3.

1.4 Incidence de la pandémie de COVID-19 sur la procédure

1.13. Pour des raisons liées à la pandémie de COVID-19, et comme il est indiqué plus en détail plus loin, le Groupe spécial a modifié ses procédures de travail et son calendrier initiaux comme suit: i) lorsqu'il est devenu évident qu'il serait impossible de tenir une première réunion de fond en présentiel avec les parties en septembre 2020, et comme les deux parties ont dit préférer que le Groupe spécial reporte la réunion tout en évitant les retards indus dans la procédure, le Groupe

⁶ Voir les procédures de travail du Groupe spécial à l'annexe A-1 du présent rapport. Le 15 avril 2020, après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a aussi adopté des procédures de travail additionnelles concernant la protection des renseignements commerciaux confidentiels (RCC) (voir l'annexe A-2 du présent rapport). Aucune des parties n'a présenté de RCC au Groupe spécial au cours de la présente procédure.

⁷ Turquie, demande de décision préliminaire, paragraphe 2.

spécial a proposé que les parties déposent leurs premières et deuxièmes communications écrites et répondent à une première série de questions écrites du Groupe spécial avant la date de la réunion de fond reportée; ii) lorsqu'il est plus tard devenu évident qu'il ne serait toujours pas possible de tenir une réunion en présentiel pendant le créneau de mars/avril 2021 qu'il avait prévu, le Groupe spécial a décidé de tenir la réunion sous forme virtuelle; et iii) après avoir consulté à nouveau les parties pendant cette réunion, il a décidé qu'une autre réunion de fond avec les parties n'était pas justifiée dans les circonstances du présent différend. Les décisions du Groupe Spécial, qui sont étroitement liées entre elles, figurent dans une série de communications aux parties annexées au présent rapport (à l'annexe B) et sont résumées ci-dessous.

1.14. Au moment où il a adopté les procédures de travail initiales pour le présent différend, le Groupe spécial a indiqué que, s'il devenait nécessaire d'y apporter des changements à cause de la pandémie de COVID-19, il les modifierait après avoir consulté les parties. Dans une communication aux parties datée du 10 juillet 2020, le Groupe spécial a indiqué que les restrictions relatives aux voyages alors en vigueur empêcheraient certains participants à la procédure de se rendre à Genève. Il a dit qu'il continuerait de suivre l'évolution de la situation concernant les restrictions relatives aux voyages afin de mener d'autres consultations avec les parties au sujet de la date de la première réunion de fond, initialement prévue les 22-24 septembre 2020, ou de confirmer, à la mi-août, cette date. Le Groupe spécial a invité les parties à donner leur avis sur la manière dont il devrait procéder si les restrictions alors en vigueur devaient le rester, ce qu'elles ont fait le 17 juillet 2020.

1.15. Dans leurs observations, les deux parties ont suggéré que, si une réunion en présentiel était impossible en septembre, la première réunion de fond soit reportée à une date ultérieure. Dans le même temps, les deux parties sont convenues que le Groupe spécial devrait mener la procédure de manière à éviter les retards indus. L'Union européenne a proposé que le Groupe spécial modifie ses procédures de travail afin de tenir une seule réunion de fond avec les parties en présentiel et de faire en sorte que les parties déposent leurs deuxièmes communications écrites (et éventuellement aient un échange de questions et réponses écrites) avant cette réunion. Elle a suggéré que la première réunion de fond reportée ait lieu aux dates auxquelles la deuxième réunion de fond avec les parties avait initialement été prévue, soit les 12 et 13 janvier 2021.

1.16. Dans une communication datée du 12 août 2020 (annexe B-1), le Groupe spécial a informé les parties qu'au vu des renseignements alors disponibles, il ne serait pas possible de tenir une première réunion de fond en présentiel en septembre 2020 comme initialement prévu. Il a proposé de modifier ses procédures de travail de manière à prévoir que les parties déposeraient leurs deuxièmes communications écrites avant la première réunion de fond et qu'il pourrait tenir une deuxième réunion de fond avec les parties si l'une ou l'autre d'entre elles en faisait la demande. Dans leurs observations, les parties n'ont ni l'une ni l'autre formulé d'objection concernant la procédure proposée, mais les deux ont demandé un délai plus long pour préparer leur deuxième communication écrite. En conséquence, dans une communication adressée aux parties et tierces parties le 25 août 2020 (annexe B-2), le Groupe spécial a adopté et transmis aux parties et tierces parties des procédures de travail révisées et un nouveau calendrier partiel, indiquant les dates de présentation des deuxièmes communications écrites des parties et un créneau provisoire pour la première réunion de fond (mars/avril 2021). Conformément au calendrier partiel révisé, l'Union européenne a présenté sa deuxième communication écrite le 30 octobre 2020. La Turquie a présenté la sienne le 29 janvier 2021.

1.17. Dans une communication datée du 3 février 2021 (annexe B-3), le Groupe spécial a informé les parties qu'au vu des renseignements alors disponibles, il ne serait pas possible pour les participants à la procédure de prévoir la tenue d'une première réunion de fond en présentiel dans le créneau provisoire de mars/avril fixé pour la première réunion de fond reprogrammée. Il a proposé de tenir une première réunion de fond avec les parties (y compris la séance avec les tierces parties) sous forme virtuelle. L'Union européenne et la Turquie ont présenté leurs observations sur la possibilité de tenir la première réunion de fond sous forme virtuelle les 8 février et 10 février 2021, respectivement. Dans une communication datée du 17 février 2021 (annexe B-4), le Groupe spécial a informé les parties qu'il avait décidé de tenir une première réunion de fond avec les parties sous forme virtuelle (y compris la séance avec les tierces parties) pendant la semaine du 19 au 23 avril 2021. Dans une communication aux parties datée du 25 février 2021 (annexe B-5), il a exposé l'approche qu'il proposait de suivre pour la tenue de la première réunion de fond, qui était intégrée dans les révisions proposées du calendrier partiel et des procédures de travail et dans un protocole relatif aux aspects logistiques de la réunion virtuelle. Le 3 mars 2021, les parties ont présenté leurs observations sur l'approche proposée par le Groupe spécial qui était intégrée dans

ces procédures et ce calendrier proposés. Dans une communication datée du 5 mars 2021 (annexe B-6), le Groupe spécial a transmis aux parties le calendrier partiel révisé et les procédures de travail révisées adoptés, ainsi qu'un protocole relatif aux aspects logistiques de la réunion virtuelle.

1.18. Le Groupe spécial a tenu une réunion de fond avec les parties sous forme virtuelle du 20 au 23 avril 2021. À la réunion de fond, les parties ont exposé leurs vues sur la nécessité de tenir une deuxième réunion de fond, sur la date de cette réunion, sur sa forme (c'est-à-dire en présentiel ou à nouveau sous forme virtuelle) et sur toute autre solution pouvant remplacer la tenue d'une deuxième réunion de fond. La Turquie a fait valoir qu'une deuxième réunion de fond constituait la pratique habituelle et était nécessaire en l'espèce. L'Union européenne a fait valoir qu'une deuxième réunion de fond n'était pas requise et n'était pas nécessaire en l'espèce. Dans une communication aux parties datée du 3 mai 2021, le Groupe spécial a informé les parties qu'il estimait qu'une réunion de fond supplémentaire n'était pas justifiée pour les raisons exposées dans ladite communication (annexe B-7). À la place d'une autre réunion de fond, il a invité les parties à fournir par écrit des observations sur les réponses de l'autre partie à la deuxième série de questions qu'il leur avaient envoyées après la première réunion de fond.

1.5 Questions de traduction

1.19. Avec sa première communication écrite, l'Union européenne a fourni, sous forme de pièces, ses traductions en anglais de divers instruments juridiques et documents de la Turquie. Dans sa première communication écrite, la Turquie a dit que "s'agissant de la teneur d'un certain nombre de pièces, l'Union européenne [avait] fourni une traduction erronée ou de nature à induire en erreur afin de fausser l'opinion du Groupe spécial".⁸ Elle a fait référence, en particulier, aux pièces EU-1, EU-4, EU-8, EU-11, EU-38, EU-45, EU-51, EU-52, EU-62, EU-95 et EU-102.⁹ Elle a dit que, dans sa propre communication, elle "indiquer[ait] les erreurs de traduction commises par l'Union européenne et resoumettr[ait] de nouvelles pièces, selon qu'il [serait] approprié".¹⁰ En conséquence, la Turquie a soumis les pièces TUR-2, TUR-3, TUR-10, TUR-10a, TUR-11, TUR-12, TUR-20, TUR-21, TUR-33, TUR-37, TUR-57, TUR-58 et TUR-60.

1.20. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne a dit que "[b]ien que des erreurs soient toujours possible, rien dans les traductions de l'UE n'étay[ait] l'allégation de la Turquie selon laquelle l'UE tentait d'induire le Groupe spécial en erreur".¹¹ Elle a répondu à certaines des questions de traduction soulevées par la Turquie.¹² Elle a aussi affirmé que "la Turquie souscri[vait] aux principaux éléments factuels de la prescription relative à la localisation et du système de remboursement de la Turquie pour les produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes, tels que décrits par l'UE".¹³ Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie a abordé certaines des réponses de l'Union européenne et a réaffirmé sa position concernant la traduction de certains termes.¹⁴

1.21. Aucune des deux parties n'a demandé au Groupe spécial de prendre une décision, quelle qu'elle soit, concernant l'une quelconque des questions de traduction litigieuses, et le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de prendre de quelconques dispositions supplémentaires les concernant. Le Groupe spécial a pris note du désaccord entre les parties et des différentes traductions qu'elles avaient fournies. Lorsque cela est pertinent, il évoque les différences de traduction concernant certaines pièces lorsqu'il y fait référence.¹⁵

2 ASPECTS FACTUELS

2.1. La présente section donne un aperçu du contexte factuel et réglementaire général dans lequel les mesures en cause dans le présent différend s'appliquent, sur la base des éléments communs tirés des communications des parties. Elle contient ensuite une description des mesures en cause,

⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 17.

⁹ Turquie, première communication écrite, note de bas de page 8 relative au paragraphe 17.

¹⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 17.

¹¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 15.

¹² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 16 à 25.

¹³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33.

¹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 9 à 15.

¹⁵ Voir les notes de bas de page 26, 39, 41, 45, 51, 52, 56, 92, 637 et 644 et le paragraphe 7.91.

telles qu'elles sont exposées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne, et une description des aspects factuels de chacune de ces mesures. Un examen plus détaillé des faits et les constatations du Groupe spécial sur toute question de fait controversée seront exposés selon qu'il sera nécessaire dans les constatations du Groupe spécial à la section 7 du présent rapport.

2.1 Contexte factuel

2.1.1 Régime d'assurance-maladie universelle de la Turquie et entités gouvernementales pertinentes

2.2. En 2006, la Turquie a introduit le régime d'assurance-maladie universelle (RAMU)¹⁶, qui couvre approximativement 99% de sa population¹⁷ et offre un "accès complet, juste et équitable aux services de soins de santé"¹⁸, y compris un accès aux produits pharmaceutiques, à la quasi-totalité des personnes résidant en Turquie.¹⁹ Le système est financé essentiellement par des primes de sécurité sociale fondées sur des cotisations patronales et salariales. Tout déficit est couvert par des fonds publics.²⁰

2.3. Le Ministère de la santé est le principal organisme réglementaire chargé des questions relatives à l'autorisation de mise sur le marché, à la fixation des prix, à la classification juridique et à l'inspection des produits pharmaceutiques.²¹ Au sein du Ministère de la santé, l'Agence turque des médicaments et des dispositifs médicaux (TMMDA) est chargée de l'enregistrement, de l'approbation de la commercialisation, de l'autorisation de mise sur le marché, de la classification juridique et de l'inspection de tous les médicaments à usage humain.²²

2.4. L'Office de sécurité sociale (SSI), qui est actuellement rattaché au Ministère de la famille, du travail et des services sociaux, est chargé de mettre en œuvre les politiques de sécurité sociale.²³ Il est responsable, entre autres choses, du paiement de tous les produits et services de santé, y compris les produits pharmaceutiques.²⁴ Il est également à la tête de plusieurs commissions, composées de membres de diverses entités gouvernementales. Il s'agit, en particulier, de la Commission de fixation des prix des services de soins de santé (HSPC)²⁵, qui décide des prix des services de soins de santé et détermine les montants des remboursements, et de ses

¹⁶ Social Insurance and Universal Health Insurance Law, Law No. 5510 (31 May 2006), Official Gazette No. 26200 of 16 June 2006 (Loi sur l'assurance sociale et l'AMU) (pièces EU-1, TUR-2).

¹⁷ M. Tatar, "Short PPRI Pharma Profile Turkey 2017", WHO Collaborating Centre for Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policy (Profil pharmaceutique PPRI succinct de la Turquie) (pièce EU-3), page 7. Voir aussi Social Security Institution Activity Report 2018 (rapport d'activité 2018 du SSI) (pièces EU-109, TUR-7), page 1.

¹⁸ Social Security Institution, "Universal Health Insurance" (pièce EU-2).

¹⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 28.

²⁰ Profil pharmaceutique PPRI succinct de la Turquie (pièce EU-3), page 7

²¹ Profil pharmaceutique PPRI succinct de la Turquie (pièce EU-3), page 13 Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 39.

²² G. Oner and M. Keciik, "Turkish Medicines and Medical Devices Agency", presentation at 2014 WHO Technical Briefing Seminar (pièce EU-5); Turquie, première communication écrite, paragraphe 40.

²³ Law on Social Security Institution, Law No. 5502 (16 May 2006), Official Gazette No. 26173 of 20 May 2006 (Loi sur l'Office de sécurité sociale) (pièces EU-4, TUR-3), article 3.

²⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 39; deuxième communication écrite, paragraphe 19.

²⁵ L'Union européenne, dans sa première communication écrite, appelle cette entité "Healthcare Services Pricing Commission" (Commission de fixation des prix des services de soins de santé). La Turquie, dans sa première communication écrite, l'appelle indifféremment "Healthcare Services Pricing Commission" (Commission de fixation des prix des services de soins de santé) et "Healthcare Services Pricing Committee" (Comité de fixation des prix des services de soins de santé). Le Groupe spécial prend note de cette différence et désigne cette entité sous le nom de "Commission de fixation des prix des services de soins de santé" (HSPC).

sous-commissions: la Commission de remboursement des médicaments (DRC)²⁶ et la Commission des autres modèles de remboursement (ARC).²⁷

2.1.2 Mise sur le marché des produits pharmaceutiques sur le marché turc

2.5. Pour être mis sur le marché turc, un produit pharmaceutique doit obtenir:

- a. une certification des "bonnes pratiques de fabrication" (BPF)²⁸;
- b. une autorisation de mise sur le marché²⁹;
- c. un prix fixe, proposé à la TMMDA³⁰ par le détenteur de l'autorisation de mise sur le marché et calculé selon des règles spécifiques³¹; et
- d. un permis de vente.³²

2.6. Pour importer certains produits pharmaceutiques en Turquie, l'importateur est tenu de présenter aussi un certificat d'inspection (ou "certificat de contrôle"³³) lorsqu'il fait une déclaration en douane à un bureau de douane. Les certificats d'inspection sont délivrés par le Ministère de la santé lorsque les entreprises pharmaceutiques qui importent les produits en font la demande et sur

²⁶ La Commission de remboursement des médicaments (DRC) est principalement chargée de décider quels nouveaux produits pharmaceutiques sont inclus dans la liste des produits pharmaceutiques remboursés par le SSI et lesquels sont exclus. (Social Security Institution Regulation on Medicine Reimbursement, Official Gazette No. 29620 of 10 February 2016 (Règlement sur le remboursement des médicaments) (pièces EU_8, TUR-11), article 5 1) a), b) et d)). Le Règlement sur le remboursement des médicaments désigne cette entité sous le nom de "Medicine Reimbursement Commission" (Commission de remboursement des médicaments) (dans la traduction fournie par la Turquie, pièce TUR-11) ou "Drug Reimbursement Committee" (Comité de remboursement des médicaments) (dans la traduction fournie par l'Union européenne, pièce EU-8). L'Union européenne fait indifféremment référence, dans sa première communication écrite, au "Drug Reimbursement Committee" (Comité de remboursement des médicaments) et à la "Drug Reimbursement Commission" (Commission de remboursement des médicaments). La Turquie emploie dans sa première communication écrite l'expression "Drug Reimbursement Commission" (Commission de remboursement des médicaments). Le Groupe spécial prend note de cette différence de traduction et désigne cette entité sous le nom de "Commission de remboursement des médicaments".

²⁷ La Commission des autres modèles de remboursement (ARC) est chargée d'élaborer et d'établir d'autres modèles de remboursement pour les produits pharmaceutiques remboursés par le SSI en fonction de leurs avantages financiers ou médicaux dans des domaines où il y a un besoin spécifique. (Social Security Institution Regulation on Alternative Reimbursement for Universal Health Insurance, Official Gazette No. 29620 of 10 February 2016 (Règlement sur d'autres modèles de remboursement) (pièces EU-38, TUR-12), article 6)). Certains instruments juridiques fournis par les parties, tout comme que l'Union européenne dans sa première communication écrite, désignent l'ARC sous le nom de "Comité des autres modèles de remboursement". Sur la page de titre de la pièce TUR-12, il est expliqué que le Comité des autres modèles de remboursement et la Commission des autres modèles de remboursement sont un seul et même acteur. Le Groupe spécial désigne cette entité sous le nom de "Commission des autres modèles de remboursement".

²⁸ La certification des bonnes pratiques de fabrication (BPF) est effectuée par l'Agence turque des médicaments et des dispositifs médicaux (TMMDA) au niveau des installations pour les produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays et au niveau des produits pour les produits pharmaceutiques importés. C'est une condition préalable à l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 42 et 43)

²⁹ Une autorisation de mise sur le marché est délivrée par la TMMDA si un produit satisfait à toutes les normes de qualité et à toutes les conditions d'efficacité et de sécurité. (Regulation on the Marketing Authorization of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No.25705 of 19 January 2005 (Règlement sur l'autorisation de mise sur le marché) (pièce EU-89), article 16).

³⁰ Decree on Pricing of Human Medicinal Products No. 2017/9901, Official Gazette No. 29989 of 24 February 2017 (Décret sur la fixation des prix) (pièce TUR-18), article 4.

³¹ Communiqué on the Pricing of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No. 30195 of 29 September 2017 (Communiqué sur la fixation des prix) (pièce TUR-17) et Décret sur la fixation des prix (pièce TUR-18).

³² Les permis de vente sont délivrés par le Ministère de la santé sur la base de l'autorisation de mise sur le marché et d'une copie du prix des produits et après une évaluation de l'exactitude des renseignements figurant sur la notice destinée au patient, l'emballage et l'étiquette, ainsi que de l'adéquation du prix. (Article 26, Regulation on the Marketing Authorization of Medicinal Products for Human Use, Official Gazette No. 25705 of 19 January 2005, amended on 14 November 2013 (pièce TUR-19))

³³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 586.

la base de l'autorisation de mise sur le marché pertinente.³⁴ Ils certifient "le caractère approprié pour la santé et la sécurité des personnes"³⁵ des produits et ont une validité de 12 mois.

2.1.3 Remboursement³⁶ des produits pharmaceutiques

2.1.3.1 Liste de l'annexe 4/A

2.7. Les produits pharmaceutiques sont distribués aux patients externes³⁷ par les pharmacies de détail, qui sont des entités privées. Les montants facturés par les pharmacies pour les produits pharmaceutiques visés par le système de sécurité sociale sont couverts par les paiements du SSI et par les règlements directs des patients externes. Le SSI paie les pharmacies sur la base des factures mensuelles qu'elles présentent. S'agissant du traitement des patients hospitalisés, ces patients reçoivent les médicaments directement de l'hôpital, par un processus différent du système en cause en l'espèce.³⁸

2.8. Pour être remboursable, un produit pharmaceutique doit être inclus dans la liste de l'annexe 4/A du Communiqué sur la mise en œuvre en matière de santé (HIC/SUT).³⁹ Le SSI détermine quels produits pharmaceutiques sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Selon la Turquie, près de 90% des produits pharmaceutiques qui sont activement vendus et prescrits en Turquie sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A.⁴⁰ La liste de l'annexe 4/A est révisée régulièrement en fonction

³⁴ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 95. Voir aussi Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 106.

³⁵ Ministry of Trade, Implementing Regulation on Import Control of certain products inspected by the Ministry of Health, Official Gazette No. 30991 of 27 December 2019 (Règlement d'application sur le contrôle des importations) (pièces EU-91, TUR-33), article 4 1).

³⁶ Les parties sont en désaccord sur l'emploi des termes "remboursement" et "liste de remboursement". L'Union européenne emploie ces termes pour décrire le processus par lequel les autorités turques (en particulier le SSI) couvrent les coûts des produits pharmaceutiques délivrés aux patients. (Voir Union européenne, première communication écrite, section 2.2.1.) La Turquie soutient que le terme "remboursement", bien qu'il soit parfois employé par les autorités turques, ne rend pas compte avec exactitude de la pratique du SSI concernant le paiement des médicaments (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 12), et que le système de soins de santé de la Turquie est mis en œuvre au moyen de "versements directs" du SSI aux hôpitaux et aux pharmacies de détail. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 65). Au lieu de "rembourser" et de "liste de remboursement", la Turquie emploie les termes "payer" et "liste de médicaments à payer". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 66; deuxième communication écrite, paragraphes 11 à 13) L'Union européenne n'est pas d'accord et avance des arguments expliquant pourquoi les faits étayent sa description du système relatif aux produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes en Turquie comme étant un système impliquant un "remboursement" et non un versement direct". (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 42 à 67) Le Groupe spécial prend note du désaccord entre les parties au sujet des termes "remboursement", "liste de remboursement", "payer" ou "liste de médicaments à payer". Dans la mesure où le Groupe spécial emploie ces termes dans la partie descriptive du rapport, cet emploi ne préjuge aucune question litigieuse concernant la qualification correcte de la mesure dont il est saisi.

³⁷ La Turquie et l'Union européenne désignent toutes les deux les consommateurs qui obtiennent des produits pharmaceutiques sur prescription auprès de pharmacies de détail par l'expression "patients externes", par opposition aux "patients hospitalisés" qui reçoivent des produits pharmaceutiques à l'hôpital (Turquie, première communication écrite, paragraphe 64; Union européenne, première communication écrite, paragraphe 12). Le Groupe spécial emploie l'expression "patients externes" de la même façon dans le présent rapport.

³⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 111 à 114; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33.

³⁹ Social Security Institution Health Implementation Communiqué, Official Gazette No. 28597 of 24 March 2013 (HIC/SUT) (pièces EU-11, EU-95, EU-102, TUR-10, TUR-10a). Le Groupe spécial prend note du désaccord entre les parties au sujet de la traduction du titre de ce document. L'Union européenne fait référence à ce document de diverses manières (Règlement d'application sur les soins de santé (IRH), Notification/Communiqué sur la mise en œuvre en matière de santé, HIN ou, en Turc, *Sağlık Uygulama Tebliği* (SUT)). (Voir Union européenne, première communication écrite, paragraphe 26.) La Turquie conteste l'emploi du terme "règlement" et soutient que le document est correctement traduit par "Communiqué de l'Office de sécurité sociale sur la mise en œuvre en matière de santé" (page de couverture de la pièce TUR-10). Le Groupe spécial désigne ce document sous le nom de HIC/SUT. Il note aussi que ce document a été présenté par l'UE dans son intégralité (pièce EU-95) et sous forme d'extraits mis à jour à différents moments (pièces EU-11 et EU-102). Il fera référence à ce document comme étant le HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10) vu que ces pièces en contiennent le texte intégral, sauf indication contraire.

⁴⁰ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 4.

de l'inclusion ou de l'exclusion de certains produits pharmaceutiques. Toute actualisation de la liste est ensuite publiée sur le site Web du SSI et au Journal officiel.

2.9. Les produits sur la liste de l'annexe 4/A sont placés dans des groupes d'équivalence. Les produits contenant le même principe actif (substance) qui peuvent être utilisés pour la même indication sont inclus dans le même groupe de produits pharmaceutiques équivalents sur la base d'une comparaison des prix entre des formes galéniques analogues.⁴¹ La raison d'être de ce groupement est liée à l'utilisation d'un système de prix de référence (ou "pratique de fourchettes d'équivalence"⁴²), dans le cadre duquel un prix de remboursement unique est fixé pour chaque groupe d'équivalence (le prix le plus bas du groupe d'équivalence majoré de 10%).⁴³

2.10. Pour demander l'inclusion de produits dans la liste de l'annexe 4/A, les entreprises pharmaceutiques s'adressent au SSI au moyen de l'un des deux mécanismes suivants: le "mécanisme de remboursement ordinaire" ou le "mécanisme des autres modèles de remboursement".

2.11. Selon le "mécanisme de remboursement ordinaire", les entreprises pharmaceutiques présentent une demande d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A. Cette demande est examinée par le Conseil consultatif scientifique et universitaire (SACC)⁴⁴, qui émet un avis qui est ensuite examiné par la Commission d'évaluation médicale et économique (MEEC).⁴⁵ La DRC prend la décision finale concernant l'inclusion d'un produit dans la liste de l'annexe 4/A.

2.12. Selon le "mécanisme des autres modèles de remboursement", les entreprises pharmaceutiques présentent une demande d'autre remboursement à l'ARC (qui, comme indiqué plus haut, est une sous-commission du SSI). L'ARC évalue la demande sur la base de la littérature et des données fournies et prend la décision finale concernant l'inclusion du produit dans la liste de l'annexe 4/A. Le "mécanisme des autres modèles de remboursement" concerne des médicaments qui ne sont autrement pas disponibles sur le marché turc, c'est-à-dire "des médicaments innovants et de haute technologie adaptés aux besoins de patients particuliers"⁴⁶ et certains groupes de médicaments qui ne sont pas fabriqués ou pas disponibles en Turquie.⁴⁷ Il s'agit d'un "mécanisme

⁴¹ HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 4.4.2 1). Cette disposition fait ensuite référence aux situations dans lesquelles les produits sont inclus dans des groupes différents. Le Groupe spécial note que les traductions fournies par les parties diffèrent sur ce point. D'après la traduction fournie par l'Union européenne (pièces EU-11 et EU-95), "les produits contenant une substance active identique qui peuvent être utilisés pour la même indication sont placés dans le même groupe de médicaments équivalents sur la base d'une comparaison des prix entre des formes galéniques analogues *ou sur la base de la même comparaison des prix mais dans des groupes distincts de médicaments équivalents en cas de substitution dans les pharmacies*" (pas de mise en relief dans l'original). D'après la traduction fournie par la Turquie (pièce TUR-10), "les produits contenant le même principe actif qui peuvent être utilisés pour la même indication sont inclus dans les mêmes groupes d'équivalence sur la base d'une comparaison des prix entre des formes galéniques analogues *ou dans des groupes d'équivalence distincts sur la base de la même comparaison des prix mais du point de vue de la substitution dans les pharmacies*". (pas de mise en relief dans l'original)

⁴² Turquie, première communication écrite, paragraphe 86.

⁴³ Voir Turquie, première communication écrite, paragraphe 87; Union européenne, première communication écrite, paragraphe 19.

⁴⁴ Le Conseil consultatif scientifique et universitaire (SACC) est composé d'universitaires et d'experts. Il est chargé d'évaluer les demandes d'inclusion de nouveaux produits pharmaceutiques dans la liste de l'annexe 4/A (article 3 m) du Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces EU-8, TUR-11)). Il prend en compte "le statut du produit, ses avantages thérapeutiques et les autres méthodes thérapeutiques, ainsi que l'"étalon de référence" dans le traitement de la maladie ciblée par le produit, les patients potentiels, l'analyse des coûts et avantages et la taille de l'emballage du produit". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 74)

⁴⁵ La Commission d'évaluation médicale et économique (MEEC) évalue la littérature et les données présentées avec le dossier de demande. (Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces EU-8, TUR-11), article 9 a)) La Turquie désigne cette entité sous le nom de Commission d'évaluation médicale et économique. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 74 et 75) L'Union européenne désigne cette entité sous le nom de Comité d'évaluation médicale et économique (MEAC). (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 21) Le Règlement sur le remboursement des médicaments, selon les traductions fournies par les deux parties, emploie également l'abréviation "TEDK". (Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces EU-8, TUR-11), article 8) Le Groupe spécial prend note de cette différence de traduction et désigne cette entité sous le nom de "Commission d'évaluation médicale et économique".

⁴⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 92.

⁴⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 93.

exceptionnel⁴⁸ qui permet l'inclusion (au moyen d'"autres modèles de remboursement") de produits pharmaceutiques dans la liste de l'annexe 4/A en fonction de leurs "avantages financiers ou médicaux"⁴⁹ dans des domaines où il y a un besoin spécifique.

2.13. Que ce soit le mécanisme de remboursement ordinaire ou le mécanisme des autres modèles de remboursement qui soit utilisé, une fois approuvés, les produits pharmaceutiques sont inclus dans la même liste de l'annexe 4/A.⁵⁰ Une fois inclus dans la liste de l'annexe 4/A, les produits peuvent ensuite être "rendus passifs" (leur statut dans la liste change, passant d'"actif" à "passif")⁵¹ ou exclus de la liste.⁵² Les produits ne sont plus remboursés s'ils sont exclus ou "rendus passifs".⁵³ Entre d'autres termes, pour être remboursés, les produits doivent être à la fois inclus et marqués comme "actif" dans la liste de l'annexe 4/A.⁵⁴

2.1.3.2 Remboursement des produits pharmaceutiques qui sont actifs sur la liste de l'annexe 4/A

2.14. Les produits pharmaceutiques sont prescrits aux patients par les médecins, puis fournis aux patients externes par les pharmaciens de détail. Toutes les pharmacies de détail sont membres de l'Association des pharmaciens turcs (TPA).⁵⁵ Conformément à un protocole conclu entre le SSI et la

⁴⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 96.

⁴⁹ Règlement sur les autres modèles de remboursement (pièces EU-38, TUR-12), article premier.

⁵⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 24.

⁵¹ Un produit est "rendu passif" quand: i) une entreprise pharmaceutique ne présente pas son certificat de distribution dans les cinq mois suivant l'inclusion du produit dans la liste de l'annexe 4/A (Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces EU-8, TUR-11), article 12 5 b)); le produit n'a pas été vendu sur le marché turc pendant un an (*ibid.*, article 12 5 c)); iii) le prix du produit est supprimé de la liste publiée par le Ministère de la santé ou est indiqué comme étant "0" dans cette liste (*ibid.*, article 12 5 d)); et iv) selon la Turquie, la part de marché du produit tombe au-dessous de 1% (Turquie, première communication écrite, paragraphe 80, faisant référence à l'article 12 5)). Il apparaît aussi que les parties conviennent que les produits pharmaceutiques peuvent être rendus passifs par suite de la prescription relative à la localisation. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 82; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33) Les produits rendus passifs peuvent être "réactivés" à la demande de l'entreprise pharmaceutique si les conditions ayant justifié de les rendre passifs ne sont plus valables. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 81; réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 10; et Union européenne, première communication écrite, paragraphe 34) Le Groupe spécial note qu'alors que la Turquie emploie le terme " rendre passif", l'Union européenne indique que le terme "désactiver" rend mieux le sens du terme turc dans ce contexte mais note qu'"il ne semble pas y avoir ici de désaccord sur le fond". (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 24) Le Groupe spécial emploie le terme "rendre passif".

⁵² Il y a exclusion quand: i) une entreprise pharmaceutique ne présente pas son certificat de distribution dans un délai de 10 mois (Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces EU-8, TUR-11), article 12 5 b)); ii) il n'y a pas eu de demande de réactivation d'un produit rendu passif pendant 10 mois (*ibid.*, article 12 5 c)); ou iii) le prix du produit a été supprimé de la liste publiée par le Ministère de la santé ou est indiqué comme étant "0" dans cette liste (*ibid.*, article 12 5 d)). Les produits exclus ne peuvent être "inclus à nouveau" dans la liste de l'annexe 4/A qu'après un délai de six mois à compter de la date de leur exclusion et doivent faire l'objet d'une nouvelle demande d'inclusion dans ladite liste. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 81; réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 11; et Union européenne, première communication écrite, paragraphe 34) Le Groupe spécial note que l'Union européenne emploie le terme "excluded" (exclu) de manière interchangeable avec les termes "delisted" (retiré de la liste) et "removed" (supprimé). Le Règlement sur le remboursement des médicaments emploie le terme "remove" (supprimer) (dans la traduction fournie par la Turquie, pièce TUR-11) ou "delist" (retirer de la liste) (dans la traduction fournie par l'Union européenne, pièce EU-8). Le Groupe spécial emploie les termes "exclude" (exclusion) et "exclusion" (exclusion).

⁵³ Bien que tant les produits "rendus passifs" que les produits "exclus" ne soient plus remboursés, il apparaît que la "réactivation" d'un produit qui a été rendu passif est un processus moins lourd que son "inclusion à nouveau" dans la liste après son exclusion. Si un produit rendu passif ou exclu est prescrit, un pharmacien peut délivrer un autre produit équivalent sur le plan pharmaceutique qui est inclus et actif sur la liste de l'annexe 4/A. (Protocol on the Provision of Medicines to the Persons Covered by the Social Security Institution by the Pharmacies which are Members of the Turkish Pharmacists' Association (Protocole relatif à la TPA) (pièces TUR-20), paragraphe 3.2.12). Les produits "rendus passifs" et "exclus" peuvent néanmoins être prescrits par les médecins et délivrés par les pharmacies, sans être remboursés (Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 4).

⁵⁴ Voir Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 40.

⁵⁵ Law on Turkish Pharmacists Association No. 6643 (25 January 1956), Official Gazette No. 9223 of 2 February 1956 (pièce TUR-27), article premier. La TPA est une institution publique régie par le droit turc, établie "pour répondre aux besoins communs des pharmaciens, faciliter leurs activités professionnelles et

TPA⁵⁶, les pharmacies de détail signent individuellement (et reconduisent chaque année) des contrats types avec le SSI.⁵⁷ En vertu de ces contrats, les pharmacies envoient périodiquement au SSI des factures pour tous les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A qu'elles ont fournis à des patients externes pendant la période considérée.⁵⁸ Le SSI examine ces factures⁵⁹ et rembourse le "prix de remboursement" comme indiqué ci-dessous.

2.15. Le prix de remboursement des médicaments⁶⁰ diffère de leur prix de détail.⁶¹ Il est assigné aux produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'Annexe 4/A un "prix public" qui résulte de l'application de "rabais publics" à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Si le produit n'a pas de groupe d'équivalence dans la liste de l'annexe 4/A, le SSI paie 100% de son prix public. Si le produit a un groupe d'équivalence, le SSI paie un prix de remboursement déterminé selon le

assurer le développement de la pharmacie conformément aux intérêts généraux" (*ibid*, article premier). Son Comité central a pour tâches, entre autres, de "prendre des mesures pour faciliter les procédures liées aux activités professionnelles entre les institutions et organisations privées et publiques et les membres" et de "conclure des accords avec toutes les institutions et organisations publiques et privées qui achèteront des services de santé aux pharmacies" (*ibid.*, article 39 g) et article 39 j)).

⁵⁶ Protocole relatif à la TPA (pièce TUR-20); Protocol on the procurement of medicines from pharmacies which are Members of the Turkish Pharmacists' Association (TEB) by persons covered by the Social Security Institution (TPA Protocol) (Protocole relatif à la TPA) (pièce EU-52). Les parties sont en désaccord sur la traduction du titre de ce document. L'Union européenne l'appelle le "Protocol on the procurement of medicines from pharmacies which are members of the Turkish Pharmacists' Association (TEB) by persons covered by the Social Security Institution" (Protocole sur l'acquisition de médicaments auprès des pharmacies membres de l'Association des pharmaciens turcs (TEB) par des personnes couvertes par l'Office de sécurité sociale). (Pièce EU-52, mentionnée en référence dans la première communication écrite de l'Union européenne, paragraphe 17 et notes de bas de page 10, 13, 34 et 35) La Turquie estime que la traduction exacte du titre devrait être "Protocol on the Provision of Medicines to the Persons Covered by the Social Security Institution by the Pharmacies which are Members of the Turkish Pharmacists' Association" (Protocole sur la fourniture de médicaments aux personnes couvertes par l'Office de sécurité sociale par les pharmacies membres de l'Association des pharmaciens turcs). (Pièce TUR-20, mentionnée en référence dans la première communication écrite de la Turquie, paragraphes 65 et 107 et notes de bas de page 54 et 85) Le Groupe spécial prend note du désaccord entre les parties sur ce point et désigne dès à présent ce document sous le nom de "Protocole relatif à la TPA" (pièces EU-52, TUR-20).

⁵⁷ Le fondement juridique du Protocole relatif à la TPA et des contrats individuels signés entre les pharmacies et le SSI est l'article 73 de la Loi sur l'assurance sociale et l'AMU (pièces EU-1, TUR-2). Sur les 26 600 pharmacies de détail en Turquie, 25 300 ont signé un contrat avec le SSI. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 109) Les 1 300 pharmacies de détail restantes qui n'ont pas signé de contrat avec le SSI, ainsi que les pharmacies dont le contrat avec le SSI n'a pas été reconduit, peuvent quand même délivrer les médicaments inclus dans la liste de l'annexe 4/A mais ne peuvent pas facturer ces médicaments au SSI. (Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 14 et 19) Ces pharmacies peuvent être (et, d'après l'Union européenne, sont généralement) liées par des contrats avec des assureurs privés et leurs ventes de médicaments inclus dans la liste de l'annexe 4/A font l'objet d'un remboursement par ces assureurs privés. (Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 11)

⁵⁸ Protocole relatif à la TPA (pièces EU-52, TUR-20), paragraphes 4.1 à 4.3. Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 108; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33.

⁵⁹ En général, le SSI examine les factures et les documents les accompagnants selon une méthode d'échantillonnage (Regulation on the procedures and principles governing checking of invoices of healthcare providers and reimbursement of their fees, Official Gazette No. 30001 of 8 March 2017 (pièce EU-53), article 6). Selon la Turquie, le SSI peut refuser d'effectuer un paiement lorsque les médicaments ont été approuvés dans le système Medula sur la base de renseignements incorrects et délivrés aux patients en violation des règles médicales spécifiques existant pour ces médicaments (Turquie, déclaration liminaire, paragraphe 32).

⁶⁰ Bien que l'Union européenne mentionne parfois l'expression "prix de remboursement" (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 25), il apparaît qu'elle emploie indifféremment les expressions "niveau de remboursement", "prix de référence" ou "prix de référence à des fins de remboursement". (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 19 et 27) La Turquie emploie l'expression "prix de référence" pour désigner le prix donné à un produit (en euros (EUR)) dans les pays de référence. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 53) Le Groupe spécial emploie l'expression "prix de remboursement" pour désigner le prix payé par le SSI à une pharmacie de détail pour le produit pharmaceutique fourni à un patient externe. Dans la mesure où le Groupe spécial emploie l'expression "prix de remboursement", cet emploi ne préjuge aucune question litigieuse entre les parties. Le prix de remboursement est déterminé et payé en livres turques. (Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 35)

⁶¹ Le "prix de détail" est le prix des produits pharmaceutiques qui ne sont pas inclus dans la liste de l'annexe 4/A et des produits vendus par les pharmacies aux patients sans ordonnance ou avec une ordonnance émanant d'un médecin "sans contrat" avec le SSI. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 59)

"mécanisme interne de fixation des prix de référence".⁶² Un prix de remboursement unique est fixé pour chaque groupe d'équivalence.⁶³ Il est calculé sur la base du prix du produit ayant le prix unitaire le plus bas du groupe (et une part de marché d'au moins 1%), majoré de 10%.

2.16. Si le prix public d'un produit pharmaceutique est supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent, les patients externes doivent payer la différence, à moins qu'ils ne décident d'opter pour un produit équivalent dont le prix public n'est pas supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent.⁶⁴ En outre, les patients externes paient aussi en général deux types de frais perçus par les pharmacies⁶⁵: i) des frais calculés en pourcentage du prix après rabais public du produit pharmaceutique (frais de participation), qui sont de 10% pour les personnes qui perçoivent un revenu ou une pension du SSI, ainsi que pour les personnes à leur charge, ou de 20% pour toutes les autres personnes⁶⁶; et ii) des frais de 3 livres turques jusqu'à trois boîtes/articles par ordonnance et 1 livre turque pour chaque boîte/article supplémentaire (frais de prescription).⁶⁷

2.17. Les pharmacies de détail et le SSI utilisent un système d'information électronique (le système Medula) qui "permet l'enregistrement, le suivi et la facturation des médicaments obtenus auprès des pharmacies via une application unique".⁶⁸ La Turquie explique que "[t]outes les transactions entre le SSI et les fournisseurs de services de soins de santé, y compris l'achat de produits pharmaceutiques, sont effectuées via le système Medula".⁶⁹

2.2 Mesures en cause

2.18. Selon l'Union européenne, les mesures en cause dans la présente procédure sont les suivantes:

- a. une "prescription relative à la localisation" en vertu de laquelle "la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques"⁷⁰ et "[s]i de tels engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés par les autorités turques ou ne sont pas respectés, les produits pharmaceutiques concernés sont exclus du régime de remboursement des produits pharmaceutiques vendus par les pharmacies aux patients administré par le système de sécurité sociale de la Turquie (le "régime de remboursement")"⁷¹;

⁶² Turquie, première communication écrite, paragraphe 86.

⁶³ Voir le HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 4.4.2.

⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 19; Turquie, première communication écrite, paragraphe 87.

⁶⁵ Loi sur l'assurance sociale et l'AMU (pièces EU-1, TUR-2), article 68; HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 1.8.2. L'Union européenne emploie l'expression "reste à charge" pour désigner ces frais (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 15). La Turquie conteste l'emploi de cette expression. (Turquie, première communication écrite, note de bas de page 90) Dans la mesure où il apparaît qu'il n'y a pas de désaccord factuel entre les parties au sujet de l'existence et du fonctionnement de ces frais (Turquie, première communication écrite, paragraphe 110; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33), le Groupe spécial emploiera les termes "frais de participation" et "frais de prescription" (collectivement, "frais").

⁶⁶ HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 1.8.2 1). Les frais de participation s'entendent du montant que le détenteur d'une assurance-maladie universelle ou les personnes à sa charge doivent payer pour pouvoir bénéficier des services de soins de santé (*ibid.*, article 1.8.1). Les patients externes ne paient pas de frais de participation pour certains produits pharmaceutiques inclus dans la liste des médicaments exemptés des frais de participation des patients (annexe 4/D) (*ibid.*, article 1.8.2 3)). La Turquie explique qu'il s'agit des produits "nécessaires pour le traitement de maladies critiques telles que le cancer ou les maladies chroniques de longue durée" et des produits "utilisés pour le traitement des patients hospitalisés dans les hôpitaux publics comme privés". (Turquie, première communication écrite, note de bas de page 90). Selon la Turquie, en 2019, 34,7% des dépenses totales du SSI relatives aux médicaments étaient exemptés du paiement des frais de participation (Turquie, première communication écrite, note de bas de page 90).

⁶⁷ HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 1.8.2 2).

⁶⁸ Social Security Institution, Directorate General for Provision of Services Healthcare Software Department, "Medula Project", presentation, 2019 (pièce TUR-112), page 17.

⁶⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 52.

⁷⁰ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5.

⁷¹ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5. La Turquie désigne la prescription relative à la localisation sous le nom de "mesure de localisation" parce que "la Turquie croit

- b. une interdiction d'importer des produits localisés, que l'Union européenne décrit comme suit: "dans les cas où la production d'un produit pharmaceutique a été localisée en Turquie conformément à la prescription relative à la localisation, appliquée conjointement avec les règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, l'importation de ce produit pharmaceutique n'est plus permise"⁷²; et
- c. une "mesure de priorisation" en vertu de laquelle "même dans certains cas où les produits importés ne sont pas exclus du régime de remboursement en vertu de la prescription relative à la localisation, la Turquie accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la liste des produits couverts par le régime de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne toutes politiques et tous processus de fixation des prix et d'octroi de licences, par rapport à l'examen des demandes concernant des produits importés similaires".⁷³

2.19. Selon l'Union européenne, ces mesures en cause sont "mises en place et attestées par" 28 instruments juridiques ou autres types de documents "et sont mises en œuvre et appliquées au moyen de" ces instruments et documents, "pris séparément ou combinés de quelque façon que ce soit".⁷⁴

2.2.1 Prescription relative à la localisation

2.2.1.1 Présentation générale

2.20. La prescription relative à la localisation est liée à l'objectif de la Turquie consistant à passer progressivement des importations à la fabrication nationale de produits pharmaceutiques.⁷⁵ Afin d'atteindre cet objectif, la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques.⁷⁶ Si un producteur étranger ne prend pas d'engagement concernant un produit pharmaceutique visé par la localisation, si les autorités turques rejettent l'engagement ou si l'engagement pris n'est pas respecté, le produit pharmaceutique visé n'est plus remboursé par le SSI.

2.21. Les principales autorités relevant du Ministère de la santé et du Ministère de la famille, du travail et des services sociaux ou rattachées à ces ministères qui sont chargées de mettre en œuvre la prescription relative à la localisation sont les suivantes⁷⁷: le SSI et ses commissions⁷⁸ et

comprendre que la mesure contestée par l'Union Européenne n'est pas seulement la "prescription" imposée, d'après les allégations, par la Turquie aux producteurs étrangers qui exige qu'ils localisent leur production de certains produits pharmaceutiques en Turquie, mais aussi les conséquences de l'engagement de localisation ou de l'absence d'un tel engagement. Compte tenu de cela, la Turquie désignera cette mesure sous le nom de "mesure de localisation" au lieu de "prescription relative à la localisation". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 117)

⁷² Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6.

⁷³ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6.

⁷⁴ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 1.

⁷⁵ L'objectif est de satisfaire 60% (en valeur) de la demande intérieure de produits pharmaceutiques au moyen de la production nationale. (Republic of Turkey, Ministry of Development, Tenth Development Plan 2014-2018 (2014), approved by Decision No. 1041 of the Grand National Assembly of Turkey of 2 July 2013 (Dixième Plan de développement 2014-2018) (pièce EU-12), point 1.16) Ce chiffre de 60% se rapporte à la part des médicaments produits localement, du point de vue de la valeur des ventes, dans la demande intérieure totale de médicaments. (Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 72)

⁷⁶ La Turquie explique que cela ne signifie pas que tout le processus de production doit se dérouler en Turquie, mais plutôt que "la production en gros, c'est-à-dire l'élaboration d'une forme pharmaceutique finie (granule, comprimé, solution) à partir de matières premières (substances actives) et d'excipients (substances inactives), se déroule en Turquie". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 137)

⁷⁷ L'Union européenne mentionne aussi la Commission sur la transition des importations aux produits manufacturés (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 69) et le Conseil exécutif pour la localisation (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 75). Toutefois, la Turquie affirme qu'aucun de ces organismes n'est opérationnel. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 143 et 147).

⁷⁸ La HSPC relevant du SSI établit des étapes et règles détaillées pour la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation. En particulier, en octobre 2016, elle a adopté la Décision relative au processus de localisation, qui établit le processus et les critères pour la mise en œuvre de cette prescription. (HSPC, Decision regarding the Localisation Process, October 2016 (Décision de la HSPC) (pièce EU-35)) La DRC et l'ARC sont toutes deux des sous-commissions de la HSPC.

sous-commissions⁷⁹; la TMMDA⁸⁰; le Comité directeur des secteurs de la santé (HISC)⁸¹; et la Commission d'évaluation de la localisation (LAC).⁸²

2.22. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si l'Union européenne a établi l'existence et la teneur précise de la "prescription relative à la localisation" en tant que "mesure unique et cohérente". Le Groupe spécial examine cette question dans ses constatations à la section 7 du présent rapport.

2.2.1.2 Phases de mise en œuvre de la prescription relative à la localisation

2.23. La prescription relative à la localisation, de par sa conception, comprend cinq phases, qui ciblent progressivement des produits différents en fonction de leur part de marché et de l'existence de produits équivalents sur le marché intérieur.⁸³ Les phases se répartissent comme suit:

- La phase 1 vise les produits pharmaceutiques pour lesquels la part de marché globale de la production nationale dans le groupe d'équivalence est supérieure à 50% et il y a trois entreprises locales différentes ou plus qui produisent localement trois produits pharmaceutiques génériques ou plus. En janvier 2018, le SSI a annoncé qu'une liste de 45 produits pharmaceutiques entrant dans le champ de la phase 1 ne seraient plus remboursés à compter du 8 février 2018.⁸⁴
- La phase 2 vise les produits pharmaceutiques pour lesquels la part de marché globale de la production nationale dans le groupe d'équivalence se situe entre 10% et 50% et il y a deux entreprises locales différentes ou plus qui produisent localement deux produits pharmaceutiques génériques ou plus. En janvier 2017, la TMMDA a tenu des réunions avec les entreprises pharmaceutiques fabriquant des produits relevant de la phase 2 et a ensuite évalué les engagements proposés. Les autorités ont ultérieurement annoncé que certains produits ne seraient plus remboursés par suite de la mise en œuvre de la phase 2.⁸⁵

⁷⁹ Le SSI et ses sous-commissions actualisent le statut des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A et notifient aux entreprises pharmaceutiques les changements de statut de leurs produits. L'ARC joue un rôle important, en particulier s'agissant d'approuver le fait de rendre des produits pharmaceutiques passifs, leur réactivation ou leur exclusion de la liste de l'annexe 4/A. La Turquie explique que l'ARC a le pouvoir de définir comme "passif" le statut des produits pharmaceutiques pour lesquels aucun engagement de localisation n'a été offert ou pour lesquels les engagements de localisation n'ont pas été acceptés. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 146) Selon l'Union européenne, on ne voit pas très bien sur quelle base juridique l'ARC assume ce rôle. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 33) La Turquie renvoie à la Décision n° 2015/3 de l'Office de sécurité sociale du 1^{er} avril 2015 (pièce TUR-45), transférant certains des pouvoirs de la HSPC à l'ARC. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 146)

⁸⁰ La TMMDA i) détermine quels produits pharmaceutiques seront visés par la localisation dans le cadre de chaque phase; ii) examine les engagements des entreprises pharmaceutiques et leurs demandes de modification; et iii) communique les décisions concernant les engagements proposés.

⁸¹ Le Comité directeur des secteurs de la santé (HISC) examine la mise en œuvre globale de la prescription relative à la localisation et assigne les tâches pertinentes aux autorités spécifiquement concernées. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 144) Le HISC a aussi "joué un rôle important dans la conception des différentes phases de localisation". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 68)

⁸² La Commission d'évaluation de la localisation (LAC) est un groupe de travail relevant de la TMMDA, créée par le HISC, qui examine les demandes d'exemption (c'est-à-dire les offres de localisation d'autres produits pharmaceutiques) et de délai supplémentaire. Sur la base de cette évaluation, la LAC décide quels produits devraient être rendus passifs par le SSI et quels produits devraient être réévalués. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 145 (faisant référence à Healthcare Industries Steering Committee, Minutes of the 56th HISC meeting, 13 December 2017 (pièce TUR-43)))

⁸³ Voir H. Gursoz, President of the TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project: Transition from Importation to Manufacturing", presentation of 6 March 2017 (pièce EU-34), diapositive 3; TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project Work Conducted by the Ministry of Health", presentation of December 2017 (pièce EU-23), diapositive 9.

⁸⁴ Social Security Institution, Public Announcement on the Localisation Process, 19 January 2018 (pièces EU-62, TUR-58). Voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphe 125; Turquie, première communication écrite, paragraphe 157.

⁸⁵ TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project Work Conducted by the Ministry of Health", presentation of December 2017 (pièce EU-23), diapositive 10.

- La phase 3 vise les produits pharmaceutiques pour lesquels la part de marché globale de la production nationale dans le groupe d'équivalence est inférieure à 10% et il y a une entreprise locale qui produit localement un produit pharmaceutique générique.
- La phase 4 vise les produits pharmaceutiques pour lesquels il n'y a pas de production nationale dans le groupe d'équivalence.
- La phase 5 vise les produits pharmaceutiques sans groupes d'équivalence.

2.24. La mise en œuvre de la prescription relative à la localisation est un processus dynamique⁸⁶: certaines phases fonctionnent en parallèle⁸⁷ et les autorités turques vérifient régulièrement s'il y a des produits nouveaux ou des produits qui doivent être déplacés d'une phase à une autre.⁸⁸ Comme il est indiqué plus haut, les autorités ont déjà identifié des produits qui, faute d'engagements de localisation pris par les producteurs et acceptés par les autorités, ne seront plus remboursés par le SSI par suite de la mise en œuvre des phases 1 et 2.⁸⁹ Des réunions ont été organisées avec les entreprises pharmaceutiques produisant les médicaments qui entrent dans le champ des phases restantes afin qu'elles présentent leurs vues et offrent des engagements préliminaires, mais au moment de l'établissement du Groupe spécial, tous les produits qui entraînent alors dans le champ des phases 3, 4 et 5 restaient remboursables.⁹⁰

2.2.1.3 Processus de localisation

2.25. Le processus de localisation commence par l'identification des produits pertinents par les autorités turques (en particulier la TMMDA).⁹¹ Les entreprises pharmaceutiques produisant ces produits sont informées, par le biais d'annonces publiées régulièrement ou d'une communication individuelle, que leurs produits vont être inclus dans le champ de la prescription relative à la

⁸⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 140; Union européenne, première communication écrite, paragraphe 82.

⁸⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 95.

⁸⁸ La Turquie explique que les produits sont déplacés d'une phase à une autre en raison de changements dans leur situation sur le marché. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 17) Elle donne l'exemple d'un produit pharmaceutique initialement visé par la phase 3 qui pourrait en venir à relever de la phase 2 si sa part de marché dépassait 10%. (*Ibid.*, paragraphe 17)

⁸⁹ Il apparaît que les parties conviennent que la mise en œuvre des phases 1 et 2 a déjà abouti à l'identification de produits qui ne seront plus remboursés par le SSI. La Turquie affirme que "[s]eules les phases 1 et 2 ont été mises en œuvre à ce jour". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 140) L'Union européenne dit que "jusqu'à présent, il y a eu des produits désactivés dans le cadre des première et deuxième phases". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 99) Voir aussi Republic of Turkey, Ministry of Development, Eleventh Development Plan (2019-2023) Transformation in Healthcare Industries, Specialised Committee Report of July 2018 (Ministère du développement, Onzième Plan de développement 2019-2023) (pièce EU-84), section 2.3.5: "[l]es première et deuxième phases de ce projet, qui revêt une importance capitale pour le secteur, ont été menées à bonne fin et sont constamment actualisées. Les travaux relatifs à la troisième phase sont également en cours. Les travaux préparatoires des quatrième et cinquième phases ont commencé".

⁹⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 161 et 162; Union européenne, première communication écrite, paragraphe 132. Des engagements préliminaires ont été présentés pour certains produits relevant de la phase 3, ce qui a entraîné une modification du champ de la phase 2 de sorte qu'il englobe aussi les produits relevant de la phase 3 pour lesquels des engagements préliminaires avaient été présentés. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 160) L'Union européenne affirme que les autorités turques ont pris des dispositions pour mettre en œuvre les phases 3 et 4. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 132) La Turquie n'est pas d'accord et affirme qu'[a]ucune disposition supplémentaire n'a été prise pour la mise en œuvre de la phase 3 ou de la phase 4 (Turquie, première communication écrite, paragraphe 162) et qu'elle "pourrait décider de ne pas procéder à [leur] mise en œuvre". (Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 2) Le Groupe spécial prend note du désaccord entre les parties sur ce point. Il prend aussi note de l'argument de l'Union européenne selon lequel "[i]l ne fait aucun doute que les phases 3 à 5 existent, parce qu'elles font partie de la prescription relative à la localisation et sont prévues par celle-ci, même si elles n'ont pas encore été appliquées". (Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 5)

⁹¹ Tous les produits qui disposent d'une autorisation de mise sur le marché et d'un permis de vente valables et qui sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A sont initialement considérés comme entrant dans le champ de la prescription relative à la localisation. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 138; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33, et observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 3)

localisation, et elles sont invitées à une réunion au Ministère de la santé.⁹² Les entreprises pharmaceutiques engagent alors des discussions avec les autorités compétentes en vue d'élaborer un "plan de transition"⁹³ et de présenter des engagements de production locale.⁹⁴ Le calendrier de mise en œuvre des éventuels engagements ne doit normalement pas dépasser 18 mois.⁹⁵ Les entreprises pharmaceutiques peuvent aussi présenter diverses demandes à la TMMDA, y compris des demandes de délai supplémentaire ou de localisation d'un autre produit.⁹⁶

2.26. Tous engagements pris par des entreprises pharmaceutiques qui ont été acceptés font l'objet d'un suivi sous la forme de rapports de situation présentés régulièrement par les entreprises pharmaceutiques à la TMMDA. Si une entreprise ne présente pas d'engagement de localisation, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI.⁹⁷ Il en va de même si une entreprise présente un engagement de localisation mais que cet engagement est considéré comme n'étant pas "approprié"⁹⁸, ou si l'entreprise ne respecte pas son engagement.

2.2.2 Interdiction d'importer des produits localisés

2.27. Lorsqu'une entreprise pharmaceutique s'engage à localiser la production d'un produit et que cet engagement est accepté, elle doit présenter, dans un délai d'un an, une demande de

⁹² La Turquie emploie les termes "réunion et "réunion de consultation" (Turquie, première communication écrite, paragraphes 148 et 149), alors que l'Union européenne observe que les parties ne sont peut-être pas d'accord sur le point de savoir si le terme turc "görüşme" devrait être traduit par "réunion", "discussion" ou "négociation". (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 25) L'Union européenne note toutefois qu'elle ne voit pas très bien dans quelle mesure cela est pertinent. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 25)

⁹³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 77 (faisant référence à H. Eroğlu, Vice President of the TMMDA, "Local Production", presentation at the Symposium on Rational Approach to Current Issues concerning Medicines, Ankara, 7-9 October 2016 (pièce EU-40)).

⁹⁴ Comme la Turquie l'explique, ces engagements "correspondent, en substance, à une déclaration indiquant si une entreprise pharmaceutique relocalisera ou non la production des produits pharmaceutiques considérés en Turquie dans un délai déterminé". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 149)

⁹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 105 et 114. Voir Roadmap for the process of localisation, setting forth of the principles for the negotiation, 14 March 2016 (Feuille de route de la localisation) (pièces EU-45, TUR-60).

⁹⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 151; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33.

⁹⁷ Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si les produits sont "rendus passifs" ou sont "exclus" de la liste de l'annexe 4/A. L'Union européenne affirme que "les produits pharmaceutiques concernés sont *exclus* du régime de remboursement des produits pharmaceutiques vendus par les pharmacies aux patients administré par le système de sécurité sociale de la Turquie". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 6 (pas de mise en relief dans l'original); voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphe 141; observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 8 et 9.) La Turquie affirme que "les produits pharmaceutiques importés peuvent être "rendus passifs" s'ils ne sont pas conformes à la mesure de localisation" (Turquie, première communication écrite, paragraphe 82 (pas de mise en relief dans l'original)), que ces produits ne sont jamais "exclus" de la liste de l'annexe 4/A, et qu'ils peuvent être réactivés "à tout moment si l'entreprise pharmaceutique décide de localiser leur production". (Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 4) Elle affirme également que, contrairement à ce qui se passe dans tous les autres cas où des produits sont "rendus passifs", les produits pharmaceutiques qui sont rendus passifs par suite de la mesure de localisation ne sont pas exclus de la liste de l'annexe 4/A au bout de 10 mois mais conservent à la place leur statut "passif". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 82, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 12; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 5) L'Union européenne estime que la Turquie ne met en avant aucun élément de preuve pour étayer cette distinction. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 69) Enfin, la Turquie affirme qu'avant d'être rendus passifs, ces produits restent "actifs" (et donc remboursables) pendant une année, ce qui donne à l'entreprise pharmaceutique la possibilité de "reconsidérer sa position". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 152; réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 7; et Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33) L'Union européenne observe que, dans ce cas, les produits seraient finalement localisés ou rendus passifs. (Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 7)

⁹⁸ Dans ce cas, le SSI et la TMMDA notifient conjointement à l'entreprise que les produits considérés "seront exclus de la liste de remboursement un an après que la décision de les exclure de cette liste aura été prise". (SSI and TMMDA, Communication, "Local Production" (pièce EU-46); Décision de la HSPC (pièce EU-35), paragraphe 4) La Turquie fait valoir qu'en l'occurrence, les produits sont rendus passifs et non pas "supprimés" de la liste (Turquie, première communication écrite, paragraphe 153), tandis que l'Union européenne affirme que le refus des engagements "entraîne une exclusion du champ du remboursement". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 141)

modification. Il s'agit d'une demande de transformation de l'autorisation de mise sur le marché du produit considéré de "produit importé" en "produit local".⁹⁹

2.28. Conformément à l'article 20 2) du Règlement sur l'autorisation de mise sur le marché:

Une deuxième autorisation de mise sur le marché d'un produit local ou importé ne sera accordée pour aucun produit ayant la même formulation et la même forme pharmaceutique, déjà autorisé par le Ministère, à la même personne physique ou morale, même si le produit a un nom commercial différent.¹⁰⁰

2.29. L'"interdiction d'importer des produits localisés" alléguée décrite par l'Union européenne découle du fonctionnement combiné de la prescription relative à la localisation et des règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, et en particulier de l'article 20 2) du Règlement sur l'autorisation de mise sur le marché (règle de l'autorisation unique).¹⁰¹ Les parties ont des positions divergentes sur la nature, la portée et l'importance des restrictions découlant de la règle de l'autorisation unique. Elles sont aussi en désaccord sur le point de savoir si la prescription relative à la localisation et la règle de l'autorisation unique fonctionnent ensemble dans le cadre d'une "mesure unique" qui existe en étant distincte de ses composants. Le Groupe spécial examinera ces questions, dans la mesure où cela sera nécessaire, dans ses constatations à la section 7 du présent rapport.

2.2.3 Mesure de priorisation

2.30. La Directive de la TMMDA concernant les principes et procédures de travail de la Commission d'évaluation de la priorité pour les médicaments à usage humain (Directive sur la priorisation)¹⁰² prévoit la possibilité de demander une évaluation prioritaire, en particulier, des demandes de certification des BPF et d'autorisation de mise sur le marché et de certaines prescriptions relatives à des produits pharmaceutiques dans des cas précis. La Directive sur la priorisation énonce les critères à appliquer pour déterminer si un produit donné peut bénéficier de l'évaluation prioritaire, ainsi que la procédure à suivre pour l'obtention de l'évaluation et du traitement prioritaires. Elle établit également une Commission de la priorisation qui est chargée d'examiner les demandes.¹⁰³

2.31. La "priorisation" peut être demandée pour 10 catégories de demandes, y compris des demandes relatives au transfert de la production de médicaments importés en Turquie¹⁰⁴, des demandes relatives à des produits fabriqués localement à des fins d'exportation¹⁰⁵, et des demandes relatives à des produits présentant une importance stratégique pour les politiques du pays.¹⁰⁶

2.32. En outre, le Règlement sur le remboursement des médicaments prévoit la possibilité d'accorder la priorité aux demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A de certains produits pharmaceutiques.¹⁰⁷

2.33. Il apparaît que les parties sont en désaccord sur le point de savoir si la "mesure de priorisation", telle qu'elle est qualifiée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et les communications ultérieures de l'Union européenne, est contestée "en tant que telle" ou concerne

⁹⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 150; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33. C'est prescrit par le Règlement concernant les modifications relatives aux médicaments à usage humain ayant une autorisation de mise sur le marché ou en attente d'enregistrement, Journal officiel n° 25823 du 23 mai 2005 (pièce EU-93). La TMMDA délivre, ou refuse de délivrer, les autorisations de mise sur le marché pour les produits pharmaceutiques tant importés que produits localement.

¹⁰⁰ Règlement sur l'autorisation de mise sur le marché (pièce EU-89), article 20 2).

¹⁰¹ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 6.

¹⁰² TMMDA, Guideline for Working Principles and Procedures of Human Medicinal Products Priority Assessment Commission (Directive sur la priorisation) (pièce EU-97).

¹⁰³ La Commission de la priorisation peut inscrire certains produits à son ordre du jour en l'absence de demande si elle le juge nécessaire (Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 8 1)).

¹⁰⁴ Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 2 ç).

¹⁰⁵ Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 2 d).

¹⁰⁶ Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 2 h).

¹⁰⁷ Règlement sur le remboursement des médicaments (pièces TUR-11, EU-8), article 5(1)(g) et 5(1)(ğ).

une conduite constante. Le Groupe spécial examinera cette question, dans la mesure où cela sera nécessaire, dans ses constatations à la section 7 du présent rapport.

3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1. L'Union européenne indique trois mesures en cause dans le présent différend, qu'elle appelle la "prescription relative à la localisation", l'"interdiction d'importer des produits localisés" et la "mesure de priorisation". Elle formule de multiples allégations concernant ces trois mesures et la Turquie avance de multiples motifs pour lesquels elle demande que le Groupe Spécial rejette la totalité de ces allégations. Certaines des allégations et certains moyens de défense sont présentés à titre subsidiaire. Pour faciliter la compréhension des allégations et moyens de défense juridiques spécifiques et du lien entre eux, la présente section contient une ventilation des allégations et moyens de défense par mesure, sur la base de la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne et des communications des parties.

3.2. S'agissant de la prescription relative à la localisation, la demande d'établissement d'un groupe spécial et les communications de l'Union européenne exposent les allégations suivantes:

- a. la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, parce qu'en excluant du régime de remboursement les produits pharmaceutiques importés pour lesquels des engagements de localisation n'ont pas été pris, n'ont pas été acceptés ou n'ont pas été respectés, la Turquie soumet les produits pharmaceutiques importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale couverts par ce régime;
- b. la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC, parce que la prescription relative à la localisation est une mesure concernant les investissements et liée au commerce des marchandises qui est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994;
- c. à titre subsidiaire par rapport aux allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC¹⁰⁸, la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article 3.1 b) de l'Accord SMC parce que le régime de remboursement administré par le système de sécurité sociale turc comporte l'octroi d'une subvention au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC et que la prescription relative à la localisation subordonne l'octroi de cette subvention à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés; et
- d. la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article X:1 du GATT de 1994, parce que la Turquie n'a pas publié certains éléments, modalités et conditions d'application générale de cette prescription dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance.

3.3. Dans ses communications, la Turquie demande que le Groupe spécial rejette toutes les allégations de l'Union européenne concernant la prescription relative à la localisation pour les motifs suivants:

- a. bien que l'Union européenne qualifie la prescription relative à la localisation de "mesure unique et cohérente", elle n'indique pas précisément les instruments juridiques qui font partie de la mesure ou lui donnent effet, ni, *a fortiori*, ne fournit d'éléments de preuve indiquant comment ces composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une mesure unique, et, par là même, ne démontre pas l'existence et la teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente";

¹⁰⁸ L'Union européenne dit qu'elle "présente cette allégation à titre subsidiaire par rapport à son allégation concernant la prescription relative à la localisation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 énoncée dans la section 2.3. En d'autres termes, elle demande au Groupe spécial de se prononcer sur cette allégation seulement dans le cas où il conclurait que la prescription relative à la localisation n'enfreint pas l'article III:4 du GATT de 1994 ou que cette infraction est justifiée au regard de toute autre disposition du GATT de 1994. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 382)

-
- b. il n'y a pas d'incompatibilité avec l'article III:4 du GATT de 1994 ou avec l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC car:
- i. l'acquisition de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A par le SSI constitue une acquisition par les pouvoirs publics au sens de l'article III:8 a) du GATT de 1994 et la prescription relative à la localisation n'entre donc pas dans le champ de l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC;
 - ii. la prescription relative à la localisation est justifiée au regard de l'article XX b) du GATT de 1994 parce qu'elle est nécessaire pour garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie;
 - iii. à titre subsidiaire¹⁰⁹, la prescription relative à la localisation est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 parce qu'elle est nécessaire pour assurer le respect de lois imposant à la Turquie de garantir des soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables;
- c. il n'y a pas d'incompatibilité avec l'article 3.1 b) de l'Accord SMC parce que:
- i. il n'y a pas de subvention au sens de l'Accord SMC puisqu'il n'y a pas de contribution financière sous la forme d'un transfert direct de fonds et qu'aucun avantage n'est conféré. Plus spécifiquement, aucun avantage direct pour les patients externes conféré par le régime de remboursement de la Turquie n'entre dans le champ de l'article 1.1 de l'Accord SMC et l'Union européenne n'a pas établi qu'un quelconque avantage indirect était conféré aux producteurs des produits pharmaceutiques figurant sur la liste de l'annexe 4/A; et
 - ii. aucune subvention alléguée n'est subordonnée à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés au sens de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC; et
- d. l'allégation au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 devrait être rejetée parce que:
- i. l'Union européenne a modifié la portée de son allégation d'une façon qui suscite de graves préoccupations concernant la régularité de la procédure et/ou qui fait qu'elle ne relève pas du mandat du Groupe spécial; et
 - ii. l'Union européenne n'a pas démontré que la ou les mesures pertinentes, qu'elles soient considérées comme une mesure unique cohérente, des instruments/documents individuels ou certaines modalités et conditions, entraînent dans le champ de l'obligation énoncée à l'article X:1 et/ou n'avaient pas été publiées dans les moindres délais et de manière adéquate.

3.4. S'agissant de l'"interdiction d'importer des produits localisés" qui, selon l'Union européenne, découle de la prescription relative à la localisation "appliquée conjointement avec" les règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, et en particulier la règle de l'autorisation unique, l'Union européenne demande que le Groupe spécial constate que cette mesure est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.

3.5. La Turquie demande que le Groupe spécial rejette l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 pour les motifs suivants:

- a. bien que l'Union européenne qualifie la "mesure d'interdiction de l'importation" de "mesure unique", elle ne montre pas comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une "mesure unique" distincte de ses composants et, par là même, n'établit pas l'existence et la teneur précise de la mesure d'interdiction de l'importation en tant que "mesure unique";

¹⁰⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 504.

- b. la mesure causant la restriction alléguée, c'est-à-dire la règle de l'autorisation unique, n'entre pas dans le champ de l'article XI:1 et est une mesure intérieure au sens de l'article III:4 du GATT de 1994 et, même si l'article X:1 s'applique, il n'y a pas d'"interdiction" ou de "prohibition" à l'importation des produits localisés. Cela tient, entre autres choses, à ce que le même produit, sous une forme différente ou avec un dosage différent, peut recevoir une autorisation de mise sur le marché avec un site de production à l'étranger. La Turquie tire deux conclusions du fait qu'il n'y a pas d'"interdiction" visant les produits pharmaceutiques: i) la mesure qui est qualifiée par l'Union européenne d'"interdiction d'importer" n'existe pas; et ii) il n'y a pas de violation de l'article XI:1 du GATT de 1994 dans la mesure où il s'applique à la mesure en cause¹¹⁰;
- c. l'interdiction d'importer est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 parce qu'elle est nécessaire pour assurer le respect de la prescription relative à la localisation.

3.6. S'agissant de la mesure de priorisation, l'Union européenne demande que le Groupe spécial constate que cette mesure est incompatible avec les obligations de la Turquie au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, parce que la Turquie accorde la priorité aux produits pharmaceutiques d'origine nationale pour l'examen des demandes d'inclusion dans le régime de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne toutes politiques et tous processus de fixation des prix et d'octroi de licences.

3.7. Dans ses communications, la Turquie demande que le Groupe spécial rejette l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 concernant la mesure de priorisation pour les motifs suivants:

- a. l'Union européenne qualifie la mesure de mesure globale en vertu de laquelle la Turquie "accorde la priorité" aux produits pharmaceutiques nationaux mais ne démontre pas l'existence d'une conduite constante consistant pour les autorités turques à accorder la priorité aux produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays, et, par là même, ne démontre pas l'existence de la mesure contestée;
- b. l'Union européenne n'a pas démontré que la mesure de priorisation, considérée comme une mesure globale, était une loi, un règlement ou une prescription entrant dans le champ de l'article III:4 du GATT de 1994, ou que la mesure de priorisation soumettait les produits importés à un "traitement moins favorable", étant donné le pouvoir discrétionnaire des autorités lors de l'évaluation des demandes prioritaires.

3.8. L'Union européenne demande, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, que le Groupe spécial recommande que la Turquie rende ses mesures conformes à ses obligations dans le cadre de l'OMC.

3.9. La Turquie demande que le Groupe spécial rejette la totalité des allégations de l'Union européenne et confirme que les mesures de la Turquie ne sont pas incompatibles avec ses obligations au titre des accords visés dans le cadre de l'OMC.

4 ARGUMENTS DES PARTIES

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

5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments du Canada, des États-Unis, du Japon, de la Suisse et de l'Ukraine sont exposés dans les résumés analytiques qu'ils ont fournis conformément au paragraphe 26 des procédures de travail conjointes adoptées par le Groupe spécial (voir les annexes D-1, D-2, D-3, D-4, et D-5). Le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde et l'Indonésie n'ont pas présenté d'arguments écrits ou oraux au Groupe spécial.

¹¹⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 587 à 593 et 617.

6 RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Introduction

6.1. Le 30 septembre 2021, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 14 octobre 2021, l'Union européenne et la Turquie ont chacune demandé par écrit au Groupe spécial de réexaminer des aspects précis du rapport intérimaire. Le 28 octobre 2021, l'Union européenne et la Turquie ont présenté des observations sur leurs demandes de réexamen respectives. Aucune partie n'a demandé de réunion consacrée au réexamen intérimaire.

6.2. Conformément à l'article 15:3 du Mémorandum d'accord, la présente section du rapport expose la réponse du Groupe spécial aux demandes présentées par les parties pendant la phase de réexamen intérimaire. D'une manière générale, le Groupe spécial traite les demandes des parties individuellement et dans l'ordre des paragraphes auxquels elles se rapportent. Il traite conjointement les demandes liées entre elles pour éviter les répétitions. À titre de contexte, il structure son exposé en suivant les sous-titres du rapport sous lesquels figurent les paragraphes pertinents.

6.3. Outre les demandes de modifications de fond qui sont examinées plus loin, diverses corrections et améliorations typographiques ou rédactionnelles mineures ont été apportées au rapport, y compris mais pas exclusivement celles proposées par les parties.

6.4. Les numéros de certains des paragraphes et notes de bas de page figurant dans le rapport final ont changé par rapport à ceux du rapport intérimaire. Sauf indication contraire, les numéros des notes de bas de page indiqués dans l'exposé ci-après sont ceux du rapport final.

6.2 Question générale

6.5. En tant que question générale, la Turquie indique regretter que, en dépit des observations qu'elle a formulées plus tôt sur le projet de partie descriptive du rapport¹¹¹, le Groupe spécial ait décidé d'employer la terminologie incorrecte et trompeuse suggérée par l'Union européenne et qu'il ait utilisé, tout au long du rapport, des termes comme "remboursement" (pour décrire le système turc de fourniture des médicaments inclus dans l'annexe 4/A) et "consommateurs" (pour décrire les patients). Elle indique qu'elle n'est pas d'accord avec l'utilisation de ces termes et demande au Groupe spécial de le faire apparaître avec exactitude dans le rapport final. Elle demande également au Groupe spécial d'expliquer pourquoi il a décidé d'employer la terminologie suggérée par l'Union européenne étant donné qu'elle l'a systématiquement contestée tout au long de la procédure.

6.6. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.7. Le Groupe spécial note tout d'abord que, contrairement à ce que donne à penser la demande de la Turquie, il n'a pas employé la terminologie suggérée par l'Union européenne tout au long du rapport: il s'est efforcé d'utiliser des formulations neutres.¹¹² Il fait en outre observer que, contrairement à ce que laisse entendre cette demande, il reconnaît que la Turquie n'est pas d'accord avec l'utilisation par l'Union européenne de termes comme "remboursement" et "consommateur" et

¹¹¹ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 28.

¹¹² Par exemple, au lieu de mentionner la liste de l'annexe 4/A comme étant la "liste de remboursement" ou la "liste de médicaments à payer", le Groupe spécial la mentionne simplement comme étant la liste de l'annexe 4/A. Dans plusieurs autres cas, il emploie les termes "rembourse" et "paye" de manière interchangeable, en fonction du contexte. Même s'il se réfère dans plusieurs cas au "régime de remboursement des produits pharmaceutiques", il emploie principalement cette terminologie comme une formulation générique abrégée. Il utilise généralement la propre terminologie de la Turquie dans son analyse au titre de l'article III:8 a) du GATT de 1994, y compris dans l'intégralité de son évaluation de l'argument de la Turquie selon lequel le SSI "achète" les produits pharmaceutiques en les payant. En outre, contrairement à la déclaration de la Turquie selon laquelle il a décidé d'employer la terminologie incorrecte et trompeuse suggérée par l'Union européenne et a utilisé, tout au long du rapport, le terme "consommateurs" pour décrire les patients, le Groupe spécial a systématiquement employé l'expression neutre "consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes)".

il en a déjà pleinement rendu compte dans le rapport.¹¹³ Enfin, et contrairement une fois encore à ce que pourrait laisser entendre la demande de la Turquie, il a déjà présenté des explications approfondies de son approche concernant la terminologie contestée.¹¹⁴ Pour ces raisons, le Groupe spécial rejette le postulat sur lequel repose la demande de la Turquie visant à ce qu'il explique "pourquoi il a décidé d'employer la terminologie suggérée par l'Union européenne étant donné qu[e] [la Turquie] l'a systématiquement contestée tout au long de la procédure".

6.3 Partie descriptive du rapport

6.3.1 Questions de traduction

6.8. La Turquie fait observer que le **paragraphe 1.20** présente sa position concernant la traduction de certains termes figurant dans des instruments juridiques et documents turcs. Elle demande deux modifications. Premièrement, elle observe que les deux dernières phrases donnent à penser que, bien qu'elle ait abordé "certaines" des observations de l'Union européenne, elle a accepté la déclaration plus générale de l'Union européenne selon laquelle elle souscrivait à la description factuelle de la "prescription relative à la localisation et du système de remboursement de la Turquie pour les produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes". La Turquie considère que cette qualification est de nature à induire en erreur car elle ne reflète pas la réponse détaillée qu'elle a fournie, aux paragraphes 16 à 33 de sa deuxième communication écrite, à la description factuelle de l'Union européenne. Deuxièmement, elle observe que, malgré la demande de modification qu'elle a formulée dans le contexte de ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport¹¹⁵, le Groupe spécial n'a pas modifié ce paragraphe comme elle le proposait. Elle réitère sa demande visant à ce qu'une explication additionnelle soit ajoutée à la fin de ce paragraphe pour mieux rendre compte de ses arguments.¹¹⁶

6.9. L'Union européenne s'oppose à la demande de la Turquie visant à ce que le Groupe spécial indique que sa deuxième communication écrite "a corrigé les erreurs commises par l'Union européenne ..." parce que cela donnerait l'impression que le Groupe spécial constate que l'Union européenne a commis des erreurs. Les autres suggestions de la Turquie semblent inutiles, et même si elles étaient prises en compte, elles devraient, par exemple, indiquer "la Turquie a fait valoir" au

¹¹³ Le Groupe spécial a d'abord fait cela dans la partie descriptive du rapport (voir les notes de bas de page 36 et 56), puis de nouveau dans le contexte de ses constatations (voir en particulier le paragraphe 7.91). Il observe que la présente discussion constitue maintenant une indication supplémentaire que la Turquie ne souscrit pas à l'utilisation faite par l'Union européenne de termes comme "remboursement" et "consommateur".

¹¹⁴ Dans la partie descriptive, le Groupe spécial a clairement indiqué que la terminologie employée dans certains cas ne préjugait aucune question litigieuse concernant la qualification correcte de la mesure dont il était saisi (note de bas de page 36). Il a également indiqué clairement dans la section pertinente de ses constatations que ses conclusions et son raisonnement n'étaient pas fondés sur des considérations sémantiques (voir le paragraphe 7.91). Plus spécifiquement, il a rappelé le désaccord entre les parties sur la traduction correcte de certains termes employés dans les instruments et documents turcs, ainsi que leurs désaccords plus larges sur la terminologie, et il a précisé que sa conclusion et son raisonnement n'étaient pas fondés sur ces considérations sémantiques mais reposaient plutôt sur un critère juridique objectif découlant de son interprétation de l'expression "produit acheté" dans le contexte de l'article III:8 a) du GATT de 1994.

¹¹⁵ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 5.

¹¹⁶ En particulier, la Turquie demande au Groupe spécial de modifier le paragraphe 1.20 comme suit:

1.20. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne a dit que "[b]ien que des erreurs soient toujours possible, rien dans les traductions de l'UE n'étay[ait] l'allégation de la Turquie selon laquelle l'UE tentait d'induire le Groupe spécial en erreur". Elle a répondu à certaines des questions de traduction soulevées par la Turquie. Elle a aussi affirmé que "la Turquie souscri[va]it] aux principaux éléments factuels de la prescription relative à la localisation et du système de remboursement de la Turquie pour les produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes, tels que décrits par l'UE". Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie a abordé ~~certaines d~~ les réponses de l'Union européenne, **a corrigé les erreurs commises par l'Union européenne en ce qui concerne les éléments factuels** et a réaffirmé sa position concernant la traduction de certains termes. **En particulier, elle a expliqué que le SSI ne "rembours[ait]" pas un montant déjà payé, mais payait directement aux pharmacies de détail, et non aux patients, les prix des médicaments délivrés. En outre, elle a expliqué que le mot "temin" dans le contexte du Protocole conclu entre le SSI et l'Association des pharmaciens turcs correspondait à la "fourniture" de médicaments aux patients par les pharmacies de détail, et non à "l'acquisition" de médicaments par les patients.**

lieu de "a expliqué", ce qui donne également l'impression qu'il s'agit d'une constatation du Groupe spécial.

6.10. Le Groupe spécial observe que la section 1.5 du rapport, intitulée "Questions de traduction" et comprenant trois paragraphes, est censée répondre au but limité consistant à consigner le fait que des questions de traduction controversées ont été soulevées au cours de la procédure. Le but du paragraphe 1.20 n'est pas de donner un exposé détaillé des positions des parties sur ces questions. Gardant à l'esprit le contexte et le but limité du paragraphe 1.20, le Groupe spécial ne juge pas nécessaires ni appropriées les modifications demandées par la Turquie. Premièrement, il ne considère pas que le texte actuel, lu dans son contexte, laisse entendre que la Turquie a accepté la déclaration plus générale de l'Union européenne selon laquelle la Turquie souscrivait à l'intégralité de la description factuelle de la "prescription relative à la localisation et du système de remboursement de la Turquie pour les produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes". Il n'estime pas non plus qu'il soit approprié d'ajouter deux phrases supplémentaires qui présenteraient plus en détail les arguments de la Turquie concernant la traduction correcte de termes particuliers. Entre autres, les arguments de la Turquie concernant ces deux points (le terme "remboursement" et le titre du Protocole) sont mentionnés ailleurs dans la partie descriptive du rapport et dans les constatations du Groupe spécial.

6.3.2 Aspects factuels

6.3.2.1 Régime d'assurance maladie universelle de la Turquie et entités gouvernementales pertinentes

6.11. La Turquie note que la deuxième phrase du **paragraphe 2.4** paraphrase sa description des responsabilités du SSI, indiquant que "[celui-ci] est responsable du paiement de tous les produits et services de santé, y compris les produits pharmaceutiques". Cependant, la partie du paragraphe 39 de la première communication écrite de la Turquie, paraphrasée par le Groupe spécial, indique une responsabilité additionnelle du SSI, à savoir selon laquelle "[c]'est également le SSI qui supervise la distribution des produits pharmaceutiques aux patients". La Turquie note que cette description figurait dans le projet de partie descriptive communiqué par le Groupe spécial aux parties mais qu'elle a été supprimée du rapport intérimaire. Elle considère que le libellé actuel ne reflète pas sa description des responsabilités du SSI et demande que la deuxième phrase du paragraphe 2.4 soit modifiée pour rendre compte de la responsabilité additionnelle.¹¹⁷

6.12. L'Union européenne n'approuve pas la proposition de la Turquie dans la mesure où celle-ci substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial. Elle n'élèverait pas d'objection si le Groupe spécial développait ses constatations sur le rôle du SSI mais elle ne partage pas l'avis selon lequel le SSI "supervise la distribution des produits pharmaceutiques aux patients". Selon elle, cette constatation n'est pas corroborée par le dossier.

6.13. Le Groupe spécial rappelle que, dans ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport, l'Union européenne lui a demandé de modifier la deuxième phrase, telle qu'elle était initialement formulée, de manière à inclure la réserve selon laquelle le SSI "... supervis[ait] la distribution des produits pharmaceutiques aux patients **dans certains cas**." Anticipant l'absence d'accord entre les parties sur la manière d'énoncer la responsabilité du SSI en matière de "supervision", le Groupe spécial a choisi de supprimer cette référence au paragraphe 1.20 car elle n'était pas nécessaire pour l'objet de ce paragraphe. Cependant, à la lumière de la demande de la Turquie de réintroduire une référence à cette responsabilité, et compte tenu de l'objection ultérieure de l'Union européenne, le Groupe spécial a révisé le paragraphe 2.4 pour indiquer en termes neutres ce qui suit: "[i] est responsable, **entre autres choses**, du paiement de tous les produits et services de santé, y compris les produits pharmaceutiques".

6.3.2.2 Remboursement des produits pharmaceutiques

6.14. La Turquie observe que le **paragraphe 2.7** énonce le processus par lequel les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A sont fournis aux patients et décrit le rôle joué par les pharmacies de détail dans ce processus. Elle note que le Groupe spécial n'a pas modifié ce

¹¹⁷ En particulier, la Turquie demande la révision suivante: "Il est responsable du paiement de tous les produits et services de santé, y compris les produits pharmaceutiques **et supervise la distribution des produits pharmaceutiques aux patients**".

paragraphe comme elle l'avait demandé dans le contexte de ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport¹¹⁸ Elle réitère sa demande concernant la reformulation de ce paragraphe de façon à ce que celui-ci explique correctement le système de délivrance des produits pharmaceutiques aux patients en Turquie. En particulier, elle observe que la première phrase indique, à la fin, que les pharmacies de détail "sont des entités privées", mais que cette déclaration fait abstraction du "rôle public" joué par les pharmacies de détail en tant que "fournisseurs de services de santé primaires" régis par le droit turc. Elle indique que ce "rôle public" des pharmacies de détail a été exposé en détail aux paragraphes 104 à 107 de sa première communication écrite ainsi qu'aux paragraphes 27, 30, 48, 49 et 82 à 85 de sa deuxième communication écrite. Elle considère en outre que la juxtaposition proposée dans la deuxième phrase du paragraphe 2.7 entre les "principaux" montants facturés par les pharmacies couverts par le SSI et les règlements directs sous-estime la part des montants couverts par le SSI. Elle propose d'ajouter plusieurs phrases additionnelles et d'apporter des révisions au paragraphe 2.7 pour rendre compte de ces points.¹¹⁹

6.15. L'Union européenne n'approuve pas la proposition de la Turquie dans la mesure où celle-ci substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial. Elle considère que les ajouts proposés sont soit inutiles (par exemple, l'examen des règles en place avant 2003) soit incorrects du point de vue des faits et non corroborés par le dossier (par exemple, les références à la nature "publique" des pharmacies de détail, le fait qu'elles "agissent au nom" du SSI ou la sous-estimation par la Turquie des règlements directs des patients, allant généralement jusqu'à 20%).

6.16. Le Groupe spécial a traité la demande pluridimensionnelle de la Turquie et les modifications textuelles proposées du paragraphe 2.7 de la manière suivante:

- a. Le Groupe spécial ne voit aucune raison de réviser le paragraphe 2.7 avec le texte proposé par la Turquie en ce qui concerne le système de santé tel qu'il existait avant 2003, en partie parce que cela est déjà pleinement reflété au paragraphe 7.78 de son rapport.
- b. Le Groupe spécial ne voit pas non plus de raison de réviser le paragraphe 2.7 avec la description additionnelle des pharmacies en tant que "fournisseurs de services de santé primaires régis par le droit turc" que propose la Turquie. La qualification factuelle des pharmacies en tant qu'"entités privées" est liée au fait que les pharmacies en Turquie sont des entités privées par opposition aux entités publiques. Le Groupe spécial observe que la Turquie elle-même désigne les pharmacies comme des "entités privées" au paragraphe 104 de sa première communication écrite. Bien qu'il ne soit pas contesté que les pharmacies sont désignées sous le nom de "fournisseurs de services de santé

¹¹⁸ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 10.

¹¹⁹ La Turquie demande donc au Groupe spécial de modifier le paragraphe 2.7 de la manière suivante (avec des renvois à la deuxième communication écrite de la Turquie, paragraphe 65):

2.7. Avant l'introduction du Programme de transformation de la santé lancé en 2003, les produits pharmaceutiques étaient distribués par le SSK, le prédécesseur du SSI, qui exerçait un contrôle physique sur les médicaments, les conservait dans ses propres pharmacies et les distribuait directement aux patients externes. Ce système s'étant révélé inefficace pour atteindre l'ensemble de la population, la Turquie a mis en œuvre un modèle différent pour que les médicaments soient délivrés aux patients externes par l'intermédiaire des pharmacies de détail. Suite à ce changement, les produits pharmaceutiques sont distribués aux patients externes par les pharmacies de détail. Bien que les pharmacies de détail, qui sont des entités privées, elles sont considérées comme des fournisseurs de services de santé primaires régis par le droit turc et sont juridiquement tenues de contribuer à la fourniture des produits pharmaceutiques. L'Association des pharmaciens turcs, dont le mandat est de représenter les pharmacies de détail, est une institution publique régie par le droit turc et elle peut agir au nom des pharmacies de détail dans le cadre de leurs relations avec les autres institutions publiques, comme le SSI. La quasi-totalité des montants facturés par les pharmacies pour les produits pharmaceutiques visés par le système de sécurité sociale sont-est principalement couverts par les paiements du SSI et, tandis que la part restante est couverte par les règlements directs des patients externes. Le SSI paie les pharmacies sur la base des factures mensuelles qu'elles présentent. S'agissant du traitement des patients hospitalisés, ces patients reçoivent les médicaments directement de l'hôpital, par un processus différent du système en cause en l'espèce.

- primaires régis par le droit turc", cela n'invalide pas le fait que les pharmacies sont des entités privées.
- c. Le Groupe spécial a également apporté certains changements additionnels au paragraphe 2.14, comme il est indiqué plus en détail plus loin, pour tenir compte de l'aspect des demandes de la Turquie relatif au rôle de la TPA.
 - d. Le Groupe spécial a révisé la deuxième phrase pour faire référence aux "montants facturés par les pharmacies pour les produits pharmaceutiques **visés par le système de sécurité sociale**".
 - e. Quant à la partie restante de la demande de la Turquie concernant cette phrase, le Groupe spécial observe que l'emploi du mot "principalement" n'est pas censé refléter une juxtaposition entre les "principaux" montants facturés par les pharmacies couverts par le SSI et les règlements directs, mais est plutôt censé faire référence aux deux principales sources qui couvrent les montants facturés par les pharmacies. Toutefois, pour répondre à la préoccupation de la Turquie au sujet de la formulation de la deuxième phrase, le Groupe spécial a supprimé le mot "**principalement**".

6.17. La Turquie observe que le **paragraphe 2.8** précise quels produits pharmaceutiques utilisés par les patients turcs sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A et indique dans sa première phrase que "[l]es produits pharmaceutiques distribués aux patients externes ne sont pas tous remboursés par le SSI". Dans une note de bas de page relative à la troisième phrase du paragraphe 2.8, le Groupe spécial indique que "[s]elon la Turquie, près de 90% des médicaments qui sont activement vendus et prescrits en Turquie sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A." La Turquie considère que le libellé employé dans le corps du texte, à savoir "pas tous", ne reflète pas de façon adéquate le chiffre non contesté fourni par la Turquie, qui indique que presque tous les produits distribués aux patients externes sont payés par le SSI. La Turquie demande donc que la première phrase du paragraphe 2.8 soit modifiée comme suit: "**Près de 90% des** produits pharmaceutiques distribués aux patients externes par les pharmacies ~~ne sont pas tous~~ remboursés par le SSI."

6.18. L'Union européenne n'approuve pas la proposition de la Turquie dans la mesure où celle-ci substitue les propres affirmations factuelles de la Turquie aux constatations du Groupe spécial.

6.19. Le Groupe spécial a modifié le paragraphe 2.8 pour mettre davantage l'accent sur le fait qu'environ 90% des produits pharmaceutiques qui sont activement vendus et prescrits en Turquie sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A.

6.20. La Turquie observe que le **paragraphe 2.13** explique le processus consistant à "rendre passifs" des produits inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Elle indique que les notes de bas de page 51, 52 et 53 relatives à ce paragraphe expliquent la différence entre les produits exclus et rendus passifs et le processus de réactivation ou d'inclusion à nouveau. Comme cette distinction est importante pour sa position sur le caractère restrictif pour le commerce de la mesure de localisation, elle demande au Groupe spécial de déplacer l'explication figurant dans ces notes de bas de page

vers le corps du texte.¹²⁰ Elle se réfère à cet égard à ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport.¹²¹

6.21. L'Union européenne ne formule pas d'objection mais elle demanderait que le texte restant figurant actuellement dans les notes de bas de page 52 à 54 soit conservé.

6.22. Le Groupe spécial rejette la demande de la Turquie. Il comprend que la demande de la Turquie ne concerne que l'endroit où sont présentés les renseignements factuels concernant le fait de rendre passifs les produits pharmaceutiques et leur exclusion (à savoir dans le corps du texte plutôt que dans les notes de bas de page 51, 52 et 53). Il note que le paragraphe 2.13 figure dans la section 2.1.3.1 du rapport, intitulée "Liste de l'annexe 4/A". Les paragraphes précédents de cette section expliquent que le SSI paye aux pharmacies le prix de certains produits pharmaceutiques (paragraphe 2.7); précisent que pour être remboursables les produits pharmaceutiques doivent être inclus dans la liste de l'annexe 4/A (paragraphes 2.8 et 2.9); et présentent les mécanismes au moyen desquels les produits sont inclus dans cette liste (paragraphes 2.10 à 2.12). Par conséquent, la section 2.1.3.1 du rapport fournit une description des conditions dans lesquelles un produit pharmaceutique serait remboursé par le SSI. Cette description suit chronologiquement le processus qui aboutit au remboursement d'un produit par le SSI, c'est-à-dire son inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et son statut "activé" dans ladite liste. C'est dans ce cadre que le paragraphe 2.13 mentionne la possibilité qu'un produit soit "rendu passif" ou "exclu", ce qui dans les deux cas entraîne son non-remboursement. Dans ce contexte, en ce qui concerne les possibilités de réactivation ou d'inclusion à nouveau, la différence entre les produits exclus et les produits rendus passifs a un caractère secondaire. Même s'il comprend l'observation de la Turquie selon laquelle cette distinction est importante pour sa position sur le caractère restrictif pour le commerce de la mesure de localisation, le Groupe spécial considère que la distinction est énoncée suffisamment clairement dans les notes de bas de page 51, 52 et 53 (comme le montre la demande de la Turquie visant simplement le déplacement des descriptions vers le corps du texte sans modification des renseignements fournis). Il note également que le fait que des produits "rendus passifs" et "exclus" peuvent néanmoins être prescrits par les médecins et délivrés par les pharmacies, sans être remboursés, est déjà reflété dans la dernière phrase de la note de bas de page 53.

6.23. La Turquie observe que le **paragraphe 2.14** explique la manière dont les produits pharmaceutiques sont délivrés aux patients ainsi que le rôle des pharmacies de détail et du SSI dans ce processus. Elle note que, en ce qui concerne ce paragraphe, le Groupe spécial n'a pas procédé à toutes les modifications qu'elle avait suggérées dans ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport.¹²² Elle réitère sa demande visant à ce que ce paragraphe soit à nouveau remanié de façon à donner une description plus exacte du processus de délivrance des médicaments aux patients. En particulier, elle indique que le paiement des médicaments facturés au SSI n'est pas facultatif (et fait référence à la déclaration liminaire de la Turquie, paragraphe 32). Elle indique que, bien que le SSI vérifie les factures qu'il reçoit des pharmacies de détail principalement par échantillonnage, il peut seulement refuser d'effectuer un paiement dans des circonstances exceptionnelles lorsque les médicaments ont été approuvés dans le système Medula sur la base de renseignements incorrects et délivrés aux patients en violation des règles médicales spécifiques existant pour ces médicaments. Elle suggère d'ajouter cette explication à la note de bas de page 59.

¹²⁰ En particulier, la Turquie demande que le texte soit modifié comme suit:

2.13. Que ce soit le mécanisme de remboursement ordinaire ou le mécanisme des autres modèles de remboursement qui soit utilisé, un fois approuvés, les produits pharmaceutiques sont inclus dans la même liste de l'annexe 4/A. Une fois inclus dans la liste de l'annexe 4/A, les produits peuvent ensuite être "rendus passifs" (leur statut dans la liste change, passant d'"actif" à "passif") ou exclus de la liste. Les produits **peuvent néanmoins être prescrits par les médecins et délivrés par les pharmacies, mais** ne sont plus remboursés s'ils sont exclus ou "rendus passifs". Entre d'autres termes, pour être remboursés, les produits doivent être à la fois inclus et marqués comme "actif" dans la liste de l'annexe 4/A. **Les produits pharmaceutiques "rendus passifs" peuvent être réactivés à la demande de l'entreprise pharmaceutique si les conditions qui ont conduit à attribuer le statut "passif" au produit ne sont plus valables. Les produits pharmaceutiques exclus de la liste de l'annexe 4/A peuvent être inclus à nouveau après un délai de six mois à compter de la date de leur exclusion et doivent faire l'objet d'une nouvelle demande d'inclusion dans ladite liste.**

¹²¹ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 11.

¹²² Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 13.

Elle suggère également d'apporter les modifications suivantes à la dernière phrase de ce paragraphe: "Le SSI examine ces factures, et **paye rembourse** le "prix de remboursement" **sur la base du prix public des médicaments pertinents. (à savoir le reliquat après déduction des règlements directs des patients)."**

6.24. L'Union européenne n'approuve pas la proposition de la Turquie car celle-ci substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial et n'est pas corroborée par le dossier.

6.25. Le Groupe spécial a traité la demande pluridimensionnelle de la Turquie et les modifications textuelles proposées du paragraphe 2.14 de la manière suivante:

- a. S'agissant de la demande de la Turquie visant à ce que certaines explications soient ajoutées à la note de bas de page 59, le Groupe spécial rappelle que, pour tenir compte de certaines des demandes de la Turquie formulées dans ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport, il a ajouté la note de bas de page 59 qui explique que, en général, le SSI examine les factures et les documents les accompagnant selon une méthode d'échantillonnage et fait référence à l'article 6 de Regulation on the procedures and principles governing checking of invoices of healthcare providers and reimbursement of their fees (pièce EU-53). Il a estimé que cet ajout, y compris la référence spécifique à l'instrument juridique pertinent, reflétait avec exactitude une description plus générale que la Turquie avait suggérée sans fournir aucune référence aux éléments de preuve versés au dossier.¹²³ Dans ses observations sur le rapport intérimaire, la Turquie demande à nouveau d'ajouter une explication aussi générale selon laquelle "le paiement des médicaments facturés au SSI n'est pas facultatif" et se réfère à sa déclaration liminaire sans étayer davantage sa déclaration sur la base des éléments de preuve versés au dossier.¹²⁴ Le Groupe spécial observe que cette question soulève certains désaccords entre les parties. Il apparaît que les parties conviennent que, dans certains cas, le SSI peut refuser d'effectuer un paiement pour un produit même lorsque la délivrance des médicaments au patient a été approuvée dans le système Medula.¹²⁵ Elles sont toutefois en désaccord sur la pertinence, la fréquence ou l'importance de cette possibilité – alors que la Turquie indique que le SSI peut seulement refuser d'effectuer un paiement "dans des circonstances exceptionnelles"¹²⁶, l'Union européenne souligne le "risque significatif" que l'obtention d'une "approbation" dans le système Medula au moment de la transaction ne signifie pas nécessairement que le produit sera remboursé par le SSI.¹²⁷ Pour ces raisons, afin d'accéder à la demande de la Turquie, le Groupe spécial a procédé à un ajout à la note de bas de page 59 pour indiquer que, selon la Turquie, le SSI peut refuser d'effectuer un paiement lorsque les médicaments ont été approuvés dans le système Medula sur la base de renseignements incorrects et délivrés aux patients en violation des règles médicales spécifiques existant pour ces médicaments.
- b. S'agissant de la modification que la Turquie suggère d'apporter dans la dernière phrase du paragraphe, le Groupe spécial note que le paragraphe 2.16 contient une description détaillée du "prix de remboursement" couvert par le SSI. Pour éviter toute confusion et accéder en partie à la demande de la Turquie, il a procédé à une révision de la dernière phrase du paragraphe 2.14.
- c. Enfin, pour rendre compte de l'explication du statut de la TPA donnée par la Turquie dans le contexte de ses observations sur le paragraphe 2.7, le Groupe spécial a ajouté un texte additionnel à la note de bas de page 55 (note de bas de page 55 du rapport intérimaire).

6.26. **Paragraphe 2.15:** la Turquie observe que ce paragraphe parle du système Medula. Elle suggère de placer ce paragraphe à la fin de la section 2.1 (c'est-à-dire après le paragraphe 2.17)

¹²³ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 13, faisant référence à Turquie, déclaration liminaire, paragraphe 32.

¹²⁴ Turquie, observations sur le rapport intérimaire, paragraphe 11. La Turquie fait référence au paragraphe 32 de sa déclaration liminaire qui n'inclut aucune référence aux éléments de preuve versés au dossier.

¹²⁵ Turquie, observations sur le rapport intérimaire, paragraphe 11; et Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 11.

¹²⁶ Turquie, observations sur le rapport intérimaire, paragraphe 11.

¹²⁷ Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 11.

pour améliorer la fluidité de l'explication concernant le prix des produits pharmaceutiques en Turquie, y compris le prix payé par le SSI.

6.27. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.28. Le Groupe spécial a apporté la modification suggérée par la Turquie.

6.29. La Turquie note que le **paragraphe 2.16** (paragraphe 2.17 du rapport intérimaire) illustre ce qui se produit si, du fait de l'application du système de prix de référence, le montant remboursable est inférieur au prix public d'un produit pharmaceutique inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Ce paragraphe indique que "[s]i le prix public d'un produit pharmaceutique est supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent, les patients externes doivent payer la différence". La Turquie indique qu'elle a expliqué au paragraphe 1 de ses réponses à la première série de questions du Groupe spécial que cette description était incomplète parce qu'un patient pouvait opter pour un médicament équivalent moins onéreux que celui prescrit par le médecin et n'était donc pas tenu de payer la différence. En outre, elle répète les observations qu'elle a formulées précédemment sur le projet de partie descriptive du rapport¹²⁸ étant donné que le Groupe spécial n'a pas apporté toutes les modifications demandées. Elle estime en particulier qu'il est important de préciser que les frais payés par les patients représentent une participation au système de sécurité sociale et que, dans de nombreux cas, les patients ne payent aucun frais de participation. Elle invite donc le Groupe spécial à ajouter un texte additionnel au paragraphe 2.16 pour rendre compte de ces points.¹²⁹

6.30. L'Union européenne répond que le premier ajout proposé est illogique parce que la phrase parle seulement d'un scénario dans lequel le prix public est supérieur au prix de remboursement maximal. Le deuxième devrait être rejeté car il substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial et n'est pas corroboré par le dossier. Quant au troisième, l'Union européenne ne s'oppose pas à une référence à quelques ou à certains cas dans lesquels des patients sont exonérés de frais de participation, mais cette référence ne devrait pas être qualifiée par l'adjectif "nombreux" (ce qui exigerait une évaluation des faits qui n'a jamais été effectuée par le Groupe spécial). La dernière phrase de la note de bas de page proposée devrait également être rejetée car elle constituerait une nouvelle constatation de fait.

6.31. Le Groupe spécial a traité la demande pluridimensionnelle de la Turquie et les modifications textuelles proposées du paragraphe 2.16 de la manière suivante:

- a. En ce qui concerne la demande de la Turquie visant la modification de la première phrase du paragraphe, le Groupe spécial comprend l'explication de la Turquie comme signifiant qu'un patient externe peut décider d'opter pour le produit pharmaceutique indiqué sur l'ordonnance (et payer la différence entre le prix public de ce produit et le prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent) ou pour un produit équivalent moins cher (en payant donc une différence moins élevée entre le

¹²⁸ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 16.

¹²⁹ En particulier, la Turquie demande que le paragraphe 2.17 soit modifié comme suit:

2.17. Si le prix public d'un produit pharmaceutique est supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent, les patients externes doivent payer la différence **ou obtiennent un autre produit équivalent dont le prix public est inférieur**. En outre, les patients externes paient aussi en général deux types de frais perçus par les pharmacies, **au titre de la participation au système de sécurité sociale**: i) des frais calculés en pourcentage du prix après rabais public du produit pharmaceutique (frais de participation), qui sont de 10% pour les personnes qui perçoivent un revenu ou une pension du SSI, ainsi que pour les personnes à leur charge, ou de 20% pour toutes les autres personnes ; et ii) des frais de 3 livres turques jusqu'à trois boîtes/articles par ordonnance et 1 livre turque pour chaque boîte/article supplémentaire (frais de prescription). **Dans de nombreux cas, les patients ne payent aucun frais de participation.[FN]**

[FN] Turquie, première communication écrite, paragraphe 110. Entre autres, les produits pharmaceutiques nécessaires pour le traitement de maladies critiques telles que le cancer ou les maladies chroniques de longue durée sont exemptés des frais de participation. En 2019, 34,7% des dépenses totales du SSI relatives aux médicaments étaient exemptés du paiement des frais de participation.

prix public du produit choisi et le prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent, ou en ne payant pas cette différence si le prix public du produit n'est pas supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent). Il estime cependant que la révision, telle qu'elle est suggérée par la Turquie, et en particulier l'emploi de la conjonction "ou", pourrait amener à conclure de manière erronée que, si un patient externe opte pour un produit équivalent moins cher avec un prix inférieur, cela signifie nécessairement que ce patient ne paiera pas la différence potentielle entre le prix public de ce produit équivalent et le prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent. Cette déclaration ne serait correcte que si une telle différence n'existe pas, c'est-à-dire si le prix public du produit équivalent n'est pas supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent. Pour cette raison, le Groupe spécial a révisé la première phrase du paragraphe pour inclure la précision selon laquelle les patients externes doivent payer la différence, à moins qu'ils ne décident d'opter pour un produit équivalent dont le prix public n'est pas supérieur au prix de remboursement maximal fixé par le SSI pour le groupe d'équivalence pertinent.

- b. En ce qui concerne la demande de la Turquie visant à ce qu'il soit précisé que les frais payés par les patients constituent une "participation au système de sécurité sociale", le Groupe spécial observe que l'Union européenne ne désapprouve pas cette précision mais estime qu'elle est "dénuée de pertinence parce qu'elle concerne, au mieux, l'utilisation finale à laquelle l'argent est destiné".¹³⁰ Il note toutefois que l'instrument juridique auquel la Turquie se réfère dans sa première communication écrite à l'appui de l'argument selon lequel les frais de participation font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale explique, de façon plus étroite, que les frais de participation "s'entendent du montant que le détenteur d'une assurance-maladie universelle ou les personnes à sa charge doivent payer pour pouvoir bénéficier des services de soins de santé".¹³¹ Pour accéder à la demande de la Turquie et rendre précisément compte du texte de l'instrument juridique pertinent, le Groupe spécial a ajouté une phrase dans la note de bas de page 66 (note de bas de page 68 du rapport intérimaire) qui indique que les frais de participation s'entendent du montant que le détenteur d'une assurance-maladie universelle ou les personnes à sa charge doivent payer pour pouvoir bénéficier des services de soins de santé, ainsi qu'une référence à l'instrument juridique pertinent.
- c. En ce qui concerne la demande de la Turquie visant à ce qu'il soit précisé que, dans de nombreux cas, les patients ne payent aucun frais de participation, le Groupe spécial observe que, à la suite de la demande formulée par la Turquie dans ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport, il a révisé la note de bas de page 66 pour inclure ces renseignements factuels. De façon à mieux tenir compte de la demande de la Turquie, il a ajouté une phrase à la fin de la note de bas de page 66 qui indique que, selon la Turquie, en 2019, 34,7% des dépenses totales du SSI relatives aux médicaments étaient exemptés du paiement des frais de participation. Il a ajouté une référence à la note de bas de page 90 de la première communication écrite de la Turquie, où figuraient initialement ces renseignements.

6.3.3 Mesures en cause

6.3.3.1 Prescription relative à la localisation

6.32. La Turquie conteste vivement la description que le **paragraphe 2.20** donne de la prescription relative à la localisation comme visant un "objectif ... consistant à passer progressivement des importations à la fabrication nationale de produits pharmaceutiques". Bien qu'elle ne nie pas le but consistant à satisfaire 60% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques au moyen de la production nationale, qui est indiqué à la note de bas de page 75, la Turquie réaffirme que l'*objectif*

¹³⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 107.

¹³¹ HIC/SUT (pièces EU-95, TUR-10), article 1.8.1. Dans la traduction de ce document fournie par l'Union européenne, l'article 1.8.1 est ainsi libellé: "La participation s'entend du montant que les personnes couvertes par le régime d'assurance-maladie universelle ou les personnes à leur charge doivent payer pour avoir droit à des soins de santé."

de politique générale derrière ce but se rapporte à la sécurité sociale et à la santé publique. Elle suggère donc de modifier la première phrase de ce paragraphe.¹³²

6.33. L'Union européenne rejette la tentative de la Turquie de requalifier entièrement sa mesure, d'une manière qui va bien au-delà du champ du réexamen intérimaire. Par ailleurs, elle observe que le Groupe spécial examine de manière approfondie les objectifs de politique générale allégués de la Turquie dans la section traitant de l'article XX du GATT de 1994, et elle ne s'opposerait pas à l'insertion d'un renvoi à cet examen dans ce paragraphe.

6.34. Le Groupe spécial s'abstient de procéder aux modifications que la Turquie propose d'apporter au paragraphe 2.20, pour les mêmes raisons que celles qui l'ont amené à s'abstenir de réviser le paragraphe 2.20 à la lumière des observations de la Turquie sur le projet de partie descriptive du rapport. Dans la première phrase du paragraphe 2.20, il indique simplement qu'il n'y a pas de désaccord sur le fait que la mesure contestée (à savoir la prescription relative à la localisation) est liée à l'objectif plus général de la Turquie consistant à passer progressivement des importations à la fabrication nationale de produits pharmaceutiques. Il mentionne cet objectif comme étant l'"objectif de la Turquie" dans le contexte du paragraphe 2.20 dans le seul but de distinguer celui-ci de la mesure contestée (à savoir la prescription relative à la localisation). En mentionnant l'"objectif de la Turquie" dans la première et la deuxième phrases du paragraphe 2.20, le Groupe spécial ne préjuge clairement pas la question très controversée de savoir si et, dans l'affirmative, en quoi cet objectif est lié aux objectifs de sécurité sociale et de santé publique consistant à assurer un accès ininterrompu aux médicaments pour tous les patients en Turquie et à garantir la viabilité financière du système de sécurité sociale. Les positions et les arguments respectifs des parties concernant cette question sont exposés de manière détaillée dans la section du rapport traitant des exceptions générales prévues par l'article XX (voir, par exemple, le paragraphe 7.165) et n'ont pas besoin d'être répétés dans le contexte du paragraphe 2.20.

6.35. Rappelant les observations qu'elle a formulées sur le projet de partie descriptive du rapport¹³³, la Turquie indique en outre que la référence aux "producteurs étrangers" faite au **paragraphe 2.20** est incorrecte, étant donné que la contestation de la mesure par l'Union européenne ne vise pas la nationalité des producteurs mais plutôt l'origine des produits eux-mêmes. Elle demande donc une modification du paragraphe 2.20 pour remplacer les mots "~~producteurs étrangers~~" par les mots "producteurs de produits pharmaceutiques".

6.36. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.37. Le Groupe spécial comprend que la contestation de la prescription relative à la localisation par l'Union européenne ne concerne pas la nationalité des producteurs mais plutôt l'origine des produits eux-mêmes. Toutefois, lorsqu'il fait référence à un "producteur étranger" (ou inversement à un "producteur local"), il se réfère à la localisation de la production et non à la nationalité du producteur. À titre d'exemple, une entreprise à capitaux européens produisant des produits pharmaceutiques en Turquie serait désignée comme "producteur local", et une entreprise à capitaux turcs produisant des produits pharmaceutiques dans l'Union européenne et important ces produits en Turquie serait désignée comme "producteur étranger". En conséquence, le Groupe spécial s'abstient de procéder à la révision suggérée par la Turquie pour la même raison que celle pour laquelle il s'est abstenu de modifier les références aux producteurs "étrangers" et "locaux" après avoir reçu les observations de la Turquie sur le projet de partie descriptive du rapport.¹³⁴

¹³² En particulier, la Turquie demande que la première phrase soit modifiée comme suit:

2.20. La prescription relative à la localisation **visé à est liée à l'objectif de la Turquie consistant à passer progressivement des importations à la fabrication nationale de produits pharmaceutiques ce qui, selon la Turquie, est lié aux objectifs de sécurité sociale et de santé publique consistant à assurer un accès ininterrompu aux médicaments pour tous les patients en Turquie et à garantir la viabilité financière du système de sécurité sociale.**

¹³³ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 18.

¹³⁴ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphes 18 et 21.

6.3.3.2 Mesure de priorisation

6.38. La Turquie réitère la demande formulée dans ses observations sur la partie descriptive du rapport¹³⁵ visant à ce que le **paragraphe 2.31** soit complété par des exemples additionnels pour qu'il explique avec plus d'exactitude les circonstances dans lesquelles une demande peut se voir accorder la priorité.¹³⁶

6.39. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.40. Le Groupe spécial note que la Directive sur la priorisation prévoit la possibilité de demander une évaluation prioritaire pour 10 types de demande différents.¹³⁷ Pour éviter d'inclure une liste de toutes les circonstances dans lesquelles des demandes peuvent se voir accorder la priorité, et notant que l'Union européenne ne contestait que certaines de ces circonstances¹³⁸, il a choisi de décrire uniquement les circonstances visées par la contestation de l'Union européenne et qui étaient pertinentes pour la distinction potentielle entre les produits pharmaceutiques produits dans le pays et ceux produits à l'étranger. Il a signalé l'existence d'autres circonstances en employant les mots "entre autres choses". Selon lui, l'ajout d'un seul exemple additionnel comme le suggère la Turquie ("demandes relatives à des produits biosimilaires et innovants") ne servirait qu'en partie le but consistant à "expliquer avec plus d'exactitude les circonstances dans lesquelles une demande peut se voir accorder la priorité". Pour cette raison, pour tenir compte de la demande de la Turquie dans la mesure du possible, le Groupe spécial a révisé le paragraphe pour indiquer que la priorisation peut être demandée pour 10 catégories de demandes, y compris celles qui sont spécifiquement mentionnées au paragraphe 2.31.

6.3.4 Constatations et recommandations demandées par les parties

6.41. La Turquie réitère la demande qu'elle a formulée dans ses observations sur le projet de partie descriptive du rapport¹³⁹ visant à ce que le **paragraphe 3.5 a)** soit modifié de manière à rendre compte avec exactitude de ses arguments.¹⁴⁰ Dans une demande connexe concernant le **paragraphe 7.261** (paragraphe 7.259 du rapport intérimaire), elle répète que son allégation selon laquelle l'Union européenne n'a pas établi l'existence et la teneur précise de la "mesure d'interdiction de l'importation" est fondée, en premier lieu, sur l'argument selon lequel l'Union européenne n'a pas démontré l'existence d'une "interdiction". Elle note qu'il est fait référence à ce point dans la note de bas de page y relative mais estime que cela devrait faire partie du point i) du paragraphe 7.261 de façon à rendre plus précisément et plus fidèlement compte de la structure de ses arguments tels

¹³⁵ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 25.

¹³⁶ En particulier, la Turquie suggère la modification suivante (avec une référence à la Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 2 b) et c)):

2.31. La "priorisation" peut être demandée, entre autres choses, pour des demandes relatives à **des produits biosimilaires et innovants, des demandes relatives** au transfert de la production de médicaments importés en Turquie, des demandes relatives à des produits fabriqués localement à des fins d'exportation et des demandes relatives à des produits présentant une importance stratégique pour les politiques du pays.

¹³⁷ Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 2.

¹³⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 339 à 341.

¹³⁹ Turquie, observations sur le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 27.

¹⁴⁰ En particulier, la Turquie invite le Groupe spécial à faire les modifications suivantes:

a. **L'Union européenne n'a pas établi l'existence et la teneur précise de la "mesure d'interdiction de l'importation". En particulier, elle n'a pas démontré l'existence d'une "interdiction". bien que l'Union européenne qualifie la "mesure d'interdiction de l'importation" de "mesure unique", elle ne montre n'a pas non plus montré comment les différents composants fonctionnaient ensemble dans le cadre d'une "mesure unique" distincte de ses composants et, par là même, n'établit pas l'existence et la teneur précise de la mesure d'interdiction de l'importation en tant que "mesure unique";**

qu'ils figurent, entre autres choses, aux paragraphes 590 à 593 de sa première communication écrite.¹⁴¹

6.42. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.43. Selon le Groupe spécial, ces paragraphes et les notes de bas de page y relatives rendent compte de manière claire et fidèle de la structure des arguments à plusieurs niveaux de la Turquie, et c'était la raison pour laquelle il n'avait pas modifié le libellé de ces paragraphes à la suite des observations de la Turquie sur le projet de partie descriptive. Il apparaît à présent, d'après les observations qu'elle a formulées sur le rapport intérimaire, que la préoccupation de la Turquie découle du fait que l'argument en question est mentionné dans une note de bas de page plutôt que dans le corps du texte. Le Groupe spécial note qu'il a présenté la structure des arguments de la Turquie en utilisant à la fois le corps du texte et des notes de bas de page pour rendre compte du fait que ces arguments comportaient plusieurs niveaux et en aucun cas pour laisser entendre que les deux arguments mentionnés dans la note de bas de page étaient secondaires. Dans la mesure où il s'agissait d'une préoccupation de la Turquie, le Groupe spécial a tenté d'y répondre en faisant apparaître tous les arguments de la Turquie dans le corps du texte de ces paragraphes.

6.4 Existence et teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente"

6.44. La Turquie observe que le **paragraphe 7.11** résume les arguments qu'elle a développés dans sa première communication écrite en ce qui concerne l'indication par l'Union européenne de la teneur et de l'existence de la mesure de localisation. Elle demande que la phrase ci-après de ce paragraphe soit modifiée de façon à rendre compte de l'aspect de ses arguments relatif à la régularité de la procédure, en faisant à cet égard référence au paragraphe 39 de sa deuxième communication écrite et au paragraphe 15 de ses réponses à la première série de questions: "Selon [la Turquie], cette indication et cette explication sont essentielles pour établir la "teneur précise" de la mesure et ont des conséquences importantes pour **sa capacité d'élaborer sa défense contre** une partie des allégations."

6.45. L'Union européenne ne s'oppose pas à une description plus détaillée des arguments de la Turquie, mais elle demanderait au Groupe spécial de limiter cette description à des citations directes des communications de la Turquie et de ne pas ajouter un quelconque nouveau libellé ou de ne pas modifier le libellé existant qui résume ou nuance ces communications.

6.46. Le Groupe spécial s'abstient de modifier le paragraphe 7.11 pour refléter ces communications ultérieures: comme la Turquie elle-même le reconnaît, l'objet du paragraphe 7.11 est de résumer les arguments qu'elle a développés dans sa première communication écrite. En outre, la phrase susmentionnée du paragraphe 7.11, telle qu'elle est actuellement formulée, correspond à la phrase extraite de la première communication écrite de la Turquie, qui ne contient pas les mots "sa capacité d'élaborer sa défense contre". Cependant, pour tenir compte du souhait de la Turquie que l'aspect de ses arguments relatif à la régularité de la procédure soit reflété plus explicitement dans le corps du texte du rapport, le Groupe spécial a révisé la première phrase du paragraphe 7.30 comme suit: "[e]nfin, le Groupe spécial observe que l'argument de la Turquie concernant le manquement allégué de l'Union européenne à l'obligation d'indiquer précisément les composants de la prescription relative à la localisation **et ses conséquences sur la capacité de la Turquie d'élaborer sa défense**, même s'il est présenté comme un argument général pertinent pour toutes les allégations de l'Union européenne, semble être principalement, si ce n'est exclusivement, pertinent pour l'allégation de

¹⁴¹ En particulier, la Turquie demande la modification suivante:

7.259. La Turquie demande que le Groupe spécial rejette l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 pour de multiples raisons distinctes. Les raisons invoquées par la Turquie sont les suivantes: i) **l'Union européenne n'a pas établi l'existence et la teneur précise de cette mesure, premièrement parce qu'elle n'a pas démontré l'existence d'une "interdiction", c'est-à-dire une prohibition formelle de l'importation des produits pharmaceutiques localisés et deuxièmement parce que,** bien que l'Union européenne qualifie la "mesure d'interdiction de l'importation" de "mesure unique", elle ne montre pas comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une "mesure unique" distincte de ses composants **et, par là même, n'établit pas l'existence et la teneur précise de la mesure d'interdiction de l'importation en tant que "mesure unique;** ii) ...

l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994." Il observe que la note de bas de page existante relative à cette phrase renvoie déjà au paragraphe 39 de la deuxième communication écrite de la Turquie et au paragraphe 15 de ses réponses à la première série de questions.

6.5 Article III:8 a) du GATT de 1994

6.47. La Turquie observe que le **paragraphe 7.44** expose les arguments de l'Union européenne concernant la charge de la preuve au titre de l'article III:8 a) du GATT de 1994. Bien que le Groupe spécial n'ait formulé aucune constatation concernant cette question, elle suggère dans un souci d'exhaustivité que celui-ci mentionne également les arguments qu'elle a avancés concernant ce point tels qu'ils figurent aux paragraphes 31 à 37 de ses réponses à la deuxième série de questions.

6.48. L'Union européenne ne s'oppose pas à une description plus détaillée des arguments de la Turquie, mais elle demanderait au Groupe spécial de limiter cette description à des citations directes des communications de la Turquie et de ne pas ajouter un quelconque nouveau libellé ou de ne pas modifier le libellé existant qui résume ou nuance ces communications.

6.49. Le Groupe spécial a ajouté la référence demandée par la Turquie à la note de bas de page 257 (note de bas de page 217 du rapport intérimaire).

6.50. La Turquie observe que le **paragraphe 7.46** résume l'argument qu'elle a formulé dans sa première communication écrite au sujet du premier élément du critère juridique au titre de l'article III:8 a) du GATT de 1994, à savoir selon lequel la prescription relative à la localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition". Elle demande que le Groupe spécial indique qu'elle a fait référence au Protocole conclu entre la TPA et le SSI ainsi qu'aux contrats passés entre les pharmacies de détail individuelles et le SSI. Dans une demande connexe, elle suggère également que la troisième phrase du **paragraphe 7.60** soit modifiée pour ajouter une référence au Protocole conclu entre la TPA et le SSI ainsi qu'aux contrats passés entre des pharmacies de détail individuelles et le SSI.¹⁴²

6.51. L'Union européenne ne s'oppose pas à une description plus détaillée des arguments de la Turquie, mais elle demanderait au Groupe spécial de limiter cette description à des citations directes des communications de la Turquie et de ne pas ajouter un quelconque nouveau libellé ou de ne pas modifier le libellé existant qui résume ou nuance ces communications.

6.52. Le Groupe spécial a procédé aux ajouts demandés par la Turquie aux paragraphes 7.46 et 7.60.

6.53. La Turquie demande que la phrase figurant au **paragraphe 7.60** commençant par "[l]a Turquie mentionne également plusieurs faits qui, selon elle, indiquent qu'il n'y a pas de transaction

¹⁴² En particulier, la Turquie demande les modifications suivantes:

7.46. La Turquie affirme que la mesure de localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition". Elle estime que le SSI "se procure" les médicaments qui sont prescrits aux patients sur son territoire "parce qu'il en paye les coûts". Elle explique que, en ce qui concerne les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, "le SSI se les procure par l'intermédiaire des pharmacies de détail qui sont membres de la TPA", et que le "processus d'acquisition est régi par le Protocole conclu entre le SSI et la TPA **ainsi que par les contrats passés entre le SSI et des pharmacies de détail individuelles**". Elle affirme que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, l'intitulé même de ce document, **à savoir le Protocole sur la fourniture de médicaments aux personnes couvertes par l'Office de sécurité sociale par les pharmacies membres de l'Association des pharmaciens turcs**, indique clairement que celui-ci régit la "fourniture" de produits pharmaceutiques aux patients par les pharmacies de détail, au nom du SSI.

7.60. [...] Premièrement, les pharmacies ne revendent pas les produits pharmaceutiques parce qu'elles les délivrent aux patients externes au nom du SSI, **en vertu du Protocole relatif à la TPA et des contrats signés entre des pharmacies individuelles et le SSI.**

commerciale entre les patients et les pharmacies de détail" soit corrigée de façon à indiquer que ces points ont été avancés pour réfuter les arguments de l'Union européenne.¹⁴³

6.54. L'Union européenne ne s'oppose pas à une description plus détaillée des arguments de la Turquie, mais elle demanderait au Groupe spécial de limiter cette description à des citations directes des communications de la Turquie et de ne pas ajouter un quelconque nouveau libellé ou de ne pas modifier le libellé existant qui résume ou nuance ces communications.

6.55. Le Groupe spécial a reformulé le libellé du paragraphe 7.60 de la manière demandée par la Turquie, pour indiquer que l'argument résumé est, par nature, un argument présenté à titre de réfutation.

6.56. La Turquie observe que la déclaration figurant au **paragraphe 7.62** selon laquelle le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* n'a formulé aucune constatation concernant les éléments restants de l'article III:8 a) du GATT de 1994, à l'exception de la question de la nature des "produits achetés", est incorrecte. Elle observe qu'il apparaît que le Groupe spécial le reconnaît ailleurs dans le rapport intérimaire (et fait référence au paragraphe 7.105). Elle observe que le Groupe spécial dans cette affaire a jugé "utile de procéder à une analyse et à un examen limités" (paragraphe 7.137) des éléments restants de l'article III:8 a) et qu'il a examiné i) si les mesures en cause étaient des "lois, règlements ou prescriptions régissant l'acquisition", ii) si l'acquisition était effectuée par des "organes gouvernementaux", iii) si l'acquisition portait sur des produits achetés "pour les besoins des pouvoirs publics", et iv) si l'acquisition et l'achat des produits n'étaient "pas effectués pour une revente dans le commerce" (paragraphe 7.139 à 7.186). Elle suggère donc d'ajouter une phrase au paragraphe 7.62 pour rendre compte de cela.¹⁴⁴

6.57. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.58. Le Groupe spécial a révisé le libellé de la troisième phrase du paragraphe 7.62 et il a développé le texte de la note de bas de page y relative pour exprimer plus clairement que, bien que le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* ait observé qu'il n'était pas nécessaire de formuler des constatations sur les éléments restants de l'article III:8 a) étant donné que "l'élément juridique liminaire" dans le cadre de cette disposition n'était pas respecté, celui-ci a néanmoins jugé utile de procéder à une analyse et à un examen limités de certaines questions relatives aux éléments restants de l'article III:8 a).

6.59. Dans une demande connexe, la Turquie demande également au Groupe spécial de suivre la même approche que celle adoptée par le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* et, par conséquent, d'inclure dans son rapport final une analyse et un examen limités des autres éléments de

¹⁴³ En particulier, la Turquie suggère les modifications suivantes:

7.60. La Turquie signale également **que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, mentionne également plusieurs faits qui, selon elle, indiquent qu'il n'y a pas de transaction commerciale entre les patients et les pharmacies de détail, à savoir** i) le fait que les patients peuvent remplacer le produit de marque indiqué sur l'ordonnance par un produit générique équivalent (ou inversement) ; ii) le fait que les patients peuvent choisir "si, quand et où" ils souhaitent utiliser leur ordonnance ; ou iii) le fait qu'un patient peut choisir la pharmacie, ou même décider de ne pas prendre le médicament qui lui a été prescrit, **n'indiquent pas l'existence de quelconques transactions commerciales entre les patients et les pharmacies de détail en ce qui concerne les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A.** Elle soutient également que les frais de prescription et les frais de participation payés par les patients ne font pas partie du prix des produits pharmaceutiques mais en fait "font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale et visent à prévenir les utilisations abusives du système de soins de santé, y compris une surconsommation de médicaments, ainsi qu'à garantir sa viabilité financière". Elle observe également que, dans de nombreux cas, les patients sont exonérés du paiement des frais de participation.

¹⁴⁴ En particulier, la Turquie suggère la modification suivante:

7.62. [...] Ce groupe spécial a finalement jugé qu'il n'était pas nécessaire de formuler des constatations sur les éléments restants de l'article III:8 a) étant donné que "l'élément juridique liminaire" dans le cadre de cette disposition n'était pas respecté. **Il a néanmoins décidé de procéder à une analyse et à un examen limités des éléments restants de l'article III:8 a) pour établir des constatations factuelles suffisantes qui pourraient être nécessaires en cas d'appel.**

l'article III:8 a) du GATT de 1994 ainsi que ses constatations de fait concernant ces éléments. Elle note que cela nécessiterait de reformuler la section 7.2.4.5 du rapport intérimaire. À cet égard, elle ne souscrit pas à la déclaration faite par le Groupe spécial au **paragraphe 7.106** selon laquelle, dans les circonstances du présent différend, il n'y a "aucune raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui sont nécessaires pour se prononcer sur les allégations et les moyens de défense en cause". Indépendamment du fait que le Groupe spécial n'a pas expliqué plus avant sa décision de ne pas examiner les questions restantes au titre de l'article III:8 a), elle estime que, comme dans l'affaire *Inde – Cellules solaires* (en faisant référence au paragraphe 7.137 du rapport du Groupe spécial concernant ce différend), les constatations de fait additionnelles du Groupe spécial sont nécessaires pour qu'il soit possible d'examiner les constatations du Groupe spécial et de compléter l'analyse juridique au titre de l'article III:8 a) en cas d'appel.

6.60. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.61. Le Groupe spécial rejette la demande de la Turquie visant à ce qu'il reformule la section 7.2.4.5 du rapport pour inclure en outre une analyse et un examen des autres éléments de l'article III:8 a) du GATT de 1994 ainsi que ses constatations de fait concernant ces éléments. Il n'est pas convaincu par l'argument de la Turquie selon lequel des constatations de fait additionnelles du Groupe spécial sont nécessaires pour qu'il soit possible d'examiner les constatations du Groupe spécial et de compléter l'analyse juridique au titre de l'article III:8 a) en cas d'appel. Le Groupe spécial observe que les travaux de l'Organe d'appel sont suspendus depuis presque deux ans et que les Membres ne sont toujours pas en mesure de parvenir à un consensus sur un processus de sélection afin de pourvoir les postes vacants qu'il est nécessaire de pourvoir pour que l'Organe d'appel puisse fonctionner. En outre, l'approche du Groupe spécial en l'espèce est conforme à l'approche économe qu'il a suivie ailleurs dans le rapport, y compris en ce qui concerne la portée de ses constatations concernant les moyens de défense de la Turquie au titre de l'article XX b) et d) et les allégations de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC, de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC, de l'article X:1 du GATT de 1994 et de l'article XI:1 du GATT de 1994.

6.62. Le Groupe spécial rappelle que, comme il est indiqué au paragraphe 7.64 et aux sous-sections suivantes, la Turquie présente trois argumentations à l'appui de son affirmation selon laquelle la prescription relative à la localisation implique l'"achat" par des organes gouvernementaux de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Comme il est indiqué au paragraphe 7.64, il estime que ces arguments sont dûment qualifiés d'arguments possibles. Compte tenu de ce qui précède, il juge approprié d'examiner conjointement les observations suivantes:

- a. L'Union européenne suggère que le Groupe spécial supprime le mot "possibles" de la première phrase du **paragraphe 7.64**. Elle ne considère pas que la Turquie formule nécessairement l'ensemble des trois argumentations en tant qu'argumentations possibles, qui s'excluent mutuellement. Pour les mêmes raisons, elle demande que les mots "avancé à titre subsidiaire" soient supprimés du **paragraphe 7.82**. En revanche, elle indique que l'argument évalué dans la section 7.2.4.4. ("Achats par les pharmacies de produits pharmaceutiques à des grossistes") peut être décrit plus clairement comme étant de nature subsidiaire. Dans ses observations sur la demande de l'Union européenne, la Turquie demande au Groupe spécial de réviser le paragraphe 7.64 pour présenter les deux premières argumentations comme un argument unique.¹⁴⁵ Elle demande également

¹⁴⁵ En particulier, dans le contexte de ses observations sur la demande de l'Union européenne visant à ce que le Groupe spécial supprime le mot "possibles" de la première phrase du paragraphe 7.64, la Turquie demande au Groupe spécial de modifier le paragraphe 7.64 comme suit (avec une référence à la réponse de la Turquie à la question n° 33 b) du Groupe spécial, paragraphe 44; à la première communication écrite de la Turquie, paragraphe 206; à la première communication écrite de la Turquie, paragraphe 207; à la première communication écrite de la Turquie, paragraphe 209; à la deuxième communication écrite de la Turquie, paragraphes 71 à 76; aux réponses de la Turquie aux questions du Groupe spécial n° 5 a), paragraphes 25 et 26, et n° 6 c), paragraphe 34; à la réponse de la Turquie à la question n° 33 b) du Groupe spécial, paragraphe 44):

7.64. L'**argument formulé par la Turquie présente trois argumentations possibles** à l'appui de son affirmation selon laquelle la prescription relative à la localisation implique l'"achat" par des organes gouvernementaux de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A **est double**. Premièrement, la Turquie fait valoir que **le SSI achète ces médicaments aux pharmacies de détail, qui sont chargées de délivrer ces médicaments**

- que le Groupe spécial supprime les mots "deuxième argument ..., avancé à titre subsidiaire" du paragraphe 7.82.
- b. La Turquie propose qu'il soit aussi fait référence aux paragraphes 71 à 73 de sa deuxième communication écrite dans la **note de bas de page 375** (note de bas de page 335 du rapport intérimaire) relative au paragraphe 7.64, parce que ces paragraphes contiennent également des éléments de sa position concernant le fait que le SSI obtient un droit sur les produits pharmaceutiques délivrés par les pharmacies de détail en son nom. L'Union européenne ne s'oppose pas à une description plus détaillée des arguments de la Turquie, mais elle demanderait au Groupe spécial de limiter cette description à des citations directes des communications de la Turquie et de ne pas ajouter un quelconque nouveau libellé ou de ne pas modifier le libellé existant qui résume ou nuance ces communications.
- c. La Turquie formule des observations sur le **paragraphe 7.75**, qui mentionne sa position sur l'interprétation des termes "produits achetés" comme étant que "le SSI doit être réputé "acheter" les produits pharmaceutiques parce qu'il en paie le coût, même s'il n'en acquiert pas la propriété". Elle estime que le résumé du Groupe spécial simplifie sa position à l'excès et elle lui demande donc de modifier la première phrase de ce paragraphe. En effet, elle fait valoir que le fait que le SSI paie le coût des produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A et délivrés par les pharmacies de détail aux patients ne constitue que l'un des éléments qu'elle invoque. Elle suggère que le paragraphe 7.75 commence par deux nouvelles phrases afin de mieux rendre compte de sa position.¹⁴⁶ L'Union européenne considère que l'ajout proposé par la Turquie ne cadre pas avec la question spécifique examinée par le Groupe spécial dans ce paragraphe. Il apparaît que la Turquie tente de créer artificiellement une contradiction entre le texte

aux patients. À cet égard, elle fait valoir que le concept d'"achat" au sens de l'article III:8 a) ne devrait pas être interprété de façon étroite **comme exigeant l'acquisition de droits de propriété. S'appuyant sur le sens ordinaire du verbe "to purchase" (acheter) qui signifie "the action or an act of obtaining something in exchange for payment in money or an equivalent" (l'action ou l'acte consistant à obtenir quelque chose en échange d'un paiement en espèces ou d'un équivalent), la Turquie fait valoir que la notion d'"achat" englobe un certain type de paiement (généralement monétaire) en échange d'un bien", et que le SSI "achète" les produits pharmaceutiques en les payant, même s'il n'acquiert pas un droit (ou des droits de propriété) sur eux.** Elle fait valoir que le remboursement par le SSI du coût des produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes implique un "achat" parce que c'est "le SSI qui paye ces produits et qui en est donc l'acquéreur final (ou l'acheteur)".³³⁵ **Elle explique que le SSI obtient les produits pharmaceutiques avec la participation des pharmacies de détail. Deuxièmement,** La Turquie fait **également** valoir que, même selon une définition "extrêmement étroite"³³⁶ de ce qui constitue un "achat" exigeant le transfert de la propriété juridique d'un produit, interprétation à laquelle elle ne souscrit pas³³⁷, il y a quand même un "achat" effectué par le SSI. La raison en est que, en fait, le SSI acquiert effectivement la propriété des produits pharmaceutiques au moment où une pharmacie de détail lit le code QR d'une ordonnance et où le système Medula approuve la fourniture de ce produit pharmaceutique au patient. **DeuxièmementTroisièmement,** la Turquie fait valoir que, même si cela est incorrect, l'article III:8 a) s'applique malgré tout parce que l'achat par les pharmacies de détail des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A à des grossistes est effectué au nom du SSI, ce qui signifie que les pharmacies de détail sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux" qui "achètent" des produits pharmaceutiques aux fins de l'article III:8 a). L'Union européenne conteste tous les arguments de la Turquie.

¹⁴⁶ En particulier, la Turquie demande au Groupe spécial de modifier le paragraphe 7.75 comme suit (avec une référence à la réponse de la Turquie à la question n° 33 a) du Groupe spécial, paragraphe 43):

Selon la Turquie, le concept d'"achat" n'est pas limité aux situations dans lesquelles un organe gouvernemental obtient la propriété juridique d'un produit ou un droit sur lui, c'est-à-dire des droits de propriété, mais englobe les situations dans lesquelles un organe gouvernemental obtient le droit de disposer d'un produit selon ses propres choix. Cela n'implique pas nécessairement l'existence d'une transaction de vente ordinaire entre un vendeur et un acheteur public. Le Groupe spécial considère que l'interprétation donnée par la Turquie de l'expression "produits achetés", c'est-à-dire que le SSI doit être réputé "acheter" les produits pharmaceutiques parce qu'il en paie le coût, même s'il n'en acquiert pas la propriété, est également incompatible avec les deux différends antérieurs dans lesquels l'article III:8 a) a été interprété et appliqué. Plus spécifiquement, [...]

actuel et celui qu'elle voudrait ajouter de façon à pouvoir invoquer cette contradiction dans un éventuel appel. Cela devrait être rejeté.

6.63. Comme il est indiqué au paragraphe 7.64, le Groupe spécial comprend les deux premières de ces trois argumentations, qui sont visées par la demande de l'Union européenne concernant le paragraphe 7.64 (et l'observation connexe de la Turquie au sujet du paragraphe 7.64), comme étant que i) le SSI "achète" les produits pharmaceutiques en les payant, même s'il n'acquiert pas un droit (ou des droits de propriété) sur eux; ii) même selon la définition étroite de ce qui constitue un "achat", à laquelle la Turquie ne souscrit pas, il y a quand même un "achat" effectué par le SSI parce que le SSI acquiert effectivement la propriété des produits pharmaceutiques. Ces arguments reposent sur des interprétations du terme "achat" figurant à l'article III:8 a) qui s'excluent mutuellement. Comme il est indiqué au paragraphe 7.64, le Groupe spécial estime que ces arguments sont qualifiés à juste titre d'arguments possibles et reste d'avis que qualifier ces arguments en tant que tels contribue à la clarté de l'analyse dans les sous-sections suivantes. En conséquence, il ne procède à aucune modification du libellé actuel du paragraphe 7.64. Il a toutefois reformulé le paragraphe 7.82 pour préciser que le deuxième argument de la Turquie reposait sur une autre interprétation possible de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a), au lieu d'indiquer que celui-ci était "avancé à titre subsidiaire". Il reconnaît que la formulation "avancé à titre subsidiaire" serait trompeuse dans la mesure où elle serait considérée comme signifiant que la Turquie elle-même a qualifié son argument de cette manière. Il considère que la reformulation de cet élément du paragraphe 7.82 exprime plus clairement que celui-ci fait référence à la relation logique entre les postulats qui sous-tendent les arguments de la Turquie et non à la propre formulation par la Turquie de sa position et de ses arguments.

6.64. Le Groupe spécial a cherché à tenir compte de la demande de la Turquie visant l'ajout d'un renvoi aux paragraphes 71 à 73 de sa deuxième communication écrite, mais il apparaît que cette demande se rapporte à la mauvaise note de bas de page. La note de bas de page 375 est une note accompagnant le texte qui fait référence à la première des deux argumentations mentionnées au paragraphe 7.64. Cependant, la description par la Turquie de la teneur des paragraphes 71 à 73 de sa deuxième communication écrite confirme que celle-ci fait référence à la deuxième argumentation mentionnée au paragraphe 7.64 (c'est-à-dire concernant le fait que le SSI obtient un "droit" sur les produits pharmaceutiques délivrés par les pharmacies de détail en son nom). Le Groupe spécial a ajouté une référence à la deuxième communication écrite de la Turquie, paragraphes 71 à 73, dans la phrase pertinente du paragraphe 7.64.

6.65. Le Groupe spécial rejette la demande de la Turquie visant à ce que la première phrase du paragraphe 7.75 soit révisée. Dans un souci de clarté analytique, il a examiné les trois argumentations possibles présentées par la Turquie séparément et successivement, dans trois sous-sections différentes. Ce paragraphe figure dans la sous-section consacrée au raisonnement du Groupe spécial concernant la première argumentation avancée par la Turquie selon laquelle, telle qu'elle est résumée au paragraphe 7.64, le SSI "achète" les produits pharmaceutiques en les payant, même s'il n'acquiert pas un droit (ou des droits de propriété) sur eux. C'est dans ce contexte que le Groupe spécial mentionne la position de la Turquie comme étant que "le SSI doit être réputé "acheter" les produits pharmaceutiques parce qu'il en paie le coût". Afin de rappeler l'essence de la première argumentation de la Turquie, il ne s'agit pas d'une simplification excessive. C'est dans la sous-section suivante de son raisonnement que le Groupe spécial traite la deuxième argumentation de la Turquie, à savoir selon laquelle, même selon la définition étroite de ce qui constitue un "achat", à laquelle la Turquie ne souscrit pas, il y a quand même un "achat" effectué par le SSI parce que le SSI acquiert effectivement la propriété des produits pharmaceutiques.

6.66. La Turquie observe que le **paragraphe 7.73** contient l'analyse de l'expression "produits achetés" faite par le Groupe spécial à la lumière de l'objet et du but du GATT de 1994. Elle note que la dernière phrase de ce paragraphe indique qu'"elle n'a pas précisé sur quelle autre base, si ce n'est l'acquisition de la propriété, le concept d'"achat" par les pouvoirs publics pourrait être distingué du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux." Premièrement, elle note qu'il apparaît que cette observation concerne une question qui n'a jamais été soulevée par le Groupe spécial. De fait, le Groupe spécial n'a jamais examiné ce qui pourrait distinguer le concept d'"achat" par les pouvoirs publics d'un simple financement. Deuxièmement, la Turquie observe qu'elle a expliqué de façon détaillée pourquoi les transactions entre le SSI et les pharmacies de détail ne pouvaient pas être considérées comme un "simple financement". En particulier, elle renvoie le Groupe spécial aux paragraphes 23 et 51 à 53 de sa deuxième communication écrite ainsi qu'à sa

réponse aux questions n° 4 et 6 du Groupe spécial et au paragraphe 55 de sa réponse à la question n° 35 du Groupe spécial. Elle demande donc au Groupe spécial de modifier le paragraphe 7.73 pour qu'il rende compte des arguments qu'elle a formulés concernant ce point.¹⁴⁷

6.67. Bien qu'elle ne s'oppose pas à des citations plus détaillées des communications de la Turquie (pour autant que celles-ci n'aillent pas au-delà de la teneur des extraits cités des communications de la Turquie), l'Union européenne n'approuve pas la proposition spécifique de la Turquie car celle-ci substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial.

6.68. Le Groupe spécial tient à clarifier que, lorsqu'il indique au paragraphe 7.73 que la Turquie "n'a pas précisé sur quelle autre base, si ce n'est l'acquisition de la propriété, le concept d'"achat" par les pouvoirs publics pourrait être distingué du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux", il ne veut pas dire par là que les communications de la Turquie reflètent un déficit d'argumentation quant aux raisons pour lesquelles, selon elle, le système turc et d'autres analogues à celui-ci entrent dans le champ de l'article III:8 a). Il comprend que la Turquie a indiqué une série d'éléments (reflétés dans le texte qu'elle propose d'ajouter au paragraphe 7.73) qui, selon elle, étayaient cette conclusion. Le propos formulé par le Groupe spécial dans ce paragraphe est que, bien que la Turquie ait indiqué une série d'éléments factuels qui, selon elle, étayaient la conclusion que le système turc entre dans le champ de l'article III:8 a), ces éléments ne spécifient pas de critère juridique objectif permettant de distinguer le concept d'"achat" par les pouvoirs publics du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux. Le Groupe spécial a révisé le texte du paragraphe 7.73 pour le rendre plus clair et a inclus une nouvelle note de bas de page y relative qui rend compte du résumé des arguments de la Turquie dont cette dernière lui avait demandé de rendre compte au paragraphe 7.73.

6.69. La Turquie observe que le **paragraphe 7.80** décrit les arguments avancés par l'Inde devant le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, que le Groupe spécial décrit comme étant analogues aux arguments présentés par la Turquie. Elle conteste vivement cette comparaison et renvoie le Groupe spécial aux paragraphes 52 et 53 de sa réponse à la question n° 35 du Groupe spécial, où elle a examiné les arguments de l'Inde et distingué les faits dans l'affaire *Inde – Cellules solaires* des faits en l'espèce. Elle demande donc que le Groupe spécial reconsidère la teneur de ce paragraphe et qu'au minimum il rende compte de ses arguments établissant une distinction entre la présente affaire et l'affaire *Inde – Cellules solaires*.

¹⁴⁷ En particulier, la Turquie suggère les modifications suivantes (avec une référence à la deuxième communication écrite de la Turquie, paragraphe 52, et aux réponses de la Turquie à la question n° 4 a) du Groupe spécial, paragraphe 18):

7.73. [...] D'après ce qu'il comprend, la position de la Turquie est que le SSI fait plus que simplement fournir un "financement", et elle conteste la tentative de l'Union européenne visant à "réduire le rôle du SSI au simple financement des achats de produits pharmaceutiques effectués par des patients externes". ~~Toutefois, même à supposer que la Turquie ait raison d'affirmer que le SSI fait plus que simplement fournir un financement, elle n'a pas précisé sur quelle autre base, si ce n'est l'acquisition de la propriété, le concept d'"achat" par les pouvoirs publics pourrait être distingué du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux. La Turquie a expliqué que le SSI assurait la fourniture des médicaments aux patients externes et prenait tous les arrangements nécessaires à cette fin: il décide quels médicaments figurent sur la liste de l'annexe 4/A; il fixe les prix publics de ces médicaments; il signe des contrats avec les pharmacies pour garantir la disponibilité et la distribution de ces médicaments dans tout le pays; il approuve la fourniture des médicaments à délivrer aux patients externes par le biais du système Medula et paie la facture qu'il reçoit des pharmacies pour ces médicaments. C'est la combinaison de tous les éléments susmentionnés qui fait que le système turc entre dans le champ de l'article III:8 a). La Turquie a en outre expliqué qu'un système de soins de santé universel dans lequel les autorités publiques contrôlaient tous les aspects de l'achat et de la fourniture de médicaments prescrits aux patients externes entrerait généralement dans le champ de l'article III:8 a), alors que ce ne serait pas le cas d'un système qui était volontaire, n'avait pas une couverture universelle et était financé par les contributions des participants.~~

6.70. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.71. Le Groupe spécial rejette la demande de la Turquie. Les constatations du Groupe spécial au titre de l'article III:8 a) rappellent pour commencer que cette disposition a été interprétée et appliquée dans les affaires *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires*. Au tout début de son raisonnement, le Groupe spécial note au paragraphe 7.63 que le présent différend peut être distingué des différends *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires* dans la mesure où, contrairement à ce qui se passait dans les deux affaires précédentes, les produits dont il est allégué qu'ils sont "achetés" aux fins de l'article III:8 a) et les produits dont il est allégué qu'ils font l'objet d'une discrimination aux fins de l'article III:4 sont les mêmes, c'est-à-dire les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. À cet égard, il inclut un renvoi aux réponses de la Turquie à la première série de questions, paragraphe 29, ainsi qu'à ses réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 51 à 53. Il ne voit aucune raison de répéter cela dans le contexte du paragraphe 7.80. En outre, il ne voit pas la pertinence de ce point pour l'analogie qu'il fait au paragraphe 7.80 entre l'argument de la Turquie et l'argument avancé par la partie défenderesse dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*.

6.72. La Turquie observe que la dernière phrase du **paragraphe 7.84** indique qu'"il n'y a pas de controverse entre les parties sur le fait que les pharmacies acquièrent la propriété des médicaments lorsqu'elles les obtiennent auprès de grossistes, et que les consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes) acquièrent ensuite la propriété des produits pharmaceutiques lorsqu'ils les obtiennent auprès des pharmacies de détail". Elle estime que, dans la mesure où le Groupe spécial assimile la notion de propriété au concept d'"achat", cette phrase doit être modifiée. De fait, elle a expliqué à plusieurs reprises tout au long de la procédure du Groupe spécial qu'il n'y avait pas d'achat par les patients des médicaments inclus dans l'annexe 4/A. À cet égard, elle se réfère en particulier aux paragraphes 202, 210, 236 de sa première communication écrite ainsi qu'aux paragraphes 77 à 79 de sa deuxième communication écrite.

6.73. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.74. Le Groupe spécial comprend que la Turquie a constamment fait valoir qu'il n'y avait pas d'"achat" par les patients des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Il ne considère pas que le paragraphe 7.84, tel qu'il est actuellement formulé, donne à penser que la Turquie convient qu'il y a un "achat" par les patients des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Il apparaît que la préoccupation de la Turquie est que, dans la mesure où le Groupe spécial assimile la notion de propriété au concept d'"achat", il s'ensuit que, lorsque celui-ci indique que la Turquie ne conteste pas que les consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes) acquièrent la propriété des produits pharmaceutiques lorsqu'ils les obtiennent auprès des pharmacies de détail, cela revient à dire que la Turquie ne conteste pas que les consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes) "achètent" des produits pharmaceutiques lorsqu'ils les obtiennent auprès des pharmacies de détail. Selon le Groupe spécial, cela n'a tout simplement aucune logique. Par conséquent, le Groupe spécial ne voit aucune raison de modifier le paragraphe 7.84.

6.75. La Turquie observe qu'au **paragraphe 7.86** le Groupe spécial indique que l'absence d'un droit de prendre matériellement possession des marchandises indique clairement que l'entité qui paie ces marchandises n'a acquis aucun droit de propriété sur celles-ci. Le Groupe spécial ajoute que "[c]'est particulièrement vrai lorsque les marchandises en question sont des marchandises qui peuvent librement être transportées et stockées, comme les produits pharmaceutiques". La Turquie demande au Groupe spécial d'ajouter une note de bas de page, à la fin de cette phrase, qui explique ses arguments concernant la nature des marchandises. Elle se réfère à cet égard au paragraphe 208 de sa première communication écrite et aux paragraphes 5, 63 et 64 de sa deuxième communication écrite.

6.76. Bien qu'elle ne s'oppose pas à des citations plus détaillées des communications de la Turquie (pour autant que celles-ci n'aillent pas au-delà de la teneur des extraits cités des communications de la Turquie), l'Union européenne n'approuve pas la proposition spécifique de la Turquie car celle-ci substitue le propre avis de la Turquie sur le rôle du SSI aux constatations du Groupe spécial.

6.77. Le Groupe spécial comprend la préoccupation de la Turquie concernant le paragraphe 7.86 comme étant la déclaration selon laquelle les produits pharmaceutiques "peuvent librement être transporté[s] et stocké[s]". Cependant, le propos de cette phrase est que les produits pharmaceutiques sont par nature des marchandises qui peuvent être librement transportées et stockées en ce sens qu'il n'y a pas de limites physiques, logistiques ou pratiques restreignant leur transport et leur stockage comme celles qui peuvent exister pour certains autres types de marchandises – par exemple l'électricité. Le Groupe spécial ne veut pas dire par là que les produits pharmaceutiques sont des produits non réglementés pouvant être librement achetés et vendus par n'importe qui, et/ou qu'il n'existe pas de limitations juridiques et réglementaires concernant la façon dont ils sont transportés et stockés. Pour éviter tout malentendu sur le sens qu'il souhaitait donner à ce propos, il a ajouté une note de bas de page pour clarifier ce propos et citer le paragraphe 5 de la deuxième communication écrite de la Turquie.

6.78. L'Union européenne propose d'ajouter les termes "pouvoirs publics" avant le mot "propriété" dans la dernière phrase du **paragraphe 7.96**.

6.79. La Turquie ne fait pas objection à cette modification.

6.80. Le Groupe spécial a procédé à la révision demandée par l'Union européenne.

6.81. La Turquie observe que le **paragraphe 7.99** examine la pertinence du degré du contrôle exercé par le SSI sur les pharmacies de détail en ce qui concerne la délivrance des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Elle considère que la deuxième phrase de ce paragraphe, qui qualifie son argument concernant cette question, restreint indûment le champ de son argument parce qu'elle n'a pas uniquement fait valoir que le SSI "donn[ait] des instructions" et "des directives" aux pharmacies sur ce qu'elles devaient faire. Elle a également signalé, aux paragraphes 104 à 107 de sa première communication écrite et aux paragraphes 27, 30, 48, 49 et 82 à 85 de sa deuxième communication écrite, que les pharmacies de détail étaient des fournisseurs de services de santé primaires régis par le droit turc et avaient des obligations en matière de fourniture de produits pharmaceutiques. Elle demande donc au Groupe spécial d'en rendre compte en ajoutant une phrase supplémentaire à la fin du paragraphe 7.99 indiquant qu'elle a souligné que les pharmacies de détail étaient des fournisseurs de services de santé primaires régis par le droit turc et avaient des obligations en matière de fourniture de produits pharmaceutiques.¹⁴⁸

6.82. L'Union européenne ne s'oppose pas à ce qu'il y ait davantage de citations des communications de la Turquie (pour autant que celles-ci n'aillent pas au-delà de la teneur des extraits cités des communications de la Turquie). Toutefois tout ajout devrait être fait dans la première partie du paragraphe, dans laquelle sont examinés les arguments de la Turquie, et inclure une référence aux arguments correspondants de l'Union européenne.

6.83. Le Groupe spécial considère que les paragraphes 7.92 à 7.103 de son rapport examinent en détail l'argument de la Turquie selon lequel même si le SSI n'"achète" pas lui-même les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, il y a quand même un "achat" visé par

¹⁴⁸ En particulier, la Turquie demande que le paragraphe 7.99 soit modifié comme suit (avec une référence à la première communication écrite de la Turquie, paragraphes 104 à 107; à la deuxième communication écrite de la Turquie, paragraphes 27, 30, 48, 49 et 82 à 85):

7.99. Les parties ont présenté des arguments détaillés sur la mesure dans laquelle le SSI contrôlait les actions des pharmacies de détail. La Turquie fait essentiellement valoir que le SSI contrôle tous les éléments concernant l'action de se procurer et la distribution des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, à commencer par le choix des produits pharmaceutiques qui sont inclus dans cette liste, le prix de ces produits à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement, y compris le "prix public" facturé au SSI, et la façon dont les produits sont délivrés aux patients. L'Union européenne n'est pas du même avis et fait valoir que les pharmacies de détail commandent et achètent librement leurs produits pharmaceutiques à des grossistes (également des entités privées) dans le cadre d'un contrat de vente privé, détiennent et gèrent seules leurs stocks (y compris en détenant les droits de propriété afférents) et supportent les risques associés à leurs stocks, sans intervention du SSI. Les parties avancent ces arguments en lien avec la question de savoir s'il est correct de dire que les pharmacies "agissent au nom" du SSI. **La Turquie a souligné que les pharmacies de détail étaient des fournisseurs de services de santé primaires régis par le droit turc et avaient des obligations en matière de fourniture de produits pharmaceutiques.**

l'article III:8 a) parce que les pharmacies de détail privées "agissent au nom" du SSI et, dans cette mesure, sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a). Selon lui, la Turquie n'a pas expliqué de façon adéquate le but visé par l'ajout de la phrase en question au paragraphe 7.99. D'après ce que le Groupe spécial comprend, la préoccupation de la Turquie concernant le paragraphe 7.99, telle qu'elle est exprimée dans son observation, est que ce paragraphe réduit à tort l'argument selon lequel les pharmacies de détail privées "agissent au nom" du SSI avec l'affirmation selon laquelle le SSI "donne des instructions" et "des directives" aux pharmacies sur ce qu'elles doivent faire. Selon le Groupe spécial, cela constitue une interprétation erronée des paragraphes 7.99 et 7.100, considérés dans le contexte du raisonnement développé dans cette section. Par conséquent, le Groupe spécial s'abstient de procéder à la révision suggérée.

6.6 Article III:4 du GATT de 1994

6.84. La Turquie demande que, pour qu'il soit rendu compte avec exactitude de sa position concernant l'allégation de l'Union européenne selon laquelle la mesure de localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, le Groupe spécial ajoute un texte additionnel à la fin du **paragraphe 7.120** qui développe la position de la Turquie.¹⁴⁹

6.85. L'Union européenne ne s'oppose pas à ce qu'il y ait davantage de citations des communications de la Turquie (pour autant que celles-ci n'aillent pas au-delà de la teneur des extraits cités des communications de la Turquie). Toutefois, l'ajout proposé est pour l'essentiel déjà inclus dans le paragraphe 7.119 et, dans le cas où cela serait nécessaire, c'est plutôt ce paragraphe, ou la note de bas de page 467 (note de bas de page 422 du rapport intérimaire), qui devrait être modifié.

6.86. Le Groupe spécial a ajouté le texte proposé par la Turquie à la fin du paragraphe 7.110, dans le contexte de la présentation d'un aperçu global des positions respectives des parties. Selon lui, il est plus approprié de présenter cet exposé de la position de la Turquie à cet endroit, étant donné que le paragraphe 7.120 (de même que les paragraphes qui le précèdent immédiatement) se borne à résumer les arguments des parties tels qu'ils sont énoncés dans leurs communications écrites (avec des arguments ou des exposés additionnels provenant des déclarations orales des parties et de leurs réponses aux questions figurant ailleurs).

6.87. La Turquie demande au Groupe spécial de modifier comme suit le **paragraphe 7.124**: "Le Groupe spécial note que la Turquie convient que la prescription relative à la localisation est une "prescription" aux fins de l'article ~~III:4 et~~ III:8 a)." Elle observe qu'au paragraphe 187 de sa première communication écrite, mentionné dans la note de bas de page relative à cette phrase, elle a uniquement indiqué que la mesure de localisation constituait une "prescription" aux fins de l'article III:8 a).

6.88. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.89. Le Groupe spécial a nuancé la quatrième phrase du paragraphe 7.124 pour indiquer que la Turquie "**sembl[ait] convenir**" que la prescription relative à la localisation était une "prescription"

¹⁴⁹ En particulier, la Turquie demande que le Groupe spécial modifie le paragraphe 7.120 de la manière suivante (avec une référence au paragraphe 46 de la réponse de la Turquie à la question n° 9 du Groupe spécial):

7.120. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne observe que, au-delà de ses arguments concernant l'article III:8 a) du GATT de 1994, la Turquie "ne conteste pas que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994", et qu'"[i]l n'y a donc aucun désaccord sur les principaux éléments de cette disposition: les produits nationaux et les produits importés en cause sont similaires, la prescription relative à la localisation est une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, et cette prescription soumet les produits similaires importés à un traitement moins favorable." **La Turquie explique que, étant donné que l'obligation énoncée à l'article III:4 ne s'applique pas à cette mesure, il n'est pas nécessaire d'examiner les différents éléments de l'article III:4, y compris la question de savoir si la mesure constitue des "lois, ... règlements ou ... prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation ... sur le marché intérieur" ou si cette mesure soumet les produits similaires importés à un "traitement moins favorable".**

aux fins de l'article III:4 et III:8 a), et il a développé la note de bas de page y relative pour donner des précisions sur la base qu'il avait utilisée pour cette évaluation. Il observe que la note de bas de page y relative renvoie au paragraphe 187 et à la note de bas de page 199 y relative de la première communication écrite de la Turquie. La Turquie observe à juste titre que le paragraphe 187 indique uniquement que la mesure de localisation constitue une prescription aux fins de l'article III:8 a), et le Groupe spécial partage son avis selon lequel cette déclaration, considérée isolément, n'étayerait pas la conclusion selon laquelle la Turquie convient que la prescription relative à la localisation est une "prescription" aux fins tant de l'article III:4 que de l'article III:8 a). Cependant, la note de bas de page 199 indique qu'"[i]l apparaît que l'Union européenne convient que la mesure de localisation constitue une "prescription". Voir Union européenne, première communication écrite, paragraphe 160." Le Groupe spécial note que le paragraphe 160 de la première communication écrite de l'Union européenne porte sur le terme "prescription" dans le contexte de l'article III:4. Par conséquent, le recours de la Turquie au paragraphe 160 de la communication de l'Union européenne (faisant valoir que la prescription relative à la localisation est une "prescription" aux fins de l'article III:4) pour établir que l'Union européenne pense comme elle que la prescription relative à la localisation est de même une "prescription" aux fins de l'article III:8 a) implique nécessairement que la Turquie accepte que, si la prescription relative à la localisation est une "prescription" aux fins de l'une ou l'autre de ces dispositions, il s'ensuit qu'elle est aussi une "prescription" aux fins de l'autre disposition. C'est la raison pour laquelle le Groupe spécial a considéré que la Turquie convenait que la prescription relative à la localisation était une "prescription" aux fins tant de l'article III:4 que de l'article III:8 a). À la lumière de l'observation formulée par la Turquie au stade du réexamen intérimaire, le Groupe spécial a ajusté le libellé du paragraphe 7.124 de façon à ce qu'il soit plus nuancé à cet égard.

6.7 Moyen de défense subsidiaire de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994

6.90. **Section 7.4.3:** la Turquie observe que cette section, qui traite de son moyen de défense subsidiaire au titre de l'article XX d) du GATT de 1994, est limitée à trois paragraphes dans lesquels le Groupe spécial indique, sans aucune analyse sous-jacente, qu'il y a un chevauchement entre les arguments présentés par la Turquie et ceux présentés au titre de l'article XX b) et que l'évaluation du Groupe spécial "au regard de l'article XX b) s'applique *mutatis mutandis* à l'analyse du moyen de défense au titre de l'article XX d)". Même si elle ne souscrit pas à la conclusion du Groupe spécial, la Turquie comprend que la phase de réexamen intérimaire ne se prête pas à la reformulation d'une argumentation. Elle considère toutefois qu'il serait approprié que le Groupe spécial résume au moins les arguments présentés par les parties en ce qui concerne l'article XX d) comme il l'a fait dans le cas de l'allégation au titre de l'article XX b) (paragraphe 7.139 à 7.156 du rapport intérimaire).

6.91. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.92. Le Groupe spécial rejette l'affirmation de la Turquie selon laquelle la section 7.4.3 ne fait qu'indiquer, sans aucune analyse sous-jacente, qu'il y a un chevauchement entre les arguments présentés par la Turquie et ceux présentés au titre de l'article XX b) et que l'évaluation du Groupe spécial "au regard de l'article XX b) s'applique *mutatis mutandis* à l'analyse du moyen de défense au titre de l'article XX d)". Comme il est indiqué plus en détail aux paragraphes 7.216 à 7.218 (paragraphe 7.215 à 7.217 du rapport intérimaire), le Groupe spécial explique que l'argument de la Turquie au titre de l'article XX d) "est substantiellement le même" que son argument au titre de l'article XX b), en particulier en ce qui concerne ce que la mesure est "conçue pour" faire; et en outre que, en réponse à cet argument, l'Union européenne "répète les mêmes arguments que ceux qu'elle a avancés dans le contexte de l'étape "conçue pour" au titre de l'article XX b) (paragraphe 7.217). La brièveté de l'analyse du Groupe spécial aux paragraphes 7.216 à 7.218 ne correspond pas à un refus d'examiner les arguments de la Turquie au titre de l'article XX d). Elle correspond plutôt à l'évaluation du Groupe spécial selon laquelle, du fait du chevauchement expliqué aux paragraphes 7.216 à 7.218, il va de soi que l'évaluation du Groupe spécial au titre de l'article XX b) s'applique logiquement *mutatis mutandis* au moyen de défense de la Turquie au titre de l'article XX d). Dans ces circonstances, le Groupe spécial ne voit aucune raison de résumer les arguments présentés par les parties en ce qui concerne l'article XX d) comme il l'a fait dans le cas de l'allégation au titre de l'article XX b).

6.8 Article 3.1 b) de l'Accord SMC

6.93. La Turquie indique qu'elle ne voit pas la pertinence de la référence à ses réponses à la première série de questions, paragraphe 79, faite dans la **note de bas de page 692** (note de bas

de page 647 du rapport intérimaire) relative au paragraphe 7.226, et demande donc au Groupe spécial de supprimer cette référence.

6.94. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.95. Le Groupe spécial observe que la partie pertinente de la note de bas de page en question indique que la "Turquie ne conteste pas que le SSI "charge" les pharmacies ou leur "ordonne" d'exécuter la fonction consistant à "fournir des marchandises", à savoir des produits pharmaceutiques, aux patients externes, selon les modalités et conditions qu'il a fixées" et fait référence à la première communication écrite de la Turquie, paragraphe 370, et aux réponses de la Turquie à la première série de questions, paragraphe 79. Il rappelle que la partie pertinente du paragraphe cité de la première communication écrite de la Turquie indiquait qu'"il [pouvait] être considéré que le SSI avait "chargé" les pharmacies ou leur avait "ordonné" de délivrer des produits pharmaceutiques aux patients". Il rappelle que la première série de questions incluait une question adressée à la Turquie présentant l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle "il n'appara[issait] pas que la Turquie contest[ait] l'argument de l'Union européenne selon lequel le SSI "charge[ait]" les pharmacies ou leur "ordonn[ait]", au sens de l'article 1.1 a) 1) iv), d'exécuter la fonction consistant à "fournir des marchandises" (à savoir des médicaments) aux patients externes, selon les modalités et conditions qu'il [avait] fixées." La réponse de la Turquie à cette question est énoncée au paragraphe 79 de ses réponses à la première série de questions. Bien que la réponse de la Turquie n'aborde pas directement cet aspect de la question, le Groupe spécial a estimé qu'elle était suffisamment pertinente pour l'inclure en tant que citation. Il n'est pas convaincu que la note de bas de page devrait être supprimée.

6.9 Article X:1 du GATT de 1994

6.96. La Turquie observe que le **paragraphe 7.250** (paragraphe 7.249 du rapport intérimaire) résume les positions des parties concernant la question de savoir s'il serait approprié que le Groupe spécial formule des constatations additionnelles au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 si l'allégation au titre de l'article III:4 devait être rejetée. Dans la dernière phrase de ce paragraphe, le Groupe spécial qualifie la position de la Turquie à l'égard de l'allégation de l'Union européenne selon laquelle la présente affaire diffère des affaires antérieures dans lesquelles des Groupes spéciaux ont appliqué le principe d'économie jurisprudentielle en ce qui concerne l'allégation au titre de l'article X:1 dans des circonstances semblables. La Turquie laisse entendre qu'il serait plus exact d'inclure le nom de l'affaire que l'Union européenne cherchait à distinguer dans le corps du texte.

6.97. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.98. Le Groupe spécial convient que l'inclusion des noms des différends pertinents dans le corps du texte permettrait d'améliorer la lisibilité du paragraphe 7.250, et a révisé ce paragraphe en conséquence.

6.10 Article XI:1 du GATT de 1994

6.99. La Turquie observe que le **paragraphe 7.260** (paragraphe 7.258 du rapport intérimaire) introduit les positions des parties concernant l'interdiction d'importer alléguée contestée par l'Union européenne. Elle observe que, étant donné qu'elle conteste l'existence de cette mesure, le Groupe spécial utilise l'expression "interdiction d'importer alléguée" au paragraphe 7.266 (paragraphe 7.264 du rapport intérimaire). Elle demande au Groupe spécial d'utiliser systématiquement l'expression "interdiction d'importer alléguée" lorsqu'il fait référence à la mesure contestée par l'Union européenne au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994, tout au long du rapport.

6.100. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.101. Le Groupe spécial ne juge pas nécessaire ni approprié d'insérer le mot "alléguée" après chaque référence à la mesure d'"interdiction de l'importation" figurant dans le rapport pour indiquer que l'existence de cette mesure est contestée par la Turquie. Outre le fait que cela impliquerait d'ajouter le mot "alléguée" jusqu'à 50 fois pour l'"interdiction d'importer", il serait nécessaire d'ajouter le mot "alléguée" plusieurs centaines de fois pour chaque référence à la "prescription relative à la localisation" et à la "mesure de priorisation" – étant donné que l'existence et la teneur précise de ces mesures sont aussi contestées par la Turquie.

6.11 Mesure de priorisation

6.102. La Turquie observe que la **note de bas de page 766** (note de bas de page 722 du rapport intérimaire) relative à la dernière phrase du paragraphe 7.285 (paragraphe 7.283 du rapport intérimaire) inclut une observation laissant entendre qu'elle accepte certains éléments de la position de l'Union européenne sans contester, en tant que question liminaire, que l'Union européenne a indiqué l'existence et la teneur précise de la mesure qu'elle cherche à contester. Afin que sa position soit reflétée avec exactitude, elle demande au Groupe spécial d'ajouter certains termes limitatifs dans la première phrase de la note de bas de page 766.¹⁵⁰

6.103. L'Union européenne ne formule pas d'observations.

6.104. Le Groupe spécial considère que la nuance demandée par la Turquie est déjà implicite dans le texte tel qu'il est actuellement formulé. Cependant, pour éviter tout malentendu sur la position de la Turquie, il a révisé le texte comme le demandait la Turquie.

7 CONSTATATIONS

7.1 Existence et teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente"

7.1.1 Introduction

7.1. Le Groupe spécial commencera par évaluer si l'Union européenne a établi l'existence et la teneur précise de la prescription relative à la localisation, sur la base de la description et de la qualification qu'elle a faites de cette prescription comme étant une "mesure unique et cohérente".

7.2. L'Union européenne conteste une mesure qu'elle désigne comme étant la "prescription relative à la localisation", au moyen de laquelle la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques¹⁵¹ qui sont autrement "exclus" du régime de remboursement turc si des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés.¹⁵² Elle fait valoir que la prescription relative à la localisation est une "mesure unique et cohérente", "[m]algré la diversité des instruments utilisés" dans sa mise en œuvre, parce que les actions individuelles concernant cette prescription sont menées dans le cadre d'une mesure "unique".¹⁵³ Elle affirme que l'"existence et la teneur précise" de la prescription relative à la localisation ne sont "pas contestées"; les autorités turques elles-mêmes mentionnent ces actions individuelles comme faisant partie d'une unique prescription relative à la localisation, et la Turquie souscrit aux "principaux éléments factuels" de la prescription relative à la localisation tels qu'ils sont décrits par l'Union européenne.¹⁵⁴ En outre, l'Union européenne considère qu'elle a

¹⁵⁰ En particulier, la Turquie demande au Groupe spécial de modifier la note de bas de page comme suit:

Dans la mesure où l'Union européenne a démontré l'existence et la teneur précise de la mesure, la Turquie ne conteste pas les arguments de l'Union européenne selon lesquels des produits nationaux et importés qui sont des "produits similaires" pourront être ou seront affectés par la distinction fondée sur l'origine dans le cadre de la mesure de priorisation (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 366 à 369), et selon lesquels la mesure est une mesure "affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur" (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 372 à 375).

¹⁵¹ Les communications des parties font diversement référence aux termes "pharmaceutical products" et "pharmaceuticals" (traduits dans les deux cas par "produits pharmaceutiques" en français) et aux termes "medicines" et "drugs" (traduits dans les deux cas par "médicaments" en français). Il en est de même pour les documents et instruments pertinents de la Turquie qui sont cités tout au long du présent rapport. Bien que la gamme des "produits pharmaceutiques" en cause en l'espèce ne soit pas strictement limitée aux médicaments, le Groupe spécial estime que les variations terminologiques ne posent pas de problème et, à l'instar des parties, utilise ces termes de manière interchangeable. De même, il considère que cela ne pose pas de problème que les parties utilisent des termes différents pour indiquer que les produits pharmaceutiques sont "fabriqués localement", "produits localement", "fabriqués dans le pays" ou "produits dans le pays".

¹⁵² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 6 et 7; demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5.

¹⁵³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 60.

¹⁵⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 60 à 66; deuxième communication écrite, paragraphes 31 à 34; et déclaration liminaire, paragraphes 6 et 8.

"expliqué de façon très détaillée [la prescription relative à la localisation] sur la base de nombreux éléments de preuve".¹⁵⁵

7.3. La Turquie estime que le Groupe spécial devrait rejeter toutes les allégations de l'Union européenne concernant la "mesure de localisation"¹⁵⁶ parce que l'Union européenne n'a pas établi la "teneur précise" et/ou l'"existence" de cette mesure.¹⁵⁷ Elle fait valoir que l'Union européenne, après avoir qualifié la mesure de "mesure unique et cohérente", "fondée sur des ... "plans" ... et "divers instruments et outils"" mettant en œuvre une politique de localisation dans le secteur pharmaceutique, conteste une "mesure unique composée de plusieurs instruments différents". Pour cette raison, elle affirme que l'Union européenne était tenue d'indiquer et d'expliquer quels étaient les instruments et outils qui composaient la mesure de localisation et comment ils fonctionnaient ensemble. Selon la Turquie, puisqu'elle ne l'a pas fait, l'Union européenne n'a donc pas établi l'"existence" et la "teneur précise" de la mesure de localisation.¹⁵⁸ La Turquie affirme également qu'on ne voit toujours "pas clairement" d'après la description faite par l'Union européenne de la mesure de localisation "quels sont les composants qui "font partie de" [cette] mesure".¹⁵⁹

7.1.2 Dispositions pertinentes

7.4. Même si le Mémoire d'accord ne définit pas le concept de "mesure"¹⁶⁰, il est bien établi que, en principe, tout acte ou omission imputable à un Membre de l'OMC peut être une "mesure" aux fins d'une procédure de règlement des différends.¹⁶¹ Par conséquent, une large gamme de mesures peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure de règlement des différends à l'OMC.¹⁶²

7.5. Dans tous les différends portés devant l'OMC, les plaignants doivent prouver l'existence des mesures en cause. La manière dont une mesure est décrite, qualifiée et contestée par un plaignant

¹⁵⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 27 à 30 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108); déclaration liminaire, paragraphes 6 et 8.

¹⁵⁶ Comme il a été noté plus haut dans la partie descriptive du rapport, la Turquie désigne la prescription relative à la localisation sous le nom de "mesure de localisation" (voir la note de bas de page 71). Le Groupe spécial souscrit à l'interprétation de la Turquie selon laquelle "la mesure contestée par l'Union européenne n'est pas seulement la "prescription" imposée, d'après les allégations, par la Turquie aux producteurs étrangers qui exige qu'ils localisent leur production de certains produits pharmaceutiques en Turquie, mais aussi les conséquences de l'engagement de localisation ou de l'absence d'un tel engagement". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 117) Il n'y a pas de désaccord entre les parties à cet égard. Le Groupe spécial partage aussi le point de vue de la Turquie selon lequel la mesure contestée par l'Union européenne aurait également pu être désignée sous le nom de "mesure de localisation". Cependant, il ne considère pas que le fait de désigner la mesure contestée sous le nom de "prescription relative à la localisation" implique une interprétation plus restrictive de ce qu'est la mesure contestée ou de ses conséquences et il ne voit donc aucune raison de s'écarter de la terminologie employée par l'Union européenne.

¹⁵⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 116 à 121.

¹⁵⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 119 à 121; deuxième communication écrite, paragraphes 38 et 39; réponses à la première série de questions, paragraphes 11 et 14; et réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 26 et 29.

¹⁵⁹ Turquie, réponses à la deuxième série de questions du Groupe spécial, paragraphe 27.

¹⁶⁰ L'article 3:3 du Mémoire d'accord fait référence à la réduction des avantages du fait de "mesures" prises par un autre Membre. L'article 6:2 du Mémoire d'accord exige que la demande d'établissement d'un groupe spécial indique les "mesures spécifiques en cause". Cette indication est l'un des deux aspects de la "question portée devant l'ORD", laquelle constitue la base du mandat d'un groupe spécial au titre de l'article 7:1 du Mémoire d'accord. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 125 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 69 à 76))

¹⁶¹ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.122 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 81); *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.100.

¹⁶² Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.122; *Guatemala – Ciment I*, note de bas de page 47 relative au paragraphe 69; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 794; et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 et 5.110. Dans le même ordre d'idées, l'Organe d'appel s'est référé à la "nature générale du droit des Membres", au titre de l'article 3:2 du Mémoire d'accord, de recourir au règlement des différends pour préserver leurs droits et leurs obligations. (Rapport de l'Organe d'appel *UE – Biodiesel (Argentine)*, paragraphe 6.228 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 89))

donnera des indications sur le type d'éléments de preuve qu'un plaignant est tenu de présenter et sur les éléments qu'il doit prouver afin d'établir l'existence de la mesure contestée.¹⁶³ Pour chaque mesure, un plaignant doit établir que celle-ci est imputable au défendeur et indiquer la teneur précise de la mesure contestée, pour autant que cette teneur soit l'objet des allégations formulées.¹⁶⁴ Il peut être tenu de démontrer d'autres éléments, en fonction des caractéristiques particulières ou de la nature de la mesure contestée.¹⁶⁵

7.6. Dans de nombreux différends, les plaignants ont contesté des mesures "uniques" comprenant de multiples composants, éléments ou instruments.¹⁶⁶ Dans certains de ces différends, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont dû examiner si la mesure contestée constituait une mesure "unique" distincte de ses éléments constitutifs. En plus d'être pertinente pour la question de savoir si le plaignant a établi l'existence de la mesure contestée, une qualification correcte de la ou des mesures en cause (en tant que mesures "uniques" ou distinctes, ou d'une autre manière) permet aux groupes spéciaux de formuler des constatations qui aident l'ORD à faire des "recommandations et [à] prendre des décisions suffisamment précises" pour que les différends portés devant l'OMC soient résolus efficacement.¹⁶⁷

7.7. Dans des affaires où l'existence d'une mesure "unique" comprenant de multiples composants était contestée¹⁶⁸, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont généralement examiné trois facteurs principaux¹⁶⁹: i) la manière dont le plaignant avait présenté sa ou ses allégations en ce qui concerne les éléments constitutifs¹⁷⁰; ii) la position du défendeur¹⁷¹; et iii) la manière dont les composants

¹⁶³ Rapports de l'Organe d'appel *États Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.123; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 à 5.110.

¹⁶⁴ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.104. Pour ce qui est de l'obligation d'établir la teneur précise de la mesure contestée, l'examen d'un groupe spécial est éclairé par la description donnée par le plaignant de la mesure alléguée, y compris de ses "éléments constitutifs" et des "caractéristiques qui [la] définissent", qui est étayée par des arguments et des éléments de preuve. (Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.117, 5.118 et 5.124; *Russie – Matériels ferroviaires*, paragraphes 5.234 et 5.236)

¹⁶⁵ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.104 et 5.108; *États-Unis – Papier supercalandré*, paragraphe 5.17.

¹⁶⁶ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphes 8.82 à 8.87, 8.130 et 8.131; *Turquie – Riz*, paragraphes 7.273, 7.280 et 7.281; *États-Unis – EPO*, paragraphes 7.35 et 7.44 à 7.61; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphes 7.25 à 7.27; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.221 à 6.231; *Indonésie – Poulet*, paragraphes 7.618, 7.619, 7.624 et 7.664 à 7.688; *Colombie – Textiles*, paragraphes 7.270 à 7.274, 7.343 et 7.344; *Russie – Matériels ferroviaires*, paragraphes 5.229, 5.243 et 5.249; et *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.24 à 7.28. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 1.3; *États-Unis – Thon II (Mexique) (article 21:5 – Mexique)*, paragraphes 7.1 et 7.13 à 7.21; et *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.124, 5.130 et 5.131.

¹⁶⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – EPO*, paragraphes 7.47 et 7.48. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.59 à 7.63 et 7.68; *Chine – Terres rares*, paragraphes 7.41, 7.235, 8.1.a, 8.6.a et 8.11.a pour les cas dans lesquels des groupes spéciaux ont considéré les mesures contestées comme des "mesures uniques", bien que cette expression n'ait pas été employée, aux fins de ces constatations.

¹⁶⁸ Le Groupe spécial utilise le terme "composants" pour se référer aux éléments constitutifs d'une mesure "unique" qui constituent la teneur de cette mesure. Certains groupes spéciaux antérieurs ont utilisé les termes "instruments", "prescriptions" ou "mesures" pour se référer aux éléments constitutifs d'une mesure unique.

¹⁶⁹ Voir les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – EPO*, paragraphe 7.50; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.222; le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, note de bas de page 541 relative au paragraphe 5.108.

¹⁷⁰ La qualification par un plaignant de la mesure contestée comme étant une "mesure unique" constitue généralement, mais pas nécessairement, le point de départ de l'analyse du groupe spécial. Voir les rapports des Groupes spéciaux *Chine – Terres rares*, paragraphes 7.41, 7.235, 8.1.a, 8.6.a et 8.11.a; *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.59 à 7.63 et 7.68.

¹⁷¹ Dans certaines affaires, il n'y a pas de controverse entre les parties sur le fait que de multiples composants peuvent être analysés en tant que mesure "unique". Par exemple, dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, les deux parties sont convenues que le "régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque" en cause devrait être considéré comme une mesure unique. (Rapports du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.26)

fonctionnaient et étaient liés les uns aux autres pour déterminer s'ils étaient "autonomes ou indépendants", ou plus "interdépendants" et intégrés.¹⁷²

7.8. Pour examiner la relation entre les différents composants d'une mesure "unique", des groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont également examiné le statut juridique de ces composants, l'incidence de la relation qui existait entre eux sur leur fonctionnement, tout lien juridique sur le fond (par exemple une législation de mise en œuvre, des indications interprétatives ou certaines pratiques) et toute relation avec une politique ou un cadre global, ou toute contribution à une telle politique ou à un tel cadre, lorsque l'existence d'une telle politique est alléguée.¹⁷³ De fait, lorsqu'il a fait référence aux trois facteurs principaux susmentionnés, l'Organe d'appel a indiqué qu'"un plaignant qui contest[ait] une mesure unique composée de plusieurs instruments différents aur[ait] normalement besoin de présenter des éléments de preuve montrant comment les différents composants fonctionn[aient] ensemble dans le cadre d'une mesure unique et comment une mesure unique exist[ait] en étant distincte de ses composants".¹⁷⁴

7.9. Lorsqu'ils ont analysé des mesures "uniques", certains groupes spéciaux ont examiné si certains instruments constituaient des mesures distinctes, ou seulement des éléments de preuve concernant les mesures et leurs composants. Par exemple, dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, le Groupe spécial a examiné certaines mesures consistant en des prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux (PTEN) qui exigeaient des exploitants d'énergie solaire qu'ils achètent ou utilisent des cellules solaires ou des modules solaires d'origine nationale (indiens) pour conclure et maintenir certains accords d'achat d'énergie. Ces mesures PTEN étaient énoncées, reproduites, ou autrement reflétées dans une série de documents. Ce groupe spécial devait donc décider si les documents qui reflétaient les mesures PTEN constituaient eux-mêmes des mesures distinctes.¹⁷⁵ Dans son analyse, il s'est référé au libellé de la demande d'établissement d'un groupe spécial des États-Unis, aux communications présentées par les parties tout au long de la procédure et à l'interdépendance des documents sous-tendant chaque mesure PTEN. Pour chacune des trois "tranches", ces facteurs plaident tous en faveur d'un traitement de la mesure PTEN en tant que mesure unique reflétée ou incorporée dans les divers documents. Les documents et instruments sous-jacents n'ont pas été considérés comme des mesures distinctes.¹⁷⁶

7.1.3 Principaux arguments des parties

7.10. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne explique la prescription relative à la localisation en se référant: i) à ses caractéristiques et objectifs généraux; ii) aux raisons pour lesquelles elle constitue une "mesure unique et cohérente"; iii) au dispositif institutionnel; iv) au processus et aux "phases" de la localisation; v) à sa mise en œuvre en général; vi) à sa mise en

¹⁷² Des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel ont examiné si les composants fonctionnaient "isolément", s'ils avaient une "existence fonctionnelle" qui leur était propre, s'ils faisaient quelque chose "indépendamment" pour "donner lieu indépendamment à une violation des règles de l'OMC" ou s'ils avaient un "statut autonome". Dans l'affaire *Indonésie – Poulet*, le Groupe spécial a considéré que la "coexistence dans le même instrument juridique" ou une "relation entre des instruments juridiques différents" n'était pas suffisante pour qu'il soit présumé que les composants fonctionnaient comme une mesure unique, "en particulier" lorsqu'ils fonctionnaient isolément. En fait, un groupe spécial doit examiner si les composants sont "interdépendant[s] en ce qui concerne l'incidence générale évaluée". (Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Poulet*, paragraphes 7.664 à 7.688).

¹⁷³ Par exemple, dans l'affaire *CE – Produits dérivés du phoque*, le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont traité le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque (un Règlement de base et un Règlement d'application portant application du Règlement de base) comme une mesure unique. Les Règlements fonctionnaient "conjointement pour régir l'importation et la mise sur le marché de l'UE des produits dérivés du phoque". En outre, le Règlement d'application ne "fonctionn[ait] pas de façon autonome" étant donné qu'il avait été adopté pour appliquer le Règlement de base. (Rapports du Groupe spécial *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 7.26). Dans l'affaire *Indonésie – Poulet*, l'absence d'interdépendance structurelle entre les mesures constitutives, chacune pouvant être supprimée sans que cela affecte les autres mesures constitutives, a été réducteur pour l'existence d'une mesure "unique". (Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Poulet*, paragraphes 7.664 à 7.688) Au sujet de la relation entre les composants et les politiques, voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.126, et 5.129 à 5.132; *États-Unis – Thon II (Mexique)* (article 21:5 – Mexique), paragraphe 7.16; et le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Poulet*, paragraphes 7.664 à 7.688.

¹⁷⁴ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108 et note de bas de page 451 relative au paragraphe 5.108 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.144; *États-Unis – EPO*, paragraphe 7.50).

¹⁷⁵ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.24 à 7.28.

¹⁷⁶ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.28.

œuvre suivant différentes "phases"; et vii) à son application à des entreprises données et à leurs produits.¹⁷⁷ Selon elle, la prescription relative à la localisation est une "mesure unique et cohérente" parce que "[m]algré la diversité des instruments utilisés, et malgré le fait qu'une grande partie de la mise en œuvre détaillée de la prescription relative à la localisation se fait dans le cadre de communications bilatérales entre les autorités turques et les entreprises pharmaceutiques individuelles, il ne fait pas de doute que toutes ces actions sont menées dans le cadre d'une unique prescription relative à la localisation, dans le but d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus."¹⁷⁸ L'Union européenne ajoute que "bon nombre des instruments juridiques et documents pertinents font expressément référence, par exemple, au Dixième Plan de développement 2014-2018 et au Plan d'action du 64^{ème} gouvernement", et indique que les autorités turques "ont souligné à maintes reprises que la prescription relative à la localisation était une mesure unique, cohérente, et que les actions individuelles telles que les annonces concernant le retrait de certains produits de la liste de remboursement étaient menées dans le cadre de cette mesure".¹⁷⁹

7.11. La Turquie répond que l'Union européenne n'a pas "indiqu[é] ... précisément les composants de la mesure ni *a fortiori* ... présent[é] des éléments de preuve montrant comment ces composants fonctionn[ent] ensemble dans le cadre d'une mesure unique".¹⁸⁰ Selon elle, l'Union européenne allègue que la politique de localisation est "fondée sur ... "divers instruments et outils"" et conteste donc une mesure unique "composée de plusieurs instruments différents", y compris des plans et autres instruments"¹⁸¹, sans toutefois indiquer précisément ces instruments et outils ni expliquer quels "instruments et outils" constituent à proprement parler les composants de la prescription relative à la localisation ou comment ces composants fonctionnent ensemble.¹⁸² Selon elle, cette indication et cette explication sont essentielles pour établir la "teneur précise" de la mesure et ont des conséquences importantes pour une partie des allégations.¹⁸³ Selon la Turquie, ce n'est pas à elle, en tant que partie défenderesse, de deviner quels sont, parmi les éléments mentionnés par l'Union européenne dans sa première communication écrite, ceux qui constituent les "instruments juridiques qui font partie de [la prescription relative à la localisation], ou lui donnent effet", et qui, de ce fait, constituent des composants de la mesure; au contraire, c'est au plaignant d'établir l'existence et la teneur précise de la mesure qu'il conteste et, par conséquent, c'est à cette partie d'indiquer précisément les instruments juridiques qui font partie de cette mesure ou lui donnent effet.¹⁸⁴ La Turquie dit que, "étant donné que l'Union européenne ne l'a pas fait, elle n'a pas démontré l'existence ni la teneur précise de la mesure".¹⁸⁵

7.12. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne indique qu'elle a "expliqué de façon très détaillée, sur la base de nombreux éléments de preuve quels étaient les composants de la mesure et les relations qui existaient entre eux" et qu'"on ne voit pas très bien d'après la communication de la Turquie quel type d'explication elle souhaite, ni ce qui, selon elle, fait défaut".¹⁸⁶ S'agissant du critère juridique applicable, l'Union européenne affirme qu'"un plaignant n'a pas l'obligation d'énumérer ou de qualifier séparément chacun des "composants" d'une mesure, ni d'expliquer comment chacun d'entre eux est lié à tous les autres", et que la Turquie fait erreur dans la mesure où elle interprète le rapport de l'Organe d'appel concernant le différend *Argentine – Mesures à l'importation* comme étayant une telle obligation.¹⁸⁷ Selon elle, la question dans cette affaire était de savoir si plusieurs "composants" avaient un lien suffisant ou fonctionnaient ensemble, de sorte qu'ils pouvaient être décrits comme une mesure unique et non comme plusieurs mesures *différentes*. En revanche, "la question de l'explication de la façon dont différents composants d'une mesure fonctionnent ensemble ne se pose pas en l'espèce, car ... il n'est pas contesté que la prescription relative à la localisation existe en tant que mesure à part entière et que les divers

¹⁷⁷ Union européenne, première communication écrite, section 2.2.2.

¹⁷⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 60.

¹⁷⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 60. Voir aussi Union européenne, première communication écrite, paragraphe 62.

¹⁸⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 120. Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 119 (citant les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108).

¹⁸¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 119 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108).

¹⁸² Turquie, première communication écrite, paragraphe 120.

¹⁸³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 120.

¹⁸⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 121.

¹⁸⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 121.

¹⁸⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 27.

¹⁸⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 28.

éléments cités par l'UE font partie de cette mesure ou de sa mise en œuvre."¹⁸⁸ Selon l'Union européenne, bien que les parties ne s'entendent pas sur un certain nombre d'aspects factuels ni sur la qualification juridique de la mesure, "l'existence et la teneur précise de la prescription relative à la localisation ne sont en fait pas contestées".¹⁸⁹

7.13. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie réaffirme qu'elle "conteste le fait que l'Union européenne a désigné la mesure de localisation comme étant une mesure unique et cohérente, fondée sur un certain nombre de plans, d'instruments ou d'outils mais n'a pas indiqué précisément ces instruments et ces outils".¹⁹⁰ Elle dit qu'elle n'a pas à deviner "quels instruments constituent les composants de la mesure contestée par l'Union européenne" et que, du fait que ces instruments ne sont pas indiqués précisément, "la mesure contestée devient une cible mobile."¹⁹¹ Selon elle, "cela est particulièrement pertinent dans le contexte de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994, dans laquelle l'Union européenne a affirmé que les instruments juridiques qui faisaient partie de la prescription relative à la localisation, ou lui donnaient effet, n'avaient pas tous été publiés dans les moindres délais".¹⁹² La Turquie indique que l'Union européenne "aurait dû indiquer les instruments et outils spécifiques qui, selon elle, [faisaient] partie de la mesure de localisation ou lui donn[ai]ent effet" et que, étant donné qu'elle ne l'a pas fait, "l'Union européenne n'a pas indiqué la teneur et la portée précises de la mesure qu'elle conteste".¹⁹³

7.1.4 Évaluation du Groupe spécial

7.14. Le Groupe spécial rappelle que la manière dont la prescription relative à la localisation est décrite, qualifiée et contestée par l'Union européenne donne des indications sur le type d'éléments de preuve que l'Union européenne est tenue de présenter et sur les éléments qu'elle doit prouver afin d'établir l'existence de la prescription relative à la localisation.¹⁹⁴ Pour évaluer si la prescription relative à la localisation est une mesure "unique", le Groupe spécial fera référence à la manière dont l'Union européenne a présenté ses allégations (y compris la teneur de la mesure), à la position de la Turquie sur cette question et à la manière dont les différents composants fonctionnent et sont liés les uns aux autres, y compris, le cas échéant, leur relation avec une politique ou un cadre global.¹⁹⁵ Il adopte une approche globale pour analyser ces éléments et pour examiner si l'Union européenne a établi l'existence et/ou la teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique".¹⁹⁶

7.15. S'agissant tout d'abord de la manière dont l'Union européenne a qualifié et décrit la teneur de la mesure qu'elle conteste, le Groupe spécial rappelle que la demande d'établissement d'un groupe spécial qu'elle a présentée indique les trois mesures en cause en l'espèce comme étant i) la prescription relative à la localisation; ii) l'interdiction d'importer des produits localisés; et iii) la mesure de priorisation. La demande d'établissement d'un groupe spécial énumère ensuite 28 instruments juridiques ou autres types de documents différents, et indique en préambule que les 3 mesures "sont mises en place et attestées par, entre autres choses, les instruments juridiques et autres ci-après, et sont mises en œuvre et appliquées au moyen de ces instruments, pris séparément ou combinés de quelque façon que ce soit".¹⁹⁷ La demande d'établissement d'un groupe spécial est ensuite divisée en trois sections, consacrées chacune à l'une des mesures. Ces sections contiennent,

¹⁸⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 29.

¹⁸⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 31. L'Union européenne présente des exemples de la manière dont, selon elle, la Turquie explique que la prescription relative à la localisation est fondée sur le droit turc, et des principaux éléments factuels de cette prescription auxquels, selon elle, la Turquie souscrit. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 32 et 33)

¹⁹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 38.

¹⁹¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

¹⁹² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

¹⁹³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

¹⁹⁴ Rapports de l'Organe d'appel *États Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.123; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 à 5.110.

¹⁹⁵ Voir les rapports des Groupes spéciaux *États Unis – EPO*, paragraphe 7.50; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.222.

¹⁹⁶ Voir aussi l'approche globale suivie par le Groupe spécial et confirmée par l'Organe d'appel en ce qui concerne la teneur précise de la mesure PLC et son fonctionnement en tant que mesure unique dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*. (Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.133, 5.164 (citant les rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.119)

¹⁹⁷ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 1.

quant à elles, une sous-section intitulée "Indication de la mesure spécifique en cause" qui présente une description explicative de la mesure contestée pertinente.¹⁹⁸

7.16. La description explicative de la prescription relative à la localisation figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial fait référence à la mesure au singulier, et décrit la mesure contestée de la manière suivante:

[L]a Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques. Si de tels engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés par les autorités turques ou ne sont pas respectés, les produits pharmaceutiques concernés sont exclus du régime de remboursement des produits pharmaceutiques vendus par les pharmacies aux patients administré par le système de sécurité sociale de la Turquie (le "régime de remboursement").¹⁹⁹

7.17. Sur la base de ce qui précède, le Groupe spécial comprend que l'Union européenne définit la prescription relative à la localisation comme étant une mesure composite, comprenant deux éléments, en vertu de laquelle i) la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques, et ii) dans les cas où des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI.²⁰⁰ Cela constitue, selon lui, la description et la qualification de la mesure, qui indiquent la teneur précise de la mesure qui doit être établie de manière suffisante au moyen d'éléments de preuve. La déclaration de l'Union européenne selon laquelle cette mesure est "mise[] en place et attestée[] par [divers instruments juridiques et documents], et [est] mise[] en œuvre et appliquée[] au moyen de" ces derniers confirme qu'il est fait référence aux instruments juridiques et documents dans le but d'attester l'existence de la mesure (telle qu'elle est décrite ci-dessus) et d'expliquer les moyens par lesquels elle est mise en place. Selon le Groupe spécial, cette déclaration ainsi que d'autres similaires n'ont pas pour effet d'assimiler les instruments et documents énumérés à la teneur de la mesure elle-même. En fait, elles visent à fournir des preuves et des explications. Par conséquent, la description de la teneur de la prescription relative à la localisation est entièrement indépendante des instruments au moyen desquels cette mesure est attestée et mise en œuvre.

7.18. Cette conclusion est étayée par le fait que l'Union européenne ne fait en réalité référence à aucun instrument juridique ou document dans la description explicative de la prescription relative à la localisation figurant dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Elle est également renforcée par la manière dont l'Union européenne fait référence à la mesure, et à ses instruments connexes, dans ses communications. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne décrit la prescription relative à la localisation en des termes identiques ou similaires à ceux de sa demande d'établissement d'un groupe spécial.²⁰¹ Bien que l'Union européenne fasse plusieurs fois référence à des "instruments", aucune de ces références ne gomme la distinction entre ce en quoi consiste la mesure en cause, d'une part, et la manière dont cette mesure est attestée, mise en œuvre et/ou appliquée (à savoir au moyen de divers instruments), d'autre part. Au contraire, les références en question renforcent cette distinction. Par exemple, l'Union européenne fait référence à des instruments qui "mettent en œuvre" une "politique de localisation"²⁰², "définissent" les processus et les phases de la prescription relative à la localisation²⁰³, "régissent" le système de remboursement²⁰⁴, "imposent" la prescription relative à la localisation²⁰⁵ et "donnent effet à"²⁰⁶ cette prescription. Ces déclarations servent à distinguer ce en quoi consiste la mesure, d'une part, et les instruments juridiques et documents au moyen desquels cette mesure est attestée et mise en œuvre, d'autre part.

7.19. Le Groupe spécial examine à présent plus spécifiquement la question de savoir comment l'Union européenne a présenté ses arguments sur le point de savoir si la prescription relative à la

¹⁹⁸ Voir aussi la décision préliminaire du Groupe spécial, paragraphe 3.8.

¹⁹⁹ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5.

²⁰⁰ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5.

²⁰¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1, 6 et 7.

²⁰² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 39, 58, 60 et 256.

²⁰³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 76.

²⁰⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 192.

²⁰⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 231.

²⁰⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 249.

localisation (telle qu'elle est décrite plus haut) pouvait être examinée comme une "mesure unique" aux fins de ses constatations. Il rappelle que, dans sa première communication écrite, l'Union européenne fait référence à la prescription relative à la localisation comme étant une "mesure unique et cohérente" mise en œuvre "au moyen de divers instruments et outils".²⁰⁷ L'Union européenne répète sa description de la prescription relative à la localisation en utilisant des termes identiques ou similaires à ceux de sa demande d'établissement d'un groupe spécial²⁰⁸, avant de décrire plus en détail les caractéristiques et objectifs généraux de la prescription relative à la localisation, le dispositif institutionnel ainsi que les processus et phases de sa mise en œuvre pratique.²⁰⁹ Elle explique également pourquoi, "[m]algré la diversité des instruments utilisés ... il ne fait pas de doute que toutes ces actions sont menées dans le cadre d'une unique prescription relative à la localisation".²¹⁰ Le Groupe spécial note que l'Union européenne présente également la prescription relative à la localisation comme une mesure "unique" dans sa deuxième communication écrite et sa déclaration liminaire à la réunion de fond.²¹¹

7.20. L'Union européenne affirme que la prescription relative à la localisation et ses "actions" individuelles, comme le fait de rendre passifs certains produits pharmaceutiques de la liste de l'annexe 4/A, mettent en application une politique de localisation, qui elle-même s'inscrit dans une politique plus générale, comme le Dixième Plan de développement 2014-2018 et le Plan d'action du 64^{ème} gouvernement.²¹² Elle fait en outre valoir que divers éléments de preuve, y compris des déclarations émanant de Ministres turcs ou d'institutions comme le SSI, placent la production locale, les engagements des entreprises pharmaceutiques et le traitement des produits figurant sur la liste de l'annexe 4/A dans le cadre de la "prescription relative à la localisation". Selon elle, ces éléments de preuve incluent²¹³:

- a. des communications publiques et privées, adressées conjointement ou séparément par le TMMDA et le SSI aux entreprises pharmaceutiques qui importent des produits pharmaceutiques en Turquie pour qu'elles s'engagent à localiser la production de certains produits, et, en l'absence de tels engagements, les communications annonçant "la suppression de certains produits de la liste de remboursement"²¹⁴;
- b. une documentation indiquant que, dans les cas où l'entreprise pharmaceutique considérée ne présente pas d'engagement, ou dans les cas où l'engagement est refusé ou n'est pas respecté dans les délais, les produits considérés sont "désactivés et sont ensuite susceptibles d'être retirés de la liste" de l'annexe 4/A²¹⁵;

²⁰⁷ Union européenne, première communication écrite, section 2.2.2.2, et en particulier le paragraphe 58.

²⁰⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 1, 6 et 7.

²⁰⁹ Union européenne, première communication écrite, section 2.2.2.2.

²¹⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 60 et 62.

²¹¹ De même, dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne répond aux arguments de la Turquie concernant la raison pour laquelle l'Union européenne n'a pas établi l'existence et la teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que mesure unique et cohérente. (Union européenne, deuxième communication écrite, section 2.2.3) Dans sa déclaration liminaire, l'Union européenne avance une argumentation semblable, en traitant également la prescription relative à la localisation comme une mesure unique et cohérente. (Union européenne, déclaration liminaire, paragraphes 5 à 9)

²¹² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 60.

²¹³ Voir, par exemple, Union européenne, première communication écrite, paragraphes 59 à 66 (faisant référence à Social Security Institution, Rejoinder in court proceedings raised by the Association of Research-Based Pharmaceutical Companies (AIFD) before the Turkish State Council, Case 2017/1308, 21 September 2017 (Duplique du SSI) (pièce EU-21); EU Commissioner for Trade, Letter to the Turkish Minister of Economy, 5 April 2017 (pièce EU-28); Turkish Minister of Economy, Letter to the EU Commissioner for Trade, 19 June 2017 (pièce EU-29); Social Security Institution, Defense in court proceedings raised by the Association of Research-Based Pharmaceutical Companies (AIFD) before the Turkish State Council, Case 2017/1308, 29 June 2017 (Défense du SSI) (pièce EU-30); et H. Eroğlu, Vice President of the TMMDA, "Local Production", presentation at the Symposium on Rational Approach to Current Issues concerning Medicines, Ankara, 7-9 October 2016 (pièce EU-40)).

²¹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 59 et 60.

²¹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 59 (faisant référence à H. Eroğlu, Vice President of the TMMDA, "Local Production", presentation at the Symposium on Rational Approach to Current Issues concerning Medicines, Ankara, 7-9 October 2016 (pièce EU-40)).

- c. des références expresses faites aux Dixième Plan de développement 2014-2018 et au Plan d'action du 64^{ème} gouvernement dans de nombreux instruments juridiques et documents pertinents²¹⁶;
- d. des déclarations émanant des autorités turques concernant une "politique de localisation" menée dans le cadre du Dixième Plan de développement 2014-2018 et du Plan d'action du 64^{ème} gouvernement, y compris du Ministre turc de l'économie et du SSI²¹⁷; et
- e. une référence au "processus de localisation des médicaments importés" comme étant "[u]ne des actions d'indigénisation les plus importantes dans le secteur des soins de santé" figurant dans un document d'orientation intitulé "Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé".²¹⁸

7.21. Le Groupe spécial considère que la description que l'Union européenne fait de ces éléments et des éléments de preuve sur lesquels elle s'appuie étayerait *prima facie* la conclusion selon laquelle il existe une politique de localisation, adoptée dans le cadre d'un programme gouvernemental plus large ayant sa propre documentation d'orientation, comme le Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé. Il considère également que, en pratique, une grande partie de cette mesure est attestée et mise en œuvre au moyen de communications bilatérales individuelles, entre les autorités turques (en particulier la TMMDA et le SSI) et les entreprises pharmaceutiques étrangères annonçant que certains produits entrent dans le champ de la prescription relative à la localisation, du traitement des engagements pertinents et de toute action de "rendre passif" un produit ou de le supprimer du régime de remboursement par le biais de la liste de l'annexe 4/A. Il considère que, en l'absence de tout argument présenté à titre de réfutation par la Turquie, la nature de l'explication fournie par l'Union européenne dans sa première communication écrite suffirait à établir *prima facie* que la prescription relative à la localisation peut être examinée en tant que mesure unique aux fins du présent différend.

7.22. Bien que la Turquie présente ses arguments sous l'angle du manquement de l'Union européenne à l'obligation d'établir l'"existence" et la "teneur précise" de la prescription relative à la localisation²¹⁹, le Groupe spécial comprend qu'elle ne nie pas qu'il y a, en fait, une ou plusieurs mesures en place en vertu desquelles les producteurs étrangers de produits pharmaceutiques sont tenus de présenter aux autorités turques des engagements de localisation de leur production de certains produits en Turquie, comme condition pour que ces produits restent inclus et activés dans la liste de l'annexe 4/A.²²⁰ À cet égard, le Groupe spécial note que l'Union européenne énumère²²¹ les points d'accord suivants entre les parties:

- les produits peuvent être désactivés ou "rendus passifs", y compris "par suite de la mesure de localisation";
- les pharmacies facturent au SSI le prix des médicaments qu'elles ont fourni aux patients ainsi que d'autres frais;
- en plus du prix remboursé, les patients doivent payer des "frais de participation" et des "frais de prescription" aux pharmacies pour obtenir les médicaments;
- les médicaments sont fournis directement aux patients hospitalisés, au moyen d'un système différent de celui qui est en cause dans le présent différend;

²¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 60 et 66 (faisant référence à la Duplique du SSI (pièce EU-21); à EU Commissioner for Trade, Letter to the Turkish Minister of Economy, 5 April 2017 (pièce EU-28); à Turkish Minister of Economy, Letter to the EU Commissioner for Trade, 19 June 2017 (pièce EU-29); et à la Défense du SSI (pièce EU-30)).

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 64 à 66.

²¹⁹ Turquie, première communication écrite, section VI.A; deuxième communication écrite, section III.A.

²²⁰ Voir Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 32 à 34 (faisant référence à Turquie, première communication écrite, paragraphes 6, 79, 82, 108, 111 à 114, 128 à 142, et 148 à 163).

²²¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 33.

- la prescription relative à la localisation "découle de" plusieurs instruments de haut niveau adoptés par le gouvernement turc, qui correspondent à ceux mentionnés par l'Union européenne;
- la prescription relative à la localisation "implique des activités de production en Turquie";
- la TMMDA choisit les produits importés qui seront visés par la localisation;
- la mesure est mise en œuvre en cinq phases, sans calendrier fixé, dont deux ont déjà été mises en œuvre, comme l'a décrit l'Union européenne;
- plusieurs autorités turques, y compris la TMMDA, le HISC, la LAC et le SSI, sont "impliquées dans la mise en œuvre de la mesure de localisation";
- tous les médicaments remboursables (à savoir tous les produits pharmaceutiques ayant une autorisation de mise sur le marché et un permis de vente valables qui sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A) sont "visés par la localisation";
- la TMMDA identifie les entreprises dont les produits sont visés par la localisation, les informe d'une possible désactivation, les invite à présenter des engagements (à savoir "une déclaration indiquant si une entreprise pharmaceutique relocalisera ou non la production des produits pharmaceutiques considérés en Turquie dans un délai déterminé";)
- si ces engagements sont acceptés, des demandes de modification doivent être présentées;
- les entreprises doivent présenter des rapports d'activité, et peuvent demander un délai additionnel ou la localisation d'un autre produit;
- si une société ne prend pas d'engagement de localisation, un délai d'un an lui est accordé pour qu'elle "reconsidère sa position"; si elle ne le fait pas, ou si son engagement n'est pas accepté ou respecté, les produits seront "rendus passifs" ou désactivés;
- le statut "activé" ou "désactivé" d'un produit peut être actualisé;
- les différentes phases ont été mises en œuvre selon un calendrier qui correspond globalement à ce qu'indiquent les éléments de preuve présentés par l'Union européenne. La Turquie ne partage pas l'avis selon lequel toutes les phases devraient être considérées comme étant en cours, soulignant que les phases 3 et 4 n'ont jusqu'ici pas été mises en œuvre; cependant, elle admet effectivement qu'il n'y a pas de calendrier fixé, que certains produits ont été déplacés des phases 3, 4 ou 5 vers les phases 1 ou 2, et vraisemblablement aussi que les phases 3 et suivantes n'ont pas été annulées, de sorte qu'elles continuent d'exister en tant que parties de la mesure.

7.23. Par conséquent, le Groupe spécial comprend que la position de la Turquie est qu'il y a effectivement une prescription relative à la localisation, à savoir une ou plusieurs mesures en place en vertu desquelles les producteurs étrangers de produits pharmaceutiques sont tenus de présenter aux autorités turques des engagements de localisation de la production s'ils veulent que ces produits soient inclus dans la liste de l'annexe 4/A.²²² Il comprend que l'argument de la Turquie concernant le manquement de l'Union européenne à l'obligation d'établir l'"existence" et la "teneur précise" de la mesure se limite à son affirmation selon laquelle l'Union européenne était tenue d'indiquer de manière spécifique et exhaustive les "divers instruments et outils" qui mettaient en œuvre la prescription relative à la localisation, ainsi que les relations qui existaient entre eux, parce que ce sont des composantes de la mesure "unique" contestée.²²³ Il comprend donc que l'argument de la Turquie est limité à la question de savoir si une indication précise de tous les instruments qui, selon

²²² Dans le même ordre d'idées, l'Union européenne met en avant des exemples dans lesquels la Turquie semble admettre la prescription relative à la localisation. Voir Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 32 à 34 (faisant référence à Turquie, première communication écrite, paragraphes 6, 79, 82, 108, 111 à 114, 128 à 142, et 148 à 163).

²²³ Voir Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphes 13 et 14; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 23, 24, 26 et 29.

elle, sont des "composants" de la prescription relative à la localisation est une condition préalable pour la formulation de constatations concernant les allégations de l'Union européenne visant la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente". Il apparaît qu'il s'agit de la position adoptée par la Turquie dans l'ensemble de ses communications écrites, réponses aux questions du Groupe spécial et déclarations à la réunion de fond.²²⁴

7.24. Pour les raisons exposées plus haut, le Groupe spécial ne souscrit pas à l'hypothèse qui sous-tend l'argument de la Turquie, à savoir que l'Union européenne a qualifié et décrit la teneur de la mesure en cause en se référant à des instruments juridiques et documents. Selon lui, l'argument de la Turquie confond la teneur de la prescription relative à la localisation avec les instruments au moyen desquels cette mesure est attestée et mise en œuvre. Dans certains cas, une partie plaignante peut décrire et définir la teneur de la mesure contestée en se référant à certains instruments juridiques et documents, et de façon à assimiler la teneur de la mesure à un ou plusieurs instruments juridiques ou documents et à en faire des éléments constitutifs de la mesure elle-même. Dans de tels cas, il peut effectivement s'ensuivre qu'une partie plaignante est tenue d'indiquer de manière spécifique et exhaustive tous les instruments juridiques et documents en question pour indiquer correctement la teneur de la mesure contestée. Cependant, en l'espèce, l'Union européenne n'a pas défini la teneur de la mesure par référence, ou eu égard, à des instruments juridiques ou documents. Comme cela a déjà été expliqué plus haut, la teneur précise de la prescription relative à la localisation, telle qu'elle a été décrite et qualifiée par l'Union européenne dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, est que la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques, et que dans les cas où des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI.

7.25. Par conséquent, le Groupe spécial ne souscrit pas à l'argument de la Turquie selon lequel l'Union européenne n'"indique pas précisément les composants de la mesure ni *a fortiori* ne présente des éléments de preuve montrant comment ces composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une mesure unique".²²⁵ Il rejette également l'argument de la Turquie selon lequel l'Union européenne était tenue d'"indiquer précisément les instruments juridiques qui [faisaient] partie de la mesure, ou lui donn[aient] effet"²²⁶, et selon lequel "étant donné que l'Union européenne ne l'a pas fait, elle n'a pas démontré l'existence ni la teneur précise de la mesure."²²⁷

7.26. Le Groupe spécial est également contraint d'indiquer que l'argument de la Turquie est, dans une certaine mesure, une reformulation de l'argument qu'il a déjà examiné dans le contexte de l'évaluation du point de savoir si la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne était conforme à la prescription de l'article 6:2 du Mémoire d'accord imposant d'indiquer les "mesures spécifiques en cause". Il rappelle que, dans une demande de décision préliminaire, la Turquie a fait valoir que l'Union européenne n'avait pas indiqué "les mesures spécifiques en cause" conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord. La Turquie a fait valoir que, pour chacune des trois mesures, l'Union européenne était tenue de spécifier individuellement et cumulativement i) la nature des mesures en cause en tant que mesures écrites ou non écrites; ii) la teneur des mesures, y compris les produits visés par les mesures et la ou les prescriptions concernées; et iii) les instruments juridiques sous-tendant chacune des mesures en cause dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial.²²⁸

7.27. Dans sa décision préliminaire du 10 juillet 2020, le Groupe spécial a constaté que la demande d'établissement d'un groupe spécial satisfaisait à la prescription de l'article 6:2 du Mémoire d'accord imposant d'indiquer les "mesures spécifiques en cause".²²⁹ Il a constaté que l'Union européenne avait indiqué de façon adéquate la "teneur" des mesures "du point de vue des prescriptions qu'elle contestait dans les descriptions explicatives des mesures données dans la

²²⁴ Voir Turquie, première communication écrite, paragraphes 119 à 121; deuxième communication écrite, paragraphes 38 et 39; réponses à la première série de questions, paragraphes 11 et 14; et réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 23, 24, 26 et 29.

²²⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 120.

²²⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 121. Voir aussi Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 38 et 39.

²²⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 121. Voir aussi Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

²²⁸ Décision préliminaire du Groupe spécial, paragraphes 1.3 et 3.10.

²²⁹ Voir l'annexe A-3.

demande d'établissement d'un groupe spécial".²³⁰ Il n'a pas souscrit au point de vue de la Turquie selon lequel l'Union européenne était tenue de spécifier les instruments juridiques qui sous-tendaient chacune des mesures en cause dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. Il a en fait conclu que "les descriptions explicatives des mesures données par l'Union européenne dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial [étaient] suffisantes aux fins de la conformité avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord, en particulier compte tenu du fait que l'Union européenne [avait] fourni une liste exemplative des instruments juridiques pertinents au moyen desquels, selon elle, les mesures contestées étaient mises en place, attestées, mises en œuvre et appliquées".²³¹ De la même manière, il conclut à présent que les éléments de preuve et les arguments qui lui ont été présentés sont suffisants pour établir la teneur précise de la prescription relative à la localisation telle qu'elle est exposée dans la description explicative figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne.

7.28. En outre, le Groupe spécial ne considère pas que l'argument de la Turquie soit étayé par la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, selon laquelle dans le cas d'une "mesure unique composée de plusieurs instruments différents", un plaignant aura normalement besoin de présenter des éléments de preuve montrant "comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une mesure unique et comment une mesure unique existe en étant distincte de ses composants".²³² Dans cette affaire, les plaignants ont établi que l'Argentine exigeait des importateurs et d'autres opérateurs économiques qu'ils se conforment à une ou plusieurs des cinq prescriptions liées au commerce (PLC) comme condition pour pouvoir importer des marchandises ou obtenir certains avantages, et que l'Argentine avait imposé une ou plusieurs de ces cinq PLC selon différentes combinaisons.²³³ Le groupe spécial avait estimé comme les plaignants que les cinq PLC constituaient ensemble une mesure "unique", et qu'une conclusion séparée pour chaque PLC "irait ... à l'encontre de la nature de la mesure" et ne refléterait pas le fonctionnement de la mesure dans la pratique ou ne prendrait pas en compte certaines de ses principales caractéristiques.²³⁴ L'Organe d'appel a confirmé les constatations du groupe spécial concernant le fonctionnement de la mesure PLC, et que les "composants" de la mesure (mentionnés par l'Organe d'appel dans la déclaration citée ci-dessus) étaient les cinq PLC qui, selon la propre qualification donnée par les plaignants, constituaient la teneur de la mesure en cause.

7.29. En l'espèce, en s'appuyant sur la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, en ce qui concerne la nécessité pour la partie plaignante de fournir des éléments de preuve montrant comment les différents "composants" d'une mesure unique fonctionnent ensemble, la Turquie semble traiter les instruments juridiques et autres, mentionnés par l'Union européenne en tant qu'éléments de preuve de l'existence de la prescription relative à la localisation, comme des "composants" de cette mesure.²³⁵ Cependant, comme cela sera précisé plus loin, le Groupe spécial ne considère pas que l'Union européenne ait qualifié la prescription relative à la localisation en se référant à de quelconques instruments juridiques ou documents d'une façon qui en ferait des "composants" de la mesure contestée, de la même façon que les cinq PLC constituaient des "composants" ou "les éléments constitutifs"²³⁶ de la mesure PLC unique dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*.

7.30. Enfin, le Groupe spécial observe que l'argument de la Turquie concernant le manquement allégué de l'Union européenne à l'obligation d'indiquer précisément les composants de la prescription relative à la localisation et ses conséquences sur la capacité de la Turquie d'élaborer sa défense, même s'il est présenté comme un argument général pertinent pour toutes les allégations de l'Union européenne, semble être principalement, si ce n'est exclusivement, pertinent pour l'allégation de

²³⁰ Décision préliminaire du Groupe spécial, paragraphe 3.13.

²³¹ Décision préliminaire du Groupe spécial, paragraphe 3.14.

²³² Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 et 5.124.

²³³ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.221.

²³⁴ Rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.228.

²³⁵ Par exemple, la Turquie fait valoir que l'Union européenne n'a pas indiqué précisément les composants de la mesure et n'a pas expliqué les relations qui existaient entre eux. En particulier, étant donné que l'Union européenne a décrit la "mesure de localisation" comme étant mise en œuvre au moyen de "divers instruments juridiques et outils" et "contenue dans [...] des lois et des décrets spécifiques", et qu'elle s'est appuyée sur ces instruments pour développer ses allégations, elle aurait dû indiquer précisément ces instruments juridiques et autres." (Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 26)

²³⁶ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108.

l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994.²³⁷ Cependant, pour les raisons qui seront exposées plus loin dans le présent rapport, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1.²³⁸ Dans la mesure où l'argument de la Turquie concerne l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994, il n'a plus d'intérêt pratique.

7.1.5 Conclusion

7.31. Le Groupe spécial constate que l'Union européenne a établi l'existence de la prescription relative à la localisation en tant que mesure unique, en vertu de laquelle i) la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques; et ii) dans les cas où des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI.

7.2 Article III:8 a) du GATT de 1994

7.2.1 Introduction

7.32. Le Groupe spécial a constaté que l'Union européenne avait établi l'existence et la teneur précise de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique". Il examine à présent l'affirmation de la Turquie selon laquelle la prescription relative à la localisation entre dans le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994 et, pour cette raison, n'est pas assujettie à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994.²³⁹

7.33. La Turquie affirme que la prescription relative à la localisation entre dans le champ de l'article III:8 a), faisant valoir que c'est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition" de produits pharmaceutiques, et que l'acquisition de produits pharmaceutiques est faite par un "organe gouvernemental", implique l'"achat" de ces produits "pour les besoins des pouvoirs publics" et n'est pas faite "pour [une] reven[te] dans le commerce".²⁴⁰

7.34. L'Union européenne fait valoir que la prescription relative à la localisation n'est pas protégée par l'article III:8 a) car ce n'est pas une "loi, un règlement ou une prescription régissant

²³⁷ Selon la Turquie, le manquement de l'Union européenne à l'obligation d'indiquer précisément les composants de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique et cohérente" est "particulièrement pertinent" dans le contexte de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994, dans laquelle l'Union européenne a affirmé que les instruments juridiques qui faisaient partie de la prescription relative à la localisation, ou lui donnaient effet, n'avaient pas tous été publiés dans les moindres délais. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 39) Dans sa première série de questions aux parties, le Groupe spécial a demandé à la Turquie si le manquement allégué à l'obligation d'indiquer précisément les composants de la prescription relative à la localisation était exclusivement pertinent pour l'allégation au titre de l'article X:1 et, dans la négative, lui a demandé d'expliquer en quoi ce manquement allégué avait affecté sa capacité de développer ses arguments au titre des articles III:8 a), XX b) et/ou XX d) du GATT de 1994, et/ou au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Dans sa réponse, la Turquie a répété que "ce manquement [avait] des conséquences importantes, par exemple s'agissant de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994" et que "l'absence d'une indication appropriée de la teneur précise de la mesure affectait [s]a capacité ... de développer ses arguments concernant l'allégation au titre de l'article X:1 du GATT". Elle n'a donné aucune indication sur la manière dont ce manquement allégué avait affecté sa capacité à développer ses arguments au titre des autres dispositions mentionnées. (Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 15)

²³⁸ Voir la section 7.5.4.

²³⁹ Le Groupe spécial examine la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) avant de formuler une quelconque constatation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 ou de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC, en gardant à l'esprit que les mesures qui satisfont aux prescriptions de l'article III:8 a) ne sont pas assujetties aux obligations d'accorder le traitement national énoncées dans les autres paragraphes de l'article III. Il ne considère pas que la nature de l'article III:8 a) en tant que dérogation aux obligations énoncées à l'article III prescrive nécessairement cet ordre d'analyse dans tous les cas, et note que le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* a examiné les allégations au titre de l'article III:4 et de l'article 2:1 avant d'examiner l'applicabilité de l'article III:8 a). (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.42)

²⁴⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 175 à 241; deuxième communication écrite, paragraphes 40 à 95; réponses à la première série de questions, paragraphes 16 à 43; déclaration liminaire, paragraphes 10 à 70; déclaration finale, paragraphes 9 à 23; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 31 à 55; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 6 à 16.

l'acquisition", elle n'implique pas l'"achat" de produits "par des organes gouvernementaux" ni une quelconque acquisition ou un quelconque achat "pour les besoins des pouvoirs publics" et toute acquisition et tout achat de ce type seraient effectués "pour [une] reven[te] dans le commerce".²⁴¹

7.2.2 Dispositions pertinentes

7.35. L'article III:8 a) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce.

7.36. De par ses termes, l'article III:8 a) est une "dérogation qui limite la portée de l'obligation d'accorder le traitement national" énoncée à l'article III du GATT de 1994.²⁴² Cela signifie que les mesures qui satisfont aux prescriptions de l'article III:8 a) ne sont pas assujetties à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4.

7.37. Il ressort clairement du texte de l'article III:8 a) qu'une série d'éléments doivent être réunis pour qu'une mesure entre dans le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics:

- a. la mesure contestée doit entrer dans le champ de l'expression "lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition";
- b. elle doit impliquer un "achat" de produits par un "organe gouvernemental";
- c. les produits doivent être achetés "pour les besoins des pouvoirs publics"; et
- d. les produits ne doivent pas être achetés "pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce".

7.38. L'article III:8 a) a été interprété et appliqué dans deux séries antérieures de procédures de règlement des différends de l'OMC, à savoir *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires*, et le Groupe spécial considère que les rapports de l'Organe d'appel et des Groupes spéciaux (tels que modifiés en appel) concernant ces différends fournissent des indications utiles sur chacun de ces éléments.

7.39. S'agissant du premier élément susmentionné, l'Organe d'appel a précisé que "le mot "acquisition" [figurant à l'article III:8 a)] ... fais[ait] référence au processus par lequel les pouvoirs publics acquièrent des produits."²⁴³ Il a observé que le sens ordinaire du mot "régissant" était "constituant une loi ou une règle pour"²⁴⁴, et a considéré que l'article III:8 a) exigeait donc un "lien énoncé" entre les "lois, règlements et prescriptions" et l'"acquisition", en ce sens que l'acte d'"acquisition" était effectué "à l'intérieur d'une structure contraignante de lois, règlements et prescriptions".²⁴⁵

²⁴¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 177 à 227; deuxième communication écrite, paragraphes 83 à 116; réponses à la première série de questions, paragraphes 5 à 33; déclaration liminaire, paragraphes 13 à 32; déclaration finale, paragraphes 5 à 14; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 8 à 17; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 28 à 45.

²⁴² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.56.

²⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59.

²⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.58 (faisant référence à Oxford English Dictionary en ligne, <<http://www.oed.com/view/Entry/80304>>).

²⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.58. Le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* a considéré que la prescription

7.40. S'agissant du deuxième élément, l'Organe d'appel a distingué les concepts d'"acquisition" et d'"achat". Il a précisé que ces concepts ne devraient pas être assimilés l'un à l'autre, car "[l]es acquisitions [n'étaient] pas toutes nécessairement effectuées par voie d'achat, et les achats ne [faisaient] pas tous partie d'un processus d'acquisition par les pouvoirs publics".²⁴⁶ Selon lui, "acquisition" est le mot déterminant de l'article III:8 a) "qui décrit le processus et le comportement de l'organe gouvernemental", et le mot "achetés" est employé "pour décrire le type de transaction utilisé pour donner effet à cette acquisition".²⁴⁷ Dans l'affaire *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit: "[l]'éventail précis des arrangements contractuels qui sont englobés dans le concept d'"achat" n'est pas une question que nous avons besoin de trancher en l'espèce".²⁴⁸ En ce qui concerne l'entité réalisant l'achat, l'Organe d'appel a précisé que l'expression "organes gouvernementaux" figurant à l'article III:8 a) "désign[ait] les entités qui agiss[aient] pour les pouvoirs publics ou en leur nom dans le domaine public dans les limites des compétences qui leur [avaient] été conférées pour remplir des fonctions gouvernementales".²⁴⁹ Selon lui, la question de savoir si une entité est un "organe gouvernemental" au sens de l'article III:8 a) est "déterminée par les compétences conférées à l'entité concernée et le point de savoir si celle-ci agit pour les pouvoirs publics ou en leur nom".²⁵⁰

7.41. S'agissant du troisième élément, l'Organe d'appel a indiqué que l'expression "besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) faisait référence à "des achats de produits visant les pouvoirs publics ou achetés pour les besoins des pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions".²⁵¹ Il a en outre précisé que le membre de phrase "produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) "désign[ait] ce qui [était] consommé par les pouvoirs publics ou ce qui [était] fourni par les pouvoirs publics à des bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques", le champ de ces fonctions devant être déterminé au cas par cas.²⁵²

7.42. S'agissant du quatrième élément, l'Organe d'appel a expliqué que l'expression "revente dans le commerce" désignait "une revente d'un produit dans des conditions de pleine concurrence entre un vendeur consentant et un acheteur consentant".²⁵³ Il faut évaluer la question de savoir si une transaction constitue une "revente dans le commerce" au regard de l'ensemble de la transaction et en examinant la transaction du point de vue à la fois du vendeur et de l'acheteur. En ce qui concerne le point de vue du vendeur, l'Organe d'appel a noté qu'une orientation lucrative d'une manière générale indiquait qu'une revente se faisait dans des conditions de pleine concurrence.²⁵⁴ La clause finale "non pas ... pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce" signifie que l'article III:8 a) ne vise pas les achats effectués par des organes

relative à la teneur en éléments nationaux en cause "régiss[ait] l'acquisition" de l'électricité, parce qu'elle "[avait] pour effet d'imposer des conditions obligatoires pour l'admissibilité à la présentation de soumissions et la participation à chacune des tranches pertinentes de la Mission solaire nationale et prescriv[ait] de plus l'utilisation de cellules et modules solaires de fabrication nationale par le biais d'obligations contractuelles exécutoires des exploitants d'énergie solaire". (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.145)

²⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59.

²⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59.

²⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59. Le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* a rappelé les constatations de l'Organe d'appel exposées ci-dessus, et a indiqué que "cette distinction conceptuelle" entre les concepts d'acquisition et d'achat "éclair[ait] les éléments cumulatifs et distincts de l'article III:8 a)". (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.133)

²⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.61.

²⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.60.

²⁵¹ Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.67.

²⁵² Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.68.

²⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.70.

²⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.71.

gouvernementaux pour que le produit acheté serve à la production d'autres marchandises destinées à la vente dans des conditions de pleine concurrence.²⁵⁵

7.2.3 Principaux arguments des parties

7.2.3.1 Introduction

7.43. Les deux parties, pour présenter leurs arguments, décomposent le texte de l'article III:8 a) en une série d'éléments et exposent ensuite leurs arguments sous des rubriques relatives à ces éléments. Elles décomposent les éléments de l'article III:8 a) d'une manière semblable (pour ne pas dire toujours identique): i) premier élément, la question de savoir si la prescription relative à la localisation entre dans le champ de l'expression "lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition"; ii) deuxième élément, la question de savoir si la prescription relative à la localisation implique un "achat" par des "organes gouvernementaux"²⁵⁶; iii) troisième élément, la question de savoir si l'acquisition/achat est effectué "pour les besoins des pouvoirs publics"; et iv) quatrième élément, la question de savoir si l'acquisition/achat est effectué "pour [une] reven[te] dans le commerce". Comme il est indiqué en détail plus loin, il existe un ou plusieurs points de désaccord entre les parties en ce qui concerne chacun de ces éléments.

7.44. Bien qu'elle soutienne que la Turquie a la charge d'établir que la mesure contestée est visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a)²⁵⁷, l'Union européenne a examiné l'applicabilité de cet article à la prescription relative à la localisation dans sa première communication écrite. Dans cette communication, elle a pris note de l'affirmation antérieure de la Turquie selon laquelle la prescription relative à la localisation entrait dans le champ de l'article III:8 a)²⁵⁸, et a procédé à l'examen en question "pour tenter d'être utile au Groupe spécial et d'examiner toutes les questions de droit susceptibles d'être pertinentes le plus tôt possible".²⁵⁹

7.2.3.2 "Lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition"

7.45. L'Union européenne affirme que la prescription relative à la localisation n'est pas une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition".²⁶⁰ Selon elle, cela "tient simplement au fait qu'il n'y a pas d'acquisition"²⁶¹ et qu'il est impossible qu'une mesure "régisse" l'acquisition s'il n'y a pas d'acquisition.²⁶² L'Union européenne affirme que, selon le sens ordinaire du terme "acquisition" et les rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel au titre de l'article III:8 a), la dérogation ne s'applique que lorsque ce sont les pouvoirs publics, et non un autre acteur ou ensemble d'acteurs, qui "se procurent" ou "obtiennent" des produits.²⁶³ De plus, les entités doivent se procurer des produits sur la base d'un processus juridique particulier, spécifiquement conçu à

²⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphes 5.72 à 5.74.

²⁵⁶ Dans sa première communication écrite, la Turquie traite l'élément "achat" dans le contexte de la présentation de ses arguments concernant le premier élément, qu'elle décrit comme consistant à savoir si la mesure de localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition". Cependant, dans sa deuxième communication écrite, elle traite comme deuxième élément la question de savoir si l'acquisition alléguée de produits pharmaceutiques est "effectuée par un organe gouvernemental et implique l'achat de ces produits".

²⁵⁷ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 8 à 12; observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 28 à 31. Pour les arguments de la Turquie sur ce point, voir Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphes 31 à 37.

²⁵⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 177 (faisant référence aux comptes rendus des réunions du Comité des mesures concernant les investissements et liées au commerce tenues le 6 novembre 2017, le 1^{er} juin 2018 et le 17 octobre 2018 (respectivement les documents G/TRIMS/M/43, G/TRIMS/M/44 et G/TRIMS/M/45)).

²⁵⁹ Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 31.

²⁶⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 181 à 195.

²⁶¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 184.

²⁶² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 185.

²⁶³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 185 à 187. L'Union européenne ajoute que cette interprétation est étayée par l'emploi des termes "*acquisition*" et "*adquisición*", en lieu et place du terme "procurement", dans les versions française et espagnole du GATT de 1994, et note que ces termes sont différents et plus étroits par rapport à ceux utilisés dans les titres français et espagnol de l'Accord intitulé *Agreement on Government Procurement (Accord sur les marchés publics, Acuerdo sobre Contratación Pública)*. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 188)

cette fin et contraignant pour les autorités gouvernementales.²⁶⁴ En l'espèce, dans le secteur des soins ambulatoires²⁶⁵, aucun organe gouvernemental en Turquie ne se procure ni n'obtient jamais, et donc n'"acquiert" jamais, de produits pharmaceutiques, que ce soit par le type de processus juridique requis ou d'une autre manière; ce sont en fait les consommateurs qui se les procurent ou les obtiennent auprès des pharmacies, auxquelles les pouvoirs publics turcs remboursent une partie du coût (dans la plupart des cas).²⁶⁶ L'Union européenne fait en outre valoir que cela ressort clairement des instruments juridiques régissant le système de remboursement, y compris de l'intitulé même du "Protocole sur l'achat de médicaments auprès des pharmacies membres de l'Association des pharmaciens turcs par des personnes couvertes par l'Office de sécurité sociale".²⁶⁷

7.46. La Turquie affirme que la mesure de localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition".²⁶⁸ Elle estime que le SSI "se procure" les médicaments qui sont prescrits aux patients sur son territoire "parce qu'il en paye les coûts".²⁶⁹ Elle explique que, en ce qui concerne les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, "le SSI se les procure par l'intermédiaire des pharmacies de détail qui sont membres de la TPA", et que le "processus d'acquisition est régi par le Protocole conclu entre le SSI et la TPA ainsi que par les contrats passés entre le SSI et des pharmacies de détail individuelles, qui reprennent pour l'essentiel le texte du Protocole".²⁷⁰ Elle affirme que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, l'intitulé même de ce document, à savoir le Protocole sur la fourniture de médicaments aux personnes couvertes par l'Office de sécurité sociale par les pharmacies membres de l'Association des pharmaciens turcs, indique clairement que celui-ci régit la "fourniture" de produits pharmaceutiques aux patients par les pharmacies de détail, au nom du SSI.²⁷¹ Elle explique que le texte de ce protocole montre que les produits pharmaceutiques sont "acquis par le SSI, autrement dit que celui-ci se les procure", et distribués aux patients par l'intermédiaire des pharmacies de détail ayant passé un contrat avec le SSI.²⁷² Selon elle, le fait que la fourniture de produits pharmaceutiques est organisée différemment dans le secteur des soins ambulatoires et dans celui des soins hospitaliers ne signifie pas, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, que dans le secteur des soins ambulatoires, jamais aucune entité publique ni aucun organe gouvernemental ne se procure ou n'obtient de produits pharmaceutiques".²⁷³ En outre, la mesure de localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant" l'acquisition, étant donné qu'elle constitue une "prescription"²⁷⁴ et que "tout le processus conformément auquel le SSI se procure ces produits pharmaceutiques", y compris le choix des produits inclus dans l'annexe 4/A, leurs prix et les modalités de leur achat, "est réglementé et contrôlé par les autorités turques pertinentes".²⁷⁵

²⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 189.

²⁶⁵ Selon l'Union européenne, "il est utile de comparer le système de remboursement qui s'applique aux produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes avec le traitement que la Turquie applique aux produits pharmaceutiques à usage hospitalier. Dans le cas des patients hospitalisés, les entités publiques – hôpitaux – acquièrent des médicaments en se les procurant ou en les obtenant. En outre, elles fournissent ces produits pharmaceutiques aux patients directement. De plus, ce faisant, les hôpitaux publics se procurent ou obtiennent des produits pharmaceutiques selon un processus d'appel d'offres qui s'applique aux entités gouvernementales turques plus généralement. Ainsi, les éléments nécessaires d'une "acquisition" semblent être présents: les pouvoirs publics (y compris les hôpitaux publics) se procurent ou obtiennent des produits conformément à un processus particulier conçu à cette fin. En revanche, dans le secteur des soins ambulatoires, jamais aucune entité publique ni aucun organe gouvernemental ne se procure ou n'obtient de produits pharmaceutiques". (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 193 et 194)

²⁶⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 190 et 191.

²⁶⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 192.

²⁶⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 186 à 204.

²⁶⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 189.

²⁷⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 190. (notes de bas de page omises)

²⁷¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 191.

²⁷² Turquie, première communication écrite, paragraphes 191 à 201.

²⁷³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 203. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie explique que "tant dans le secteur des soins ambulatoires que dans celui des soins hospitaliers, ce sont les entités publiques qui se procurent les médicaments", et que "les différences dans la fourniture de produits pharmaceutiques aux patients hospitalisés par rapport aux patients externes concernent les aspects pratiques d'une délivrance de produits pharmaceutique la plus efficace possible". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 33)

²⁷⁴ Selon la Turquie, c'est une "prescription" en ce sens que le respect de la prescription relative à la localisation détermine si un produit pharmaceutique sera couvert par le régime de remboursement. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 187, 204)

²⁷⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 189.

7.47. L'Union européenne répond en rappelant la déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle le terme "acquisition" fait référence "au processus par lequel les pouvoirs publics acquièrent des produits" et fait valoir qu'au lieu d'assouplir le critère, comme la Turquie le laisse entendre, "la prescription exigeant un "processus" conformément auquel les entités se procurent des produits (ce qui signifie que le simple acte ou la simple pratique consistant à se procurer un produit ne suffit pas) rend le critère juridique *plus strict*".²⁷⁶ Elle rejette l'argument de la Turquie selon lequel le SSI se procure les médicaments parce qu'il en paie le coût, et selon lequel il en est donc l'"acquéreur final", les pharmacies n'étant qu'un "agent pour le SSI" et le "réseau de distribution du SSI". Elle affirme que, selon l'interprétation donnée par la Turquie, chaque fois que les pouvoirs publics financeraient ou paieraient quelque chose, même partiellement, cela constituerait une acquisition publique et n'entrerait donc pas dans le champ de l'article III du GATT de 1994, et que cela est tout à fait erroné.²⁷⁷ De plus, aucune des dispositions du droit turc ou du Protocole conclu entre les pharmaciens et le SSI que la Turquie cite ne permet d'une quelconque façon de penser que le SSI "se procure" le moindre médicament.²⁷⁸ Enfin, l'Union européenne fait valoir que la prescription relative à la localisation elle-même n'est pas une loi, un règlement ou une prescription qui régit l'*acquisition* parce que, au moyen de cette prescription, la Turquie "cherche activement à obtenir des engagements de localisation de producteurs étrangers plutôt qu'à appliquer simplement une "règle d'origine" concernant les "produits acquis"". ²⁷⁹ Selon elle, "la prescription relative à la localisation n'est pas un composant nécessaire et habituel d'un système d'acquisition, mais plutôt une mesure de politique industrielle et de développement économique visant, entre autres choses, à attirer des investissements en Turquie".²⁸⁰

7.48. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie soutient que la prescription relative à la localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition" au sens de l'article III:8 a) parce qu'elle "régit le processus par lequel les pouvoirs publics turcs se procurent des produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A".²⁸¹ Selon elle, le rôle du SSI "va bien au-delà du simple financement des produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A pour les patients externes."²⁸² En fait, le SSI achète les produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A²⁸³, assure la fourniture de ces produits aux patients externes et prend tous les arrangements nécessaires à cette fin.²⁸⁴ Pour délivrer ces produits à ces patients, il agit par l'intermédiaire des pharmacies de détail.²⁸⁵ Selon la Turquie, les pharmacies de détail délivrent des produits pharmaceutiques aux patients au nom du SSI²⁸⁶, agissant "en qualité de fournisseurs de services pour le SSI".²⁸⁷ La Turquie affirme que cette conclusion est étayée par les éléments suivants: i) le Protocole et les contrats individuels conclus entre le SSI et les pharmacies de détail "établissent que ces dernières agissent en qualité de fournisseurs de services du SSI en délivrant des produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A aux patients externes"²⁸⁸; ii) les pharmacies de détail perçoivent des frais de service versés par le SSI en échange du service qu'elles fournissent, "à savoir la fourniture de produits pharmaceutiques aux patients externes"²⁸⁹; iii) les pharmacies de détail perçoivent des frais de participation auprès des patients externes au nom du SSI²⁹⁰; et iv) les pharmacies de détail ont

²⁷⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 86. (mise en relief dans l'original)

²⁷⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 88.

²⁷⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 89 à 94.

²⁷⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 96.

²⁸⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 97.

²⁸¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 46.

²⁸² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 51. Voir aussi *ibid.*, paragraphe 23.

²⁸³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 18.

²⁸⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 52.

²⁸⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 48.

²⁸⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 23, 29 et 49.

²⁸⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 18. En ce sens, la Turquie indique qu'"il existe une distinction entre l'acheteur public (le SSI) et le fournisseur privé (les pharmacies de détail)", selon laquelle le SSI est l'acheteur des produits pharmaceutiques fournis aux patients externes de façon à garantir l'accès universel à ces produits alors que les pharmacies de détail assument le rôle de fournisseurs de services en délivrant ces produits plus efficacement et plus rapidement. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 23)

²⁸⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 27, 48 et 49. La Turquie explique également que le Protocole relatif à la TPA concerne la "fourniture" de produits pharmaceutiques aux patients ou leur "approvisionnement" en produits pharmaceutiques par les pharmacies de détail au nom du SSI, et ne se rapporte pas à l'acquisition de produits pharmaceutiques par les patients, parce que les "patients n'acquièrent pas de produits pharmaceutiques inclus dans l'annexe 4/A mais ces produits leur sont fournis". (*Ibid.* paragraphe 15)

²⁸⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 27.

²⁹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 27.

le statut de fournisseurs de services de santé primaires qui "perçoivent également des frais de participation au nom du SSI et fournissent d'autres services de santé publique".²⁹¹ Enfin, elle rejette également l'argument de l'Union européenne selon lequel la prescription relative à la localisation ne "régit [pas] l'acquisition" parce qu'elle va au-delà d'une simple préférence pour les produits nationaux.²⁹² Elle fait valoir que la prescription relative à la localisation "régit l'acquisition" de produits pharmaceutiques par le SSI parce que le respect de cette prescription est "une condition préalable nécessaire pour qu'un produit pharmaceutique visé par la localisation reste inclus dans l'annexe 4/A et, par conséquent, pour que l'acquisition de ce produit par le SSI puisse avoir lieu".²⁹³

7.2.3.3 "par des organes gouvernementaux, de produits achetés"

7.49. L'Union européenne affirme que, même si le Groupe spécial constatait que la mesure en cause est liée d'une manière ou d'une autre à l'"acquisition", l'article III:8 a) ne s'appliquerait quand même pas parce que les produits considérés ne sont pas "achetés" par des "organes gouvernementaux".²⁹⁴ Rappelant les rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel dans lesquels l'article III:8 a) a été examiné, elle affirme qu'il est clair que le concept d'"achat" ne couvre qu'un sous-ensemble des différents types de transactions qui peuvent être utilisées pour donner effet à une acquisition²⁹⁵, que la prescription exigeant qu'il y ait un "achat" est distincte et vient en complément de la prescription exigeant qu'il y ait une "acquisition", et que, pour être couverte par l'article III:8 a), l'acquisition par les pouvoirs publics peut seulement se faire au moyen d'un achat et non au moyen d'un quelconque autre arrangement contractuel.²⁹⁶ Elle note que le sens ordinaire du terme "purchase" (achat) est "[t]he acquisition of property (esp. land) by any legal means other than inheritance" (l'acquisition de biens (en particulier de terres) par tout moyen juridique autre que l'héritage)²⁹⁷ et observe que c'est aussi de cette manière que le terme "purchase" (achat) est utilisé dans l'Accord sur les marchés publics (AMP).²⁹⁸ Dans le secteur des soins ambulatoires, aucun "organe gouvernemental" turc ne se procure, à un quelconque moment, les produits pharmaceutiques considérés, que ce soit sous forme d'achat ou autrement; à cet égard, l'Union européenne affirme que les pharmacies, comme les consommateurs individuels, sont des "entités privées, qui n'agissent pas pour les pouvoirs publics ou en leur nom".²⁹⁹

7.50. La Turquie fait valoir que la prescription relative à la localisation implique l'"achat" de produits "par des organes gouvernementaux".³⁰⁰ Elle affirme que, même selon une interprétation étroite du terme "achat"³⁰¹, en l'espèce, l'acquisition de produits pharmaceutiques est effectuée au moyen d'un "achat". Selon elle, le fait que cet achat s'effectue avec la participation des pharmacies de détail agissant au nom du SSI, et que le SSI n'est pas matériellement en possession des produits

²⁹¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 30.

²⁹² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 96.

²⁹³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 56.

²⁹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 196 à 206.

²⁹⁵ L'Union européenne fait référence à la définition du terme "procurement" ("marché") dans l'Accord sur les marchés publics (AMP) pour expliquer qu'un "achat" n'est qu'un arrangement contractuel parmi de nombreux autres généralement utilisés pour les marchés ("crédit-bail; et location ou location-vente, avec ou sans option d'achat"), et que ces autres arrangements n'impliquent pas l'acquisition de droits de propriété sur des produits. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 202)

²⁹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 198 à 200.

²⁹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 201 (faisant référence à Oxford English Dictionary en ligne, <<https://www.oed.com/view/Entry/154831?rskey=07nKL5&result=1&isAdvanced=false#eid>>).

²⁹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 202.

²⁹⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 204 et 205.

³⁰⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 205 à 217. Comme cela a déjà été noté, les parties ne décomposent pas les dispositions de l'article III:8 a) de la même manière, et chacune traite l'élément "achat" dans le cadre d'un élément différent. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne examine la question de l'"achat" dans le cadre du deuxième élément, à savoir "achetés par des entités gouvernementales"; en revanche, la Turquie examine l'élément "achat" conjointement avec le premier élément, c'est-à-dire la question de savoir si la mesure de localisation est une "loi, un règlement ou une prescription régissant l'acquisition".

³⁰¹ La Turquie fait référence à la définition qu'en donne le dictionnaire, "the action or an act of obtaining something in exchange for payment in money or an equivalent" (l'action ou l'acte consistant à obtenir quelque chose en échange d'un paiement en espèces ou d'un équivalent), qui, selon elle, "laisse entendre que la notion d'"achat" englobe un certain type de paiement (généralement monétaire) en échange d'un bien". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 207) La Turquie doute également de la validité et de la valeur probante du recours de l'Union européenne à l'AMP pour interpréter l'article III:8 a) du GATT de 1994. (Turquie, première communication écrite, note de bas de page 219)

pharmaceutiques, ne change pas le fait que c'est lui qui paie ces produits et qui en est donc l'acquéreur final (ou l'acheteur).³⁰² Rien dans le texte de l'article III:8 a) ne laisse entendre que l'achat doit nécessairement être effectué directement par l'organe gouvernemental lui-même (par opposition à l'"acquisition par un organe gouvernemental") plutôt que par d'autres entités agissant en tant qu'intermédiaire.³⁰³ En outre, les patients eux-mêmes n'"achètent" pas de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, puisqu'ils ne "payent pas ces médicaments qui leur sont fournis gratuitement, les coûts étant payés par le SSI".³⁰⁴ S'agissant de la deuxième partie de cet élément de l'article III:8 a), la Turquie explique que c'est le SSI, l'organisme responsable du système de sécurité sociale turc rattaché au Ministère de la famille, du travail et des services sociaux, qui constitue l'"organe gouvernemental" pertinent au sens de l'article III:8 a).³⁰⁵

7.51. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne confirme qu'elle ne conteste pas que le SSI est un "organe gouvernemental" mais que, dans le contexte du système de remboursement et de la prescription relative à la localisation, ni le SSI ni aucun autre organe gouvernemental ne procède à l'"acquisition, et encore moins à l'"achat", d'un quelconque produit.³⁰⁶ Elle répète que le terme "achat" devrait être interprété comme signifiant "acquisition de la propriété" de produits.³⁰⁷ Elle fait toutefois valoir que, même selon la lecture plus large que la Turquie donne du terme comme englobant l'"obtention de quelque chose en échange d'un paiement", le SSI n'"obtient" aucun produit pour les raisons qu'elle a déjà longuement exposées dans sa première communication écrite.³⁰⁸ Le SSI "accorde simplement un financement au moyen d'un remboursement", et l'"[o]ctroi d'un financement diffère de l'action d'obtenir, de se procurer ou d'acheter des produits".³⁰⁹ Enfin, comme dans le cas de l'argument subsidiaire de la Turquie selon lequel il pourrait être considéré que le SSI procède à des achats car les pharmacies de détail, dont il est allégué qu'elles agissent "au nom" du SSI, achètent des médicaments à des grossistes, l'Union européenne fait valoir qu'il n'y a pas le moindre élément à l'appui de ces affirmations: les pharmacies de détail sont des entités privées, qui commandent et achètent librement leurs médicaments à des grossistes dans le cadre d'un contrat de vente privé, qui détiennent et gèrent seules leurs stocks (y compris en détenant les droits de propriété afférents) et qui supportent les risques associés à leurs stocks, sans intervention du SSI. Elle juge donc vaine la tentative de la Turquie de présenter les achats de médicaments réalisés par les pharmacies de détail auprès des grossistes comme un "achat" du SSI.³¹⁰ Enfin, elle fait remarquer qu'elle a déjà répondu à l'affirmation de la Turquie selon laquelle les patients n'achètent pas de produits pharmaceutiques mais que, même s'il était montré que les patients, pour quelque raison que ce soit, n'"achètent" pas de produits pharmaceutiques, il ne s'ensuivrait pas pour autant que le SSI en achète.³¹¹

7.52. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie ne souscrit pas à l'argument de l'Union européenne selon lequel le concept d'"achat" concerne des transactions qui impliquent la "possession et la propriété matérielles" d'un produit.³¹² En l'espèce, elle fait valoir que, du fait de la nature des produits en cause, et des caractéristiques propres au système de soins de santé turc, "il ne serait pas logique d'un point de vue économique ou pratique que le SSI prenne matériellement possession

³⁰² Turquie, première communication écrite, paragraphes 206 à 208. La Turquie fait référence à la déclaration du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* selon laquelle un "achat" n'exige pas la prise de possession matérielle des marchandises achetées. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 208, faisant référence au rapport du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.228)

³⁰³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 209.

³⁰⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 210. Selon la Turquie, les "frais de participation payés par les patients font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale en général et visent à prévenir toute utilisation abusive de ce système. L'Union européenne fait donc erreur lorsqu'elle fait valoir qu'une partie du prix des produits pharmaceutiques est supportée par les patients." (*Ibid.*, paragraphe 210)

³⁰⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 212 à 217.

³⁰⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 98 et 99.

³⁰⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 100.

³⁰⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 101.

³⁰⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 101.

³¹⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 105 et 106.

³¹¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 107 et 108.

³¹² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 62 et 63. La Turquie mentionne l'exemple, donné par le Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, d'un livre acheté sur Internet par une entité qui ordonne au vendeur de le livrer comme cadeau à quelqu'un d'autre. (*Ibid.* paragraphe 63 (faisant référence aux rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.228)

de médicaments qui sont en fin de compte fournis à des patients turcs".³¹³ Elle affirme que le SSI ne se borne pas à financer les produits pharmaceutiques mais qu'il les achète "au moment où ils sont délivrés aux patients"³¹⁴, parce qu'il en acquiert la propriété et donne pour instruction aux pharmacies de détail de les délivrer immédiatement aux patients.³¹⁵ Selon elle, l'"achat" par le SSI se produit "lorsqu'un patient présente une ordonnance pour un médicament inclus dans l'annexe 4/A dans une pharmacie de détail et que la fourniture de ce médicament au patient est approuvée par le biais du système Medula".³¹⁶ Le SSI délègue ensuite aux pharmacies de détail la délivrance des produits achetés aux patients externes.³¹⁷ Selon la Turquie, étant donné que c'est lui qui achète les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, le SSI ne "rembourse" pas les patients, ni les pharmacies de détail³¹⁸, car ni les uns ni les autres n'"achètent" ces produits. Les pharmacies de détail obtiennent les produits auprès de grossistes et les conservent dans leurs locaux jusqu'à ce qu'ils soient délivrés aux patients sur présentation d'une ordonnance médicale.³¹⁹ Le SSI achète et paye directement ces médicaments aux pharmacies de détail³²⁰, qui "perçoivent des frais de service en échange du service qu'elles assurent au nom du SSI, à savoir la délivrance de produits pharmaceutiques aux patients".³²¹ Les patients reçoivent les produits mais ils ne les achètent pas.³²² Ils payent simplement "des frais de participation relativement peu élevés qui, toutefois, ne font pas partie du prix des produits pharmaceutiques mais font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale en général et visent à prévenir toute utilisation abusive de ce système."³²³

7.2.3.4 "pour les besoins des pouvoirs publics"

7.53. L'Union européenne fait valoir que la prescription relative à la localisation n'implique pas l'acquisition de produits achetés "pour les besoins des pouvoirs publics".³²⁴ Elle admet que la "fourniture de soins de santé universels, la garantie de l'accès aux médicaments et la protection de la santé des personnes sont des objectifs gouvernementaux légitimes".³²⁵ Elle note toutefois qu'il est évident que les pouvoirs publics turcs n'utilisent pas ni ne consomment les produits pharmaceutiques considérés.³²⁶ Même si les rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel confirment que le membre de phrase "produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) peut couvrir non seulement "ce qui est consommé par les pouvoirs publics" mais aussi "ce qui est fourni par les pouvoirs publics à des bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques", il n'existe en l'espèce aucune "fourniture" de ce type.³²⁷ Selon l'Union européenne, "il est clair que les pouvoirs publics turcs ne *fournissent* pas les produits pharmaceutiques considérés à des bénéficiaires. Ils remboursent uniquement une partie du coût de ces produits pharmaceutiques, qui sont fournis aux patients (les "bénéficiaires" dans ce contexte)

³¹³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 64. La Turquie indique que, avant la réforme de son système de soins de santé en 2003, le SSI exerçait effectivement un contrôle physique sur les médicaments qu'il fournissait aux patients et que ce système s'était révélé inefficace (*Ibid.*, paragraphe 65).

³¹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 76.

³¹⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 73 et 76. La Turquie présente une série de documents attestant les détails de ce processus dans la pièce TUR-117 (Documents relating to a purchase by the SSI from a pharmacy of the pharmaceutical products dispensed to patients in December 2020 (pièce TUR-117)).

³¹⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 71. Voir aussi Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 72.

³¹⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 66. Le paiement des produits pharmaceutiques qui sont achetés par le SSI et délivrés par les pharmacies de détail aux patients est effectué par le SSI sur la base des factures récapitulatives que les pharmacies de détail lui envoient à la fin de chaque mois (*Ibid.*, paragraphe 74) Ces factures couvrent le prix public des médicaments délivrés aux patients ainsi que les frais de service que les pharmacies perçoivent "en échange du service qu'elles assurent au nom du SSI, à savoir la délivrance de produits pharmaceutiques aux patients". (*Ibid.* paragraphe 69)

³¹⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 18.

³¹⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 69.

³²⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 13.

³²¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 69.

³²² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 13, 18, 70 et 72.

³²³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 77.

³²⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 207 à 216.

³²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 211.

³²⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 213.

³²⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 208, 212.

par les pharmacies".³²⁸ Cela devrait être comparé au scénario dans lequel "un hôpital public achète des produits pharmaceutiques et les fournit à des patients".³²⁹

7.54. La Turquie affirme que la mesure de localisation implique l'acquisition de produits achetés pour les "besoins des pouvoirs publics".³³⁰ Spécifiquement, les produits pharmaceutiques sont acquis dans le but de fournir des services de soins de santé à la population turque.³³¹ Le fait que la fourniture de soins de santé, y compris la fourniture de produits pharmaceutiques, entre dans le champ des fonctions publiques exercées par les pouvoirs publics est confirmé à la fois par des instruments internationaux et par la législation turque.³³² En réponse à l'argument de l'Union européenne selon lequel il n'y a pas de "fourniture directe" par les pouvoirs publics de produits pharmaceutiques aux patients externes, la Turquie répète que la fourniture de produits pharmaceutiques dans le cadre d'un traitement ambulatoire est, pour des raisons pratiques, organisée par l'intermédiaire des pharmacies de détail (qui ont le statut de fournisseurs de soins de santé dans le système de soins de santé turc et agissent au nom du SSI); et, en ce sens, comme dans le cas d'un traitement hospitalier, les produits pharmaceutiques sont "fournis" aux patients par les pouvoirs publics, à savoir le SSI, par l'intermédiaire des pharmacies de détail.³³³

7.55. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne fait remarquer que la Turquie "prêche un converti" lorsqu'elle explique longuement les raisons pour lesquelles les soins de santé sont un objectif gouvernemental important, et elle rappelle que cela n'est pas contesté.³³⁴ Elle répète qu'avoir un lien avec un objectif gouvernemental n'est pas suffisant, étant donné que l'Organe d'appel a indiqué qu'il fallait montrer que des produits étaient "achetés pour être utilisés par les pouvoirs publics, consommés par les pouvoirs publics ou fournis par les pouvoirs publics à des bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques".³³⁵ La Turquie n'allègue pas que les produits sont "achetés pour être utilisés par les pouvoirs publics" ou "consommés par les pouvoirs publics", et il "est clair qu'aucun organe gouvernemental turc ne *fournit* de produits pharmaceutiques à quiconque – ce sont les pharmacies qui le font".³³⁶

7.56. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie soutient que les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A sont fournis à des bénéficiaires (à savoir des patients externes) par le SSI "dans l'exercice de sa fonction publique, qui est la fourniture de services de soins de santé".³³⁷ Elle explique que, dans ce processus, le SSI utilise les pharmacies de détail comme un réseau de distribution pour qu'elles délivrent les produits aux patients en son nom.³³⁸ Ainsi, selon elle, les pharmacies de détail fournissent (délivrent) les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A aux patients externes "*au nom du SSI*".³³⁹ Elle affirme que, pour ce service, les pharmacies perçoivent des frais de service de la part du SSI.³⁴⁰

7.2.3.5 "non pas pour être revendus dans le commerce"

7.57. L'Union européenne soutient que si les pouvoirs publics "acquièrent" et "achètent" des produits pharmaceutiques lorsqu'ils remboursent une partie du coût de ces produits aux pharmacies qui finalement les vendent aux consommateurs, il s'ensuit que les pouvoirs publics achètent des

³²⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 214. (mise en relief dans l'original)

³²⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 215 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, note de bas de page 514).

³³⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 218 à 231.

³³¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 219.

³³² Turquie, première communication écrite, paragraphes 220 à 229.

³³³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 231.

³³⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 110.

³³⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 112 (citant le rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.156, résumant les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Énergie renouvelable / Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphes 5.66 à 5.68 et 5.74).

³³⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 112 et 113. (mise en relief dans l'original)

³³⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 81.

³³⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 83. La Turquie affirme qu'"il apparaît que l'Union européenne convient que les pharmacies agissent au nom du SSI lorsqu'elles délivrent des produits pharmaceutiques aux patients dans le contexte de son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 86)

³³⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 82. (mise en relief dans l'original)

³⁴⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 85 et 13.

produits pharmaceutiques "pour [qu'ils soient] revendus dans le commerce" par les pharmacies aux consommateurs.³⁴¹ Elle se réfère au fait que les pharmacies fournissent le produit en échange d'un paiement qui est en partie supporté par le consommateur et affirme que cette fourniture a lieu dans le cadre d'une simple transaction de vente effectuée dans des conditions de libre concurrence: les pharmacies ont un but lucratif, et les utilisateurs finals maximisent leurs intérêts.³⁴² Elle affirme que l'article III:8 a) couvre non seulement la revente directe par l'organe même qui achète les produits, mais aussi la revente dans le commerce³⁴³ par l'intermédiaire d'un autre acteur, comme, en l'espèce, une pharmacie.³⁴⁴

7.58. La Turquie répond que les produits pharmaceutiques ne sont pas "revendus" sur le marché "commerc[ial]" mais sont délivrés par les pharmacies de détail – au nom du SSI – aux patients.³⁴⁵ Selon elle, les patients – dont elle dit qu'ils sont "curieusement appelés" "consommateurs" ou "utilisateurs finals" par l'Union européenne³⁴⁶ – n'"achètent" pas "les produits pharmaceutiques de leur choix, étant donné qu'ils ne peuvent pas choisir les produits ou leurs quantités, ni discuter leur prix, et qu'ils reçoivent le médicament spécifique qui leur a été prescrit par un médecin, selon un dosage spécifique, sur la base de leurs besoins de santé spécifiques.³⁴⁷ Il n'y a donc pas de "transaction commerciale" entre le patient et le médecin ou la pharmacie.³⁴⁸ Tous les éléments de l'"échange" entre le patient et la pharmacie de détail sont fixés par les pouvoirs publics turcs qui déterminent les produits pharmaceutiques qui sont payés par le SSI, leur prix ainsi que les modalités de leur délivrance aux patients.³⁴⁹ La Turquie répète également que les frais de participation et les frais de prescription payés par les patients dans les pharmacies de détail ne constituent pas le "prix de revente" du produit pharmaceutique, comme l'Union européenne semble le laisser entendre, mais font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale et visent à prévenir toute utilisation abusive.³⁵⁰ En outre, contrairement à ce que l'Union européenne laisse entendre, la pharmacie de détail n'agit pas non plus comme un "vendeur consentant" ordinaire à but lucratif: le prix du produit pharmaceutique fourni au patient et payé par le SSI ainsi que la marge réalisée par la pharmacie de détail sont tous deux fixés par la loi.³⁵¹ Enfin, le SSI n'acquiert pas les produits pharmaceutiques pour qu'ils servent à la production d'autres marchandises destinées à la vente dans le commerce.³⁵²

7.59. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne répond que, en alléguant qu'elle présente de façon erronée le système de remboursement turc comme étant un ensemble de transactions purement commerciales, la Turquie ne répond pas au véritable argument de l'Union européenne. Elle répète que son argument est que, si le Groupe spécial devait constater que les pouvoirs publics achètent des produits pharmaceutiques lorsqu'ils *remboursent* le coût de ces produits aux pharmacies, alors il s'en suivrait logiquement que les pouvoirs publics achètent ces produits pour qu'ils soient *revendus dans le commerce* par les pharmacies.³⁵³ L'Union européenne dit que la Turquie ne fournit pas de réponse directe à cet argument.³⁵⁴ En outre, selon l'Union européenne, la Turquie formule un certain nombre d'"observations surprenantes" qui "doivent être corrigées", y compris des observations selon lesquelles les patients ne peuvent pas choisir les produits (bien que la Turquie décrive elle-même un scénario dans lequel ceux-ci peuvent choisir parmi différents produits dans des groupes d'équivalence); tous les éléments de l'échange sont déterminés par les pouvoirs publics (bien que les patients puissent choisir, entre autres choses, quel

³⁴¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 217 à 227.

³⁴² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 224 et 225.

³⁴³ L'Union européenne fait observer qu'elle est consciente que cette lecture signifierait que les pharmacies à la fois *vendent* les produits aux pouvoirs publics et *revendent* ces mêmes produits aux consommateurs. Elle fait valoir que "cette bizarrerie ... est due à l'admission de l'argument selon lequel, lorsqu'ils procèdent au remboursement, les pouvoirs publics turcs acquièrent et achètent les produits pour les besoins des pouvoirs publics". (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 227)

³⁴⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 226.

³⁴⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 232 à 240.

³⁴⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 236.

³⁴⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 236.

³⁴⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 236.

³⁴⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 236.

³⁵⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 236.

³⁵¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 237.

³⁵² Turquie, première communication écrite, paragraphe 239.

³⁵³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 114 et 115.

³⁵⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 116.

produit acheter); et les pharmacies n'ont pas de but lucratif (bien qu'il s'agisse d'entités privées ayant un intérêt commercial qui perçoivent une marge et des frais de service).³⁵⁵

7.60. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie fait valoir que la relation entre les pharmacies de détail et les patients ne correspond pas à la définition de la "revente dans le commerce" au sens de l'article III:8 a) comme étant "une revente d'un produit dans des conditions de pleine concurrence entre un vendeur consentant et un acheteur consentant".³⁵⁶ Selon elle, cette relation n'a pas le caractère d'une "transaction" car les pharmacies ne "revendent" pas les médicaments et les patients externes ne les "achètent" pas.³⁵⁷ Premièrement, les pharmacies ne revendent pas les produits pharmaceutiques parce qu'elles les délivrent aux patients externes au nom du SSI, en vertu du Protocole relatif à la TPA et des contrats signés entre des pharmacies individuelles et le SSI.³⁵⁸ Les éléments de toute "transaction" entre les pharmacies de détail et les patients sont fixés soit par le SSI soit par le médecin qui prescrit les produits pharmaceutiques et, par conséquent, ils "n'ont pas un caractère commercial".³⁵⁹ Deuxièmement, la Turquie ne partage pas la position de l'Union européenne selon laquelle les patients "achètent" les produits pharmaceutiques qui seraient ensuite remboursés par le SSI. Elle affirme que les patients "se rendent avec leur ordonnance dans les pharmacies de détail et obtiennent auprès de celles-ci les médicaments prescrits, qui sont payés par le SSI."³⁶⁰ Selon elle, les "patients reçoivent les médicaments indiqués sur leur ordonnance, et le coût de ces médicaments est couvert par le SSI qui les achète aux pharmacies".³⁶¹ Les patients "ne peuvent pas choisir les produits pharmaceutiques mais obtiennent le médicament spécifique qui leur a été prescrit par le médecin sous une forme et selon un dosage spécifiques".³⁶² S'il préfère un produit plus onéreux provenant du même groupe d'équivalence, le patient doit payer la différence entre le prix de ce produit et le prix payé par le SSI – mais, selon la Turquie, cela ne signifie pas que les patients payent le prix de détail de ces produits pharmaceutiques.³⁶³ La Turquie signale également que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, i) le fait que les patients peuvent remplacer le produit de marque indiqué sur l'ordonnance par un produit générique équivalent (ou inversement)³⁶⁴; ii) le fait que les patients peuvent choisir "si, quand et où" ils souhaitent utiliser leur ordonnance³⁶⁵; et iii) le fait qu'un patient peut choisir la pharmacie, ou même décider de ne pas prendre le médicament qui lui a été prescrit, n'indiquent pas l'existence de quelconques transactions commerciales entre les patients et les pharmacies de détail en ce qui concerne les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A.³⁶⁶ Elle soutient également que les frais de prescription et les frais de participation payés par les patients ne font pas partie du prix des produits pharmaceutiques mais en fait "font partie de la participation des patients au système de sécurité sociale et visent à prévenir les utilisations abusives du système de soins de santé, y compris une surconsommation de médicaments, ainsi qu'à garantir sa viabilité

³⁵⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 116.

³⁵⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 89 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.70).

³⁵⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 88.

³⁵⁸ La Turquie explique que les pharmacies de détail sont "considérées comme des fournisseurs de services de santé primaires et agissent au nom du SSI afin de s'acquitter de sa fonction de fourniture de produits pharmaceutiques aux patients externes en Turquie". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 92)

³⁵⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 32. Selon la Turquie, le fait que les pharmacies de détail perçoivent une marge ne modifie pas cette conclusion car "la marge de la pharmacie fait partie du prix de détail d'un produit pharmaceutique et elle est fixée par la loi." (*Ibid.* paragraphe 32) Voir aussi Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 94.

³⁶⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 13.

³⁶¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 88.

³⁶² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 90.

³⁶³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 26.

³⁶⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 90.

³⁶⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 91.

³⁶⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 91. La Turquie affirme également que "le fait que le prix des produits pharmaceutiques inclut une marge pour les pharmacies ne montre pas que celles-ci sont des vendeurs "à but lucratif" ordinaires". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 94) La Turquie explique que la marge est payée par le SSI lorsqu'il achète des médicaments inclus dans l'annexe 4/A aux pharmacies et qu'elle "couvre, entre autres, le préfinancement des médicaments fournis par les pharmacies pendant l'intervalle entre le moment où celles-ci payent les grossistes et celui où elles reçoivent le paiement du SSI." (*Ibid.* paragraphe 94)

financière".³⁶⁷ Elle observe également que, dans de nombreux cas, les patients sont exonérés du paiement des frais de participation.³⁶⁸

7.2.4 Évaluation du Groupe spécial

7.2.4.1 Introduction

7.61. La dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) concerne "l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics". Cette disposition a été interprétée et appliquée dans les différends *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires*. Dans les deux différends, les mesures en cause exigeaient des entités qui cherchaient à vendre de l'électricité aux pouvoirs publics à des tarifs préférentiels qu'elles satisfassent à certaines prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux en ce qui concernait le matériel utilisé pour produire cette électricité (par exemple des cellules solaires). Il a finalement été conclu que, aux fins de l'article III:8 a), le "produit acheté" par les organes gouvernementaux par le biais des mesures pertinentes était l'électricité, et non pas aussi le matériel de production d'électricité visé par la prescription relative à la teneur en éléments nationaux contestée. Sur cette base, il a été constaté que l'article III:8 a) n'était pas applicable aux prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux en cause parce que le matériel de production d'électricité visé par ces prescriptions n'était pas un "produit acheté" au sens de l'article III:8 a).

7.62. Dans les deux différends, l'examen de l'applicabilité de l'article III:8 a) à la mesure en cause a commencé, et s'est finalement terminé, par une évaluation de la nature des "produits achetés" au sens de l'article III:8 a), sans qu'aucune constatation ne soit adoptée sur le point de savoir si la mesure constituait une "loi[, [un] règlement[] ou [une] prescription[] régissant l'acquisition".³⁶⁹ Le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* a expliqué que l'évaluation de la nature des "produits achetés" était le "facteur déterminant" de l'analyse de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Énergie renouvelable / Programme de tarifs de rachat garantis*³⁷⁰ et il a qualifié cette question de "question liminaire ... concernant l'applicabilité de l'article III:8 a) à l'égard des "produits achetés"". ³⁷¹ Ce groupe spécial a observé qu'il n'était donc pas nécessaire de formuler des constatations sur les éléments restants de l'article III:8 a) étant donné que "l'élément juridique liminaire" dans le cadre de cette disposition n'était pas respecté.³⁷² L'Organe d'appel a confirmé l'interprétation et l'application par le Groupe spécial de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a) et n'a pas formulé de constatations concernant ce qu'il a appelé "les éléments restants" de l'article III:8 a) (y compris le point de savoir si la mesure contestée était une "loi[, [un] règlement[] ou [une] prescription[] régissant l'acquisition").³⁷³

7.63. Le présent différend peut être distingué des différends *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires* dans la mesure où, contrairement à ce qui se passait dans les deux affaires précédentes, les produits dont il est allégué qu'ils sont "achetés" aux fins de l'article III:8 a) et les produits dont il est allégué qu'ils font l'objet d'une discrimination aux fins de l'article III:4 sont les mêmes, c'est-à-dire les produits

³⁶⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 24 et 77.

³⁶⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 24 et 78.

³⁶⁹ Le Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Programme de tarifs de rachat garantis* a interprété les termes "acquisition" et "achat" comme signifiant la même chose et il les a examinés ensemble au moment de constater que la mesure contestée constituait une "loi[, [un] règlement[] ou [une] prescription[] régissant l'acquisition d'électricité par des organes gouvernementaux". Il a constaté que l'acquisition et l'achat d'électricité étaient effectués "pour [une] reven[te] dans le commerce" et que l'article III:8 a) n'était pas applicable pour cette raison. En appel, l'Organe d'appel a dit que les termes "acquisition" et "achat" ne devraient pas se voir attribuer le même sens et il a précisé que la question pertinente était de savoir si le matériel de production d'électricité (par opposition à l'électricité) était un produit "acquis" ou "acheté". Après avoir constaté que ce n'était pas le cas, l'Organe d'appel a mis fin à son analyse sur ce point.

³⁷⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.106.

³⁷¹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.106.

³⁷² Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.136. Dans cette affaire, le Groupe spécial a néanmoins jugé utile de procéder à une analyse et à un examen limités de certaines questions relatives aux éléments restants de l'article III:8 a), pour que l'Organe d'appel dispose de ses constatations factuelles relatives à ces questions s'il devait modifier ou infirmer son interprétation et son application de la nature des "produits achetés". (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.136 à 7.138)

³⁷³ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 5.42 à 5.44.

pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A.³⁷⁴ Par contre, certains parallèles existent entre les arguments avancés dans ces différends, et, comme les groupes spéciaux dans ces deux affaires, le Groupe spécial commencera son évaluation en se concentrant sur les "produits achetés" (le cas échéant) au moyen de la mesure contestée, et plus spécifiquement par la question de savoir si la prescription relative à la localisation implique l'"achat" par des organes gouvernementaux de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A.

7.64. La Turquie présente trois argumentations possibles à l'appui de son affirmation selon laquelle la prescription relative à la localisation implique l'"achat" par des organes gouvernementaux de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A. Premièrement, elle fait valoir que le concept d'"achat" au sens de l'article III:8 a) ne devrait pas être interprété de façon étroite, et que le SSI "achète" les produits pharmaceutiques en les payant, même s'il n'acquiert pas un droit (ou des droits de propriété) sur eux. Elle fait valoir que le remboursement par le SSI du coût des produits pharmaceutiques délivrés aux patients externes implique un "achat" parce que c'est "le SSI qui paye ces produits et qui en est donc l'acquéreur final (ou l'acheteur)".³⁷⁵ Deuxièmement, la Turquie fait valoir que, même selon une définition "extrêmement étroite"³⁷⁶ de ce qui constitue un "achat" exigeant le transfert de la propriété juridique d'un produit, interprétation à laquelle elle ne souscrit pas³⁷⁷, il y a quand même un "achat" effectué par le SSI. La raison en est que, en fait, le SSI acquiert effectivement la propriété des produits pharmaceutiques au moment où une pharmacie de détail lit le code QR d'une ordonnance et où le système Medula approuve la fourniture de ce produit pharmaceutique au patient.³⁷⁸ Troisièmement, la Turquie fait valoir que, même si cela est incorrect, l'article III:8 a) s'applique malgré tout parce que l'achat par les pharmacies de détail des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A à des grossistes est effectué au nom du SSI, ce qui signifie que les pharmacies de détail sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux" qui "achètent" des produits pharmaceutiques aux fins de l'article III:8 a). L'Union européenne conteste tous les arguments de la Turquie.

7.65. À la lumière des arguments des parties, le Groupe spécial exposera d'abord son interprétation du terme "achetés" dans le contexte du membre de phrase "produits achetés par des organes gouvernementaux". Il appliquera ensuite ce critère juridique pour évaluer si la prescription relative à la localisation implique un "achat" par le SSI. Par la suite, il évaluera l'argument de la Turquie selon lequel, même si le SSI lui-même n'"achète" pas les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, il y a quand même un "achat" visé par l'article III:8 a) parce que les pharmacies agissent au nom du SSI et, dans cette mesure, sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a).

7.2.4.2 Interprétation de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a)

7.66. Le Groupe spécial observe que la plupart des cas d'acquisition par les pouvoirs publics impliquent des situations dans lesquelles les pouvoirs publics obtiennent des produits pour leur propre usage ou consommation, et ne posent pas de problèmes conceptuels dans le contexte de l'article III:8 a). Dans la situation classique où les pouvoirs publics obtiendront des produits pour leur propre usage ou consommation, ils le feront généralement conformément aux procédures d'appel d'offres prescrites par les lois et règlements nationaux régissant l'acquisition; l'action des pouvoirs publics d'utiliser ou de consommer eux-mêmes les produits reflétera les droits de propriété du produit qui sont associés à un produit "acheté" au sens le plus étroit du terme; l'achat d'un produit par les pouvoirs publics pour leur propre usage et consommation relèvera du concept le plus étroit d'un produit acheté "pour les besoins des pouvoirs publics"; et lorsque les pouvoirs publics utiliseront ou consommeront eux-mêmes le produit, cela ne sera pas, par définition, "pour [une] reven[te] dans le commerce".

7.67. Toutefois, le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) ne se limite pas à la situation classique dans laquelle les pouvoirs publics acquièrent des produits pour leur propre usage ou consommation. L'Organe d'appel a interprété l'expression "besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) comme désignant de façon plus générale

³⁷⁴ Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 29; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 51 à 53.

³⁷⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 206 à 208.

³⁷⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 205.

³⁷⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 206.

³⁷⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 71 à 73.

les produits "achetés pour les besoins des pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions"³⁷⁹, et il a précisé que le membre de phrase "produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) couvrirait non seulement ce qui était consommé par les pouvoirs publics eux-mêmes, mais aussi "ce qui [était] fourni par les pouvoirs publics à des bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques".³⁸⁰ Dans le présent différend, aucune des parties, ni aucune des tierces parties, ne conteste cette interprétation de ce que peuvent être des "besoins des pouvoirs publics".

7.68. Dans les situations où les pouvoirs publics paient des produits qui sont finalement utilisés et consommés par des tiers non gouvernementaux, et non pas par les pouvoirs publics eux-mêmes, l'applicabilité de l'article III:8 a) peut devenir moins évidente. Entre autres choses, il peut devenir plus difficile dans ces situations de différencier un paiement qui constitue un "achat" de produits, lequel entre en principe dans le champ de la dérogation prévue à l'article III:8 a), d'autres formes de paiements qui pourraient être qualifiées de financement ou de remboursement, lesquelles ne sont en principe pas visées par l'article III:8 a). Il peut être encore plus difficile de conceptualiser ce que l'on entend par "produit acheté", et la manière de différencier un achat d'autres types de transactions, lorsque le résultat final de différents types d'arrangements est identique – c'est-à-dire que les pouvoirs publics paient des produits qui sont en fin de compte utilisés ou consommés par des tiers. Dans ces situations, il devient nécessaire de faire en sorte que l'application de l'article III:8 a) repose sur un critère juridique objectif et une interprétation solide de la définition de l'expression "produit acheté".

7.69. Des interprétations opposées de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a) ont été présentées au Groupe spécial. L'Union européenne fait valoir que le terme "achetés" devrait être interprété de façon relativement étroite comme désignant une transaction qui donne lieu à l'"acquisition de la propriété"³⁸¹ de produits par les pouvoirs publics. La Turquie ne partage pas l'avis de l'Union européenne selon lequel une acquisition par les pouvoirs publics par le biais d'un achat au titre de l'article III:8 a) exige nécessairement d'acquérir un "droit" ou d'"obtenir des droits de propriété" sur les produits.³⁸² Le Groupe spécial estime que, conformément à l'article 31 1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il doit se prononcer sur le sens de l'expression "produit acheté" suivant "le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but."

7.70. S'agissant tout d'abord du sens ordinaire de l'expression "produit acheté", le Groupe spécial estime que, dans l'usage courant, il est dit qu'une personne ou une entité achète un produit au moment où elle acquiert la propriété d'un produit au moyen d'un certain type de paiement. En effet, c'est l'acquisition de la propriété d'un produit qui constitue la caractéristique définissant ce qu'acheter un produit veut dire, et c'est ce qui distingue l'achat d'un produit de la location simple/en crédit-bail de ce produit. Si le terme "achat" est défini en termes plus généraux et abstraits comme étant "l'action ou l'acte d'obtenir quelque chose en échange d'un paiement en espèces ou d'un équivalent"³⁸³, lorsque c'est un produit qui est acheté, la "chose" qui est obtenue aux fins de cette définition générale et abstraite est la propriété du produit (c'est-à-dire les droits de propriété sur le produit).

³⁷⁹ Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.67.

³⁸⁰ Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.68.

³⁸¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 100.

³⁸² Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 31.

³⁸³ Oxford English Dictionary en ligne,

<<https://www.oed.com/view/Entry/154831?rskey=07nKL5&result=1&isAdvanced=false#eid>> Le Groupe spécial note que les parties lui ont présenté des définitions différentes du terme "achat" données par le dictionnaire à l'appui de leurs interprétations opposées. Conformément à son point de vue selon lequel l'acquisition de la propriété de produits est une caractéristique qui définit un "achat", l'Union européenne considère que la définition pertinente du dictionnaire est "[t]he acquisition of property (esp. land) by any legal means other than inheritance" (l'acquisition de biens (en particulier de terres) par tout moyen juridique autre que l'héritage) (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 201). En revanche, la Turquie se réfère à une définition donnée par le dictionnaire du terme "achat" qui ne fait pas référence à des biens et qui définit ce terme de manière plus large comme étant "l'action ou l'acte d'obtenir quelque chose en échange d'un paiement en espèces ou d'un équivalent". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 207) Les deux parties tirent leurs définitions de la même source, c'est-à-dire l'Oxford English Dictionary en ligne.

7.71. Passant au contexte immédiat du terme "achat" figurant à l'article III:8 a), le Groupe spécial rappelle que l'Organe d'appel a précisé que le terme "acquisition" faisait référence "au processus par lequel les pouvoirs publics *acqu[é]raient* des produits"³⁸⁴ et que le terme "achetés" figurant à l'article III:8 a) désignait "le type de transaction utilisé pour donner effet" à cette acquisition.³⁸⁵ Par conséquent, le concept d'"achat" recouvre uniquement un sous-ensemble des divers types de transactions qui peuvent être utilisés pour donner effet à une "acquisition".³⁸⁶ L'article I:2 de l'AMP appuie l'interprétation de l'Organe d'appel car il fait référence "aux marchés passés par tout moyen contractuel, y compris sous forme d'achat ou sous forme de crédit-bail, location ou location-vente, avec ou sans option d'achat". Le Groupe spécial considère que le fait d'interpréter le terme "achetés" conformément à son sens ordinaire, c'est-à-dire comme recouvrant uniquement le type de transaction par lequel les pouvoirs publics acquièrent la propriété des produits, donne au terme "achat" un sens qui est distinct du concept plus large d'"acquisition", qui peut impliquer d'autres types de transactions par lesquels des produits pourraient être acquis (par exemple le crédit-bail). Comme l'Union européenne l'observe, l'élément commun de ces autres arrangements contractuels est que, "bien qu'ils puissent donner lieu à l'acquisition de *produits* (par exemple, dans le cas d'une location, l'acquéreur prend possession du produit et a le droit d'utiliser celui-ci pendant un certain temps), ils n'entraînent pas l'acquisition de la *propriété* de produits".³⁸⁷

7.72. Le Groupe spécial considère que l'expression "produits achetés" doit aussi être interprétée compte tenu, en tant qu'élément du contexte immédiat, de la prescription additionnelle selon laquelle, pour entrer dans le champ de l'article III:8 a), les produits achetés doivent être "pour les besoins des pouvoirs publics". L'Organe d'appel a précisé que le membre de phrase "produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a) "désign[ait] ce qui [était] consommé par les pouvoirs publics ou ce qui [était] fourni par les pouvoirs publics à des bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions publiques".³⁸⁸ Il estime que ces deux actions – c'est-à-dire le fait que les pouvoirs publics consomment un produit qu'ils ont acquis ou qu'ils fournissent un produit qu'ils ont acquis à d'autres bénéficiaires pour qu'il soit consommé par eux – présuppose que les pouvoirs publics acquièrent la propriété du produit qui est consommé.

7.73. Passant à l'examen de l'objet et du but du GATT de 1994, le Groupe spécial note que si les situations dans lesquelles les pouvoirs publics paient des produits qui sont utilisés par des consommateurs non gouvernementaux étaient traitées comme des "achats" par les pouvoirs publics même si ces derniers n'acquerraient jamais la propriété de ces produits, pour la simple raison que ce serait eux qui "paye[raient] les produits pharmaceutiques et qui en [seraient] donc l'acquéreur final (ou l'acheteur)"³⁸⁹, il s'ensuivrait que l'article III:8 a) s'appliquerait à une liste sans fin de mesures protectionnistes. Comme l'Union européenne l'observe, l'éventail des mesures de financement des pouvoirs publics qui pourraient être visées par l'article III:8 a) en tant qu'"achats" par un organe gouvernemental pourrait, selon l'interprétation du terme donnée par la Turquie, comprendre les coupons alimentaires, les subventions pour la rénovation immobilière et les crédits d'impôt pour des achats respectueux de l'environnement.³⁹⁰ Rappelant que l'article III:8 a) est une dérogation limitée à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III, le Groupe spécial estime que ce résultat compromettrait l'objet et le but du GATT de 1994. D'après ce qu'il comprend, la position de la Turquie est que le SSI fait plus que simplement fournir un "financement", et elle conteste la tentative de l'Union européenne visant à "réduire le rôle du SSI au simple financement des achats de produits pharmaceutiques effectués par des patients externes".³⁹¹ Toutefois, même à supposer que la Turquie ait raison d'affirmer que le SSI fait plus que simplement fournir un financement, elle

³⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59. (pas de mise en relief dans l'original)

³⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.59.

³⁸⁶ Voir plus haut le paragraphe 7.40 et la note de bas de page 369.

³⁸⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 202. (mise en relief dans l'original)

Le Groupe spécial note que le Groupe spécial du GATT *États-Unis – Cartographie par sonar* a indiqué, dans le contexte d'une disposition analogue d'une version antérieure de l'AMP en vigueur à l'époque, que "[s]i la propriété n'était pas un élément nécessaire d'un *marché* public, comme le montraient *les diverses méthodes* de passation des marchés mentionnées à l'article I:1 a), le transfert de la propriété aux pouvoirs publics donnait fortement à penser qu'il y avait *marché public*". (Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Cartographie par sonar*, paragraphe 4.10) (pas de mise en relief dans l'original)

³⁸⁸ Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.68.

³⁸⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 206 à 208.

³⁹⁰ Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 8.

³⁹¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 23.

n'a pas précisé sur quelle autre base, si ce n'est l'acquisition de la propriété, le concept d'"achat" par les pouvoirs publics pourrait être distingué du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux. En d'autres termes, bien que la Turquie ait indiqué une série d'éléments factuels qui, selon elle, étayaient la conclusion que le système turc entre dans le champ de l'article III:8 a)³⁹², ces éléments ne spécifient pas de critère juridique objectif permettant de distinguer le concept d'"achat" par les pouvoirs publics du simple financement d'achats privés dans des circonstances dans lesquelles les produits considérés sont fournis à des bénéficiaires non gouvernementaux et consommés par eux.

7.74. L'analyse qui précède amène le Groupe spécial à conclure que, dans le contexte du membre de phrase "acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a), un produit est "acheté" par les pouvoirs publics uniquement si ceux-ci acquièrent la propriété de ce produit au moyen d'un certain type de paiement. Le fait que le SSI paie les produits ne suffit pas: pour qu'un achat soit effectué par le SSI, il faudrait établir que ce dernier acquiert la propriété des produits. Comme il l'explique dans la sous-section suivante, le Groupe spécial convient avec la Turquie que l'éventail des transactions au moyen desquelles les pouvoirs publics peuvent acquérir la propriété de produits peut varier, et que les caractéristiques spécifiques de ce qu'est la propriété peuvent varier en fonction de facteurs comme la nature de la marchandise. Il estime toutefois que, dans tous les cas, s'il n'y a pas d'acquisition de la propriété de produits par les pouvoirs publics, il n'y a alors pas d'"achat" de produits par les pouvoirs publics et la mesure en cause n'entrera pas dans le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a). Par conséquent, le Groupe spécial ne souscrit pas à l'argument de la Turquie selon lequel le SSI "paie les produits pharmaceutiques et en est donc l'acquéreur final (ou l'acheteur)".³⁹³

7.75. Le Groupe spécial considère que l'interprétation donnée par la Turquie de l'expression "produits achetés", c'est-à-dire que le SSI doit être réputé "acheter" les produits pharmaceutiques parce qu'il en paie le coût, même s'il n'en acquiert pas la propriété, est également incompatible avec les deux différends antérieurs dans lesquels l'article III:8 a) a été interprété et appliqué. Plus spécifiquement, dans l'affaire *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, le Groupe spécial a interprété les "achats" de marchandises par les pouvoirs publics "comme étant l'action par laquelle les pouvoirs publics pren[aient] possession (y compris en obtenant un droit de propriété) des marchandises au moyen d'un certain type de paiement (en espèces ou autre)".³⁹⁴ Bien qu'il ait évoqué le concept de possession, qui pourrait s'entendre de la possession matérielle³⁹⁵, il a clairement indiqué qu'il n'employait pas ce terme dans ce sens, faisant

³⁹² Dans le cadre de ses observations sur le rapport intérimaire, la Turquie a redit ce qui suit: "le SSI assure la fourniture de médicaments aux patients externes et prend tous les arrangements nécessaires à cette fin: il décide quels médicaments figurent sur la liste de l'annexe 4/A; il fixe les prix publics de ces médicaments; il signe des contrats avec les pharmacies pour garantir la disponibilité et la distribution de ces médicaments dans tout le pays; il approuve la fourniture des médicaments à délivrer aux patients externes par le biais du système Medula et paie la facture qu'il reçoit des pharmacies pour ces médicaments. C'est la combinaison de tous les éléments susmentionnés qui fait que le système turc entre dans le champ de l'article III:8 a). La Turquie a en outre expliqué qu'un système de soins de santé universel dans lequel les autorités publiques contrôlaient tous les aspects de l'achat et de la fourniture de médicaments prescrits aux patients externes entrerait généralement dans le champ de l'article III:8 a), alors que ce ne serait pas le cas d'un système qui était volontaire, n'avait pas une couverture universelle et était financé par les contributions des participants". (Turquie, observations sur le rapport intérimaire, paragraphe 28)

³⁹³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 206 à 208.

³⁹⁴ Rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.136.

³⁹⁵ Le Groupe spécial note que le terme "possession" est susceptible d'avoir plusieurs sens différents et, selon le contexte, peut être employé de façon interchangeable avec le terme "propriété". Par exemple, l'Oxford English Dictionary en ligne définit le terme "possess" (posséder) comme suit: "[t]o own, to have or gain ownership of; to have (wealth or material objects) as one's own; to hold as property" (être propriétaire de, avoir ou obtenir la propriété de; avoir (une fortune ou des objets matériels) en propre; détenir comme bien). Dans l'affaire *États-Unis – Cartographie par sonar*, il apparaît que le Groupe spécial a employé les termes "possession" et "propriété" de façon interchangeable. Spécifiquement, il a dit que, bien qu'il n'ait pas l'intention de donner une définition des marchés publics au sens de l'article I:1 a), il énumérait plusieurs facteurs qui devraient être examinés au regard des faits d'une cause particulière, y compris ce qu'il a appelé la "possession par les pouvoirs publics" (rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Cartographie par sonar*, paragraphe 4.7). Dans le contexte des précisions qu'il a données sur les faits de la cause, il a dit, apparemment en rapport avec ce facteur énuméré, que l'organe gouvernemental compétent "serait

le raisonnement suivant: "rien dans les sens ordinaires que nous avons examinés ne porte à croire qu'un "achat" doive impliquer la prise de possession *matérielle* de quelque chose".³⁹⁶ En fait, il a employé l'expression "possession [de] bien[s]" pour parler des droits acquis par les pouvoirs publics en ce qui concerne l'électricité vendue par les producteurs, à savoir le droit de recevoir, de distribuer et de facturer l'électricité transmise via le réseau de transport. Il apparaît qu'il s'agit des droits de propriété associés à l'électricité, produit qui ne peut pas être stocké et qui est produit et consommé presque instantanément. De fait, ce groupe spécial a conclu que, "étant donné les caractéristiques spécifiques de l'électricité, il [était] peut-être plus approprié d'envisager l'achat d'électricité comme impliquant le transfert d'un *droit de propriété* sur l'électricité, plutôt que la prise de possession matérielle de l'électricité".³⁹⁷

7.76. Dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, les organes gouvernementaux en question achetaient l'électricité aux producteurs, et l'Inde a reconnu que ces organes n'"achetaient" pas ni ne "se procuraient directement" les cellules et modules solaires utilisés pour produire l'électricité, qui étaient visés par les prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux en cause. L'Inde a reconnu qu'il en était ainsi parce que les organes ne "dev[enaient] pas propriétaires [du matériel de production d'électricité] ni n'en dispos[aient]".³⁹⁸ Elle a néanmoins cherché à faire valoir qu'elle "acqu[érait] effectivement" des cellules et modules solaires aux fins de l'article III:8 a), parce que le matériel de production d'électricité constituait des "intrants indispensables pour le système de production"³⁹⁹ et par conséquent "ne [pouvait] pas être considéré[] comme distinct[] de l'énergie solaire"⁴⁰⁰, et parce que "[l]e tarif de l'énergie achetée au titre des accords d'achat d'énergie inclu[ait] le coût des cellules et modules solaires".⁴⁰¹ Toutefois, le Groupe spécial et l'Organe d'appel dans ce différend n'ont pas été convaincus par ces arguments et ils ont conclu que le seul produit "acheté" était l'électricité.

7.77. Par conséquent, dans ces deux différends, la conclusion formulée a été que, aux fins de l'article III:8 a), le "produit acheté" par les organes gouvernementaux par le biais des mesures pertinentes était uniquement l'électricité, et non pas aussi le matériel de production d'électricité visé par la prescription relative à la teneur en éléments nationaux contestée. Cette conclusion a été formulée même si, dans les deux cas, les organes gouvernementaux compétents payaient aux producteurs d'électricité un prix qui couvrait le coût du matériel utilisé pour la production de l'électricité que les pouvoirs publics achetaient. Pour autant, les organes gouvernementaux impliqués dans l'achat d'électricité acquéraient la propriété de l'électricité, mais ils n'acquéraient pas la propriété du matériel de production d'électricité (par exemple, les cellules solaires) qui était visé par la prescription relative à la teneur en éléments nationaux en cause.

7.78. En l'espèce, la Turquie explique que par le passé, le SSI obtenait lui-même les produits pharmaceutiques auprès des grossistes et les délivrait aux patients par l'intermédiaire des pharmacies qu'il gérait.⁴⁰² Elle explique que ce système n'étant pas très efficace, il avait été transformé, avec l'introduction en 2003 du Programme de transformation du secteur de la santé, en un système dans lequel les produits pharmaceutiques étaient délivrés par l'intermédiaire de pharmacies de détail. D'après ce que la Turquie comprend, l'Union européenne considérerait la pratique antérieure à cette réforme comme équivalant à une acquisition par les pouvoirs publics et, en ce sens, reconnaîtrait que la pratique relève de l'article III:8 a) simplement parce que les produits pharmaceutiques étaient délivrés par les pharmacies d'État directement aux patients. Toutefois, selon la Turquie, "l'essence du système après la réforme demeure inchangée, la seule différence étant qu'une partie des tâches précédemment exécutées par le SSI a maintenant été déléguée aux

propriétaire du système de cartographie par sonar dès sa livraison" et il a observé que "[s]i la propriété n'était pas un élément nécessaire d'un marché public, comme le montraient les diverses méthodes de passation des marchés mentionnées à l'article I:1 a), le transfert de la propriété aux pouvoirs publics donnait fortement à penser qu'il y avait marché public" (paragraphe 4.10). En résumant son évaluation des facteurs qu'il avait examinés, il a de nouveau mentionné le fait que les pouvoirs publics avaient la "propriété" du système de cartographie par sonar. (*Ibid.*, paragraphe 4.13)

³⁹⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.228. (mise en relief dans l'original)

³⁹⁷ Rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.229. (mise en relief dans l'original)

³⁹⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.114.

³⁹⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.109 et 7.114.

⁴⁰⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.128.

⁴⁰¹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.129.

⁴⁰² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 65 à 68.

pharmacies de détail"; la Turquie affirme donc que l'interprétation donnée par l'Union européenne de l'article III:8 a) est "trop formaliste et fait passer la forme avant le fond".⁴⁰³

7.79. Le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument de la Turquie. Premièrement, il note que l'argument de la Turquie est formulé en des termes qui impliquent que l'Union européenne fait valoir que l'article III:8 a) s'applique uniquement lorsque les pouvoirs publics acquièrent la "possession matérielle" des produits achetés.⁴⁰⁴ Toutefois, il ne comprend pas l'interprétation donnée par l'Union européenne de l'article III:8 a) comme étant que la "possession matérielle" de marchandises est un élément constitutif d'un "achat". En fait, il comprend l'interprétation donnée par l'Union européenne de l'article III:8 a) comme étant essentiellement la même que celle qu'il a exposée plus haut dans son raisonnement, à savoir qu'un produit est "acheté" par les pouvoirs publics uniquement si ceux-ci acquièrent la propriété du produit au moyen d'un certain type de paiement. Par conséquent, il apparaît que l'argument de la Turquie amalgame l'idée d'acquisition de la propriété d'une marchandise et l'idée de possession matérielle de cette marchandise. Deuxièmement, dans la mesure où la Turquie fait valoir que traiter l'acquisition de la propriété d'une marchandise comme un élément constitutif du concept d'"achat" de cette marchandise est trop formaliste, le Groupe spécial n'est pas d'accord. Il ne considère pas qu'il soit formaliste d'interpréter l'article III:8 a) comme étant, en principe, applicable aux situations dans lesquelles un organe gouvernemental (par exemple, une pharmacie et/ou un hôpital d'État) achète des produits pharmaceutiques qu'il fournit ensuite directement aux patients, et comme n'étant, en principe, pas applicable à d'autres situations dans lesquelles les pouvoirs publics payent le coût des produits pharmaceutiques consommés par les patients sans jamais acquérir la propriété de ces produits.⁴⁰⁵

7.80. Le Groupe spécial observe qu'un argument analogue avait été avancé par la partie défenderesse dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, et que cet argument n'avait pas convaincu le Groupe spécial ni l'Organe d'appel. Dans cette affaire, l'Inde avait fait valoir que l'interprétation relativement étroite de l'article III:8 a) préconisée par la partie plaignante, et finalement adoptée par le Groupe spécial et l'Organe d'appel donnerait lieu à un résultat arbitraire. Spécifiquement, le résultat serait que l'article III:8 a) s'appliquerait en principe uniquement si les pouvoirs publics eux-mêmes achetaient les cellules solaires et les fournissaient ensuite aux exploitants privés d'énergie solaire (ou si les pouvoirs publics eux-mêmes produisaient l'électricité à partir des cellules solaires sans l'intervention des exploitants d'énergie solaire), mais que ledit article ne s'appliquerait en principe pas si les pouvoirs publics payaient le coût du matériel (c'est-à-dire si le tarif de l'énergie achetée aux exploitants d'énergie solaire incluait le coût des cellules et modules solaires qu'ils étaient tenus d'utiliser) sans en acquérir la propriété. De l'avis de l'Inde, les deux situations supposaient que l'organe gouvernemental considéré "acqui[ère] effectivement" les cellules et modules solaires aux fins de l'article III:8 a). L'Inde estimait que les rédacteurs de l'article III:8 a) n'avaient pas pu avoir l'intention de traiter ces situations différemment. Toutefois, ni le Groupe spécial ni l'Organe d'appel n'ont été convaincus par l'argument de l'Inde, et ils n'ont manifestement pas considéré que la distinction établie était formaliste.⁴⁰⁶

7.81. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial conclut que, dans le contexte du membre de phrase "acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a), un produit est "acheté" par les pouvoirs publics si les pouvoirs publics acquièrent la propriété de ce produit au moyen d'un certain type de paiement. Le Groupe spécial considère que l'interprétation plus large de l'expression "produits achetés" avancée par la Turquie, c'est-à-dire que le SSI "paie les produits pharmaceutiques et en est donc l'acquéreur final (ou l'acheteur)"⁴⁰⁷ indépendamment de la question de savoir s'il acquiert jamais la propriété de ces produits, est difficile à concilier avec le sens ordinaire du terme "achetés", le contexte immédiat offert par les autres éléments cumulatifs de l'article III:8 a), l'objet et le but du GATT de 1994, ainsi que les constatations de l'Organe d'appel dans les affaires *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* et *Inde – Cellules solaires*.

⁴⁰³ Turquie, déclaration liminaire, paragraphe 69.

⁴⁰⁴ Voir Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 63 et 64.

⁴⁰⁵ Voir Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 42.

⁴⁰⁶ Voir le rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.130 à 7.133; le rapport de l'Organe d'appel *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 5.33 et 5.34.

⁴⁰⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 206 à 208.

7.2.4.3 Question de savoir si le SSI achète des produits pharmaceutiques aux pharmacies de détail

7.82. Ayant conclu qu'un produit est un "produit acheté" par les pouvoirs publics seulement si les pouvoirs publics acquièrent la propriété de ce produit, le Groupe spécial va maintenant appliquer ce critère juridique pour évaluer si le système de remboursement des produits pharmaceutiques de la Turquie implique un "achat" par le SSI. Il rappelle que le deuxième argument de la Turquie, qui repose sur une autre interprétation possible de l'expression "produits achetés" figurant à l'article III:8 a), est que même selon la définition "extrêmement étroite"⁴⁰⁸ – à laquelle la Turquie ne souscrit pas⁴⁰⁹ – de ce qui constitue un "achat", c'est-à-dire une transaction exigeant le transfert de la propriété juridique d'un produit, il y a quand même un "achat" effectué par le SSI parce que, en fait, le SSI acquiert effectivement la propriété des produits pharmaceutiques au moment où une pharmacie de détail lit le code QR d'une ordonnance et où le système Medula approuve la fourniture de ce produit pharmaceutique au patient. Par conséquent, le Groupe spécial doit évaluer si le SSI acquiert la propriété des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, que ce soit au moment de l'approbation dans le système Medula ou autrement.

7.83. Le Groupe spécial admet que l'éventail des transactions au moyen desquelles les pouvoirs publics peuvent acquérir la propriété de produits peut varier, et que les caractéristiques spécifiques de ce qu'est la propriété peuvent varier en fonction de facteurs comme la nature de la marchandise. Comme il est précisé plus haut dans le contexte de l'interprétation du terme "achat", le Groupe spécial ne considère pas que la possession matérielle de marchandises soit un élément constitutif d'un achat. À cet égard, il convient avec les deux parties que l'approche suivie par le Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis* concernant l'exemple de l'électricité – produit qui ne peut généralement pas être stocké en grandes quantités et qui, dans le contexte d'une distribution par les services publics via le réseau électrique, est produit et consommé presque instantanément – est instructive. Ce groupe spécial a dit que, "étant donné les caractéristiques spécifiques de l'électricité, il [était] peut-être plus approprié d'envisager l'achat d'électricité comme impliquant le transfert d'un *droit de propriété* sur l'électricité, plutôt que la prise de possession matérielle de l'électricité"⁴¹⁰, et il a constaté l'existence de ce transfert d'un "droit de propriété" sur l'électricité sur la base de l'acquisition par les organes gouvernementaux en question de certains droits juridiques concernant les produits, y compris le droit de recevoir, de distribuer et de facturer (c'est-à-dire de revendre) l'électricité transmise via le réseau de transport.

7.84. Par conséquent, pour évaluer si le SSI acquerrait la propriété des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, le Groupe spécial a cherché à déterminer si le SSI acquerrait de quelconques droits juridiques sur les produits du type de ceux qui étaient normalement associés à la propriété de marchandises. Il a également tenu compte des types de droits juridiques sur les produits pharmaceutiques qui étaient acquis par d'autres entités qui acquerraient incontestablement la propriété de ces produits dans le contexte du système turc. Ces autres entités comprennent les pharmacies privées qui acquièrent la propriété des produits pharmaceutiques lorsqu'elles les achètent à des grossistes, et les consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes) qui acquièrent la propriété des produits pharmaceutiques lorsqu'ils les obtiennent auprès des pharmacies. Le Groupe spécial observe qu'il n'y a pas de controverse entre les parties sur le fait que les pharmacies acquièrent la propriété des médicaments lorsqu'elles les obtiennent auprès des grossistes, et que les consommateurs finals (c'est-à-dire les patients externes) acquièrent ensuite la propriété des produits pharmaceutiques lorsqu'ils les obtiennent auprès des pharmacies de détail.⁴¹¹

⁴⁰⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 205.

⁴⁰⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 206.

⁴¹⁰ Rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.229. (mise en relief dans l'original)

⁴¹¹ Le désaccord entre les parties porte sur le point de savoir si le SSI acquiert la propriété intermédiaire du produit. L'Union européenne fait valoir que la pharmacie conserve la propriété et le contrôle de ses stocks, une fois ceux-ci achetés à des grossistes, jusqu'à ce qu'elle les vende à des patients, et que lorsque les stocks sont vendus à des patients, il "ne fait aucun doute que les patients obtiennent ces produits (y compris la propriété de ceux-ci)". (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 106 et 107) La Turquie fait valoir que la pharmacie conserve la propriété et le contrôle de ses stocks, une fois ceux-ci achetés à des grossistes, et que le SSI acquiert la propriété des médicaments qui sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A et prescrits aux patients au moment où la fourniture de ces médicaments est enregistrée et

7.85. Le Groupe spécial ne peut discerner aucune base qui lui permettrait de conclure que le SSI acquiert de quelconques droits juridiques sur les produits pharmaceutiques qu'il paie, et encore moins qu'il acquiert les types de droits juridiques qui sont normalement associés à la propriété de marchandises. D'une manière générale, il n'y a rien dans la description que les parties donnent du système de remboursement des produits pharmaceutiques de la Turquie qui donne à penser que le SSI acquiert un quelconque droit de possession, un quelconque droit de contrôle, un quelconque droit d'exclusion, un quelconque droit de tirer des revenus ou un quelconque droit de disposer librement des produits pharmaceutiques qu'il se procure.

7.86. À titre d'exemple des types de droits juridiques normalement associés à la propriété de marchandises que le SSI n'acquiert pas, le Groupe spécial note qu'il n'est pas contesté que le SSI n'acquiert jamais le droit de prendre matériellement possession des produits pharmaceutiques qu'il paie. Pour les raisons déjà données, le Groupe spécial ne considère pas que la possession matérielle de marchandises soit un élément constitutif d'un "achat". Toutefois, bien qu'un acheteur n'ait pas nécessairement besoin d'exercer le droit de prendre matériellement possession des marchandises achetées pour que la transaction soit considérée comme un achat, l'absence d'un tel droit de prendre matériellement possession des marchandises indique nettement que l'entité qui paie ces marchandises n'a acquis aucun droit de propriété sur celles-ci. C'est particulièrement vrai lorsque les marchandises en question sont des marchandises qui peuvent librement être transportées et stockées, comme les produits pharmaceutiques.⁴¹² L'absence de tout droit pour le SSI de prendre matériellement possession des produits qu'il paie contraste nettement avec les droits de propriété que les pharmacies de détail acquièrent lorsqu'elles achètent des produits pharmaceutiques à des entrepôts, et avec les droits de propriété que les patients externes acquièrent lorsqu'ils reçoivent ces produits des pharmacies de détail. Dans les deux cas, ces entités acheteuses acquièrent, et exercent, le droit de prendre matériellement possession des produits en question.

7.87. De plus, le Groupe spécial ne voit rien qui permette d'étayer l'affirmation de la Turquie selon laquelle le SSI obtient le droit de disposer des produits pharmaceutiques qu'il paie en fonction de ses propres choix. D'après la description du processus faite par les parties, il ne semble pas contesté que, après l'approbation dans le système Medula, le produit pharmaceutique en question doit être fourni au consommateur particulier (c'est-à-dire le patient externe) dont le nom figure sur l'ordonnance. Selon la description du processus faite par les parties, toutes les décisions et tous les choix pertinents associés à la disposition des produits pharmaceutiques sont ceux du médecin prescripteur, de la pharmacie et du consommateur final (c'est-à-dire le patient externe). Le Groupe spécial ne peut discerner aucune intervention du SSI dans le choix de la personne qui reçoit et consomme l'un quelconque des produits pharmaceutiques qu'il paie. En d'autres termes, il serait disposé de tous les produits pharmaceutiques payés par le SSI exactement de la même manière dans un scénario contrefactuel dans lequel le SSI ne payerait pas la totalité ou une partie du coût de ces produits. Ni le SSI ni aucun autre organe gouvernemental ne jouent un rôle quelconque pour ce qui est d'orienter, ou de réorienter, les produits pharmaceutiques vers les bénéficiaires de leur choix.

7.88. Le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'argument de la Turquie à cet égard, selon lequel le SSI peut être réputé acquérir la propriété des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A et prescrits aux patients au moment où la fourniture de ces produits pharmaceutiques est enregistrée et approuvée dans le système Medula. L'approbation par le biais du système Medula est essentiellement une confirmation du fait que le patient est couvert par le SSI et que les produits

approuvée dans le système Medula et que, à ce moment-là, le SSI acquiert le droit de disposer de ces médicaments en les délivrant, par l'intermédiaire des pharmacies de détail, aux patients, et que "la propriété de ces médicaments est alors immédiatement transférée aux patients parce que ces derniers détiennent le droit juridique sur ces médicaments". (Turquie, déclaration finale, paragraphe 23)

⁴¹² Le Groupe spécial estime que les produits pharmaceutiques sont par nature des marchandises qui peuvent être librement transportées et stockées en ce sens qu'il n'y a pas de limites physiques, logistiques ou pratiques restreignant leur transport et leur stockage comme celles qui peuvent exister pour certains autres types de marchandises – par exemple l'électricité. Bien entendu, les produits pharmaceutiques ne peuvent pas être librement transportés et stockés au sens où ce sont des produits non réglementés pouvant être librement achetés et vendus par n'importe qui, et il existe un éventail de limitations juridiques et réglementaires concernant la façon dont ils sont transportés et stockés. Comme la Turquie l'observe, "[l]eur production et leur mise sur le marché sont strictement réglementées et leur consommation fait l'objet d'une prescription par un médecin. Leur fourniture requiert des conditions spécifiques et doit être assurée par des professionnels qualifiés, c'est-à-dire des pharmaciens. Les médicaments ne peuvent pas être achetés librement par les consommateurs et ne peuvent pas être traités comme tels". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 5)

pharmaceutiques prescrits figurent sur la liste de l'annexe 4/A. Cette approbation confirme, entre autres choses, que le produit pharmaceutique peut être facturé par la pharmacie au SSI au prix préalablement fixé.⁴¹³ De l'avis du Groupe spécial, il faudrait donner une interprétation artificielle et forcée des faits pour qualifier cette confirmation de transaction au moyen de laquelle "le SSI acquiert le droit de disposer de ces médicaments en les délivrant, par l'intermédiaire des pharmacies de détail, aux patients" et "la propriété de ces médicaments est alors immédiatement transférée aux patients parce que ces derniers détiennent le droit juridique sur ces médicaments".⁴¹⁴ Si cette qualification des faits de la cause en l'espèce était acceptée, alors presque n'importe quelle mesure au moyen de laquelle les pouvoirs publics approuvent (provisoirement) le paiement du coût d'un produit pourrait également être ainsi qualifiée. De plus, le Groupe spécial observe que la Turquie ne l'a aiguillé vers aucune référence à l'acquisition par le SSI de la "propriété" des produits pharmaceutiques dans le protocole signé entre le SSI et l'Association des pharmaciens turcs ni vers aucun autre élément de preuve versé au dossier.⁴¹⁵

7.89. Le Groupe spécial note qu'aucune des tierces parties qui ont pris position sur l'applicabilité de l'article III:8 a) à la prescription relative à la localisation ne considère que le SSI acquiert la propriété des produits pharmaceutiques. Le Canada note que dans le cas d'un système de remboursement des produits pharmaceutiques comme celui de la Turquie, l'"organe gouvernemental" n'"achète" pas les produits pharmaceutiques parce qu'il n'"obtient [aucune] forme de "droits de propriété" sur les produits pharmaceutiques".⁴¹⁶ Le Japon note de même que le SSI "ne peut pas être l'acheteur aux fins de l'article III:8 a) parce qu'il n'obtient jamais de droit de propriété sur les produits", par opposition aux pharmacies qui acquièrent un "droit de propriété sur les produits, y compris le pouvoir de stocker, d'expédier ou de vendre le produit".⁴¹⁷ La Suisse observe qu'il serait difficile de considérer qu'il y a une "acquisition par des organes gouvernementaux" ou un "achat de produits" au sens de l'article III:8 a) "dans les cas où des entités privées sont propriétaires des produits" et "contrôlent leur disposition" (et, comme la Suisse l'ajoute, lorsqu'elles ont le droit d'annuler des contrats avec les grossistes, assument les risques liés aux stocks invendus et d'autres risques commerciaux, ne participent pas à des appels d'offres pour se procurer les produits ou ne sont pas perçues comme des organes gouvernementaux par les grossistes).⁴¹⁸

7.90. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial conclut que le SSI n'acquiert pas la propriété des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, de sorte que le remboursement par le SSI d'une partie ou de la totalité du coût de ces produits ne peut pas être considéré comme un "achat" par le SSI dans le contexte du membre de phrase "acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a).

7.91. Comme il est indiqué dans la partie descriptive du rapport⁴¹⁹, les parties emploient une terminologie différente, parfois étayée par des traductions différentes des instruments et documents turcs pertinents, pour qualifier ce qui se passe dans les transactions entre les pharmacies de détail, les patients externes et le SSI. Pour l'Union européenne, le SSI "rembourse" aux pharmacies de détail les médicaments "vendus à" des "consommateurs", conformément au Protocole qui, d'après sa traduction, fait référence aux produits pharmaceutiques "acquis" par ces consommateurs. Pour la Turquie, les produits pharmaceutiques sont "payés" (et non "remboursés") par le SSI, les pharmacies de détail "délivrent" ou "fournissent" (et ne "vendent" pas) ces médicaments à des "patients externes" (et non à des "consommateurs"), et la traduction correcte du Protocole fait référence aux médicaments "fournis" à des patients externes, et non pas "acquis" par eux. Compte tenu du désaccord entre les parties sur la traduction correcte de certains termes employés dans les

⁴¹³ Voir Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 26; Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphes 10 à 22; déclaration liminaire, paragraphe 24.

⁴¹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 73; réponses à la première série de questions, paragraphes 32 à 34; déclaration finale, paragraphe 23; et réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 43.

⁴¹⁵ Le Groupe spécial estime que l'absence d'une telle qualification est une considération pertinente supplémentaire, compte tenu du fait que l'étiquette ou la qualification donnée à une transaction en droit interne ne peut pas être déterminante pour la qualification correcte au titre de l'article III:8 a). (Voir les rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.127.)

⁴¹⁶ Canada, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphe 4.

⁴¹⁷ Japon, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphe 6.

⁴¹⁸ Suisse, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphe 7.

⁴¹⁹ Voir la section 1.5 et les notes de bas de page 36 et 56.

instruments et documents turcs, et de leurs désaccords plus larges sur la terminologie, le Groupe spécial tient à préciser que sa conclusion et son raisonnement exposés plus haut ne sont pas fondés sur des considérations sémantiques. Sa conclusion et son raisonnement reposent plutôt sur un critère juridique objectif.

7.2.4.4 Achats par les pharmacies de produits pharmaceutiques à des grossistes

7.92. Le Groupe spécial a conclu que le paiement par le SSI d'une partie ou de la totalité du coût des produits pharmaceutiques ne pouvait pas être considéré comme un "achat" effectué par le SSI. Il va maintenant évaluer l'argument subsidiaire de la Turquie selon lequel, même si le SSI n'"achète" pas lui-même les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, il y a quand même un "achat" visé par l'article III:8 a) parce que les pharmacies de détail privées agissent au nom du SSI et, dans cette mesure, sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a).

7.93. Le Groupe spécial note d'emblée que cet argument subsidiaire, c'est-à-dire le fait que l'article III:8 a) s'applique à la prescription relative à la localisation parce que les pharmacies de détail privées sont elles-mêmes des "organes gouvernementaux", a été développé au cours de la procédure d'une manière qui est loin d'être claire et reste quelque peu ambiguë. Premièrement, la Turquie fait valoir que "l'acquisition est effectuée par un organe gouvernemental, à savoir le SSI"⁴²⁰, et elle "confirme que l'organe gouvernemental compétent est le SSI".⁴²¹ Dans ses communications écrites, elle a fait valoir que les pharmacies de détail "agiss[aient] au nom" du SSI en délivrant aux patients externes les produits pharmaceutiques approuvés et payés par le SSI. D'après ce que le Groupe spécial a compris des communications écrites de la Turquie, celle-ci faisait valoir que le SSI achetait les produits pharmaceutiques aux pharmacies, et que les pharmacies "agiss[aient] au nom" du SSI dans la mesure où elles assuraient le service consistant à délivrer des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A aux patients externes. Le Groupe spécial a traité cet argument dans la sous-section précédente.

7.94. Toutefois, dans ses réponses à la première série de questions du Groupe spécial, la Turquie a dit, dans une note de bas de page, qu'"[e]n tout état de cause, même si la transaction entre le SSI et les pharmacies de détail n'était pas considérée comme un "achat" (*quod non*), il [était] clair que les pharmacies de détail ach[étaient] les médicaments inclus dans la liste de l'annexe 4/A à des grossistes qui agiss[aient] au nom du SSI".⁴²² En réponse à la deuxième série de questions du Groupe spécial, la Turquie a précisé que son argument subsidiaire à cet égard était que les pharmacies de détail privées étaient elles-mêmes des "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a) parce qu'elles agissaient au nom du SSI lorsqu'elles achetaient les médicaments à des grossistes.⁴²³ Elle a expliqué que son "argument relatif à l'achat des médicaments inclus dans la liste de l'annexe 4/A et délivrés aux patients par le SSI était double. Premièrement, elle fait valoir que le SSI achète ces produits pharmaceutiques aux pharmacies de détail, qui sont chargées de délivrer ces médicaments aux patients. Si le Groupe spécial devait constater que le SSI n'achète pas les médicaments aux pharmacies de détail, elle dit que l'article III:8 a) s'applique en l'espèce également parce que l'achat des médicaments inclus dans la liste de l'annexe 4/A par les pharmacies de détail auprès des grossistes est effectué au nom du SSI".⁴²⁴

7.95. Dans ses observations sur la réponse de la Turquie, l'Union européenne dit que la Turquie "semble proposer une nouvelle théorie qui explique pourquoi l'article III:8 a) devrait s'appliquer", et elle observe que "[s]elon cette théorie, ce seraient les achats en gros de produits pharmaceutiques, et non la fourniture financée par les pouvoirs publics de ces produits aux patients externes, qui constituerait une "acquisition par les pouvoirs publics" protégée par l'article III:8 a)".⁴²⁵

7.96. Le Groupe spécial convient avec la Turquie que les termes de l'article III:8 a) n'empêchent pas nécessairement un organe gouvernemental d'acheter des produits via un "intermédiaire".⁴²⁶

⁴²⁰ Turquie, déclaration liminaire, paragraphe 28.

⁴²¹ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 46.

⁴²² Turquie, réponses à la première série de questions, note de bas de page 36.

⁴²³ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 47 à 49.

⁴²⁴ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 44.

⁴²⁵ Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 39.

⁴²⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 209.

Toutefois, il considère que, pour entrer dans le champ de l'article III:8 a), un achat par les pouvoirs publics effectué via un intermédiaire, et/ou grâce aux actions combinées de plusieurs entité⁴²⁷, doit être réalisé d'une manière qui conduit à l'acquisition par les pouvoirs publics de la propriété des produits achetés. Dans une situation où une entité acheteuse est un organe de l'État (qu'il soit législatif, exécutif ou judiciaire), son acquisition de la propriété des produits implique que les pouvoirs publics ont acquis la propriété de ces produits. De même, dans le cas d'achats effectués par une entité détenue et contrôlée par l'État, la participation des pouvoirs publics dans l'entité acheteuse peut impliquer que ceux-ci acquièrent aussi la propriété de tout produit acheté par cette entité détenue et contrôlée par l'État. Les pouvoirs publics peuvent aussi conclure par l'intermédiaire d'une entité privée tierce agissant dans des conditions de pleine concurrence des transactions comportant l'achat de produits et, dans la mesure où les transactions pertinentes sont structurées et organisées d'une manière qui entraîne l'acquisition de la propriété par les pouvoirs publics, cette entité peut fort bien être considérée comme un "organe gouvernemental" aux fins de l'article III:8 a). Ce qui est pertinent dans chacun de ces cas, c'est le fait que les achats effectués par l'entité impliquent, ou entraînent, l'acquisition par les pouvoirs publics de la propriété des produits en question.

7.97. Une constatation différente amènerait à conclure que l'article III:8 a) s'applique aux achats effectués par des entités privées non gouvernementales en dépit du fait que les pouvoirs publics n'acquièrent jamais la propriété des produits. Cela réduirait entièrement à néant la limitation prévue à l'article III:8 a) selon laquelle un produit est "acheté" par les pouvoirs publics si ces derniers en acquièrent la propriété. Pour les raisons déjà données, cette limitation repose sur le sens ordinaire et le contexte de la disposition, et sur l'objet et le but du GATT de 1994. Le concept d'"organe gouvernemental" ne peut pas être interprété séparément du fait que l'article III:8 a) concerne uniquement le fait de se procurer des produits, par le biais d'une acquisition et d'un "achat" par les pouvoirs publics.

7.98. Il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial donne d'autres précisions dans l'abstrait sur les types d'entités qui peuvent constituer des "organes gouvernementaux" dans le contexte de l'article III:8 a) parce que, dans les circonstances de la présente affaire, il est clair que les achats de produits pharmaceutiques effectués par les pharmacies auprès de grossistes n'impliquent pas, ni n'entraînent, l'acquisition de la propriété de ces produits par le SSI. En l'espèce, le Groupe spécial a conclu que le SSI n'acquiert pas la propriété des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, de sorte que les remboursements par le SSI d'une partie ou de la totalité du coût de ces produits ne pouvaient pas être considérés comme un "achat" effectué par ce dernier. En fait, les pharmacies privées acquièrent des grossistes la propriété des produits pharmaceutiques et conservent cette propriété jusqu'à ce qu'elle soit transférée aux consommateurs finals (c'est-à-dire

⁴²⁷ Le Groupe spécial considère que lorsque les pouvoirs publics agissent par l'intermédiaire de plusieurs entités qui sont chacune/toutes des "organes gouvernementaux", les responsabilités peuvent être réparties d'une manière qui nécessite d'évaluer si leurs "actions combinées" établissent les éléments requis d'un achat par les pouvoirs publics. Dans l'affaire *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, une entité gouvernementale (l'OEO) effectuait les versements pour l'électricité, tandis qu'une autre entité gouvernementale (Hydro One) recevait et transportait l'électricité fournie par les fournisseurs. Cela a amené le Japon à avancer que l'OEO jouait le rôle de simple entité de financement, et non d'entité d'achat, parce qu'il ne prenait jamais possession lui-même de l'électricité. Toutefois, ni le Groupe spécial ni l'Organe d'appel n'ont considéré que la répartition des responsabilités entre les différentes entités gouvernementales affaiblissait la conclusion que le gouvernement de l'Ontario "achetait" de l'électricité, parce que toutes les entités concernées étaient des entités gouvernementales. Plus spécifiquement, l'Organe d'appel a fait le raisonnement suivant: "Étant donné qu'en l'espèce, toutes les entités concernées sont des organismes publics et que leurs activités sont donc imputables aux pouvoirs publics, peu importe de savoir si les pouvoirs publics de l'Ontario agissent par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs de ces entités." En conséquence, l'Organe d'appel a considéré que le fait que "l'OEO ne pren[ait] pas possession lui-même de l'électricité ne remet[tait] pas en cause la constatation du Groupe spécial selon laquelle les pouvoirs publics de l'Ontario ach[etaient] de l'électricité par le biais du programme et des contrats TRG ... [parce] que Hydro One, l'entité chargée du transport de l'électricité, était un organisme public, et que le Groupe spécial [avait] constaté que les "actions combinées" de l'OEO, de Hydro One et de la SIERE démontraient que les pouvoirs publics de l'Ontario achetaient de l'électricité". (Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.124) Le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont analysé cette question dans le contexte de l'interprétation et de l'application de l'article 1.1 a) 1) iii) de l'Accord SMC, mais le Groupe spécial a considéré que ses constatations au titre de l'article 1.1 a) 1) iii) s'appliquaient aussi à l'article III:8 a). (Voir les rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.136.)

les patients externes). Par conséquent, cela suffit pour établir que les pharmacies privées ne sont pas des "organes gouvernementaux" au titre de l'article III:8 a).

7.99. Les parties ont présenté des arguments détaillés sur la mesure dans laquelle le SSI contrôlait les actions des pharmacies de détail. La Turquie fait essentiellement valoir que le SSI contrôle tous les éléments concernant l'action de se procurer et la distribution des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, à commencer par le choix des produits pharmaceutiques qui sont inclus dans cette liste, le prix de ces produits à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement, y compris le "prix public" facturé au SSI, et la façon dont les produits sont délivrés aux patients. L'Union européenne n'est pas du même avis et fait valoir que les pharmacies de détail commandent et achètent librement leurs produits pharmaceutiques à des grossistes (également des entités privées) dans le cadre d'un contrat de vente privé, détiennent et gèrent seules leurs stocks (y compris en détenant les droits de propriété afférents) et supportent les risques associés à leurs stocks, sans intervention du SSI. Les parties avancent ces arguments en lien avec la question de savoir s'il est correct de dire que les pharmacies "agissent au nom" du SSI.

7.100. De l'avis du Groupe spécial, ces questions controversées n'ont pas de lien avec le point de savoir si les achats effectués par les pharmacies auprès de grossistes impliquent ou entraînent l'acquisition par le SSI de la propriété de ces produits et ne sont donc pas directement pertinentes. Même si le Groupe spécial admettait l'affirmation de la Turquie selon laquelle le SSI contrôle tous les éléments concernant l'action de se procurer des produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, au point qu'il pourrait être dit que le SSI donne des instructions et des directives aux pharmacies sur ce qu'elles doivent faire, cela ne ferait pas des pharmacies des "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a) ni ne transformerait leurs achats en achats par les pouvoirs publics, dès lors qu'elles acquièrent la propriété des produits pharmaceutiques indépendamment des pouvoirs publics.

7.101. Une constatation différente signifierait que si des parties privées recevaient pour instruction ou directive des pouvoirs publics d'acheter certains produits, l'acte de donner pour instruction ou directive ferait de ces parties privées des "organes gouvernementaux", ce qui aurait pour résultat que leurs achats seraient alors visés par l'article III:8 a). Si cela était correct, il s'ensuivrait que toutes les prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux imposées par les pouvoirs publics à des entités privées entreraient dans le champ de l'article III:8 a) parce que la mesure imposant la prescription – qu'il s'agisse d'une loi, d'un règlement ou d'une prescription de nature générale ou d'un arrangement contractuel particulier – aurait pour effet de transformer ces entités en "organes gouvernementaux" aux fins de l'article III:8 a).

7.102. De fait, s'il était correct de faire un raisonnement selon lequel une entité privée devrait être considérée comme un "organe gouvernemental" chaque fois qu'elle reçoit pour instruction ou directive des pouvoirs publics d'acheter certains produits, il s'ensuivrait, par exemple, que des producteurs privés d'électricité soumis à certaines prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux concernant le matériel de production seraient eux-mêmes des "organes gouvernementaux" agissant au nom des pouvoirs publics. Cela irait, bien sûr, directement à l'encontre de ce que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont constaté dans de précédentes affaires portant sur l'article III:8 a). Dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, les mesures stipulaient expressément l'origine des marchandises qui devaient être utilisées par les exploitants d'énergie solaire qui souhaitaient soumissionner pour vendre de l'électricité aux pouvoirs publics⁴²⁸; les mesures étaient ensuite mises en œuvre au moyen d'accords d'achat d'électricité et selon le "plan spécifique" que les exploitants devaient présenter dans les 180 jours suivant la conclusion de l'accord d'achat d'énergie, spécifiant comment ils satisferaient aux prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux⁴²⁹; les exploitants qui concluaient un accord d'achat d'électricité devenaient donc juridiquement tenus, par contrat, de respecter l'obligation d'utiliser certaines cellules solaires et certains modules solaires fabriqués en Inde⁴³⁰; et le tarif de l'énergie achetée au titre des accords d'achat d'électricité incluait le coût des cellules et modules solaires.⁴³¹ Cela ne faisait pas des exploitants d'énergie solaire des organes gouvernementaux.

⁴²⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.63.

⁴²⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.27.

⁴³⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.85 et 7.88.

⁴³¹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.129.

7.103. Compte tenu de ce qui précède, et rappelant sa conclusion que le SSI n'acquiert jamais la propriété des produits pharmaceutiques qu'il paie, le Groupe spécial conclut que les pharmacies de détail privées qui acquièrent et conservent effectivement la propriété de ces produits pharmaceutiques jusqu'à ce qu'ils soient délivrés au consommateur final (c'est-à-dire les patients externes) ne peuvent pas être considérées comme des "organes gouvernementaux" dans le contexte du membre de phrase "acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics" figurant à l'article III:8 a).

7.2.4.5 Éléments restants dans le cadre de l'article III:8 a)

7.104. Le Groupe spécial a constaté que la prescription relative à la localisation n'impliquait pas l'"achat" de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A par des organes gouvernementaux. Par conséquent, la prescription n'est pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a). Il s'agit d'un élément juridique liminaire auquel il doit être satisfait pour qu'une mesure soit visée par la dérogation prévue à l'article III:8 a), et la prescription relative à la localisation ne satisfait pas à cet élément. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial procède à une évaluation plus poussée des éléments juridiques restants de l'article III:8 a) pour déterminer l'applicabilité de cette dérogation.

7.105. Dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, le Groupe spécial a jugé utile de procéder à une analyse et à un examen limités de certaines questions relatives aux éléments restants de l'article III:8 a), y compris les prescriptions suivantes: i) les mesures en question sont des "lois, règlements ou prescriptions régissant l'acquisition"; ii) l'acquisition est effectuée "par des organes gouvernementaux"; iii) l'acquisition porte sur des produits achetés "pour les besoins des pouvoirs publics"; et iv) les produits achetés ne sont pas acquis "pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce".⁴³² Il a fait cela pour faire en sorte que l'Organe d'appel dispose de ses constatations factuelles relatives à ces questions s'il devait modifier ou infirmer son interprétation et son application de la nature des "produits achetés".⁴³³ Il a suivi une approche semblable en ce qui concerne certaines autres questions dans ce différend, et il a formulé certaines constatations additionnelles autres que celles qui étaient strictement nécessaires pour se prononcer sur les allégations au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC et de l'article III:4 du GATT de 1994⁴³⁴, et pour se prononcer sur les moyens de défense au titre de l'article XX j) et d) du GATT de 1994.⁴³⁵

7.106. Dans les circonstances du présent différend⁴³⁶, le Groupe spécial ne voit aucune raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui sont nécessaires pour se prononcer sur les allégations et les moyens de défense en cause. Par conséquent, le Groupe spécial ne formule pas de constatations sur les questions controversées soulevées en ce qui concerne les éléments restants dans le cadre de l'article III:8 a).

7.2.5 Conclusion

7.107. Le Groupe spécial conclut que la prescription relative à la localisation n'est pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, et est donc assujettie à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.

7.3 Article III:4 du GATT de 1994

7.3.1 Introduction

7.108. Après avoir rejeté l'affirmation de la Turquie selon laquelle la prescription relative à la localisation était visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à

⁴³² Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.136 à 7.186.

⁴³³ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.136 à 7.138.

⁴³⁴ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.74 à 7.98.

⁴³⁵ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.334 à 7.382.

⁴³⁶ Le Groupe spécial observe que les travaux de l'Organe d'appel sont suspendus depuis presque deux ans et que les Membres ne sont toujours pas en mesure de parvenir à un consensus sur un processus de sélection afin de pourvoir les postes vacants qu'il est nécessaire de pourvoir pour que l'Organe d'appel puisse fonctionner.

l'article III:8 a) du GATT de 1994, le Groupe spécial examine à présent l'allégation de l'Union européenne selon laquelle la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994.

7.109. L'Union européenne allègue que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 parce que, en excluant du régime de remboursement les produits pharmaceutiques importés, la Turquie les soumet à un traitement moins favorable que celui qu'elle accorde aux produits similaires d'origine nationale couverts par le régime de remboursement.⁴³⁷

7.110. La Turquie se borne à répondre à l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 en faisant valoir que cette disposition est inapplicable à la prescription relative à la localisation en vertu de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, et que toute incompatibilité avec l'article III:4 serait justifiée par l'article XX b) ou XX d) du GATT de 1994.⁴³⁸ Elle explique que, étant donné que l'obligation énoncée à l'article III:4 ne s'applique pas à cette mesure, en vertu de l'article III:8 a), il n'est pas nécessaire d'examiner les différents éléments de l'article III:4, y compris la question de savoir si la mesure constitue des "lois, ... règlements ou ... prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation ... sur le marché intérieur" ou si cette mesure soumet les produits similaires importés à un "traitement moins favorable".⁴³⁹

7.3.2 Dispositions pertinentes

7.111. L'article III:4 du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Les produits du territoire de tout Membre importés sur le territoire de tout autre Membre ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.

7.112. Par conséquent, la partie plaignante a la charge d'établir les trois éléments suivants⁴⁴⁰, à savoir: i) que les produits importés et les produits nationaux en cause sont des "produits similaires"; ii) que la mesure en cause est "une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur"; et iii) que les produits importés sont soumis à un traitement "moins favorable" que celui qui est accordé aux produits nationaux similaires.

7.113. S'agissant du premier élément, l'Organe d'appel a précisé qu'une détermination relative au concept de "similarité" était "essentiellement une détermination sur la nature et l'importance d'un rapport de concurrence entre et parmi les produits".⁴⁴¹ La similarité doit être examinée à la fois d'un point de vue qualitatif et quantitatif, et elle nécessite une analyse au cas par cas qui tienne compte des éléments de preuve dans leur ensemble.⁴⁴² Lorsque l'origine est l'unique critère d'une distinction réglementaire entre des produits, la similarité des produits qui sont distingués de cette manière peut-être présumée.⁴⁴³

⁴³⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 149 à 176; deuxième communication écrite, paragraphes 81 et 82; et déclaration liminaire, paragraphes 10 à 12.

⁴³⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 6, 123, 174, 242, 243, 244 et 414; deuxième communication écrite, paragraphes 95 et 158; et réponses à la première série de questions, paragraphes 44 à 46.

⁴³⁹ Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 46.

⁴⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 133.

⁴⁴¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 99.

⁴⁴² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphes 101 et 103. Les facteurs pertinents peuvent être les suivants: les propriétés, la nature et la qualité des produits, les utilisations finales des produits, les goûts et les habitudes des consommateurs ainsi que le classement tarifaire. (Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 101)

⁴⁴³ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.38; et les rapports des Groupes spéciaux

Argentine – Mesures à l'importation, paragraphe 6.274; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1447; et *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.164.

7.114. S'agissant du deuxième élément, un large éventail d'actions des pouvoirs publics sont visées par des "lois, règlements et prescriptions" affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits similaires sur le marché intérieur. Des groupes spéciaux ont constaté que lorsque des mesures étaient "consignées, en totalité ou en partie, dans des instruments juridiques formels tels que des codes, règles, lois et recueils de lois", elles pouvaient être qualifiées de lois ou de règlements au titre de l'article III:4.⁴⁴⁴ De même, lorsqu'une mesure contient un élément "législatif" et "réglementaire", elle peut être qualifiée de loi ou de règlement du fait de sa "forme juridique". Une "prescription" au sens de l'article III:4 ne se limite pas aux prescriptions figurant dans des "lois" ou des "règlements" et peut englober à la fois les obligations qu'une entreprise est juridiquement tenue de respecter et les actions qu'elle effectue volontairement afin d'obtenir un avantage des pouvoirs publics.⁴⁴⁵ Pour entrer dans le champ de l'article III:4, une mesure doit seulement "affect[er]", par opposition à régir directement (ou à avoir pour principal objectif de réglementer), les conditions de vente, d'achat, de transport, de distribution ou d'utilisation des produits.⁴⁴⁶

7.115. Enfin, une partie plaignante doit établir que les produits importés sont soumis à un traitement moins favorable par rapport aux produits nationaux similaires. Accorder un traitement non moins favorable signifie "ne pas soumettre [le produit importé] à des conditions de concurrence" moins favorables que celles dont bénéficie le produit national similaire.⁴⁴⁷ En particulier, un examen du traitement moins favorable n'a pas besoin d'être fondé sur les effets réels de la mesure contestée sur le marché; les "effets potentiels" de la mesure peuvent suffire.⁴⁴⁸ Dans le cadre de l'évaluation des effets d'une mesure, l'Organe d'appel a indiqué que les groupes spéciaux devraient examiner avec soin la mesure, y compris sa conception, sa structure et son fonctionnement attendu. Cet examen pouvait comporter, mais pas nécessairement, une évaluation de la mesure à la lumière des éléments de preuve relatifs à ses effets réels.⁴⁴⁹ Une mesure peut soumettre les produits importés à un "traitement moins favorable" de plusieurs manières, y compris en imposant des processus et des coûts additionnels⁴⁵⁰, en imposant que les produits importés soient présentés aux consommateurs finals d'une manière moins attirante⁴⁵¹, ou en imposant des charges administratives additionnelles pour les produits importés.⁴⁵² Même s'il se peut qu'une mesure n'exige pas sur le plan juridique un certain traitement des produits importés, il peut être constaté qu'elle les soumet à un traitement moins favorable dans la mesure où elle crée pour les participants au marché des incitations à se comporter d'une certaine manière et a pour "effet ... dans la pratique" de traiter les produits importés moins favorablement.⁴⁵³

7.3.3 Principaux arguments des parties

7.116. En ce qui concerne le premier élément de l'article III:4, l'Union européenne affirme que les produits nationaux et les produits importés en cause sont similaires.⁴⁵⁴ Elle rappelle qu'il est bien établi dans des rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel que des mesures opérant une distinction entre des marchandises sur la seule base de l'origine nationale satisfont à la

⁴⁴⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Énergies renouvelables*, paragraphe 7.152.

⁴⁴⁵ Rapports des Groupes spéciaux *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.240; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1448.

⁴⁴⁶ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 220 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Italie – Machines agricoles*, paragraphe 12); *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 210; *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 194.

⁴⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 135.

⁴⁴⁸ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 215; *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 135.

⁴⁴⁹ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.196; rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 134.

⁴⁵⁰ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.196.

⁴⁵¹ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 7.196.

⁴⁵² Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 130.

⁴⁵³ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 144 et 145; *Chine – pièces automobiles*, paragraphes 195 et 196; et *États-Unis – EPO*, paragraphe 288.

⁴⁵⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 151 à 154.

prescription relative aux "produits similaires".⁴⁵⁵ En l'espèce, le seul "facteur de distinction" sur lequel repose la prescription relative à la localisation est le pays de production.⁴⁵⁶ Le remboursement des produits auxquels s'applique la prescription relative à la localisation est explicitement subordonné à la production de ces produits en Turquie et à aucune autre caractéristique des produits.⁴⁵⁷

7.117. En ce qui concerne le deuxième élément de l'article III:4, l'Union européenne affirme que la prescription relative à la localisation est une "loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de produits sur le marché intérieur".⁴⁵⁸ Selon elle, étant donné que la prescription relative à la localisation est dans une large mesure "consignée[]" dans une série de "lois et ... décrets spécifiques" ou d'"instruments juridiques formels", elle devrait, dans son ensemble, être décrite comme étant une "loi ou un règlement".⁴⁵⁹ À titre subsidiaire, l'Union européenne affirme qu'elle devrait être qualifiée de "prescription"⁴⁶⁰ parce qu'"il est clair que la mesure impose une prescription (la localisation) comme condition de l'obtention d'un avantage (le remboursement)".⁴⁶¹ En outre, elle affirme que "lorsque le but du respect de certaines prescriptions est l'obtention d'un avantage, ou lorsque ces prescriptions créent une incitation à acheter certains produits de préférence à d'autres, il est clair que ces prescriptions affectent la vente, la mise en vente ou l'achat de produits".⁴⁶² Selon elle, la prescription relative à la localisation est "conçue pour conférer un avantage aux produits pharmaceutiques produits localement en encourageant leur vente, leur achat et leur utilisation, au détriment des produits importés similaires", et elle "est clairement susceptible d'influencer le choix entre produits importés et produits nationaux similaires".⁴⁶³

7.118. En ce qui concerne le troisième élément de l'article III:4, l'Union européenne affirme que la prescription relative à la localisation soumet les produits importés à un "traitement moins favorable".⁴⁶⁴ Selon elle, il en est ainsi parce qu'elle "réserve expressément un avantage majeur – le remboursement, qui couvre environ 90% de l'ensemble du marché turc des produits pharmaceutiques – aux produits similaires nationaux à l'exclusion des produits similaires importés".⁴⁶⁵ L'Union européenne fait valoir que, même si les produits importés visés par la prescription relative à la localisation peuvent toujours être importés et vendus, "leur exclusion du champ du remboursement crée un effet dissuasif évident pour ce qui est de leurs ventes en Turquie" et qu'"[i]l est peu probable que les consommateurs choisissent un produit non remboursé de préférence à un produit similaire remboursé".⁴⁶⁶

7.119. Dans sa première communication écrite, la Turquie ne présente d'argument concernant aucun des éléments susmentionnés de l'article III:4 du GATT de 1994. Au lieu de cela, elle se borne à répondre à l'allégation de l'Union européenne en faisant valoir que l'article III:4 n'est pas applicable à la prescription relative à la localisation en vertu de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, et que toute incompatibilité avec l'article III:4 serait justifiée par l'article XX b) ou l'article XX d) du GATT de 1994.⁴⁶⁷

7.120. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne observe que, au-delà de ses arguments concernant l'article III:8 a) du GATT de 1994, la Turquie "ne conteste pas que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994", et qu'"[i]l n'y a donc aucun désaccord sur les principaux éléments de cette disposition: les produits nationaux

⁴⁵⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 151 à 153. Par conséquent, lorsqu'un Membre établit une distinction fondée sur l'origine, une comparaison de produits spécifiques n'est pas requise, et il n'est pas nécessaire d'examiner les critères traditionnels de la similarité – tels que les propriétés physiques des produits, leurs utilisations finales et les goûts et les habitudes des consommateurs. Il suffit, pour qu'il soit satisfait au critère du "produit similaire", que la partie plaignante démontre qu'il peut y avoir ou qu'il y aura des produits nationaux et des produits importés qui sont "similaires". (*Ibid.*)

⁴⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 154.

⁴⁵⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 154.

⁴⁵⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 155 à 168.

⁴⁵⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 156 à 159.

⁴⁶⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 160 à 163.

⁴⁶¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 163.

⁴⁶² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 166.

⁴⁶³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 168.

⁴⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 169 à 176.

⁴⁶⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 173.

⁴⁶⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 173.

⁴⁶⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 6, 123, 174, 242, 243, 244 et 414.

et les produits importés en cause sont similaires, la prescription relative à la localisation est une loi, un règlement ou une prescription affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, et cette prescription soumet les produits similaires importés à un traitement moins favorable".⁴⁶⁸

7.3.4 Évaluation du Groupe spécial

7.121. Le Groupe spécial considère que le fait que la Turquie ne présente aucun argument concernant les éléments des allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 ne constitue pas, en lui-même et à lui seul, une base suffisante pour qu'il conclue de façon sommaire que les allégations de l'Union européenne sont fondées. Conformément à l'approche suivie par d'autres groupes spéciaux dans des circonstances semblables, le Groupe spécial examinera si le plaignant a présenté des éléments de preuve et des arguments "suffisants pour identifier la mesure contestée et sa portée fondamentale, identifier la disposition pertinente de l'OMC et l'obligation qu'elle contient, et expliquer le fondement de l'incompatibilité alléguée de la mesure avec cette disposition".⁴⁶⁹

7.122. Dans la section 7.1 du présent rapport, le Groupe spécial a conclu que l'Union européenne avait établi l'existence de la prescription relative à la localisation en tant que mesure unique, en vertu de laquelle i) la Turquie exigeait des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques; et ii) dans les cas où des engagements n'étaient pas pris, n'étaient pas acceptés ou n'étaient pas respectés, les produits considérés n'étaient plus remboursés par le SSI. Il a donc constaté que l'Union européenne avait indiqué la mesure contestée avec suffisamment de clarté et de précision pour qu'il puisse procéder à une évaluation de la question de savoir s'il était satisfait aux éléments de l'article III:4 du GATT de 1994.

7.123. Pour ce qui est du premier élément de l'article III:4, le Groupe spécial considère que l'Union européenne a établi *prima facie* que les produits pharmaceutiques nationaux et les produits pharmaceutiques importés visés par la prescription relative à la localisation étaient des "produits similaires".⁴⁷⁰ Il rappelle que, par le biais de la prescription relative à la localisation: i) la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques; et ii) dans les cas où des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI. Par conséquent, le seul "facteur de distinction" sur lequel repose la prescription relative à la localisation est le pays de production des produits pharmaceutiques visés par la mesure. Comme cela a été indiqué plus haut, lorsque le pays d'origine est l'unique critère d'une distinction réglementaire entre des produits, la similarité des produits qui sont distingués de cette manière peut-être présumée.⁴⁷¹

7.124. En ce qui concerne le deuxième élément de l'article III:4, le Groupe spécial considère que la prescription relative à la localisation constitue une "prescription" affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits pharmaceutiques sur le marché intérieur. Il rappelle qu'une "prescription" au sens de l'article III:4 ne se limite pas aux prescriptions figurant dans des "lois" ou des "règlements" et peut englober à la fois les obligations qu'une entreprise est juridiquement tenue de respecter et les actions qu'elle effectue volontairement afin d'obtenir un avantage des pouvoirs publics.⁴⁷² Compte tenu de la teneur de la prescription relative à la localisation mentionnée plus haut, il s'ensuit que la mesure impose une prescription (la localisation) comme condition de l'obtention d'un avantage (le remboursement/paiement). Le Groupe spécial note que la Turquie semble convenir que la prescription relative à la localisation est

⁴⁶⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 81.

⁴⁶⁹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Crevettes (Équateur)*, paragraphe 7.11.

⁴⁷⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 151 à 154.

⁴⁷¹ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.38; et les rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.274; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1447; et *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.164.

⁴⁷² Rapports des Groupes spéciaux *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.240; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1448.

une "prescription" aux fins de l'article III:4 et III:8 a).⁴⁷³ Rappelant qu'une mesure doit seulement "affect[er]" les conditions de vente, d'achat, de transport, de distribution ou d'utilisation des produits pour entrer dans le champ de l'article III:4⁴⁷⁴, il considère qu'il est également satisfait à cet aspect du deuxième élément de l'article III:4. Comme le fait observer l'Union européenne, "lorsque le but du respect de certaines prescriptions est l'obtention d'un avantage, ou lorsque ces prescriptions créent une incitation à acheter certains produits plutôt que d'autres, il est clair que ces prescriptions affectent la vente, la mise en vente ou l'achat de produits".⁴⁷⁵

7.125. S'agissant du troisième élément de l'article III:4, le Groupe spécial rappelle qu'accorder un traitement non moins favorable signifie "ne pas soumettre [le produit importé] à des conditions de concurrence" moins favorables que celles dont bénéficie le produit national similaire.⁴⁷⁶ Il considère qu'il va de soi que, si une mesure est conçue pour créer pour les consommateurs (à savoir les patients externes en l'espèce) une incitation financière à choisir des produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays de préférence à des produits pharmaceutiques importés, elle soumet les produits pharmaceutiques importés à un "traitement moins favorable". Bien qu'elle ait souligné que les patients externes ne pouvaient pas modifier la substance active, le dosage ou la durée de leur traitement, la Turquie ne conteste pas que ces patients sont libres de choisir entre des médicaments équivalents en fonction du prix.⁴⁷⁷ Par conséquent, le Groupe spécial est d'avis que la prescription relative à la localisation est "conçue pour conférer un avantage aux produits pharmaceutiques produits localement en encourageant leur vente, leur achat et leur utilisation, au détriment des produits importés similaires", et qu'elle "est clairement susceptible d'influencer le choix entre produits importés et produits nationaux similaires".⁴⁷⁸

7.126. Pour les raisons qui précèdent, le Groupe spécial constate ce qui suit: les produits pharmaceutiques nationaux et les produits pharmaceutiques importés visés par la prescription relative à la localisation sont des "produits similaires"; la prescription relative à la localisation constitue une "prescription" affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de ces produits pharmaceutiques sur le marché intérieur; et, du fait qu'elle crée pour les consommateurs (c'est-à-dire les patients externes) une incitation par les prix à choisir des produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays de préférence à des produits pharmaceutiques importés, la prescription relative à la localisation soumet les produits pharmaceutiques importés à un "traitement moins favorable".

7.3.5 Conclusion

7.127. Le Groupe spécial conclut que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994.

⁴⁷³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 187 et note de bas de page 199 (renvoyant au paragraphe 160 de la première communication écrite de l'Union européenne d'une manière qui donne à entendre que la Turquie estime que le terme "prescription" a le même sens dans le contexte de l'article III:4 et dans celui de l'article III:8 a) du GATT de 1994). Le Groupe spécial note que, dans le contexte de sa réponse à l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 concernant la non-publication de certaines modalités et conditions de la mesure, la Turquie fait valoir que l'Union européenne n'a pas démontré que la prescription relative à la localisation en tant que mesure unique constituait une "loi" ou un "règlement". (Turquie, première communication écrite, paragraphes 272 à 279) Le Groupe spécial n'estime pas nécessaire de formuler une constatation sur le point de savoir si la prescription relative à la localisation constitue également une "loi" ou un "règlement" au sens de l'article III:4, étant donné que celle-ci constitue clairement une "prescription".

⁴⁷⁴ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 220; *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 210 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Italie – Machines agricoles*, paragraphe 12); *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 194.

⁴⁷⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 166.

⁴⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 135.

⁴⁷⁷ Plus spécifiquement, la Turquie confirme que, si un produit prescrit ne figure pas sur la liste de l'annexe 4/A (autrement dit un produit pour lequel le patient devra payer), le pharmacien informera généralement le patient externe qu'il existe un produit équivalent figurant sur la liste (autrement dit un produit pour lequel le patient ne devra pas payer), et que le patient externe pourra décider d'opter pour le médicament équivalent, dont le coût sera payé par le SSI. (Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphes 1 à 4)

⁴⁷⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 168.

7.4 Article XX du GATT de 1994

7.4.1 Introduction

7.128. Le Groupe spécial a constaté que la prescription relative à la localisation n'était pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, et qu'elle était incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994. Il examine donc à présent l'invocation par la Turquie des exceptions générales prévues à l'article XX b) et d) du GATT de 1994.

7.129. La Turquie affirme que la mesure de localisation est visée par l'exception générale prévue à l'article XX b) parce qu'elle est conçue pour garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie, est "nécessaire" pour réaliser cet objectif et satisfait aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.⁴⁷⁹ Elle affirme que si le Groupe spécial constate que la prescription relative à la localisation n'est pas justifiée au regard de l'article XX b), alors, à titre subsidiaire, elle est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 en tant que mesure nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements imposant à la Turquie de garantir des "soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables".⁴⁸⁰

7.130. L'Union européenne convient que l'objectif déclaré consistant à garantir un accès adéquat aux médicaments entre dans le champ de l'article XX b) et est extrêmement vital et important, mais estime que la prescription relative à la localisation n'est pas conçue pour réaliser l'objectif de santé publique allégué par la Turquie et n'est pas "nécessaire" pour réaliser cet objectif.⁴⁸¹ Elle présente des arguments semblables au titre de l'article XX d).

7.4.2 Article XX b)

7.4.2.1 Dispositions pertinentes

7.131. L'article XX b) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures

...

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;

7.132. L'article XX du GATT de 1994 autorise les Membres à justifier des mesures qui seraient normalement incompatibles avec le GATT de 1994. Il énonce un "double critère": i) la mesure doit relever de l'une des exceptions indiquées à l'article XX, comme celle prévue à l'article XX b) (elle est alors "provisoirement justifiée"); et ii) la mesure doit être appliquée d'une manière qui satisfait aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.⁴⁸²

7.133. Des mesures peuvent être provisoirement justifiées au titre de l'article XX b) si elles sont i) prises (c'est-à-dire conçues) pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou

⁴⁷⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 414 à 503; deuxième communication écrite, paragraphes 158 à 224; réponses à la première série de questions, paragraphes 47 à 68; déclaration liminaire, paragraphes 72 à 86; déclaration finale, paragraphes 36 à 47; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 56 à 72; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 20 à 32.

⁴⁸⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 504.

⁴⁸¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 140 à 199; réponses à la première série de questions, paragraphes 34 à 63; déclaration liminaire, paragraphes 33 à 73; déclaration finale, paragraphes 16 à 21; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 24 à 61; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 46 à 66.

⁴⁸² Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 139.

préserver les végétaux; et ii) "nécessaires" à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.⁴⁸³

7.134. Pour évaluer si une mesure était prise pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, des groupes spéciaux antérieurs ont souvent commencé leur analyse en déterminant l'existence du risque pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux (le risque sanitaire) que la mesure contestée visait à réduire.⁴⁸⁴ Lorsqu'il n'y a pas d'éléments de preuve suffisants pour établir l'existence d'un risque sanitaire, la mesure contestée n'est pas nécessaire à la *protection* de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la *préservation* des végétaux.⁴⁸⁵

7.135. Si le risque sanitaire allégué existe, les groupes spéciaux examinent ensuite si la mesure en cause a été prise pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux en réduisant ce risque⁴⁸⁶, ou si elle a en fait été prise pour d'autres raisons. Pour déterminer si une mesure contestée est "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, un groupe spécial doit examiner tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés, y compris le texte des instruments juridiques pertinents, l'historique de l'élaboration de la législation et d'autres éléments de preuve concernant la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure contestée.⁴⁸⁷ Un tel examen a amené certains groupes spéciaux à conclure que les mesures contestées n'étaient pas conçues pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et poursuivaient en fait d'autres objectifs.⁴⁸⁸ Si un examen liminaire de ce type montre que la mesure contestée est inapte à répondre à l'objectif déclaré, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse pour déterminer si cette mesure est nécessaire à la protection de cet objectif.

7.136. Si une mesure est "conçue pour" protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, les groupes spéciaux doivent ensuite examiner si cette mesure est "nécessaire" à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Ce faisant, les groupes spéciaux soupèseront et mettront en balance plusieurs facteurs, y compris l'importance de l'objectif, la contribution de la mesure à la réalisation de cet objectif et le caractère restrictif pour le commerce de la mesure. Les groupes spéciaux peuvent

⁴⁸³ Voir les rapports des Groupes spéciaux *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.208; *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.858.

⁴⁸⁴ Rapports des Groupes spéciaux *CE – Amiante*, paragraphe 8.170; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.42; *Chine – Terres rares*, paragraphe 7.156; *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.859; et *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.209. Par exemple, dans l'affaire *CE – Amiante*, le Groupe spécial a déterminé, lors de la première étape de son analyse, si l'amiante chrysotile présentait un risque pour la santé et la vie des personnes. (Rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphes 8.170, 8.182, et 8.185 à 8.194) Dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a évalué si l'accumulation de pneumatiques de rebut présentait des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. (Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 7.42 et 7.53 à 7.93) Dans l'affaire *Chine – Terres rares*, le Groupe spécial a constaté que l'extraction et la production de terres rares, de tungstène et de molybdène avaient causé des dommages importants à l'environnement ainsi qu'à la santé et la vie des personnes et des animaux et à la situation phytosanitaire en Chine. (Rapports du Groupe spécial *Chine – Terres rares*, paragraphes 7.149 à 7.156) Dans d'autres affaires, y compris celles dans lesquelles il n'y avait pas de controverse quant à l'existence des risques que, selon les allégations, la mesure visait à traiter, des groupes spéciaux antérieurs ont traité cette étape de l'analyse succinctement. (Voir les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Essence*, paragraphe 6.21; *CE – Préférences tarifaires*, paragraphes 7.180 et 7.200.)

⁴⁸⁵ Comme le Groupe spécial *CE – Amiante* l'a observé, "les termes "politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes", dans la mesure où ils incluent la notion de "protection", impliquent l'existence d'un risque sanitaire". (Rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.170) Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.197.

⁴⁸⁶ Voir les rapports des Groupes spéciaux *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.216; *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.859.

⁴⁸⁷ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Indonésie – Régimes de licences d'importation*, paragraphe 7.620; *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.884; *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.479; *Chine – Terres rares*, paragraphe 7.145; et *CE – Préférences tarifaires*, paragraphe 7.200 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 33; *Argentine – Textiles et vêtements*, paragraphe 55; et *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 137). Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144) et *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis– Thon II (Mexique)*, paragraphe 314 et *États-Unis– Jeux*, paragraphe 304).

⁴⁸⁸ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *CE – Préférences tarifaires*, paragraphes 7.207 et 210; *Chine – Terres rares*, paragraphes 7.169 à 7.171.

ensuite comparer la mesure contestée avec des mesures de rechange possibles.⁴⁸⁹ Pour évaluer le *premier* de ces facteurs, des groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont mis l'accent sur l'importance relative des intérêts ou des valeurs promus par la mesure contestée.⁴⁹⁰ S'agissant du *deuxième* facteur, une mesure contribue à l'objectif lorsqu'il y a une "véritable relation entre l'objectif poursuivi et la mesure en cause pour ce qui est de la fin et des moyens".⁴⁹¹ Pour évaluer la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif, les groupes spéciaux peuvent tenir compte d'éléments de preuve quantitatifs et qualitatifs. La question de savoir si l'existence d'une contribution est établie dépend en définitive de la nature du risque, de l'objectif poursuivi et du niveau de protection souhaité, ainsi que de la nature, de la quantité et de la qualité des éléments de preuve existant au moment où cette évaluation est effectuée.⁴⁹² Le *troisième* facteur se rapporte au caractère restrictif pour le commerce de la mesure contestée, qui peut être évalué qualitativement ou quantitativement.⁴⁹³ Enfin, les mesures de rechange ne doivent pas seulement être "de nature purement théorique"⁴⁹⁴ et devraient permettre au Membre défendeur d'assurer le même niveau de protection tout en étant moins restrictives pour le commerce.⁴⁹⁵ C'est aux Membres plaignants qu'incombe la charge d'indiquer des mesures de rechange possibles.⁴⁹⁶

7.137. Le processus de soupesage et de mise en balance de ces facteurs est "une opération holistique qui consiste à réunir toutes les variables de l'équation et à les évaluer les unes en relation avec les autres après les avoir examinées individuellement, afin d'arriver à un jugement global".⁴⁹⁷ Plus la valeur sociétale poursuivie par une mesure contestée est vitale ou importante⁴⁹⁸, plus la contribution de cette mesure à l'objectif poursuivi est grande⁴⁹⁹ et moins ses effets sont restrictifs⁵⁰⁰, plus il sera facile de considérer que la mesure peut être "nécessaire".

7.138. Si une mesure est provisoirement justifiée au regard de l'article XX b), elle doit également satisfaire aux prescriptions du texte introductif de l'article XX. Le texte introductif prescrit qu'une mesure provisoirement justifiée soit appliquée de façon à ne pas constituer une "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent" ou une "restriction déguisée au commerce international".

7.4.2.2 Principaux arguments des parties

7.4.2.2.1 Risque d'une pénurie de médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie

7.139. La Turquie affirme que la nécessité de produire localement des produits pharmaceutiques est devenue évidente dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et que, dans ce contexte, la nécessité de produire localement des produits pharmaceutiques a été officiellement approuvée par plusieurs pays, y compris certains États membres de l'UE.⁵⁰¹ Elle estime que, même sans pandémie,

⁴⁸⁹ Rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.70; *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 5.59; et *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.214 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 307; et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 166).

⁴⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 306 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 162) et rapports des Groupes spéciaux *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.138; *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.525.

⁴⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 145.

⁴⁹² Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 145 et 146.

⁴⁹³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163. Voir aussi les rapports du Groupe spécial *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.143.

⁴⁹⁴ Le Membre défendeur doit être capable de prendre la mesure de rechange, et celle-ci ne devrait pas lui imposer une charge induue. (Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 156, et 172 à 175)

⁴⁹⁵ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphes 307 et 308; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 156. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphe 7.1209.

⁴⁹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 156.

⁴⁹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 182.

⁴⁹⁸ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 172, et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 162; rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.525.

⁴⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 162; rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.528.

⁵⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 310 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 163; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 150).

⁵⁰¹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 486 et 487.

il existe des situations dans lesquelles une dépendance excessive à l'égard des produits importés peut conduire à une grave pénurie d'approvisionnement, et donne des exemples tirés du contexte turc.⁵⁰²

7.140. L'Union européenne fait valoir que la Turquie ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait de prouver qu'il y avait un risque de pénurie d'approvisionnement s'agissant des produits pharmaceutiques entrant dans le champ de la prescription relative à la localisation.⁵⁰³ Conformément aux indications fournies par l'Organe d'appel dans le contexte de l'article XX j), l'exception générale régissant les produits "pour lesquels se fait sentir une pénurie", l'Union européenne affirme qu'il incombe à la Turquie de démontrer, pour chaque catégorie de "produits équivalents", qu'il y a un risque que "la quantité de l'offre disponible en provenance de sources aussi bien nationales qu'internationales sur le marché géographique pertinent [soit] insuffisante pour satisfaire la demande", eu égard à tous les facteurs pertinents qui ont une incidence sur l'offre et la demande.⁵⁰⁴ Elle estime que la Turquie n'a fourni aucun élément de preuve pertinent de l'existence d'un risque de pénurie d'approvisionnement; au contraire, elle souligne qu'il n'y a pas de risque de pénurie d'approvisionnement s'agissant des produits visés par la phase 1 et la phase 2.⁵⁰⁵ L'Union européenne affirme qu'il apparaît que, dans la pratique, les perturbations de l'approvisionnement en produits pharmaceutiques sont occasionnelles et de courte durée et elle note que la Turquie n'a indiqué que cinq cas de perturbation alléguée de l'approvisionnement depuis 2012. Elle observe que les allégations de la Turquie sont fondées sur des éléments de preuve anecdotiques, sous forme d'articles de presse ayant une valeur probante limitée et de correspondances officielles entre les autorités turques qui ne fournissent guère de renseignements sur les causes et l'étendue de la perturbation.⁵⁰⁶

7.141. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répond qu'il n'est pas contesté que "le manque d'accès aux médicaments représente une menace très grave pour la vie ou la santé des personnes".⁵⁰⁷ Elle précise qu'elle ne fait pas valoir qu'une "pénurie se fait sentir" pour les produits pharmaceutiques visés par la mesure de localisation.⁵⁰⁸ Elle explique plutôt que l'objectif de la mesure de localisation est de garantir, à long terme, que tous les patients en Turquie aient un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables.⁵⁰⁹ Elle soutient que les Membres de l'OMC "sont autorisés à prendre des mesures préventives avant qu'une quelconque pénurie effective d'approvisionnement ne se produise".⁵¹⁰ Sur la base de ces considérations, elle estime qu'elle n'est pas tenue de démontrer l'existence d'un risque de pénurie d'approvisionnement et encore moins de démontrer l'existence de ce risque séparément pour chaque catégorie de produits pharmaceutiques visés par la prescription relative à la localisation.⁵¹¹ Elle estime que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, les articles de presse qu'elle a fournis prouvent amplement l'existence de perturbations de l'approvisionnement en produits pharmaceutiques liées à une dépendance excessive à l'égard des importations.⁵¹² Elle ajoute que le risque d'une pénurie d'approvisionnement due aux décisions unilatérales d'entreprises pharmaceutiques peut également être illustré par les décisions prises récemment par Pfizer et AstraZeneca de réduire l'approvisionnement en vaccins contre la COVID-19 de certains États membres de l'UE.⁵¹³ En tout état de cause, elle répète que la prescription relative à la localisation "n'est pas censée remédier à une pénurie d'approvisionnement ponctuelle à court terme mais vise à faire en sorte qu'à long terme un accès stable à des médicaments sûrs, efficaces et abordables soit garanti à tous les patients en Turquie".⁵¹⁴

⁵⁰² Turquie, première communication écrite, paragraphe 488.

⁵⁰³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 159 à 173. L'Union européenne observe que "la notion de "protection" figurant à l'article XX b) du GATT de 1994 implique l'existence d'un risque sanitaire" (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 159 (citant le rapport du Groupe spécial CE – *Amiante*, paragraphe 8.170). Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel CE – *Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.197).

⁵⁰⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 162 à 165.

⁵⁰⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 166.

⁵⁰⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 167 à 173.

⁵⁰⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 179.

⁵⁰⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.

⁵⁰⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.

⁵¹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.

⁵¹¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 177 à 182.

⁵¹² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 183 à 188.

⁵¹³ Turquie, deuxième communication écrite, note de bas de page 236.

⁵¹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 189.

7.4.2.2.2 Objectif de la prescription relative à la localisation

7.142. La Turquie affirme que la mesure de localisation est conçue pour garantir "un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie", ce qui entre dans la catégorie des politiques visant à protéger la santé et la vie des personnes" visés par l'article XX b).⁵¹⁵ Elle explique que, en exigeant que certains produits pharmaceutiques soient produits dans le pays pour être inclus dans la liste de l'annexe 4/A, la prescription relative à la localisation vise à faire en sorte que ces produits soient mis à la disposition des patients en Turquie.⁵¹⁶ Elle affirme qu'il est désormais largement admis que la proximité entre le site de fabrication et le lieu d'utilisation présente un intérêt majeur pour ce qui est de garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs et efficaces, pour plusieurs raisons.⁵¹⁷ Selon elle, le fait que la prescription relative à la localisation vise à garantir un accès adéquat aux médicaments et poursuit donc un objectif de protection de la santé et de la vie des personnes est confirmé par la conception et la structure de cette mesure, par les autorités responsables de sa mise en œuvre ainsi que par plusieurs documents officiels.⁵¹⁸

7.143. L'Union européenne ne conteste pas que l'objectif allégué consistant à garantir un accès adéquat aux médicaments entre dans le champ de l'article XX b)⁵¹⁹, mais affirme que la prescription relative à la localisation n'est pas conçue pour réaliser l'objectif de santé publique allégué par la Turquie.⁵²⁰ En revanche, cette prescription a été conçue pour promouvoir les objectifs de développement économique et de politique industrielle poursuivis par la Turquie dans le secteur pharmaceutique.⁵²¹ Ces objectifs sont confirmés par plusieurs documents officiels qui témoignent d'une préoccupation quant à la grande taille du déficit commercial de la Turquie dans le secteur pharmaceutique, ainsi que d'une volonté de promouvoir la production nationale de produits pharmaceutiques à plus forte valeur ajoutée pour les rendre compétitifs sur les marchés mondiaux, contribuant ainsi au développement de l'économie turque.⁵²² Selon l'Union européenne, ces objectifs déclarés sont pleinement compatibles avec la "structure et la conception" de la prescription relative à la localisation, qu'il n'est pas possible de concilier avec la politique publique déclarée alléguée par la Turquie en l'espèce. Spécifiquement, et répétant pour l'essentiel les mêmes arguments que ceux qu'elle présente concernant l'étape relative à la "contribution" dans l'analyse de la "nécessité", l'Union européenne affirme que la "prescription relative à la localisation ne contribue pas, et ne peut d'ailleurs pas contribuer, à l'objectif allégué consistant à garantir un accès aux médicaments s'agissant d'un quelconque produit pharmaceutique entrant dans le champ de cette prescription".⁵²³ Selon elle, la Turquie ne peut pas justifier les incompatibilités manifestes entre son objectif de santé publique allégué et la structure et la conception de la mesure "en citant simplement des déclarations politiques vagues et rhétoriques contenues dans des documents des pouvoirs publics turcs qui affirment sans éléments à l'appui l'existence d'un lien entre l'accès aux médicaments et la prescription relative à la localisation".⁵²⁴

7.144. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répond en soulignant que la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends reconnaît qu'une mesure peut viser de multiples objectifs, et que ces derniers seront souvent liés entre eux et pourront être poursuivis de manière à s'étayer mutuellement.⁵²⁵ En l'espèce, l'objectif de santé publique et l'objectif de politique industrielle allégué de la prescription relative à la localisation sont tous deux des objectifs légitimes, et ils sont liés entre eux parce qu'un secteur pharmaceutique national fort contribue à garantir un

⁵¹⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 441 à 463.

⁵¹⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 443.

⁵¹⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 445. Selon la Turquie, cela est dû à trois raisons. La production locale de médicaments i) raccourcit la chaîne d'approvisionnement, diminuant ainsi les délais et réduisant au minimum le risque de pénuries; ii) permet une surveillance réglementaire plus étroite par les autorités de réglementation nationales, étant donné qu'une dépendance excessive à l'égard des importations de provenance lointaine peut avoir une incidence négative sur l'assurance de la qualité des produits pharmaceutiques; et iii) permet de garantir que les produits pharmaceutiques répondent aux besoins locaux et sont adaptés aux finalités locales. (*Ibid.*)

⁵¹⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 451 à 463.

⁵¹⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 142.

⁵²⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 144 à 157.

⁵²¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 144.

⁵²² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 145 à 148.

⁵²³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 156.

⁵²⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 157.

⁵²⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 164.

accès ininterrompu aux médicaments.⁵²⁶ La Turquie estime que de nombreux documents publiés par les autorités sanitaires turques, qu'elle mentionne dans sa première communication écrite, démontrent que la prescription relative à la localisation poursuit clairement un objectif de santé publique. Elle considère en outre que même les documents mentionnés par l'Union européenne confirment que la prescription relative à la localisation a un objectif de santé publique.⁵²⁷ En réponse aux arguments de l'Union européenne concernant la structure et la conception de la prescription relative à la localisation, la Turquie précise que cette mesure sert l'"objectif à long terme" visant à garantir un accès plus stable à des médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie et n'est "pas un outil visant à remédier à une éventuelle pénurie d'approvisionnement à court terme".⁵²⁸

7.4.2.2.3 Contribution à l'objectif déclaré

7.145. La Turquie estime que l'importance de la production locale pour ce qui est de garantir un accès aux médicaments et d'améliorer la sécurité sanitaire dans les pays en développement a été largement reconnue et approuvée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et d'autres organisations internationales comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.⁵²⁹ En outre, bien qu'il ne soit pas nécessaire au titre de l'article XX b) de démontrer que la prescription relative à la localisation a déjà donné des résultats concrets, et compte tenu du fait que seules deux de ses cinq phases ont été mises en œuvre de sorte que toute conclusion quant à l'efficacité de cette mesure apparaîtrait prématurée, la prescription relative à la localisation a d'ores et déjà permis de résoudre des problèmes concernant la disponibilité de certains produits pharmaceutiques sur le marché turc.⁵³⁰

7.146. L'Union européenne répond que les citations sélectives (souvent hors contexte) que la Turquie fait de documents émanant de diverses organisations internationales, laissant entendre qu'une politique de production locale de produits pharmaceutiques contribue à améliorer l'accès aux médicaments, ne permettent pas à la Turquie de s'acquitter de la charge qui lui incombe de prouver que la prescription relative à la localisation contribue à l'objectif de santé publique allégué.⁵³¹ Elle admet que, dans des "contextes particuliers, et sous réserve de certaines conditions, la production locale peut être un outil utile, parallèlement à d'autres moyens d'action, pour améliorer l'accès aux médicaments"⁵³², mais estime que la Turquie doit démontrer "comment, dans le contexte spécifique du marché turc de chacune des catégories de "produits équivalents" visées par la prescription relative à la localisation, la production locale contribuerait à améliorer l'accès des citoyens turcs à ces produits par rapport à la situation précédant l'introduction de cette mesure".⁵³³ Selon elle, il est révélateur que la Turquie ne présente pas d'éléments de preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle "la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation a d'ores et déjà permis de résoudre des problèmes concernant la disponibilité de certains produits pharmaceutiques sur le marché turc."⁵³⁴ L'Union européenne fait valoir que la prescription relative à la localisation devrait maintenant avoir des effets quantifiables puisque la mise en œuvre de la phase 1 et celle de la phase 2 ont commencé en 2016 et en 2017, respectivement.⁵³⁵

7.147. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie estime que l'Union européenne n'étaye pas son allégation selon laquelle les citations par la Turquie des documents mentionnés sont "sélectives" et "sorties de leur contexte et qu'elle fait commodément abstraction des déclarations faites par ses propres autorités et États membres qui approuvent la nécessité d'une production locale de médicaments.⁵³⁶ Elle fait valoir que, bien que la production locale de médicaments puisse avoir des effets différents dans différents pays, l'OMS et d'autres organisations internationales

⁵²⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 166 à 169.

⁵²⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 170.

⁵²⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 171 à 174.

⁵²⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 471 à 485.

⁵³⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 489 à 491.

⁵³¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 174 à 180.

⁵³² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 176.

⁵³³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 178.

⁵³⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 180.

⁵³⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 180.

⁵³⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 191 (faisant référence à Turquie, première communication écrite, paragraphes 484 à 487).

reconnaissent qu'il s'agit d'un outil efficace pour améliorer l'accès aux médicaments.⁵³⁷ Elle estime que l'Union européenne n'explique pas pourquoi la production locale ne devrait pas donner de résultats dans le contexte turc et souligne ce qui suit: i) d'autres pays en développement, y compris le Bangladesh, l'Éthiopie et le Nigéria, ont perçu l'intérêt de la production locale de médicaments pour améliorer l'accès à la santé et ont mené ou mènent actuellement des politiques semblables⁵³⁸; ii) les facteurs susceptibles de compromettre la mise en œuvre satisfaisante d'une politique de localisation ne sont pas présents en Turquie (les prix des médicaments sont étroitement réglementés par les autorités compétentes, qui veillent au respect de normes de haute qualité, et la Turquie ne manque pas de matières premières abordables de qualité garantie ni de main-d'œuvre qualifiée)⁵³⁹; et iii) plusieurs études de cas empiriques de la CNUCED et d'autres organisations ont conclu que les médicaments produits localement amélioreraient l'accès aux médicaments des populations rurales pauvres, et la population rurale est importante en Turquie.⁵⁴⁰ La Turquie fait valoir en outre que plusieurs documents de l'UE reconnaissent le fait que la production locale est un outil efficace pour garantir un accès ininterrompu aux médicaments et éviter les pénuries.⁵⁴¹ En réponse à l'argument de l'Union européenne selon lequel il devrait maintenant y avoir des effets quantifiables, elle affirme que, étant donné que la mise en œuvre de la mesure est toujours en cours, il est trop tôt pour évaluer avec exactitude ses effets.⁵⁴² Le fait qu'une évaluation adéquate de l'efficacité de la production locale ne peut être faite qu'après un certain temps est également confirmé par l'OMS et d'autres organisations compétentes.⁵⁴³

7.4.2.2.4 Caractère restrictif pour le commerce

7.148. Pour ce qui est du caractère restrictif pour le commerce, la Turquie fait valoir que la prescription relative à la localisation "n'est pas restrictive pour le commerce puisqu'elle ne se rapporte pas aux conditions dans lesquelles les produits pharmaceutiques peuvent être importés et mis sur le marché turc".⁵⁴⁴ Elle ajoute ce qui suit: "[L]es données relatives au marché montrent que les produits pharmaceutiques qui n'étaient pas conformes à la mesure de localisation continuent d'être vendus sur le marché turc. Les données confirment que, en 2018-2019, 139 médicaments importés provenant de 39 entreprises pharmaceutiques différentes ont été mis sur le marché turc."⁵⁴⁵

7.149. L'Union européenne répond que la prescription relative à la localisation est "extrêmement restrictive pour le commerce parce que, dans la pratique, elle a pour effet d'exclure les importations d'une très grande partie du marché turc".⁵⁴⁶ Elle explique que, même si les produits importés visés par la prescription relative à la localisation peuvent toujours être importés et vendus légalement, les produits importés exclus du champ du remboursement ne peuvent pas concurrencer les produits nationaux similaires remboursables (car "[i]l est très peu probable que les consommateurs choisissent un produit non remboursé de préférence à un produit similaire remboursé").⁵⁴⁷ Elle indique que le régime de remboursement couvre environ 90% de toutes les ventes de produits pharmaceutiques en Turquie et que, de ce fait, les produits importés exclus du champ du remboursement sont, dans la pratique, effectivement exclus d'une très grande partie du marché.⁵⁴⁸

⁵³⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 193.

⁵³⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 193.

⁵³⁹ La Turquie explique qu'elle dispose d'un cadre réglementaire bien établi concernant la production de produits pharmaceutiques, qui est généralement aligné sur la législation de l'Union européenne. Elle dispose également d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et d'installations de production répondant à toutes les normes de qualité qui lui permettent de garantir qu'aucun produit médical de qualité inférieure et falsifié n'est mis sur le marché. De ce fait, elle n'a à ce jour subi aucun des effets négatifs auxquels l'Union européenne fait allusion. Le coût des médicaments n'a pas augmenté, et la qualité des médicaments n'a pas diminué. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 194 et 195)

⁵⁴⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 196 à 199.

⁵⁴¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 200. Spécifiquement, la Turquie fait référence à la récente Stratégie pharmaceutique pour l'Europe, qui mentionne le fait d'"encourag[er] la production et les investissements en Europe" parmi les mesures qui seront prises par l'Union européenne.

⁵⁴² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 201.

⁵⁴³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 202.

⁵⁴⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 493.

⁵⁴⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 494.

⁵⁴⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 181.

⁵⁴⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 182 et 183.

⁵⁴⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 184.

7.150. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répète que la prescription relative à la localisation n'affecte pas l'accès des produits pharmaceutiques au marché turc parce que les produits non conformes à cette prescription peuvent toujours être importés et mis sur le marché turc sans aucune restriction.⁵⁴⁹ Pour elle, l'argument de l'Union européenne selon lequel la prescription relative à la localisation est restrictive pour le commerce car "il est très peu probable que les *consommateurs* choisissent un produit non remboursé de préférence à un produit similaire remboursé" de nouveau "fait abstraction du fait que les *patients* ne choisissent pas librement les produits pharmaceutiques que les médecins leur prescrivent en fonction de leurs besoins de santé spécifiques".⁵⁵⁰ En outre, tout caractère restrictif pour le commerce découlant de la prescription relative à la localisation, "même involontaire", est compensé par la contribution importante que cette mesure apporte à la réalisation de l'objectif de santé publique invoqué, comme il est expliqué plus haut.⁵⁵¹ La Turquie rappelle qu'une mesure qui apporte une contribution importante à un objectif de santé publique peut être justifiée au regard de l'article XX b), même lorsque cette mesure est considérée comme étant "restrictive au plus haut point pour le commerce".⁵⁵²

7.4.2.2.5 Mesures de rechange moins restrictives pour le commerce

7.151. La Turquie note qu'il incombe à l'Union européenne d'indiquer des "mesures de rechange raisonnablement disponibles" en remplacement de la prescription relative à la localisation, qui soient moins restrictives pour le commerce mais tout aussi efficaces pour garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie.⁵⁵³

7.152. L'Union européenne estime qu'étant donné leurs causes multiples, il n'y a pas de réponse unique aux pénuries de médicaments. Bien que reconnaissant que, "dans des contextes particuliers, et sous réserve de certaines conditions, la production locale peut être un outil utile pour améliorer l'accès aux médicaments", elle indique plusieurs mesures de rechange permettant de garantir un accès aux médicaments qui n'impliquent pas une production locale: i) la constitution de réserves de précaution pour les médicaments exposés à un risque de pénurie, et en particulier les médicaments précédemment identifiés comme essentiels; ii) la diversification des sources d'approvisionnement; iii) la simplification des chaînes d'approvisionnement; iv) la facilitation des importations; v) l'amélioration des mécanismes de fixation de prix et des procédures d'achat; vi) l'harmonisation et la simplification des prescriptions réglementaires; et vii) le renforcement de la coopération internationale.⁵⁵⁴ Elle énumère plusieurs stratégies recommandées par l'OMS pour ce qui est de prévoir, d'éviter ou de réduire les pénuries de médicaments et de vaccins, et souligne en particulier que l'"importance de la surveillance de l'offre, de la demande et de la disponibilité de médicaments ainsi que de l'avertissement des services responsables concernant de possibles pénuries ne saurait être exagérée".⁵⁵⁵ À titre subsidiaire, "dans les cas où la production locale peut être un outil efficace", il existe des mesures de rechange moins restrictives pour le commerce indiquées par l'OMS, y compris les suivantes: i) un soutien direct visant à réduire le coût de fabrication (à savoir des subventions); et ii) un large éventail d'autres stratégies visant à soutenir indirectement la production locale.⁵⁵⁶ L'Union européenne note que les stratégies énumérées par l'OMS "n'incluent aucune

⁵⁴⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 203.

⁵⁵⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 205.

⁵⁵¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 206.

⁵⁵² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 207.

⁵⁵³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 496.

⁵⁵⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 186.

⁵⁵⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 187 et 188. Les stratégies énumérées sont les suivantes: i) mettre en œuvre des systèmes de notification efficaces pour indiquer d'éventuelles pénuries; ii) garantir les meilleures pratiques pour les processus d'achat, de distribution et de gestion de contrats afin d'atténuer le risque de pénuries; iii) établir/renforcer des systèmes permettant de surveiller l'offre, la demande et la disponibilité et d'avertir les services chargés des achats de possibles pénuries; iv) garantir la bonne gestion financière des systèmes d'achat afin d'éviter les déficits de financement des médicaments; v) en cas de pénurie, accorder la priorité aux besoins sanitaires des groupes les plus touchés; et vi) renforcer la coopération régionale et internationale à l'appui des systèmes nationaux de notification.

⁵⁵⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 190. Les stratégies énumérées sont les suivantes: i) investissement dans le renforcement de la réglementation; ii) établissement de listes de priorités nationales; iii) amélioration du financement des services de santé pour élargir le marché intérieur; iv) facilitation de l'accès aux marchés étrangers; v) mise en place de mécanismes d'achat régionaux groupés; vi) harmonisation des réglementations; vii) politiques de prix appropriées; viii) transferts de technologie pertinents; ix) innovation incrémentale et production; x) régimes de propriété intellectuelle appropriés; xi) politiques d'investissement appropriées et coentreprises; et xii) coopération internationale.

mesure ressemblant à la prescription relative à la localisation de la Turquie⁵⁵⁷, et considère que la recommandation concernant la mise en place de politiques d'investissement appropriées et de coentreprises est particulièrement pertinente.⁵⁵⁸

7.153. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répond en avançant trois arguments. Elle affirme tout d'abord que l'Union européenne énumère un certain nombre de "catégories générales de mesures" dont elle indique qu'elles peuvent être "utiles pour améliorer l'accès aux médicaments", mais qu'elle n'explique pas comment l'une quelconque de ces mesures "extrêmement vagues" contribuerait à son objectif à long terme⁵⁵⁹, comment elle assurerait le même niveau de protection ou en quoi elle serait moins restrictive pour le commerce.⁵⁶⁰ Deuxièmement, le système de surveillance et de licences d'importation proposé par l'UE est déjà en place, et il s'agit donc d'une mesure "complémentaire" et non d'une mesure de rechange remplaçant la prescription relative à la localisation⁵⁶¹; de plus, un système de surveillance et de licences ne permet pas d'atteindre les objectifs de sécurité et d'abordabilité de la prescription relative à la localisation et n'apporterait pas de solution dans les cas de figure où les importations sont simplement interrompues ou deviennent excessivement chères.⁵⁶² Troisièmement, en ce qui concerne les diverses recommandations figurant dans le rapport de l'OMS cité par l'Union européenne, la Turquie estime ce qui suit: i) on ne sait pas très bien si toutes ces recommandations générales sont présentées par l'Union européenne en tant que mesures de rechange⁵⁶³; ii) la suggestion à l'effet que la Turquie accorde des dons et des subventions est difficile à concilier avec l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC⁵⁶⁴; et iii) le recours à de possibles "coentreprises" avec des "investisseurs étrangers à la recherche de gains d'efficacité" n'est pas une stratégie viable pour assurer un accès fiable aux médicaments.⁵⁶⁵ La Turquie prend également note du "consensus de plus en plus large sur le fait que la pandémie de COVID-19 a montré qu'il était nécessaire de réviser les mesures qui étaient, jusqu'à récemment, considérées comme suffisantes pour garantir l'accès aux médicaments et aux produits médicaux", et se réfère à un récent rapport du Parlement européen à l'appui.⁵⁶⁶

7.4.2.2.6 Texte introductif de l'article XX

7.154. La Turquie fait valoir que la prescription relative à la localisation est appliquée conformément aux prescriptions du texte introductif étant donné qu'elle n'est pas appliquée de façon à constituer une "discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent" ou de façon à constituer "une restriction ou une discrimination cachée ou non annoncée dans le commerce international".⁵⁶⁷ Elle s'applique "sans distinction aux produits pharmaceutiques entrant dans le champ de la localisation, quel que soit le pays d'origine des produits"; les produits pharmaceutiques visés par la localisation sont choisis sur la base de critères objectifs dont le but est d'éviter toute pénurie d'approvisionnement et, en définitive, de permettre un meilleur accès aux médicaments en Turquie; et tout en étant fondée sur des critères objectifs, elle ménage la flexibilité nécessaire pour la prise en compte des circonstances propres à des entreprises pharmaceutiques spécifiques.⁵⁶⁸

⁵⁵⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 191.

⁵⁵⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 192.

⁵⁵⁹ La Turquie répète en l'espèce que la prescription relative à la localisation "sert l'objectif à long terme consistant à assurer un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables et, donc, qu'aucune mesure susceptible de remédier à une pénurie d'approvisionnement ponctuelle et à court terme n'est une solution de rechange pour la mesure de localisation". (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 212)

⁵⁶⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 210 à 212. Selon la Turquie, cela contraste nettement avec le niveau de détail et d'explication fourni par des plaignants indiquant des mesures de rechange dans d'autres affaires soumises à l'OMC. La Turquie indique que cet argument vise les catégories générales ci-après de mesures de rechange: les réserves de précaution pour les médicaments pour lesquels il existe un risque de pénurie, la diversification des sources d'approvisionnement, la simplification des chaînes d'approvisionnement, la facilitation des importations, l'amélioration des mécanismes de fixation des prix et des procédures d'achat, l'harmonisation et la simplification des prescriptions réglementaires et le renforcement de la coopération internationale. (*Ibid.*)

⁵⁶¹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 214.

⁵⁶² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 215.

⁵⁶³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 216.

⁵⁶⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 216.

⁵⁶⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 217.

⁵⁶⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 218.

⁵⁶⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 497 à 503.

⁵⁶⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 501.

7.155. L'Union européenne estime que la prescription relative à la localisation est appliquée d'une manière qui ne peut pas être conciliée rationnellement avec l'objectif de santé publique allégué par la Turquie et entraîne de ce fait une "discrimination arbitraire ou injustifiable" entre les produits nationaux et les produits importés. La prescription relative à la localisation n'est pas adaptée en fonction des différences dans les risques sanitaires qui peuvent survenir en ce qui concerne différents produits pharmaceutiques et, en principe, elle "s'applique à tous les produits pharmaceutiques couverts par le régime de remboursement, indépendamment de la mesure dans laquelle ils sont essentiels et quel que soit le niveau du risque de pénurie d'approvisionnement pour chaque groupe de produits équivalents".⁵⁶⁹ Dans la mesure où la Turquie module l'application de la prescription relative à la localisation en divisant sa mise en œuvre en cinq phases, "cette modulation va à l'encontre de l'objectif de santé publique que, d'après les allégations, elle poursuit" parce que les phases 1 et 2, les seules qui aient été mises en œuvre par la Turquie à ce jour, "visent les produits pharmaceutiques pour lesquels, ainsi que celle-ci l'admet elle-même, il n'y a pas de risque de pénurie d'approvisionnement et, partant, pas de risque sanitaire".⁵⁷⁰ En l'absence d'un tel risque, l'Union européenne affirme qu'il est clair que l'objectif de santé publique invoqué par la Turquie est une excuse pour promouvoir les objectifs de développement économique et de politique industrielle qu'elle poursuit dans le secteur pharmaceutique.⁵⁷¹

7.156. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répond que la manière dont la prescription relative à la localisation est mise en œuvre a "un lien rationnel clair avec son but"⁵⁷² et n'entraîne donc pas une discrimination arbitraire ou injustifiable au sens du texte introductif de l'article XX. Premièrement, la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation en cinq phases suit une logique discernable: la Turquie a cherché à réduire au minimum le risque de pénurie d'approvisionnement à court terme découlant de la mise en œuvre de la mesure en n'incluant dans les première et deuxième phases que les médicaments qui étaient déjà disponibles sur son territoire. Cette approche "établit un équilibre entre la sécurité de l'approvisionnement à long terme et la prévention des pénuries à court terme et ne donne pas lieu à une contradiction"⁵⁷³, contrairement à ce que l'Union européenne laisse entendre. Deuxièmement, pour que soit établi un équilibre entre les buts de la prescription relative à la localisation consistant à assurer un accès aux médicaments à long terme et à garantir la durabilité du système de soins de santé turc, "le champ de la mesure ne peut pas être limité aux seuls médicaments actuellement exposés à un risque de pénurie d'approvisionnement."⁵⁷⁴ L'accès et la durabilité doivent être garantis pour tous les produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A, "car un accès inadéquat à ces produits représenterait un risque pour la santé des patients et la disponibilité de ces médicaments engendre des coûts qui devraient augmenter".⁵⁷⁵

7.4.2.3 Évaluation du Groupe spécial

7.4.2.3.1 Introduction

7.157. Les exceptions générales prévues dans le GATT de 1994 et certains autres accords visés disposent que les Membres peuvent prendre toutes mesures nécessaires, entre autres choses, "à la protection de la santé et de la vie des personnes".⁵⁷⁶ L'article 8:1 de l'Accord sur les ADPIC reconnaît que "les Membres pourront ... adopter les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition ...", et le préambule de l'Accord OTC affirme que "rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires ... à la protection de la santé et de la vie des personnes". Des groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont souligné à maintes reprises que la préservation de la vie et de la santé des personnes, qui s'étend aux mesures de protection des personnes contre des maladies potentiellement mortelles, était "à la fois vitale et importante au plus haut point".⁵⁷⁷

⁵⁶⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 197.

⁵⁷⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 198.

⁵⁷¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 198.

⁵⁷² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 224.

⁵⁷³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 222.

⁵⁷⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 223.

⁵⁷⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 223.

⁵⁷⁶ Voir aussi l'article XIV b) de l'AGCS et l'article II:2 b) de l'Accord sur les marchés publics.

⁵⁷⁷ Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 172; *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 179; et les rapports des Groupes spéciaux *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.210; *Indonésie – Poulet*, paragraphe 7.225.

7.158. L'objectif plus spécifique qui consiste à garantir l'accès aux produits pharmaceutiques est également reconnu dans les accords visés de l'OMC. En particulier, les signataires de l'Accord de 1994 sur le commerce des produits pharmaceutiques, négocié dans le contexte du Cycle d'Uruguay, se sont engagés à éliminer tous les droits de douane et autres droits et impositions sur la plupart des produits pharmaceutiques et les substances utilisées pour les produire en les consolidant définitivement en franchise de droits dans leurs Listes.⁵⁷⁸ La Déclaration de 2001 sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique reflète l'interprétation commune des Membres de l'OMC selon laquelle ledit accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique "et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments".⁵⁷⁹ L'article 31*bis* de l'Accord sur les ADPIC et le paragraphe 1 b) de l'Annexe y relative, qui sont entrés en vigueur en 2017, prévoient que les obligations d'un Membre exportateur au titre de l'article 31 f) de cet accord ne s'appliqueront pas en ce qui concerne l'octroi par ce Membre d'une licence obligatoire "dans la mesure nécessaire aux fins de la production d'un (de) produit(s) pharmaceutique(s) et de son (leur) exportation vers un (des) Membre(s) importateur(s) admissible(s)" dans des circonstances incluant les situations d'"urgence nationale" ou d'"extrême urgence".⁵⁸⁰

7.159. L'objectif plus spécifique consistant à garantir l'accès aux produits pharmaceutiques est également reconnu par diverses autorités internationales et dans divers instruments. Par exemple, une résolution adoptée en 2009 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur "l'accès aux médicaments dans le contexte du droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible" souligne que des millions de vies pourraient être sauvées chaque année si l'on améliorait l'accès aux médicaments. Elle reconnaît que l'accès aux médicaments est l'un des éléments fondamentaux pour progresser vers la pleine réalisation du droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible. Elle souligne aussi la responsabilité qu'ont les États de veiller à ce que tous les individus sans distinction aient accès à des médicaments abordables, sûrs, efficaces et de bonne qualité, en particulier les médicaments essentiels.⁵⁸¹

7.160. L'importance de garantir l'accès à des médicaments abordables est également reconnue dans de nombreuses initiatives et publications de diverses organisations internationales. Par exemple, l'OMC, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont coopéré dans le cadre de l'intensification des efforts internationaux visant à soutenir l'innovation dans les technologies de la santé et à garantir que des médicaments abordables, nouveaux et plus efficaces soient disponibles pour les patients de tous les pays. Une publication conjointe récente, intitulée *Promouvoir l'accès aux technologies médicales et l'innovation, 2^{ème} édition: Intersections entre la santé publique, la propriété intellectuelle et le commerce*, confirme que l'accès aux médicaments et aux services de santé est une composante de la réalisation du droit de chacun à jouir du meilleur état de santé possible; que favoriser l'accès aux médicaments fait également partie des Objectifs de développement durable des Nations Unies; et que des prix abordables constituent un facteur essentiel de l'accès aux médicaments.⁵⁸²

7.161. Même s'il va peut-être sans dire que fournir des soins de santé universels, garantir l'accès aux produits pharmaceutiques et protéger la santé des personnes sont des objectifs gouvernementaux légitimes⁵⁸³, le Groupe spécial juge utile de souligner que le présent différend ne comporte aucune contestation de l'objectif déclaré de la Turquie consistant à prévenir un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables. D'après ce qu'il comprend, il n'y a pas de désaccord entre les parties au différend sur le fait que l'absence d'accès aux produits pharmaceutiques présente un risque pour la vie et la santé

⁵⁷⁸ Voir "Commerce des produits pharmaceutiques", document du GATT L/7430, 25 mars 1994.

⁵⁷⁹ Conférence ministérielle, Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, WT/MIN(01)/DEC/2, paragraphe 4.

⁵⁸⁰ Voir le Protocole portant amendement de l'Accord sur les ADPIC, adopté par le Conseil général le 6 décembre 2005, WT/L/641; l'article 31*bis* de l'Accord sur les ADPIC; et le paragraphe 1 b) de l'Annexe de l'Accord sur les ADPIC. L'amendement est entré en vigueur le 13 janvier 2017.

⁵⁸¹ ONU, Conseil des droits de l'homme, Résolution A/HRC/RES/12/24, 12 octobre 2009 (pièce TUR-72), page 2, paragraphes 1 et 2.

⁵⁸² OMC, OMPI, OMS, *Promouvoir l'accès aux technologies médicales et l'innovation, 2^{ème} édition: Intersections entre la santé publique, la propriété intellectuelle et le commerce (2020)*, pages 18 et 19. (Disponible à l'adresse: https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/who-wipo-wto_2020_f.htm)

⁵⁸³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 211.

des personnes⁵⁸⁴; que l'objectif consistant à garantir un accès adéquat aux produits pharmaceutiques est donc un objectif qui se rapporte à la protection de la "santé et de la vie des personnes" au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 et est d'une importance vitale et importante⁵⁸⁵; que les Membres de l'OMC sont libres de décider de la manière dont ils organisent leurs propres systèmes de sécurité sociale et de soins de santé⁵⁸⁶; et que les politiques gouvernementales consistant à couvrir tout ou partie du coût des produits pharmaceutiques sont liées à l'objectif consistant à fournir des soins de santé universels, à garantir l'accès aux produits pharmaceutiques et à protéger la santé des personnes.⁵⁸⁷

7.162. En outre, les parties conviennent que les Membres peuvent, dans le contexte de l'article XX b), prendre des mesures pour faire face au risque de pénuries d'approvisionnement futures avant que celles-ci ne se produisent effectivement.⁵⁸⁸ Toutes les tierces parties qui ont exprimé leur point de vue sur cette question en conviennent également.⁵⁸⁹ D'après ce que le Groupe spécial comprend, alors que deux groupes spéciaux antérieurs ont décidé que l'exception concernant la "pénurie" énoncée à l'article XX j) du GATT de 1994⁵⁹⁰ ne visait pas les mesures prises pour empêcher une pénurie potentielle future, ces deux décisions étaient fondées sur le libellé particulier de cette exception.⁵⁹¹ En fait, les deux groupes spéciaux ont admis que des mesures prises pour faire face au risque de pénuries futures pouvaient en principe relever d'autres alinéas de l'article XX du GATT de 1994 ou de l'article XIV de l'AGCS.⁵⁹² D'autres groupes spéciaux ont adopté une approche semblable dans le contexte d'autres alinéas de l'article XX.⁵⁹³ Par conséquent, le Groupe spécial convient avec la Turquie que, dans le contexte de l'article XX b), les Membres de l'OMC "sont

⁵⁸⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 179; Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 45. Comme l'explique la Turquie, "[l]es pénuries de médicaments présentent des risques pour la santé des patients en raison de l'insuffisance de traitement, des erreurs de médication et des réactions indésirables résultant des tentatives pour remplacer les médicaments non disponibles". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 488)

⁵⁸⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 470; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 142.

⁵⁸⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 26; Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 39.

⁵⁸⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 211.

⁵⁸⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 181; Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 43.

⁵⁸⁹ Canada, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphes 10 à 14; Japon, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphes 9 à 13; Suisse, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphes 8 à 11; États-Unis, réponses aux questions du Groupe spécial aux tierces parties, paragraphes 10 à 15.

⁵⁹⁰ L'article XX j) dispose que les Membres peuvent, dans certaines conditions, prendre des mesures "essentielle[s] à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale".

⁵⁹¹ Voir le rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.250. Le Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie* est convenu que "la simple lecture du membre de phrase "produits pour lesquels se fait sentir une pénurie" indiqu[ait] que les produits auxquels il [était] fait référence à l'article XX j) du GATT de 1994 [étaient] les produits pour lesquels une pénurie se [faisait] sentir actuellement". (Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphe 7.1348)

⁵⁹² Le Groupe spécial *Inde – Cellules solaires* a constaté que l'article XX j) ne s'appliquait qu'aux produits pour lesquels se faisait sentir une pénurie au moment présent, non aux produits exposés au risque qu'une pénurie se fasse sentir, mais il a dit dans son raisonnement que, dans la mesure où cela était inexact, cet article ne pouvait s'appliquer qu'aux produits pour lesquels il existait un "risque imminent". Cependant, il a dit qu'il ne voyait "aucune raison d'appliquer le même critère du risque imminent et [qu'il] n'appliqu[ait] donc pas ce même critère, dans le contexte de l'évaluation du point de savoir si les mesures PTEN [étaient] conçues pour assurer le respect des lois et règlements au sens de l'article XX d) du GATT de 1994, ou [étaient] "essentielle[s] ou "nécessaire[s]" au sens de l'article XX j) et XX d)". (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 618) Le Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie* est convenu que l'article XX j) ne s'appliquait qu'aux produits pour lesquels une pénurie se faisait sentir actuellement, mais il n'a pas donné de l'article XIV a) de l'AGCS, qui prévoit une exception générale pour les mesures "nécessaire[s] à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public", une lecture qui incluait cette limitation. La note de bas de page relative à l'article XIV a) de l'AGCS indique expressément qu'elle s'applique aux situations comportant "une menace véritable et suffisamment grave" pour des intérêts fondamentaux de la société, et le Groupe spécial a constaté que "des éléments de preuve indiquant qu'une menace [s'était] déjà concrétisée [n'étaient] pas une condition préalable pour démontrer que cette menace [était] véritable, c'est-à-dire qu'elle [avait] le caractère d'une menace, et [était] réelle et véridique". (Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphe 7.1190)

⁵⁹³ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, note de bas de page 1001, notant que l'argument du Brésil concernant le risque de pénurie de matériel pour la télévision numérique était fondé sur l'invocation de l'article XX a), et non de l'article XX j), du GATT de 1994.

autorisés à prendre des mesures préventives avant qu'une quelconque pénurie effective d'approvisionnement ne se produise".⁵⁹⁴

7.163. Sur la base de ce qui précède, le Groupe spécial souligne que ce qui est en cause en l'espèce n'est *pas* la légitimité de l'objectif déclaré de la Turquie consistant à prévenir un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en médicaments sûrs, efficaces et abordables, ni la question de savoir si une mesure prise pour réaliser cet objectif serait en principe considérée comme une mesure visant "la protection de la santé et de la vie des personnes" au sens de l'article XX b). La question est de savoir si la Turquie s'est acquittée de la charge qui lui incombait de démontrer que la prescription relative à la localisation était une mesure prise pour prévenir un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en médicaments sûrs, efficaces et abordables et, dans l'affirmative, si elle s'est acquittée de la charge qui lui incombait de démontrer que cette prescription était nécessaire à la réalisation de cet objectif. Lorsque l'article XX b) est invoqué, la partie défenderesse assume la charge de la preuve en ce qui concerne les éléments de ce moyen de défense affirmatif.⁵⁹⁵

7.164. Suivant l'approche analytique traditionnelle de l'interprétation de l'article XX b)⁵⁹⁶, le Groupe spécial évaluera d'abord si la prescription relative à la localisation est provisoirement justifiée au regard de l'article XX b). Dans ce contexte, il examinera la question liminaire de savoir si cette prescription est une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes. S'il constate que tel est le cas, il procédera ensuite à l'examen des éléments restants du critère au titre de l'article XX b), à savoir si la prescription relative à la localisation est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et, de ce fait, justifiée provisoirement au regard de l'article XX b), et si elle a été appliquée conformément aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.

7.4.2.3.2 Question de savoir si la prescription relative à la localisation est une mesure prise pour protéger la santé et de la vie des personnes

7.165. La Turquie affirme que sa dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés crée un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme⁵⁹⁷ en médicaments sûrs, efficaces et abordables, et elle fait valoir que la prescription relative à la localisation, du fait qu'elle localise la production de produits pharmaceutiques, est une mesure conçue pour faire face à ce risque et donc pour garantir un accès ininterrompu à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie. L'Union européenne fait valoir qu'il n'y a pas d'éléments de preuve pertinents qui indiquent l'existence d'un risque de pénurie d'approvisionnement en médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie découlant d'une dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés, et que la prescription relative à la localisation est conçue uniquement pour promouvoir les objectifs de développement économique et de politique industrielle de la Turquie dans le secteur pharmaceutique.

7.166. Ce n'est pas la première affaire dans laquelle une partie défenderesse a fait valoir qu'une mesure contestée était prise pour prévenir un risque de perturbations de l'approvisionnement susceptible de découler de sa dépendance excessive alléguée à l'égard des importations de biens et/ou de services essentiels, dans le but de garantir un approvisionnement continu et abordable en ces biens ou services. Dans des affaires antérieures, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont systématiquement exigé de la partie défenderesse qu'elle démontre, au minimum, que le risque affirmé découlant d'une dépendance excessive à l'égard des importations était plus qu'une possibilité purement hypothétique.

7.167. Dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, l'Inde faisait valoir que les mesures contestées, qui subordonnaient les achats d'électricité effectués par les pouvoirs publics auprès des exploitants d'énergie solaire au fait que ceux-ci s'approvisionnent sur le marché intérieur pour certains types d'équipements (par exemple les cellules solaires), étaient justifiées au regard de l'article XX j) et d) du GATT de 1994 parce que la "dépendance à l'égard des importations de cellules et modules solaires

⁵⁹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 181.

⁵⁹⁵ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 25; le rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphes 8.177 et 8.178.

⁵⁹⁶ Voir plus haut les paragraphes 7.132 à 7.138.

⁵⁹⁷ Dans ses communications, la Turquie souligne que la prescription relative à la localisation n'est "pas un outil visant à remédier à d'éventuelles pénuries d'approvisionnement à court terme, mais elle vise à assurer un accès stable et à long terme garanti aux médicaments". (Turquie, déclaration liminaire, paragraphe 73)

étrangers cré[ait] un risque de perturbation de l'approvisionnement continu et abordable de cellules et modules solaires [et] il [était] donc nécessaire de faire en sorte qu'il y ait une réserve suffisante en ce qui concerne la capacité de production nationale de cellules et modules solaires au cas où il y aurait une perturbation de l'approvisionnement de cellules et modules solaires étrangers".⁵⁹⁸ Dans cette affaire, le Groupe spécial a examiné les différents éléments de preuve fournis par l'Inde pour étayer ses préoccupations concernant le risque de pénurie. Il a noté qu'"il y [avait] toujours un risque de pénurie future pour tout produit".⁵⁹⁹ Toutefois, il a finalement constaté que l'Inde n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve indiquant l'existence d'un quelconque risque imminent de perturbation de l'approvisionnement de cellules et modules solaires étrangers pour les exploitants d'énergie solaire indiens.⁶⁰⁰

7.168. Dans l'affaire *Brésil – Taxation*, le Brésil faisait valoir que certaines exonérations et réductions fiscales sur le matériel pour la télévision numérique produit dans le pays qui étaient contestées étaient justifiées au regard de l'article XX a) du GATT de 1994 parce que, pour réduire la fracture numérique, il fallait garantir l'approvisionnement en matériel d'émission pour la télévision numérique et la capacité de développement et de fabrication de ce matériel au Brésil, puisque rien ne garantissait qu'il y aurait une quantité suffisante de produits importés pour approvisionner le marché de manière adéquate en matériel d'émission conforme aux normes brésiliennes.⁶⁰¹ Le Groupe spécial dans cette affaire a examiné si le Brésil avait présenté suffisamment d'éléments de preuve à l'appui de ses affirmations selon lesquelles les producteurs nationaux avaient besoin d'une protection et selon lesquelles il avait pris en compte la capacité des producteurs étrangers d'approvisionner le marché brésilien en vue de garantir l'accès au matériel pour la télévision numérique, et il a conclu que tel n'était pas le cas.⁶⁰² Il a constaté que le Brésil n'avait pas fourni d'élément de preuve pour étayer son affirmation selon laquelle il y avait un risque qu'il ne puisse pas obtenir tout le matériel de transmission nécessaire auprès de sources étrangères, disant que "le Brésil n'[avait] fourni aucun élément de preuve indiquant que le matériel d'émission ne serait pas disponible sur le marché brésilien dans les proportions nécessaires"⁶⁰³ et que "le Brésil n'[avait] entrepris aucune analyse, ni présenté aucun élément de preuve (quantitatif ou qualitatif), à l'appui de son affirmation selon laquelle les produits importés ne pourraient pas approvisionner le marché".⁶⁰⁴

7.169. Dans l'affaire *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, l'Union européenne a défendu deux des mesures contestées au motif qu'elles étaient liées au fait d'assurer d'un approvisionnement énergétique ininterrompu et abordable dans l'Union européenne. Plus spécifiquement, elle a fait valoir que la mesure relative à la certification concernant des pays tiers était justifiée au regard de l'article XIV a) de l'AGCS parce qu'elle était nécessaire pour garantir la sécurité de son approvisionnement énergétique et, donc, pour maintenir l'ordre public⁶⁰⁵; et que la mesure RTE-E était justifiée au regard de l'article XX j) du GATT parce que le gaz naturel [était] un produit "pour [lequel] se [faisait] sentir une pénurie générale ou locale" en raison de l'existence de "risques réels et graves de perturbation de l'approvisionnement en gaz".⁶⁰⁶ Dans cette affaire, le Groupe spécial a procédé à un examen des éléments de preuve et arguments et il a constaté qu'il y avait une base factuelle suffisante pour conclure que certains risques de perturbations de l'approvisionnement en gaz naturel n'étaient pas seulement hypothétiques.⁶⁰⁷ Il a dit que l'Union européenne avait établi "*prima facie* qu'il exist[ait] une possibilité réelle et véridique, et non purement hypothétique, que des gouvernements étrangers obligent ou incitent des [gestionnaires de réseau de transport] sous

⁵⁹⁸ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.189. Voir aussi *ibid.*, paragraphe 7.237. L'Inde avait fourni des éléments de preuve indiquant quelles étaient les perturbations possibles de l'approvisionnement de cellules et modules solaires, et pourquoi l'on pouvait raisonnablement s'attendre à ces perturbations. Ces éléments de preuve comprenaient une étude de la Banque mondiale, certaines prévisions concernant le marché et deux articles de presse. (*Ibid.*, paragraphes 7.251 à 7.254)

⁵⁹⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.245.

⁶⁰⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.261 à 7.264.

⁶⁰¹ Rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.572.

⁶⁰² Rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.582.

⁶⁰³ Rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.573.

⁶⁰⁴ Rapports du Groupe spécial *Brésil – Taxation*, paragraphe 7.600.

⁶⁰⁵ Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphe 7.1135.

⁶⁰⁶ Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphe 7.1326.

⁶⁰⁷ Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphes 7.1194 et 7.1346.

contrôle étranger à compromettre la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne".⁶⁰⁸

7.170. Par conséquent, dans ces affaires, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont exigé de la partie défenderesse qu'elle démontre, au minimum, que le risque affirmé découlant d'une dépendance excessive alléguée à l'égard des importations était plus qu'une possibilité purement hypothétique. Le Groupe spécial estime que, dans le contexte de l'article XX b), comme dans le contexte des autres alinéas de l'article XX, une partie qui invoque une exception générale doit indiquer un certain degré de probabilité que le risque allégué existe.⁶⁰⁹ En l'espèce, la Turquie affirme que sa dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés crée un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en produits sûrs, efficaces et abordables, et elle fait valoir que la prescription relative à la localisation, du fait qu'elle localise la production de produits pharmaceutiques, est une mesure conçue pour remédier à ce risque. Contrairement à ce que certains des arguments de la Turquie donnent à entendre⁶¹⁰, il incombe donc à celle-ci de démontrer l'existence d'un risque de pénurie d'approvisionnement découlant de sa dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés.

7.171. Le Groupe spécial ne considère pas qu'il y ait un quelconque seuil ou critère en matière de preuve rigide ou prédéterminé qui doive être appliqué à cet égard. Dans la mesure où une partie défenderesse présente des éléments de preuve et des arguments démontrant qu'il existe un degré élevé de probabilité qu'un risque spécifié pour la santé et la vie des personnes se concrétise, il lui sera plus facile de s'acquitter de la charge qui lui incombe de prouver que la mesure contestée a été prise pour protéger contre ce risque et peut donc être considérée comme une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes au titre de l'article XX b). À l'inverse, dans la mesure où une partie défenderesse affirme l'existence d'un risque sans établir un degré élevé de probabilité, de sorte qu'il apparaît que le risque est théorique, abstrait ou autrement hypothétique, il lui sera plus difficile de s'acquitter de la charge qui lui incombe de prouver que la mesure contestée a été prise pour protéger contre ce risque.

7.172. Selon la Turquie, sa dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés crée un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en raison de plusieurs circonstances économiques existantes relatives au coût des produits pharmaceutiques importés en Turquie, y compris en particulier ce qui suit: i) les prix bas des produits pharmaceutiques sur le marché turc créent le risque que les producteurs étrangers de produits pharmaceutiques décident d'approvisionner, au lieu de la Turquie, d'autres pays où ils pourront obtenir un prix plus élevé pour leurs produits⁶¹¹; et ii) les produits pharmaceutiques importés peuvent devenir inabordables pour le SSI si une devise étrangère s'apprécie ou que la livre turque se déprécie.⁶¹²

7.173. De l'avis du Groupe spécial, la nature du risque indiqué par la Turquie en l'espèce concerne le type de possibilité hypothétique que des groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel ont jugée

⁶⁰⁸ Rapport du Groupe spécial *UE – Paquet législatif pour l'énergie*, paragraphes 7.1194 et 7.1346.

⁶⁰⁹ Le Groupe spécial ne voit rien dans le texte de l'article XX b) qui établirait un critère en matière de preuve sensiblement différent, à cet égard, de celui qui a été appliqué dans des affaires antérieures dans le contexte de l'article XX j) du GATT de 1994, de l'article XX a) du GATT de 1994 et de l'article XIV a) de l'AGCS. Dans le contexte de l'évaluation du point de savoir si une interdiction visant certains produits contenant de l'amiante avait été imposée pour protéger la santé et la vie des personnes, le Groupe spécial *CE – Amiante* a d'abord évalué si le produit en cause (dans cette affaire, l'amiante chrysotile) présentait un risque pour la santé ou la vie des personnes dans cette affaire. (Rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.170) De même, dans le contexte de l'évaluation du point de savoir si l'interdiction visant les pneumatiques rechapés importés était imposée pour protéger la santé et la vie des personnes, le Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés* a d'abord évalué si le Brésil avait démontré qu'il existait sur son territoire des risques pour la santé et la vie des personnes découlant de maladies transmises par les moustiques (comme la dengue, la fièvre jaune et le paludisme), du fait de l'accumulation et du transport de pneumatiques de rebut. (Rapport du Groupe spécial *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphe 7.43)

⁶¹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 177 à 182.

⁶¹¹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 127, 488 et 547; réponses à la première série de questions, paragraphe 58.

⁶¹² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 244. La Turquie explique qu'à un certain point, "les coûts des médicaments importés deviennent si élevés qu'il faut décider soit de cesser de couvrir les coûts de certains médicaments, ce qui risque de limiter l'accès, soit de continuer à payer ces médicaments même si cela n'est pas financé par des recettes, ce qui met en danger la stabilité financière du système de soins de santé". (*Ibid.*, paragraphe 245)

insuffisante pour permettre à la partie défenderesse de s'acquitter de la charge qui lui incombait au titre de l'article XX. Fait significatif, la Turquie n'a indiqué aucun cas de pénurie d'approvisionnement en un produit spécifique qui ait été causé par la décision de producteurs étrangers de cesser de l'approvisionner en médicaments pour vendre au lieu de cela dans d'autres pays où ils pourraient obtenir un prix plus élevé pour leurs produits, ou par le fait qu'un médicament était devenu inabordable pour le SSI en raison de l'appréciation d'une devise étrangère ou de la dépréciation de la livre turque.

7.174. Le Groupe spécial a examiné attentivement les exemples de pénurie de certains produits pharmaceutiques fournis par la Turquie à l'appui de son affirmation selon laquelle il ne s'agissait "pas simplement d'une situation hypothétique".⁶¹³ Les éléments de preuve fournis par la Turquie, qui consistent en articles de presse portant sur la période 2017-2019 (et un article datant de 2012), montrent que des pénuries de produits pharmaceutiques se sont produites à plusieurs reprises. Alors que les éléments de preuve donnent à penser que toutes ces pénuries étaient de nature temporaire, ils montrent aussi qu'un éventail de produits pharmaceutiques différents ont été affectés. Par conséquent, le Groupe spécial pense comme la Turquie que les articles de presse communiqués "fournissent de nombreux éléments de preuve concernant des perturbations dans l'approvisionnement en produits pharmaceutiques" en Turquie et, en outre, que dans la mesure où les produits en question étaient importés, ces pénuries étaient "liées" aux importations.⁶¹⁴

7.175. Le Groupe spécial ne met nullement en doute la gravité de ces situations ou les préoccupations légitimes qu'elles soulèvent. Toutefois, son examen des articles ne révèle aucun cas de pénurie d'approvisionnement en un produit spécifique qui ait été causé par la décision de producteurs étrangers de cesser d'approvisionner la Turquie en produits pharmaceutiques pour vendre au lieu de cela dans d'autres pays où ils pourraient obtenir un prix plus élevé pour leurs produits, ou par le fait qu'un produit pharmaceutique était devenu inabordable pour le SSI en raison de l'appréciation d'une devise étrangère ou de la dépréciation de la livre turque:

- a. Trois articles de presse communiqués par la Turquie⁶¹⁵ font référence à des situations où des producteurs de produits pharmaceutiques, des entrepôts et/ou des pharmacies ont "stocké" temporairement des produits pharmaceutiques en attendant, pour en tirer profit, une augmentation annoncée antérieurement du taux de change pour les médicaments importés ou des hausses de prix. D'après ce que le Groupe spécial comprend, ces pénuries ont résulté de l'annonce par les pouvoirs publics turcs de *hausses* de prix (opérées au moyen de l'ajustement du taux de change fixe pour les produits pharmaceutiques), et les produits visés sont devenus disponibles sur le marché peu après que les prix avaient augmenté⁶¹⁶ ou après que le Ministère de la santé avait autorisé la vente de certains produits pharmaceutiques à des prix supérieurs à ceux établis par le taux de change fixe.⁶¹⁷
- b. Un autre article de presse communiqué par la Turquie⁶¹⁸ mentionne des problèmes d'approvisionnement concernant 521 produits pharmaceutiques, y compris certains produits importés (par exemple des gouttes pour les yeux), mais donne surtout des

⁶¹³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 245 (faisant référence à "Pharmacy chambers blame medical firms for drug shortages", Daily News (Istanbul, 23 January 2017); C. Caglayan and E. Erkoyun, "Pharmacy stocks run low as Turkey's drug price policy hits supplies", Reuters (Istanbul, 6 February 2019); M. Xuequan, "Spotlight: Turkey faces shortages of medicine due to currency fluctuations", Xinhuanet (21 February 2019) (conjointement, pièce TUR-130); "The rise in the exchange rate also hit the pharmaceutical industry: alleged supply problems in 'more than 500 medicines'", Medimagazin (10 October 2018) (pièce TUR 131)).

⁶¹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 183 à 188.

⁶¹⁵ "Pharmacy chambers blame medical firms for drug shortages", Daily News (Istanbul, 23 January 2017); C. Caglayan and E. Erkoyun, "Pharmacy stocks run low as Turkey's drug price policy hits supplies", Reuters (Istanbul, 6 February 2019); M. Xuequan, "Spotlight: Turkey faces shortages of medicine due to currency fluctuations", Xinhuanet (21 February 2019) (pièce TUR-130).

⁶¹⁶ "Pharmacy chambers blame medical firms for drug shortages", Daily News (Istanbul, 23 January 2017); C. Caglayan and E. Erkoyun, "Pharmacy stocks run low as Turkey's drug price policy hits supplies", Reuters (Istanbul, 6 February 2019); M. Xuequan, "Spotlight: Turkey faces shortages of medicine due to currency fluctuations", Xinhuanet (21 February 2019) (pièce TUR-130).

⁶¹⁷ C. Caglayan and E. Erkoyun, "Pharmacy stocks run low as Turkey's drug price policy hits supplies", Reuters (Istanbul, 6 February 2019) (pièce TUR-130).

⁶¹⁸ "The rise in the exchange rate also hit the pharmaceutical industry: alleged supply problems in 'more than 500 medicines'", Medimagazin (10 October 2018) (pièce TUR-131).

exemples de pénurie de produits pharmaceutiques *produits en Turquie* à partir de matières premières importées.

- c. Trois autres articles de presse fournis par la Turquie ont trait à des pénuries temporaires de Tamoxifen (médicament contre le cancer du sein)⁶¹⁹, de Purinethol (médicament utilisé pour traiter la leucémie)⁶²⁰ et de Salofalk (médicament utilisé pour traiter les colites ulcéreuses).⁶²¹ Toutefois, aucun n'indique si les perturbations de l'approvisionnement sont le résultat d'une dépendance à l'égard des importations, par opposition à d'autres facteurs:
- i. L'un des articles sur le Tamoxifen cite un fonctionnaire disant que ce produit pharmaceutique est également produit localement. Cela soulève la question de savoir en quoi la pénurie temporaire découlait d'une dépendance excessive à l'égard des importations de la manière indiquée par la Turquie.⁶²²
 - ii. L'article sur le Purinethol a trait à une déclaration du SSI dont il apparaît qu'elle indique que le prix ne posait pas de problème car "[l]a société importatrice n'[avait] formulé aucune demande, en particulier concernant une hausse des prix".⁶²³
 - iii. L'article sur le Salofalk contient des déclarations donnant à penser que la pénurie d'approvisionnement était peut-être liée à la décision des entreprises pharmaceutiques d'arrêter la vente du produit en Turquie sous le prétexte "que le SSI n'avait pas offert les prix souhaités pour leurs produits", mais il indique aussi que "bien que le Ministère de la santé ait dit que le prix avait finalement été convenu avec l'entreprise pharmaceutique et que la distribution serait effectuée", il [était] remarqué qu'il n'y [avait] toujours pas de vente".⁶²⁴ Il contient aussi des déclarations qui associent les pénuries à une "longue" "procédure officielle" non spécifiée et il cite la déclaration d'un fonctionnaire selon laquelle "les entreprises pharmaceutiques ont provoqué des problèmes d'accès en voulant profiter des fluctuations récentes des taux de change". Cependant, il cite aussi les propos suivants du fonctionnaire: "d'autres moyens d'acquisition, y compris une procédure de délivrance rapide des licences et une méthode de libéralisation des licences obligatoires, sont utilisés et les médicaments sont acquis à un prix abordable pour notre pays".
 - iv. En résumé, aucun de ces articles de presse fournis par la Turquie ne mentionne une situation dans laquelle les entreprises produisant le Tamoxifen, le Purinethol, le Salofalk ou tout autre produit pharmaceutique auraient décidé de cesser d'approvisionner la Turquie en produits pharmaceutiques pour vendre au lieu de cela dans d'autres pays où elles pourraient obtenir un prix plus élevé pour leurs produits, ou dans laquelle le produit pharmaceutique serait devenu inabordable pour le SSI en raison de l'appréciation d'une devise étrangère ou de la dépréciation de la livre turque.

7.176. La Turquie fournit aussi comme élément de preuve une correspondance entre autorités turques relayant des pénuries de médicaments contenant la substance active ocytocine (utilisée

⁶¹⁹ H. Biskin, "Shortage of supply in medicine to cure breast cancer", *Duvar*, 22 September 2017; "Local solution for imported medicine used in intestinal diseases", *Anadolu*, 16 January 2017 (pièce TUR-98).

⁶²⁰ "Shortage of supply in this medicine", *Sağlık Aktüel*, 23 August 2012 (pièce TUR-99).

⁶²¹ "Citizens are victims, that drug is still not on the market", *Yeniakit*, 29 November 2018 (pièce TUR-100).

⁶²² "Local solution for imported medicine used in intestinal diseases", *Anadolu*, 16 January 2017 (pièce TUR-98). L'autre article de presse concernant le Tamoxifen note l'explication ci-après fournie par H. Gürsöz, Président de la TMMDA: "Il n'y a pas de problème d'approvisionnement pour les médicaments contre le cancer que nous avons indiqués pour le moment. L'an dernier, le problème à court terme qui s'est posé pour les médicaments des patients atteints d'un cancer du sein a été provoqué par l'entreprise, détentrice de la plus grande part de marché du médicament, qui a voulu fermer la ligne de production à l'étranger. Nous avons également produit ce produit localement. On ne nous signale aucun problème d'approvisionnement concernant d'autres médicaments contre le cancer. Une fois ce problème résolu, le flux d'approvisionnement normal s'est poursuivi". (H. Biskin, "Shortage of supply in medicine to cure breast cancer", *Duvar*, 22 September 2017 (pièce TUR-98))

⁶²³ "Shortage of supply in this medicine", *Sağlık Aktüel*, 23 August 2012 (pièce TUR-99), page 1.

⁶²⁴ "Citizens are victims, that drug is still not on the market", *Yeniakit*, 29 November 2018 (pièce TUR-100), pages 1 et 2.

pour le traitement de l'insuffisance de contractions avant l'accouchement et l'atonie postnatale)⁶²⁵ et de médicaments contenant de la L-carnitine (utilisée en cas de carence en carnitine).⁶²⁶ Le Groupe spécial note que cette correspondance ne précise pas si les produits pharmaceutiques contenant ces substances sont produits en Turquie ou importés. La correspondance ne contient pas non plus d'indication sur le point de savoir si ou en quoi les perturbations de l'approvisionnement sont liées à une réduction des importations.

7.177. Le Groupe spécial rappelle qu'il incombe à la Turquie, en tant que partie invoquant l'exception générale énoncée à l'article XX b), d'étayer son affirmation selon laquelle sa dépendance excessive alléguée à l'égard des produits pharmaceutiques importés crée un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en médicaments sûrs, efficaces et abordables. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, le Groupe spécial pense comme la Turquie que les articles de presse communiqués "fournissent de nombreux éléments de preuve concernant des perturbations dans l'approvisionnement en produits pharmaceutiques" en Turquie et, en outre, que dans la mesure où les produits en question étaient importés, ces pénuries étaient "liées" aux importations. Toutefois, son examen de ces articles de presse ne révèle aucun cas de pénurie d'approvisionnement en un produit spécifique qui ait été causé par la décision de producteurs étrangers de cesser d'approvisionner la Turquie en médicaments pour vendre au lieu de cela dans d'autres pays où ils pourraient obtenir un prix plus élevé pour leurs produits, ou par le fait qu'un médicament serait devenu inabordable pour le SSI en raison de l'appréciation d'une devise étrangère ou de la dépréciation de la livre turque. Par conséquent, l'absence d'éléments de preuve établissant un lien entre ces cas antérieurs de pénurie et la dépendance excessive de la Turquie à l'égard des importations confirme en outre que le risque indiqué par la Turquie et, plus spécifiquement, les facteurs donnant lieu à un risque de pénuries futures en ce qui concerne tous les produits pharmaceutiques, ne peuvent qu'être qualifiés d'hypothétiques.

7.178. Outre qu'elle est purement hypothétique, la situation décrite par la Turquie en l'espèce se caractérise par un niveau de généralité temporelle et sectorielle qui est en contradiction avec la notion de risque visée à l'article XX b). La généralité de l'argument de la Turquie est en fait telle que le risque indiqué par celle-ci pourrait être présent dans n'importe quel secteur et concerner n'importe quel marché. En fait, la Turquie fait référence à des circonstances économiques générales qui ne sont pas spécifiques au secteur pharmaceutique⁶²⁷, et pas spécifiques à la Turquie (telles que les fluctuations des taux de change).⁶²⁸ La généralité de l'argument sous-jacent de la Turquie conduirait à la conclusion qu'il existe un risque permanent de pénurie de produits pour chaque secteur de l'économie de tout Membre de l'OMC. Suivant la logique de cet argument, la libéralisation du commerce international des produits et dans les secteurs nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes crée un risque permanent pour la santé et la vie des personnes au titre de l'article XX b).

7.179. Le Groupe spécial n'est pas non plus convaincu que le risque d'une pénurie d'approvisionnement en produits pharmaceutiques décrit par la Turquie ait été prouvé dans le

⁶²⁵ Antalya Provincial Health Directorate, Letter to the Ministry of Health regarding oxytocine ampoule, 7 March 2016; Yaşam Hastanesi Life Hospital Antaliya, Letter to the Pharmacies Branch of the Provincial Health Directorate, 26 February 2016; Private Vitale Gynecology and Obstetrics Hospital, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmacies Branch, 25 February 2016; Medical Park Özel Antalya Hastane Kompleksi, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmacies Branch, 24 February 2016; Private Akdeniz Şifa Hospital, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmaceuticals and Pharmacies Branch, 22 February 2016; Özel/Private Anadolu Hastanesi Antalya, Letter to the Provincial Health Directorate Pharmaceuticals and Pharmacies Branch, 1 March 2016 (pièce TUR-101).

⁶²⁶ Ministry of Family and Social Policies, Directorate General for Disabled and Elderly, Letter to the Ministry of Health, 25 March 2016 (pièce TUR-102).

⁶²⁷ Le Groupe spécial note que dans l'affaire *Inde – Cellules solaires*, la partie défenderesse avait fait pareillement référence aux fluctuations monétaires et à la dépréciation de la roupie indienne lorsqu'elle affirmait l'existence de risques possibles de perturbations de l'approvisionnement et de risques connexes de dépendance excessive à l'égard des cellules et modules solaires importés. (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.251 et 7.252) Dans cette affaire, le Groupe spécial a jugé "significatif le fait que l'Inde n'[avait] identifié aucune perturbation effective des importations de cellules et modules solaires à ce jour, qu'elle [ait] résult[é] de "la dépréciation sans précédent de [la roupie indienne] en 2013" ou d'autres choses". (*Ibid.*, paragraphe 7.262)

⁶²⁸ Comme l'Union européenne l'observe, "[l]es fluctuations des taux de change sont un mécanisme commun de réajustement permettant de faire face aux déséquilibres commerciaux et financiers. Elles affectent toutes les devises, et pas seulement la lire turque". (Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 56)

contexte de la pandémie de COVID-19.⁶²⁹ D'après ce qu'il comprend, la Turquie fait valoir que la pandémie de COVID-19 démontre que le risque de pénurie d'approvisionnement en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables n'est pas simplement théorique parce qu'une situation d'urgence grave telle que la pandémie peut entraîner de telles pénuries.⁶³⁰ Le Groupe spécial estime que ce que la pandémie de COVID-19 démontre, c'est simplement qu'une situation d'urgence grave dans un secteur quelconque pourrait potentiellement déclencher un risque de pénurie à court terme de n'importe quel produit. Tout parallèle additionnel entre la pandémie de COVID-19 et le risque allégué par la Turquie serait exclu par la nature spécifique des pénuries liées à la pandémie de COVID-19, qui s'est caractérisée par un nouveau virus, une pandémie mondiale, une demande mondiale sans précédent de vaccins nouvellement développés et une production mondiale insuffisante pour satisfaire cette demande. De l'avis du Groupe spécial, la pandémie de COVID-19 n'est pertinente pour l'argument de la Turquie que dans la mesure où elle fournit un exemple très médiatisé de pénuries mondiales à court terme de produits (tels que les vaccins et d'autres produits pharmaceutiques). Toutefois, elle ne démontre pas en quoi une dépendance excessive à l'égard des importations de produits pharmaceutiques disponibles à l'échelle mondiale peut entraîner des risques de pénurie à long terme de ces produits, ni en quoi des perturbations occasionnelles de l'approvisionnement en *certain*s produits pharmaceutiques peut indiquer l'existence d'un risque potentiel de perturbation de l'approvisionnement en *tous* les produits pharmaceutiques.

7.180. En résumé, la Turquie affirme l'existence d'un risque sans établir le moindre degré élevé de probabilité, de sorte qu'il apparaît que le risque est théorique, abstrait et hypothétique. De l'avis du Groupe spécial, la nature hypothétique et trop générale du risque allégué dont la Turquie affirme l'existence jette un doute sérieux sur son affirmation selon laquelle la prescription relative à la localisation a été imposée pour protéger contre une pénurie future d'approvisionnement en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en Turquie.

7.181. Le Groupe spécial rappelle que pour déterminer si une mesure contestée a été prise pour protéger la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, un groupe spécial doit examiner tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés, qui peuvent comprendre le texte des instruments juridiques pertinents, l'historique de l'élaboration de la législation et d'autres éléments de preuve concernant la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure contestée.⁶³¹ Il rappelle en outre qu'un tel examen a amené certains groupes spéciaux à conclure que les mesures contestées n'étaient pas conçues pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, et poursuivaient en fait d'autres objectifs.

7.182. Par exemple, dans l'affaire *CE – Préférences tarifaires*, les Communautés européennes avaient fait valoir que certaines préférences tarifaires accordées à 12 pays bénéficiaires étaient justifiées au regard de l'article XX b) en tant que mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes parce que ces préférences tarifaires appuyaient les mesures prises dans ces pays pour lutter contre la production et le trafic illicites de stupéfiants, ce qui réduisait l'offre de ces drogues sur leur territoire et protégeait la santé et la vie des citoyens des CE. Le groupe spécial a constaté que les préférences tarifaires n'avaient pas été conçues pour protéger la santé et la vie des citoyens des CE en se fondant, entre autres choses, sur le fait qu'il n'était pas fait mention de

⁶²⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 486 et 487; deuxième communication écrite, note de bas de page 236; réponses à la première série de questions, paragraphe 57; et déclaration liminaire, paragraphe 76. Selon la Turquie, la pandémie de COVID-19 "a confirmé qu'une situation d'urgence grave telle que l'apparition d'un virus pouvait entraîner rapidement une pénurie de médicaments dangereuse" et "montre les risques de dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 486)

⁶³⁰ Il apparaît que les parties conviennent que la prescription relative à la localisation n'est pas semblable aux mesures imposées par un certain nombre de pays dans le contexte de la pandémie de COVID-19. (Voir Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 24 à 33; Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 21.)

⁶³¹ Voir, par exemple, les rapports du Groupe spécial *Indonésie – Régimes de licences d'importation*, paragraphe 7.884; *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.479; *Chine – Terres rares*, paragraphe 7.145; et *CE – Préférences tarifaires*, paragraphe 7.200 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Japon – Boissons Alcooliques II*, page 33; *Argentine – Textiles et Vêtements*, paragraphe 55; et *États-Unis – Crevettes* paragraphe 137). Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.69 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 135 à 142; *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144) et *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.144 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Thon II (Mexique)*, paragraphe 314, et *États-Unis – Jeux*, paragraphe 304).

l'objectif affirmé (protéger la santé et la vie des citoyens des CE) dans le texte des instruments pertinents.⁶³²

7.183. Dans l'affaire *Chine – Terres rares*, la Chine avait fait valoir que ses droits d'exportation visant les produits des terres rares, du tungstène et du molybdène étaient justifiés au regard de l'article XX b) parce qu'ils faisaient "partie intégrante d'une politique globale ayant pour objectif de réduire la pollution, de protéger la santé de la population chinoise et celle des animaux du pays, et de préserver les végétaux".⁶³³ Le groupe spécial a constaté que les droits d'exportation n'avaient pas été appliqués pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux, en se fondant, entre autres choses, sur le fait que les instruments chinois imposant les droits d'exportation ne faisaient pas de lien entre les droits et un objectif quelconque en matière d'environnement ou de santé.⁶³⁴

7.184. Le Groupe spécial observe que la plupart des instruments juridiques qui mettent en place la prescription relative à la localisation ne font pas référence à un objectif de santé publique. Dans la mesure où certains le font, ces références sont établies à un niveau général (en tant qu'objectifs généraux de l'ensemble du système de soins de santé turc) et ne sont pas liées à la prescription relative à la localisation ni à l'objectif déclaré d'empêcher une pénurie d'approvisionnement en médicaments sûrs, efficaces et abordables découlant d'une dépendance excessive à l'égard des importations.

7.185. Les principaux instruments juridiques servant de base à la prescription relative à la localisation, tels qu'ils ont été indiqués par les parties⁶³⁵, sont le Dixième Plan de développement 2014-2018⁶³⁶, le Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé⁶³⁷ et le Plan d'action 2016 du 64^{ème} gouvernement.⁶³⁸

7.186. Le Dixième Plan de développement 2014-2018 ne rapporte pas la prescription relative à la localisation (ou les évaluations et objectifs principaux dont celle-ci découle) à un objectif de santé publique. Le Groupe spécial note aussi que, dans la section qui décrit les "tendances mondiales et leur incidence sur la Turquie" dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale, le Dixième Plan de développement 2014-2018 ne mentionne pas l'existence d'un quelconque risque de pénurie d'approvisionnement en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en Turquie mais indique seulement une augmentation attendue des dépenses de santé en Turquie "parallèlement à l'augmentation prévue à l'échelle mondiale".⁶³⁹

7.187. Parmi ses objectifs et ses politiques, le Dixième Plan de Développement 2014-2018 indique certains "objectifs et cibles" généraux se rapportant au thème de la "Santé"⁶⁴⁰ (chapitre 2.1, "Des personnes qualifiées, une société forte") et les rapporte à une série de politiques (telles que la mise en œuvre d'un système de renvoi, une plus grande sensibilisation des fournisseurs de services de santé et des citoyens, un contrôle de la qualité et de l'utilisation des produits pharmaceutiques, une définition claire des activités d'éducation et de recherche, la détermination de normes dans le

⁶³² Rapport du Groupe spécial CE – *Préférences tarifaires*, paragraphe 7.201.

⁶³³ Rapports du Groupe spécial *Chine – Terres rares*, paragraphe 7.157.

⁶³⁴ Rapports du Groupe spécial *Chine – Terres rares*, paragraphes 7.169 à 7.171.

⁶³⁵ Voir Turquie, première communication écrite, paragraphes 128 et 165; Union européenne, première communication écrite, paragraphes 37 à 42.

⁶³⁶ Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12).

⁶³⁷ Ministry of Health and Ministry of Development, Structural Transformation Program for Healthcare Industries Action Plan, November 2014 (Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé) (pièces EU-14, TUR-37). La Turquie a présenté ce document en tant que pièce séparée, faisant valoir que "la traduction fournie par l'Union européenne était inadéquate". D'après la pièce communiquée par la Turquie, le document est intitulé "Plan d'action du Programme de transformation structurelle dans le secteur de la santé" (pièce TUR-37).

⁶³⁸ Republic of Turkey, Office of the Prime Minister, 2016 Action Plan of the 64th Government (Implementation and Reforms), 10 December 2015 (Plan d'action 2016 du 64^{ème} gouvernement) (pièce EU-15).

⁶³⁹ Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), paragraphe 52.

⁶⁴⁰ Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), paragraphe 172. Ces objectifs et cibles généraux ne font pas spécifiquement référence à un objectif de santé publique allant au-delà de la description générale suivante: "Le principal objectif est d'accroître la qualité de vie et la durée de vie des citoyens et d'assurer leur participation à la vie économique, sociale et culturelle d'une manière consciente, active et saine. À cette fin, la fourniture de services de santé accessibles, de qualité professionnelle, rentables et durables, appuyée par des politiques fondées sur des données et des éléments de preuve, est essentielle".

domaine de la médecine complémentaire, etc.).⁶⁴¹ Le Groupe spécial juge révélateur qu'aucune de ces politiques ne concerne la prescription relative à la localisation. De fait, une référence à la production locale de produits pharmaceutiques apparaît dans la description des politiques relatives au thème de la "Transformation dans l'industrie manufacturière" dans un autre chapitre du Plan (chapitre 2.2, Une production innovante, une croissance élevée et stable).⁶⁴² Cela donne à penser que le principe sur lequel repose la prescription relative à la localisation est considéré comme faisant partie d'un objectif de politique industrielle et non comme relevant de la poursuite d'un objectif de santé publique.

7.188. Le Dixième Plan de développement 2014-2018 contient aussi un Programme de transformation structurelle des secteurs liés aux soins de santé (section 1.16). Pour définir l'"objectif et [le] champ du programme", il précise que "[c]e programme vise la transformation en une structure de production qui soit capable de produire des produits à forte valeur ajoutée, d'offrir ces produits et services sur les marchés mondiaux et de satisfaire une plus grande partie de la demande intérieure de produits pharmaceutiques et de dispositifs médicaux".⁶⁴³ Alors que le Plan rapporte le Programme de transformation structurelle des secteurs liés aux soins de santé à l'objectif consistant à satisfaire une plus grande partie de la demande intérieure de produits pharmaceutiques au moyen de la production nationale, il n'apparaît pas qu'il rapporte cet objectif à des préoccupations relatives à la santé publique, telles que l'amélioration de la sécurité ou de l'abordabilité des médicaments disponibles ou le fait de faire face au risque que l'approvisionnement par les importations en provenance du marché international ne permette pas de satisfaire la demande intérieure de produits pharmaceutiques. Le Plan indique également les cibles de programme, les indicateurs de résultats et les composantes du programme, dont aucun ne mentionne un objectif consistant à assurer l'accès à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.

7.189. Le Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé précise les éléments exposés dans le Dixième Plan de développement 2014-2018. Le programme cible en particulier les indicateurs de résultats et les composantes du programme. Le Groupe spécial juge là encore révélateur qu'aucun de ces éléments ni la description du Programme ne fassent référence à l'objectif consistant à assurer l'accès à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables. De fait, il apparaît que le *Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé* reprend et développe l'objectif de politique industrielle décrit dans le *Dixième Plan de développement*:

À long terme, il est essentiel que la Turquie devienne un pôle mondial pour la R&D et la production de médicaments et qu'elle parvienne à une position concurrentielle dans le secteur des médicaments et des dispositifs médicaux. Le but de ce programme est de permettre le passage à une structure de production capable de produire des produits à forte valeur ajoutée, de mettre des produits et services sur les marchés mondiaux, et de répondre à une plus grande partie des besoins nationaux en médicaments et dispositifs médicaux.⁶⁴⁴

7.190. Le Plan d'action du 64^{ème} gouvernement énonce une série de "réformes à mettre en œuvre dans un délai de trois mois", y compris l'Action n° 46: "améliorer les procédures de remboursement, de fixation des prix et de délivrance de licences pour les dispositifs médicaux et les médicaments

⁶⁴¹ Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12, paragraphes 173 à 182).

⁶⁴² Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), paragraphe 669: "[l]a branche de production des produits pharmaceutiques parviendra à une situation plus concurrentielle où les exportations seront plus importantes, sa technologie appropriée sur le plan international sera intégrée à la R&D, les mesures nécessaires seront prises pour développer à long terme de nouvelles molécules, et des médicaments à plus forte valeur ajoutée – la biotechnologie et les produits biosimilaires étant la priorité –, seront produits". Voir aussi *ibid.*, paragraphe 675: "[l]es capacités nationales en matière de fabrication et d'exportation seront améliorées dans la branche de production des dispositifs médicaux et des fournitures médicales".

⁶⁴³ Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), page 180.

⁶⁴⁴ Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14, TUR-37), page 1. Dans la traduction fournie par la Turquie, ce paragraphe ne fait non plus aucunement mention d'un objectif de santé publique: "[i]l est important pour la Turquie d'être un centre mondial de R&D pharmaceutique et de production dans le domaine des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux et de parvenir à une position concurrentielle à long terme. Avec ce programme, l'objectif est de mettre en place une structure de production capable de produire des produits à forte valeur ajoutée, de fournir des produits et services sur les marchés mondiaux et de répondre à une plus grande partie des besoins nationaux en produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux".

stratégiques et nationaux", sous la responsabilité du Ministère de la santé.⁶⁴⁵ La description de l'Action n° 46 comprend l'"accélér[ation] [du] processus d'évaluation pour l'inclusion des produits de santé fabriqués dans le pays dans la liste de remboursement", la délivrance rapide de licences pour les "médicaments concernant lesquels une demande de production en Turquie a été déposée"; et l'exclusion des produits pharmaceutiques importés de la liste de l'annexe 4/A qui "sera établie, sous réserve que l'assurance nécessaire ait été donnée en ce qui concerne la fourniture du traitement".⁶⁴⁶

7.191. Par conséquent, les trois principaux instruments juridiques servant de base à la prescription relative à la localisation indiquent nettement que celle-ci n'a pas été conçue pour poursuivre un objectif de santé publique (en particulier celui de garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie) mais poursuit en fait visiblement un objectif de politique industrielle. Les rares références concomitantes à des préoccupations relatives à la santé publique qui peuvent être rapportées à l'objectif consistant à garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie s'inscrivent dans le contexte plus large de la description des fonctions générales du secteur des soins de santé de la Turquie. En revanche, dans ces mêmes documents, les principes et objectifs de la prescription relative à la localisation apparaissent dans le contexte d'objectifs de politique industrielle.

7.192. Plusieurs plans stratégiques de la TMMDA ont été publiés au moment ou à peu près au moment où la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation a commencé. Les parties font référence, en particulier, aux Plans stratégiques de la TMMDA pour 2013-2017⁶⁴⁷, 2018-2022⁶⁴⁸ et 2019-2023.⁶⁴⁹ Après un examen attentif de chacun de ces plans stratégiques de la TMMDA, le Groupe spécial note qu'aucun d'eux n'indique davantage que la prescription relative à la localisation poursuit un objectif de santé publique en faisant concomitamment référence à l'objectif consistant à garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie.

7.193. S'agissant du Plan stratégique de la TMMDA pour la période 2013-2017, le Groupe spécial note l'explication donnée par la Turquie selon laquelle ce plan établit des liens, au moyen d'une matrice de corrélation, entre les objectifs de localisation énoncés dans le Dixième Plan de développement 2014-2018 et les actions stratégiques de la TMMDA. Il note toutefois que: i) chacun des objectifs inclus dans le Dixième Plan de développement (2014-2018) figurant dans l'extrait fourni par la Turquie se rapporte de manière générale à un ou plusieurs des trois objectifs de la TMMDA ("donner accès à des produits de qualité, efficaces et sûrs", "prendre les mesures nécessaires pour réduire les risques au minimum et sensibiliser la population afin que les produits soient utilisés correctement", et "assurer l'excellence des entreprises"); et ii) les politiques ayant trait à la prescription relative à la localisation sont liées aux trois objectifs de la TMMDA. Si la matrice de corrélation indiquait l'objectif poursuivi par chaque mesure, cela amènerait à conclure que toute mesure, dont la mise en œuvre fait intervenir la TMMDA ou le SSI, serait nécessairement qualifiée de mesure conçue pour protéger la santé des personnes au sens de l'article XX b) du GATT de 1994 simplement parce que sa mise en œuvre ferait intervenir la TMMDA ou le SSI.

7.194. Le Plan stratégique de la TMMDA pour 2018-2022 fait référence à l'objectif de "protection de la santé publique" qui "est rendu possible par la présence d'une industrie pharmaceutique solide". Cette mention est suivie de la déclaration selon laquelle "[p]lutôt que de faire des contributions très importantes sur le plan du développement économique, le pays devrait disposer d'un secteur pharmaceutique capable de produire de façon à répondre à ses besoins en médicaments face à des facteurs tels que la guerre, les maladies épidémiques et un éventuel embargo".⁶⁵⁰ Le Groupe spécial observe que cette déclaration fait le lien entre le développement de l'industrie pharmaceutique nationale et le fait d'éviter les pénuries et qu'elle est donc globalement compatible avec l'affirmation de la Turquie selon laquelle la prescription relative à la localisation a été adoptée pour garantir un accès ininterrompu à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables pour tous les patients en Turquie. Toutefois, les facteurs mentionnés ("la guerre, les maladies épidémiques et un

⁶⁴⁵ Plan d'action 2016 du 64^{ème} gouvernement (pièce EU-15), Action n° 46.

⁶⁴⁶ Plan d'action 2016 du 64^{ème} gouvernement (pièce EU-15), Action n° 46.

⁶⁴⁷ Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2013-2017, 12 December 2013 (pièce TUR-77).

⁶⁴⁸ Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2018-2022, 11 October 2018 (pièce TUR-38).

⁶⁴⁹ Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2019-2023, 31 December 2018 (pièce EU-87, TUR-35).

⁶⁵⁰ Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2018-2022, 11 October 2018 (pièce TUR-38), pages 74 à 76.

éventuel embargo") ne correspondent pas aux facteurs spécifiques que la Turquie désigne comme étant à l'origine du risque affirmé de dépendance excessive à l'égard des importations⁶⁵¹, et ce sont des facteurs génériques qui pourraient être invoqués pour étayer des arguments relatifs à l'autosuffisance et des mesures de politique industrielle dans pratiquement n'importe quel secteur de l'économie. En outre, le Plan stratégique de la TMMDA pour 2018-2022 fait référence au concept de santé publique dans le contexte de la description d'un objectif de politique en grande partie industriel: "[à] long terme, on s'attend à ce que la Turquie soit un centre mondial de R&D pharmaceutique et de production et qu'elle parvienne à une position concurrentielle dans le domaine des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux".⁶⁵²

7.195. Le Plan stratégique de la TMMDA pour 2019-2023 énumère trois finalités, qui ont chacune été précisées par l'ajout d'"objectifs" et d'"indicateurs de résultats". Les objectifs et indicateurs de résultats pour la "Finalité n° 1: donner accès à des produits de qualité, efficaces et sûrs" ne contiennent aucune mention de la prescription relative à la localisation. En fait, la localisation apparaît comme un élément distinct de la "Finalité n° 3: évaluation prioritaire des demandes contribuant à la santé publique et à l'économie nationale, soutien à la R&D et à la production nationale dans le secteur de la santé".⁶⁵³ Le Groupe spécial estime que cela confirme encore que la prescription relative à la localisation poursuit, non pas un objectif de santé publique, mais en fait un objectif de politique industrielle.

7.196. La Turquie fait également référence au Plan stratégique 2019-2023 du Ministère de la santé.⁶⁵⁴ La sixième finalité indiquée dans ce plan est la suivante: "[c]ontribuer au développement socioéconomique de notre pays et à la santé mondiale; développer la technologie nationale et accroître la production nationale dans les secteurs des soins de santé".⁶⁵⁵ Le Groupe spécial ne souscrit pas à l'explication donnée par la Turquie selon laquelle deux des quatre principales composantes de cette finalité "font explicitement référence au lien entre le fait de "garantir l'accessibilité, la sécurité et l'utilisation rationnelle des médicaments, des produits biologiques et des dispositifs médicaux" et la mesure de localisation".⁶⁵⁶ De fait, il observe que la première de ces composantes fait référence à un objectif général consistant à "garantir l'accessibilité, la sécurité et l'utilisation rationnelle des médicaments, des produits biologiques et des dispositifs médicaux" sans référence à la localisation, et que la deuxième de ces composantes est "[p]romouvoir la R&D et l'innovation dans le secteur de la santé, assurer la nationalisation et la localisation et accroître les exportations". Plutôt qu'un "lien" comme la Turquie le suggère, la coexistence de ces deux composantes signifie – tout au plus – qu'elles font toutes deux partie de l'objectif global de contribuer au développement socioéconomique du pays et à la santé mondiale. Le Groupe spécial ne considère pas que cela montre de façon concluante que la prescription relative à la localisation a un "objectif de santé publique", comme la Turquie le fait valoir.

7.197. Outre les Plans stratégiques du Ministère de la santé et de la TMMDA, la Turquie fait référence à plusieurs rapports administratifs de fonctionnement et d'activité de la TMMDA. Une analyse de ces rapports confirme l'évaluation initiale du Groupe spécial selon laquelle les documents concernant la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation ne contiennent aucun élément indiquant qu'un objectif de santé publique sous-tendrait cette prescription. Par exemple, le *rapport d'activité de la TMMDA pour 2016* fait référence au but consistant à "accroître la production nationale dans le domaine des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux en assurant la durabilité de la qualité obtenue dans le domaine des soins de santé", et à l'engagement de "passer à une structure de production capable de produire des produits à forte valeur ajoutée dans les secteurs des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux, d'offrir des produits et services sur les marchés

⁶⁵¹ Le Groupe spécial rappelle que, selon la Turquie, sa dépendance excessive à l'égard des produits pharmaceutiques importés crée ce risque en raison de plusieurs circonstances économiques existantes relatives au coût des produits pharmaceutiques importés en Turquie, y compris en particulier ce qui suit: i) les prix bas des produits pharmaceutiques sur le marché turc créent le risque que les producteurs étrangers de produits pharmaceutiques décident d'approvisionner, au lieu de la Turquie, d'autres pays où ils pourront obtenir un prix plus élevé pour leurs produits; et ii) les produits pharmaceutiques importés peuvent devenir inabordable pour le SSI si une devise étrangère s'apprécie ou que la livre turque se déprécie.

⁶⁵² Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2018-2022, 11 October 2018 (pièce TUR-38), pages 74 à 76.

⁶⁵³ Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2019-2023, 31 December 2018 (pièces EU-87, TUR-35), Finalité n° 3. (pas de mise en relief dans l'original)

⁶⁵⁴ Ministry of Health, Strategic Plan 2019-2023 (pièce TUR-34).

⁶⁵⁵ Ministry of Health, Strategic Plan 2019-2023 (pièce TUR-34), page 15.

⁶⁵⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 457.

mondiaux et de répondre à une plus grande partie des besoins nationaux en produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux", sans aucun lien avec l'objectif de protection de la santé publique.⁶⁵⁷ Le Groupe spécial ne souscrit pas à l'évaluation de la Turquie selon laquelle le rapport d'activité de la TMMDA pour 2018⁶⁵⁸ et le rapport d'activité de la TMMDA pour 2019⁶⁵⁹ "indiquent que l'objectif de la production locale de produits pharmaceutiques réside dans sa contribution à la santé publique et à l'économie du pays".⁶⁶⁰ Il a du mal à tirer cette conclusion du simple fait que, comme il est indiqué plus haut, l'une des finalités poursuivies par la TMMDA est décrite comme suit: "évaluation prioritaire des demandes contribuant à la santé publique et à l'économie nationale, soutien à la R&D et à la production nationale dans le secteur de la santé".

7.198. Ayant analysé les éléments de preuve qui lui ont été présentés, le Groupe spécial conclut que les documents ayant trait à la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation ne contiennent aucune référence concomitante à un objectif de santé publique qui pourrait étayer l'argument selon lequel cette prescription est une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes. Il note, en particulier, ce qui suit: i) certains de ces documents ne mentionnent pas du tout d'objectif de santé publique; et ii) certains de ceux qui mentionnent un objectif de santé publique ne le rapportent pas à ladite prescription mais en fait décrivent celle-ci dans le contexte d'objectifs de politique industrielle; iii) certains des documents qui mentionnent un objectif de santé publique le font en relation avec des considérations plus générales (c'est-à-dire touchant aux fonctions générales du système de soins de santé de la Turquie ou à la santé en tant qu'élément des valeurs sociétales générales), et non en relation avec la prescription relative à la localisation; et iv) il apparaît que certains des documents qui mentionnent les effets potentiels d'une augmentation de la production locale de produits pharmaceutiques sur la santé publique considèrent ces effets non comme un objectif de la prescription mais plutôt comme une retombée positive potentielle découlant de l'amélioration des résultats de l'industrie pharmaceutique turque.

7.199. De l'avis du Groupe spécial, cela démontre le but constant des pouvoirs publics turcs consistant à améliorer les résultats de l'industrie pharmaceutique turque, en particulier pour ce qui est de satisfaire une plus grande part de la demande intérieure de produits pharmaceutiques. Toutefois, au-delà de l'affirmation générale selon laquelle cette amélioration pourrait être bénéfique pour la santé publique, les documents relatifs à la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation ne semblent pas rapporter cet objectif à des préoccupations relatives à la santé publique spécifiques telles que l'amélioration de la sécurité ou de l'abordabilité des produits pharmaceutiques disponibles ou le fait de faire face au risque que l'approvisionnement en provenance du marché international ne permette pas de satisfaire la demande intérieure de produits pharmaceutiques.

7.200. De l'avis du Groupe spécial, cela jette un doute supplémentaire sur l'affirmation de la Turquie selon laquelle la prescription relative à la localisation a été imposée pour protéger contre une future pénurie d'approvisionnement en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en Turquie.

7.201. Le point de vue du Groupe spécial est encore renforcé par le fait que l'objectif de la prescription relative à la localisation, tel qu'il apparaît dans plusieurs documents, n'a pas de lien

⁶⁵⁷ Ministry of Health, TMMDA, Administrative Activity Report 2016, February 2017 (rapport d'activité 2016 de la TMMDA) (pièces EU-99, TUR-36), pages 1, 86 et 87. Le rapport d'activité 2017 de la TMMDA décrit pareillement la prescription relative à la localisation comme suit: "Dans le Dixième Plan d'action pour le développement, il est envisagé de mener des actions qui encourageront l'industrie des produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux à produire dans le pays. Grâce à ces actions, la production nationale sera encouragée dans notre pays et les producteurs nationaux seront dotés d'une structure concurrentielle. Cela contribuera donc dans les secteurs des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux à porter la production nationale à un niveau qui réponde aux besoins du pays. Dans le cadre du Programme de transformation structurelle des secteurs de la santé du Dixième Plan de développement (section 1.16), il est envisagé d'accroître l'efficacité des chaînes de valeur mondiales en augmentant la capacité de production nationale à moyen terme, en développant l'écosystème de la R&D et de l'entreprise, en développant une nouvelle molécule à long terme, et en produisant des médicaments et dispositifs médicaux à plus forte valeur ajoutée." (Ministry of Health, TMMDA Administrative Operation Report 2017, February 2018 (rapport d'activité 2017 de la TMMDA) (pièce TUR-80), page 95)

⁶⁵⁸ Ministry of Health, TMMDA Administrative Operation Report 2018, February 2019 (rapport d'activité 2018 de la TMMDA) (pièce TUR-79).

⁶⁵⁹ Ministry of Health, TMMDA Administrative Operation Report 2019, February 2020 (rapport d'activité 2019 de la TMMDA) (pièce TUR-78).

⁶⁶⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 461.

rationnel avec l'objectif invoqué d'assurer un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.

7.202. Le Dixième Plan de développement (2014-2018) fixe, en tant qu'une des deux cibles de programme du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (section 1.16), l'objectif de "satisfaire 60% (en valeur) de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale".⁶⁶¹ Le Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé⁶⁶², ainsi que plusieurs autres documents relatifs à la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation, réaffirment cet objectif.⁶⁶³ Le Groupe spécial estime qu'il ressort clairement de ces documents que la prescription relative à la localisation, qui est l'une des mesures mises en place aux fins de la mise en œuvre du Dixième Plan de développement (2014-2018), poursuit également l'objectif consistant à satisfaire 60% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale.⁶⁶⁴

7.203. Le Groupe spécial estime comme la Turquie que "chaque Membre de l'OMC a le droit de fixer ses propres objectifs pour le développement de son secteur pharmaceutique afin de garantir l'accès à des médicaments sûrs, efficaces et abordables conformément aux objectifs de développement durable"⁶⁶⁵ et, d'après ce qu'il comprend, la Turquie a fixé son propre objectif, qui est de satisfaire 60% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale. Toutefois, il n'est pas d'accord avec elle dans la mesure où il apparaît qu'elle laisse entendre que tout objectif fixé par un Membre de l'OMC pour le développement de son secteur pharmaceutique est automatiquement ou nécessairement fixé "afin de garantir l'accès à des médicaments sûrs, efficaces et abordables conformément aux objectifs de développement durable". À son avis, au contraire, une mesure adoptée en vue du développement du secteur pharmaceutique d'un Membre de l'OMC ne pourrait être considérée comme ayant un objectif de santé publique que s'il existait un lien rationnel entre l'objectif fixé par ce Membre de l'OMC pour le développement de son secteur pharmaceutique et l'objectif de santé publique spécifique invoqué.

7.204. Le Groupe spécial ne voit pas un tel lien rationnel entre l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation consistant à accroître la production nationale pour que son taux de

⁶⁶¹ L'autre cible du programme est de "satisfaire 20% de la demande intérieure de dispositifs médicaux et fournitures médicales par la production nationale". (Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), page 180) Il apparaît que, à compter de 2018/19, environ 40% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques a été satisfaite par la production nationale (voir Ministry of development, Eleventh Development Plan 2019-2023 (pièce EU-84), section 2.3.5; A. Yücel, "Foreign investments will be [like] medicine!", *Dünya*, 30 July 2019 (pièce EU-19), page 4.)

⁶⁶² Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14, TUR-37), page 1.

⁶⁶³ Voir, par exemple, Ministry of Health, Strategic Plan of TMMDA for 2013-2017, 12 December 2013 (pièce TUR-77), pages 91 à 93. Pour des références supplémentaires, voir aussi H. Gursoz, President of the TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project: Transition from Importation to Manufacturing", presentation of 6 March 2017 (pièce EU-34), diapositive 1; et TMMDA, "Pharmaceutical Localisation Project Work Conducted by the Ministry of Health", presentation of December 2017 (pièce EU-23), diapositive 1.

⁶⁶⁴ La Turquie fait valoir que la cible de 60% mentionnée dans le Dixième Plan de développement (2014-2018) est "un objectif global qui ne se rapporte pas exclusivement à la mesure de localisation" (Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 72). Toutefois, le Groupe spécial rappelle que la Turquie a identifié le Dixième Plan de développement (2014-2018) comme l'un des "documents d'orientation de haut niveau qui ont ouvert la voie à la mesure de localisation" et a spécifié que la prescription relative à la localisation "encourag[eait] la production locale et [mettait] en œuvre le Dixième Plan de développement" (Turquie, première communication écrite, paragraphes 165 et 555). Le Dixième Plan de développement (2014-2018) décrit le fait satisfaire 60% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale comme étant une "cible de programme". (Dixième plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), page 180) Puisque la prescription relative à la localisation met en œuvre le Dixième Plan de développement (2014-2018), le Groupe spécial juge logique de conclure qu'elle vise à atteindre les cibles de programme définies dans le Dixième Plan de développement (2014-2018). La Turquie explique aussi qu'elle a estimé qu'il suffisait que la production nationale représente 60% du marché intérieur des produits pharmaceutiques, ce qui en faisait un "coussin de sécurité" sans éliminer les importations de médicaments (c'est-à-dire avoir une production nationale de 100%). (Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 65) L'Union européenne conteste que la cible de 60% soit un "coussin de sécurité" et fait valoir que c'est "plutôt un objectif de la politique de développement industriel et économique de la Turquie". (Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 61) Que la cible de 60% constitue ou non un "coussin de sécurité", il ressort clairement des éléments de preuve, et la Turquie ne conteste pas, que c'est l'une des cibles de programme fixées par le Dixième Plan de développement (2014-2018) et que la prescription relative à la localisation vise à atteindre.

⁶⁶⁵ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 68.

satisfaction de la demande intérieure passe de 40% à 60% et l'objectif déclaré consistant à garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables. Cela tient au fait que: i) on ne voit toujours pas très bien d'après les arguments de la Turquie et les éléments de preuve présentés au Groupe spécial comment la cible de la satisfaction de 60% de la demande intérieure par la production nationale se rapporte à la garantie d'un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables; ii) cette cible est fixée simplement du point de vue de la valeur totale des ventes dans la demande intérieure totale de médicaments; et iii) il n'apparaît pas que les indicateurs de résultats pour cette cible se rapportent à l'objectif consistant à garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.

7.205. La Turquie n'a pas expliqué pourquoi ni comment l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation consistant à satisfaire spécifiquement 60% de la demande intérieure au moyen de la production nationale (au lieu, par exemple, de maintenir le chiffre actuel de 40% ou de fixer un objectif plus élevé de 100%) se rapportait au fait de garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.⁶⁶⁶ Les divers instruments juridiques liés à la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation ne sont guère plus éclairants. Le Groupe spécial observe que les cibles de programme du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (section 1.16) sont fixées en termes d'augmentation de la part de la production nationale, termes semblables à ceux utilisés pour d'autres programmes qui poursuivent un objectif de politique industrielle⁶⁶⁷, tandis que les cibles de programme pour d'autres programmes sont fixées en des termes qui ont un lien beaucoup plus clair avec l'objectif d'amélioration de la santé publique.⁶⁶⁸

7.206. Le Groupe spécial estime aussi qu'il est révélateur que le chiffre de 60% se rapporte à la part des produits pharmaceutiques produits localement, du point de vue de la valeur des ventes, dans la demande intérieure totale de médicaments.⁶⁶⁹ Cette référence à la valeur des ventes plutôt qu'à d'autres paramètres de mesure, comme la gamme de médicaments produits dans le pays ou la couverture géographique ou démographique de la demande en Turquie, donne à penser que l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation concerne exclusivement la politique industrielle et ne peut pas être rapporté à l'objectif invoqué consistant à garantir l'accès à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.⁶⁷⁰

7.207. La conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation consistant à satisfaire 60% de la demande intérieure au moyen de la production nationale n'a pas de lien rationnel avec l'objectif déclaré de la Turquie consistant à garantir l'accès à des produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables est en outre confirmée par les indicateurs de résultats définis dans le Dixième Plan de développement (2014-2018) et le Plan

⁶⁶⁶ La Turquie explique seulement qu'elle a estimé "qu'il suffisait que la production nationale représente 60% du marché des médicaments" et elle rapporte ce choix à "une évaluation factuelle du niveau de protection choisi par la Turquie et du fonctionnement attendu de la mesure en cause". (Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 65; réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 69)

⁶⁶⁷ Par exemple, les cibles de programme pour le "Programme de production d'énergie fondée sur les ressources nationales" (section 1.13) comprennent ce qui suit: "[a]ugmenter la part des ressources nationales, y compris les forages nationaux et internationaux de pétrole et de gaz naturel, dans la production d'énergie primaire pour qu'elle atteigne 35% à la fin de 2018, contre 28% à la fin de 2011", et "[a]ugmenter la production d'électricité à partir des sources nationales de charbon pour qu'elle atteigne 60 milliards de kWh en 2018, contre environ 39 milliards de kWh en 2012" (Dixième Plan de développement 2014-2018) (pièce EU-12), page 174). Le "Programme de production d'énergie fondée sur les ressources nationales" fait clairement référence à des objectifs de politique industrielle et de développement économique tels que "[p]our assurer une croissance élevée et stable de l'économie turque, utilisation de toutes les ressources nationales possibles dans la production d'énergie". (*Ibid.*, page 174)

⁶⁶⁸ Par exemple, les cibles du "Programme pour une vie saine et la mobilité" (section 1.21) comprennent ce qui suit: "[r]éduire le taux de mortalité dû à des maladies non transmissibles" ou "[r]éduire à 24% la proportion de personnes obèses parmi les personnes de 19 ans et plus". (Dixième Plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), page 190)

⁶⁶⁹ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 72.

⁶⁷⁰ Le Groupe spécial note l'argument de l'Union européenne selon lequel "l'utilisation de ce paramètre de mesure est conçue pour promouvoir la localisation de médicaments relativement plus coûteux, indépendamment de leurs utilisations thérapeutiques ou leur disponibilité" et selon lequel "[s]i la prescription relative à la localisation était véritablement conçue pour garantir l'accès aux médicaments, sa "cible" serait plutôt définie en fonction d'autres paramètres de mesure relatifs à la gamme de médicaments produits dans le pays et à leur importance relative au regard de cet objectif, compte tenu de facteurs pertinents tels que leurs utilisations thérapeutiques, les besoins de consommation, et leur disponibilité sur les marchés internationaux". (Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 65 et 66)

d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé. Ces indicateurs comprennent, entre autres choses, des indicateurs tels que le "ratio des exportations aux importations", le "nombre d'entreprises produisant des dispositifs médicaux en Turquie", le "nombre d'employés dans l'industrie pharmaceutique"⁶⁷¹ ou le "taux d'utilisation des capacités"⁶⁷², et ils ne comprennent aucun indicateur se rapportant à l'objectif invoqué par la Turquie de garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables. L'inclusion d'un indicateur de résultats relatif au "ratio des exportations aux importations" apparaît particulièrement contraire à la poursuite d'un objectif consistant à garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques *en Turquie*.⁶⁷³ Le Groupe spécial n'est pas convaincu par l'explication de la Turquie selon laquelle "pour garantir un accès ininterrompu aux médicaments en Turquie, il est important que l'industrie pharmaceutique nationale soit également capable d'exporter des médicaments vers d'autres pays".⁶⁷⁴ De l'avis du Groupe spécial, il y a une contradiction inhérente entre l'objectif déclaré consistant à garantir un approvisionnement continu en produits sûrs, efficaces et abordables sur un marché particulier et le fait d'encourager les producteurs nationaux sur ce marché à accroître leurs résultats à l'exportation.⁶⁷⁵

7.208. Pour ces raisons, le Groupe spécial est d'avis que l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation, c'est-à-dire satisfaire 60% (en valeur) de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale, n'a pas de lien rationnel avec l'objectif invoqué par la Turquie en l'espèce, à savoir garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables. C'est un élément de plus indiquant que la prescription relative à la localisation n'est pas une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes.

7.209. Le Groupe spécial est bien conscient que la pandémie de COVID-19 a incité de nombreux Membres de l'OMC à envisager d'accroître leur production locale de certains produits pharmaceutiques afin d'atténuer les risques de perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales concernant des médicaments essentiels (y compris les matières premières nécessaires à leur production).⁶⁷⁶ Il est également conscient du consensus de plus en plus large au sein de la

⁶⁷¹ Dixième plan de développement 2014-2018 (pièce EU-12), page 180.

⁶⁷² Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14, TUR-37), page 2.

⁶⁷³ Le Groupe spécial est bien conscient de l'explication donnée par la Turquie selon laquelle "cet indicateur de résultats n'est pas conçu pour mesurer l'efficacité de la mesure de localisation au regard de la réalisation de son objectif de santé publique" (Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 66), c'est-à-dire l'objectif invoqué par la Turquie en l'espèce. Toutefois, cet indicateur de résultats est clairement conçu pour mesurer l'efficacité de la prescription relative à la localisation par rapport à la cible de programme consistant à satisfaire 60% de la demande intérieure de produits pharmaceutiques par la production nationale, c'est-à-dire l'*objectif déclaré* de cette prescription. Pour cette raison, le Groupe spécial estime que l'inclusion de cet indicateur de résultats indique les résultats attendus de ladite prescription et – indirectement – l'existence potentielle, ou l'absence, d'un lien rationnel entre l'objectif déclaré et l'objectif invoqué.

⁶⁷⁴ Turquie, réponses à la première série de questions, paragraphe 67.

⁶⁷⁵ Conformément au Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé, le ratio des exportations aux importations devait passer de 18,2% en 2013 à 29,3% en 2018. (Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14, TUR-37), page 2)

⁶⁷⁶ La Turquie indique que "la nécessité de produire localement des produits pharmaceutiques a été officiellement approuvée par plusieurs pays, y compris certains États membres de l'Union européenne. Le Président français, Emmanuel Macron, a dit ce qui suit: "[c]ette crise nous enseigne que sur certains biens, certains matériaux, le caractère stratégique impose d'avoir une souveraineté européenne. Produire plus sur le sol national pour réduire notre dépendance et donc nous équiper dans la durée. [...] notre priorité aujourd'hui est de produire davantage en France et de produire davantage en Europe". De même, le Ministre allemand de l'économie, Peter Altmaier, a appelé à une initiative à l'échelle de l'UE visant à relocaliser la production pharmaceutique. Le même constat a été fait par la Commissaire européenne à la santé, Stella Kyriakides, pour qui "il est devenu très clair que nous devons nous efforcer de répondre à la nécessité d'accroître la production de médicaments et l'innovation au sein de l'UE". Dans le même ordre d'idées, le Comité pharmaceutique de la Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne a déclaré qu'il était "préoccupé par le fait que [la] dépendance [de l'UE] à l'égard des importations d'ingrédients pharmaceutiques actifs et de matières premières chimiques mettr[ait] de plus en plus en danger l'approvisionnement en certains médicaments essentiels et menacer[ait] l'autonomie stratégique de l'UE. La récente épidémie de COVID-19 montre qu'une perturbation de l'approvisionnement en provenance d'Inde et de Chine dans la chaîne de valeur des produits pharmaceutiques pourrait poser un problème de sécurité sanitaire majeur". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 487, faisant référence à Rym Momtaz, "Macron urges massive increase in local production of medical equipment", *Politico*, 31 March 2020 (pièce TUR-31); Jakob Hanke Vela, "Germany

communauté internationale sur le fait que la production locale de médicaments peut assurer une plus grande durabilité des chaînes d'approvisionnement, en particulier dans les situations d'urgence en matière de santé publique. Ce consensus de plus en plus large trouve son expression dans, entre autres choses, la résolution adoptée en mai 2021 par les États membres de l'OMS intitulée "Renforcer la production locale de médicaments et d'autres technologies sanitaires pour en améliorer l'accès".⁶⁷⁷ Compte tenu du contexte actuel de la pandémie de COVID-2019, le Groupe spécial ne met pas en doute le fait qu'il existe divers risques de perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales de produits pharmaceutiques; que les pays ont été encouragés à prendre toute une série de mesures pour atténuer ces risques et, d'une manière plus générale, pour promouvoir la durabilité des chaînes d'approvisionnement; et que ces mesures peuvent inclure des mesures visant à renforcer la production locale de produits pharmaceutiques.

7.210. Toutefois, il ne s'ensuit pas logiquement que toute mesure prise par un Membre de l'OMC pour accroître sa production locale de produits pharmaceutiques doit être réputée avoir été prise dans le but de protéger la santé et la vie des personnes. En l'espèce, l'analyse que le Groupe spécial a faite des éléments de preuve qui lui ont été présentés en ce qui concerne la prescription relative à la localisation mise en œuvre par la Turquie en 2016 l'amène à conclure que celle-ci ne s'est pas acquittée de la charge qui lui incombait de démontrer que cette prescription était une mesure prise pour protéger contre un risque de pénurie d'approvisionnement à long terme en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en Turquie. Premièrement, la Turquie n'a indiqué aucun cas de pénurie d'approvisionnement en un produit spécifique causé par les facteurs qui, selon elle, créent le risque allégué, à savoir la décision de producteurs étrangers de cesser de l'approvisionner en produits pharmaceutiques et de vendre au lieu de cela dans d'autres pays où ils pourraient obtenir un prix plus élevé pour leurs produits ou le fait qu'un produit pharmaceutique devienne inabordable pour le SSI en raison de l'appréciation d'une devise étrangère ou de la dépréciation de la livre turque. Deuxièmement, les documents concernant la mise en œuvre de la prescription relative à la localisation ne contiennent aucune référence concomitante au risque et à l'objectif spécifiques invoqués par la Turquie. Troisièmement, il n'y a pas de lien rationnel entre l'objectif déclaré de la prescription relative à la localisation consistant à satisfaire 60% (en valeur) de la demande intérieure de produits pharmaceutiques au moyen de la production nationale et l'objectif consistant à garantir un approvisionnement continu en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables.

7.211. Pour ces raisons, le Groupe spécial constate que la Turquie n'a pas démontré que la prescription relative à la localisation était une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux au sens de l'article XX b).

7.4.2.3.3 Éléments restants dans le cadre de l'article XX b)

7.212. Le Groupe spécial a constaté que la prescription relative à la localisation n'était pas une mesure prise pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux. Il s'agit d'un élément juridique liminaire auquel il doit être satisfait pour qu'une mesure soit visée par l'exception prévue à l'article XX b)⁶⁷⁸, parce qu'il ne peut pas y avoir de justification au regard de l'article XX b) pour une mesure qui n'est pas "conçue" pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux.⁶⁷⁹ La prescription relative à la localisation ne satisfait pas à ce critère liminaire. Par conséquent, le Groupe spécial n'a pas besoin d'évaluer les éléments juridiques restants de l'article XX b) pour déterminer l'applicabilité de cette exception.

wants to reshore pharma production from Asia", *Politico*, 13 March 2020 (pièce TUR-95); "Commission aims to bring back medicine production to Europe", *Euractiv*, 22 April 2020 (pièce TUR-30); Jim Brunnsden and Michael Peel, "Covid-19 exposes EU's reliance on drug imports", *Financial Times*, 20 April 2020 (pièce TUR-96); European Commission, Health and Food Safety Directorate-General, Pharmaceutical Committee, *Dependency of the EU pharmaceutical industry on active pharmaceutical ingredients and chemical raw materials imported from third countries*, 12 March 2020 (pièce TUR-97).

⁶⁷⁷ Soixante-quatrième Assemblée mondiale de la santé, 25 mai 2021, A74/A/CONF./1. Cette résolution a été initialement proposée par l'Éthiopie (au nom du Groupe africain) et comptait parmi ses coauteurs les États-Unis, les États membres de l'UE et beaucoup d'autres pays en développement et pays développés.

⁶⁷⁸ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68.

⁶⁷⁹ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.68; *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.203, et *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 72.

7.213. Puisque la prescription relative à la localisation ne relève pas de l'article XX b) et n'est donc pas provisoirement justifiée au regard de cet alinéa, il n'est pas non plus nécessaire que le Groupe spécial évalue si elle a été appliquée conformément aux prescriptions du texte introductif de l'article XX.⁶⁸⁰

7.214. Dans les circonstances du présent différend, le Groupe spécial ne voit pas non plus de raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui sont nécessaires pour se prononcer sur les allégations et les moyens de défense en cause. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de formuler des constatations sur les questions controversées soulevées en ce qui concerne les éléments restants dans le cadre de l'article XX b).

7.4.3 Moyen de défense subsidiaire de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994

7.215. L'article XX d) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre des mesures

...

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur;

7.216. La Turquie affirme que si le Groupe spécial constate que la prescription relative à la localisation n'est pas justifiée au regard de l'article XX b), alors, à titre subsidiaire, elle est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 en tant que mesure nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec le GATT de 1994. Selon elle, la prescription relative à la localisation est nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements imposant à la Turquie de garantir des "soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables".⁶⁸¹

7.217. Le Groupe spécial note que l'argument avancé par la Turquie au titre de l'article XX d) est substantiellement le même que son argument au titre de l'article XX b). Plus spécifiquement, la Turquie estime que la mesure de localisation est conçue pour assurer le respect de l'obligation de garantir des soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables.⁶⁸² Elle indique que, pour s'acquitter de son obligation de fournir des soins de santé adéquats à sa population, elle doit faire en sorte que son système de soins de santé soit durable et que, pour maintenir la couverture large de ce système, elle réglemente les prix des médicaments disponibles sur le marché. Cela, à son tour, "entraîne un risque de pénurie d'approvisionnement lorsque les prix sont jugés trop bas par les entreprises pharmaceutiques".⁶⁸³ La prescription relative à la localisation "vise à faire face à ce risque en garantissant la disponibilité continue des médicaments sans compromettre l'équilibre

⁶⁸⁰ Des organes juridictionnels de l'OMC antérieurs se sont traditionnellement abstenus d'évaluer la conformité avec le texte introductif de l'article XX des mesures dont ils avaient constaté qu'elles n'étaient pas provisoirement justifiées. Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Mesures tarifaires (Chine)*, paragraphe 7.242; *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.389 et 7.390; *Chine – Produits audiovisuels*, paragraphe 7.912; et *Colombie – Bureaux d'entrée*, paragraphe 7.620. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 5.155; et *Chine – Produits audiovisuels*, note de bas de page 614.

⁶⁸¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 504.

⁶⁸² Turquie, première communication écrite, paragraphes 540 à 548. Dans sa première communication écrite, la Turquie traite l'élément "conçue pour" du critère en tant qu'élément de la question de savoir si la mesure est "nécessaire", et non en tant que question analytique liminaire.

⁶⁸³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 547.

financier du système de soins de santé".⁶⁸⁴ En réponse à cet argument, l'Union européenne répète les mêmes arguments que ceux qu'elle a avancés dans le contexte de l'étape "conçue pour" au titre de l'article XX b).⁶⁸⁵

7.218. Alors que la Turquie présente deux moyens de défense distincts pour la prescription relative à la localisation au titre de l'article XX b) et de l'article XX d) du GATT de 1994, l'essence de ses arguments est que la mesure est justifiée au regard de l'article XX b) parce qu'elle est nécessaire pour garantir un accès ininterrompu à des médicaments sûrs, efficaces et abordables en Turquie; et au regard de l'article XX d) parce qu'elle est nécessaire pour assurer le respect des lois imposant à la Turquie de garantir des soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables. Étant donné le chevauchement, le Groupe spécial estime que son évaluation au regard de l'article XX b) s'applique *mutatis mutandis* à l'analyse du moyen de défense au titre de l'article XX d). Par conséquent, même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que l'article XX d) puisse être interprété comme englobant les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer leur *propre* respect de leurs lois et règlements, ce qui est une question d'interprétation que le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de trancher⁶⁸⁶, il découle de l'évaluation des éléments de preuve au titre de l'article XX b) effectuée par le Groupe spécial que la Turquie n'a pas démontré que la prescription relative à la localisation avait été prise pour assurer le respect des lois lui imposant de garantir des "soins de santé accessibles, efficaces et financièrement viables" pour sa population.

7.4.4 Conclusion

7.219. Le Groupe spécial conclut que la Turquie n'a pas établi que la prescription relative à la localisation était justifiée au regard de l'article XX b) ou de l'article XX d) du GATT de 1994.

7.5 Allégations additionnelles concernant la prescription relative à la localisation et l'"interdiction d'importer des produits localisés"

7.5.1 Introduction

7.220. Le Groupe spécial a constaté i) que la prescription relative à la localisation n'était pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994; ii) que cette prescription était incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994; et iii) que la Turquie n'avait pas établi que la mesure était nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes au titre de l'article XX b) du GATT de 1994 ou pour assurer le respect des lois ou règlements au titre de l'article XX d) du GATT de 1994. Il va maintenant examiner les allégations additionnelles de l'Union européenne concernant la prescription relative à la localisation et l'"interdiction d'importer des produits localisés". Bien que ces allégations soulèvent des questions distinctes de fait et d'interprétation du droit, elles font chacune l'objet d'une demande, formulée par au moins une des parties, visant à ce que le Groupe spécial ne se prononce pas à leur sujet pour des raisons liées à des considérations d'économie jurisprudentielle.

7.221. Premièrement, l'Union européenne allègue que le régime de remboursement administré par le système de sécurité sociale turc comporte l'octroi d'une subvention au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC et que la prescription relative à la localisation subordonne l'octroi de cette subvention à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, ce qui constitue une violation de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Elle présente cela comme une allégation subsidiaire et conditionnelle, demandant au Groupe spécial de se prononcer sur cette allégation seulement dans le cas où il conclurait que la prescription relative à la localisation n'enfreint pas l'article III:4 du GATT de 1994 ou que cette infraction est justifiée au regard de toute autre disposition du GATT de 1994.⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 547.

⁶⁸⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 203 à 206.

⁶⁸⁶ La partie défenderesse dans l'affaire *Inde – Cellules solaires* a adopté une interprétation semblable de l'exception prévue à l'article XX d). Dans l'affaire en question, la partie plaignante avait fait valoir que l'article XX d) ne s'appliquait pas aux mesures prises pour assurer le propre respect par les pouvoirs publics de leurs lois et règlements, au motif que le libellé de l'article XX d), y compris les expressions "assurer le respect" et "appliquer", "donn[ait] fortement à penser que celui qui proc[édait] à l'application [était] distinct de l'objet (des objets) visé(s) par l'application". Le groupe spécial a jugé qu'il n'était pas nécessaire de trancher cette question. (Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphes 7.324 et 7.329)

⁶⁸⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 279; deuxième communication écrite, paragraphe 232.

La Turquie ne formule pas d'observation sur le caractère subsidiaire et conditionnel de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b).

7.222. Deuxièmement, l'Union européenne allègue que la prescription relative à la localisation, en plus d'être incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, est incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC parce qu'elle constitue une "mesure concernant les investissements et liée au commerce des marchandises" qui est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994. La Turquie estime que si le Groupe spécial devait reconnaître le bien-fondé de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, il n'aurait alors pas besoin de se prononcer également sur l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.⁶⁸⁸

7.223. Troisièmement, l'Union européenne allègue que la Turquie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 en ne publiant pas certains éléments, modalités et conditions d'application générale de la prescription relative à la localisation dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. La Turquie fait valoir que si le Groupe spécial devait conclure que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, il n'aurait pas besoin de se prononcer également sur l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article X:1 du GATT de 1994.⁶⁸⁹

7.224. Quatrièmement, l'Union européenne allègue que la mesure qu'elle appelle "l'interdiction d'importer des produits localisés" est incompatible avec les obligations de la Turquie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. La Turquie fait valoir que si le Groupe spécial devait conclure que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, alors un des composants de l'"interdiction d'importer", telle qu'elle est définie par l'Union européenne, disparaîtrait, de sorte que le Groupe spécial n'aurait pas besoin de se prononcer également sur cette mesure alléguée.⁶⁹⁰

7.5.2 Article 3.1 b) de l'Accord SMC

7.225. L'article premier de l'Accord SMC, intitulé "Définition d'une subvention", dispose qu'une subvention sera réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public du ressort territorial d'un Membre (article 1.1 a) 1)), et si un "avantage" est ainsi conféré (article 1.1 b)). L'article premier établit une liste exhaustive de ce qui constitue une "contribution financière". Cette liste prévoit qu'une contribution financière existe, entre autres, lorsqu'une pratique des pouvoirs publics comporte un "transfert direct de fonds" (article 1.1 a) 1) i)), lorsque les pouvoirs publics "fournissent des biens" (article 1.1 a) 1) iii)) et lorsque les pouvoirs publics "chargent un organisme privé d'exécuter [les fonctions énumérées à l'article 1.1 a) 1) i), ii) ou iii)] ou lui ordonnent de le faire" (article 1.1 a) 1) iv)).

7.226. L'article 3 de l'Accord SMC, intitulé "Subventions prohibées", établit deux catégories de subventions qu'il est interdit aux Membres d'accorder ou de maintenir. La première catégorie est celle des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation (article 3.1 a)), qui n'est pas en cause en l'espèce. La seconde est celle des "subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés" (article 3.1 b)).

7.227. L'Union européenne allègue que le régime de remboursement administré par le système de sécurité sociale turc comporte l'octroi d'une subvention au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC et que la prescription relative à la localisation subordonne l'octroi de cette subvention à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, ce qui constitue une violation de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC.⁶⁹¹ Spécifiquement, elle fait valoir ce qui suit: i) il y a une contribution financière, sous la forme d'un "transfert direct de fonds" du SSI aux pharmacies, au sens de

⁶⁸⁸ Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 17.

⁶⁸⁹ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 84.

⁶⁹⁰ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 86.

⁶⁹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 278 à 299; deuxième communication écrite, paragraphes 231 à 269; réponses à la première série de questions, paragraphes 64 à 71; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 62 à 82; observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 67 à 79.

l'article 1.1 a) 1) i)⁶⁹²; ii) cette contribution financière confère un "avantage" direct, au sens de l'article 1.1 b) de l'Accord SMC, aux patients externes qui obtiennent les produits pharmaceutiques couverts par le régime de remboursement et, partant, confère également un avantage indirect aux producteurs turcs de ces produits pharmaceutiques⁶⁹³; et iii) cette subvention est effectivement subordonnée à l'utilisation, par le patient externe, de produits pharmaceutiques nationaux de préférence à des produits pharmaceutiques similaires importés.

7.228. La Turquie conteste chacun de ces points⁶⁹⁴, faisant valoir ce qui suit: i) les paiements effectués par le SSI aux pharmacies ne constituent pas un "transfert direct de fonds" au sens de l'article 1.1 a) 1) i); ii) aucun avantage direct pour les patients externes conféré par le régime de remboursement de la Turquie n'entre dans le champ de l'article 1.1 de l'Accord SMC et l'Union européenne n'a pas établi qu'un quelconque avantage indirect était conféré aux producteurs des produits pharmaceutiques figurant sur la liste de l'annexe 4/A; et iii) aucune subvention alléguée n'est subordonnée à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés au sens de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC.

7.229. Le Groupe spécial note que l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC est expressément subordonnée à son rejet de l'allégation qu'elle a formulée au titre de l'article III:4 du GATT de 1994. Spécifiquement, l'Union européenne indique qu'elle formule son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC "à titre subsidiaire"⁶⁹⁵ par rapport à son allégation concernant la prescription relative à la localisation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, et "demande au Groupe spécial de se prononcer sur cette allégation seulement dans le cas où il conclurait que la prescription relative à la localisation n'enfreint pas l'article III:4 du GATT de 1994 ou que cette infraction est justifiée au regard de toute autre disposition du GATT de 1994".⁶⁹⁶ Le Groupe spécial a conclu que la prescription relative à la localisation n'entraîne pas dans le champ de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, que la prescription relative à la localisation était incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 et que la Turquie n'avait pas établi que la prescription relative à la localisation était justifiée au regard de l'une ou l'autre des exceptions générales prévues à l'article XX b) ou d) du GATT de 1994. Par conséquent, la condition sur laquelle repose l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) n'est pas remplie.

⁶⁹² Le Groupe spécial note que l'Union européenne avance à titre subsidiaire un argument additionnel et conditionnel concernant l'existence d'une contribution financière sous la forme d'une "action de charger" ou d'une "action d'ordonner" au titre de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. Spécifiquement, l'Union européenne fait valoir que si le Groupe spécial devait convenir avec la Turquie que le SSI "acquiert" et "achète" effectivement des produits pharmaceutiques "pour les besoins des pouvoirs publics" au sens de l'article III:8 a) du GATT de 1994, alors elle estime que la fourniture ultérieure de ces marchandises par les pharmacies aux patients externes constituerait en elle-même une contribution financière, sous la forme d'une "action de charger" de la fourniture de marchandises ou d'une "action d'ordonner" cette fourniture, qui entrerait dans le champ de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC. La Turquie ne conteste pas que le SSI "charge" les pharmacies ou leur "ordonne" d'exécuter la fonction consistant à "fournir des marchandises", à savoir des produits pharmaceutiques, aux patients externes, selon les modalités et conditions qu'il a fixées. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 370; réponses à la première série de questions, paragraphe 79) Cependant, à ce stade de son analyse, le Groupe spécial a déjà constaté que le SSI n'"ach[était]" pas des produits pharmaceutiques au sens de l'article III:8 a) du GATT de 1994, ce qui prive de son objet l'argument subsidiaire et conditionnel de l'Union européenne au titre de l'article 1.1 a) 1) iv).

⁶⁹³ En réponse à l'argument de la Turquie selon lequel l'avantage direct pour les patients externes "n'entre pas dans le champ de l'Accord SMC", l'Union européenne précise que la Turquie répond à un argument qu'elle n'a pas présenté, et qu'elle ne fait pas valoir que tout avantage direct conféré à des patients externes constitue, en lui-même et à lui seul, une subvention entrant dans le champ de l'Accord SMC; l'Union européenne fait plutôt valoir que les contributions financières confèrent un avantage direct aux patients externes dans le cadre de sa démonstration établissant selon laquelle, en conséquence, les mêmes contributions financières confèrent également un avantage indirect aux producteurs turcs de produits pharmaceutiques. (Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 246; réponses à la première série de questions, paragraphes 64 et 65)

⁶⁹⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphes 330 à 413; deuxième communication écrite, paragraphes 118 à 157; réponses à la première série de questions, paragraphes 76 à 97; déclaration liminaire, paragraphes 101 à 115; déclaration finale, paragraphes 24 à 35; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 73 à 81; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 33 à 38.

⁶⁹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 279; deuxième communication écrite, paragraphe 232.

⁶⁹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 279; deuxième communication écrite, paragraphe 232.

7.230. Le Groupe spécial considère que le caractère subsidiaire et conditionnel de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC constitue une base suffisante pour qu'il s'abstienne de se prononcer à son sujet, et qu'il n'est pas nécessaire d'examiner cette allégation plus avant.

7.5.3 Article 2:1 de l'Accord sur les MIC

7.231. L'article premier de l'Accord sur les MIC dispose qu'il s'applique aux "mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises" (à savoir les "MIC").

7.232. L'article 2 de l'Accord sur les MIC dispose ce qui suit:

1. Sans préjudice des autres droits et obligations résultant du GATT de 1994, aucun Membre n'appliquera de MIC qui soit incompatible avec les dispositions de l'article III ou de l'article XI du GATT de 1994.
2. Une liste exemplative de MIC qui sont incompatibles avec l'obligation d'accorder le traitement national prévue au paragraphe 4 de l'article III du GATT de 1994 et l'obligation d'élimination générale des restrictions quantitatives prévue au paragraphe 1 de l'article XI du GATT de 1994 figure dans l'Annexe du présent accord.

7.233. La partie pertinente de cette liste exemplative est ainsi libellée:

1. Les MIC qui sont incompatibles avec l'obligation d'accorder le traitement national prévue au paragraphe 4 de l'article III du GATT de 1994 incluent celles qui sont obligatoires ou qui ont force exécutoire en vertu de la législation nationale ou de décisions administratives, ou auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage, et qui prescrivent:
 - a) qu'une entreprise achète ou utilise des produits d'origine nationale ou provenant de toute source nationale, qu'il soit spécifié qu'il s'agit de produits déterminés, d'un volume ou d'une valeur de produits, ou d'une proportion du volume ou de la valeur de sa production locale; ou
 - b) que les achats ou l'utilisation, par une entreprise, de produits importés soient limités à un montant lié au volume ou à la valeur des produits locaux qu'elle exporte.

7.234. Par conséquent, l'article 2 interdit l'application de toute MIC incompatible avec les articles III ou XI du GATT de 1994. Si une MIC relève de l'un des deux types de MIC visés au paragraphe 1 de la Liste exemplative annexée à l'Accord sur les MIC, alors la mesure est réputée incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 (et, par extension, avec l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC), rendant ainsi superflu un quelconque examen supplémentaire des éléments de l'article III:4.⁶⁹⁷ Si la MIC en cause ne relève pas de l'un des deux types de MIC visés au paragraphe 1 de la Liste exemplative, alors une allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC entraîne nécessairement un examen de la question de savoir s'il est satisfait aux éléments de l'article III:4.

7.235. L'Union européenne allègue que la prescription relative à la localisation, en plus d'être incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, est incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC parce qu'elle constitue une "mesure concernant les investissements et liée au commerce des marchandises" qui est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.⁶⁹⁸

7.236. La Turquie ne présente pas d'arguments concernant l'un quelconque des éléments de l'article III:4 du GATT de 1994 ou l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC, et se borne, pour répondre aux allégations de l'Union européenne au titre de ces dispositions, à faire valoir que celles-ci sont inapplicables à la prescription relative à la localisation en vertu de la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994 et que toute

⁶⁹⁷ Rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.54.

⁶⁹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 262 à 277; deuxième communication écrite, paragraphes 227 à 230; déclaration liminaire, paragraphes 10 à 12; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 18 à 23.

incompatibilité avec l'article III:4 et l'article 2:1 serait justifiée par l'article XX b) ou XX d) du GATT de 1994.⁶⁹⁹

7.237. Les parties ont présenté des thèses opposées sur la question de savoir si, dans le cas où il constaterait que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, le Groupe spécial devrait formuler une quelconque constatation additionnelle au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC. En réponse à une question du Groupe spécial, l'Union européenne fait valoir que plusieurs groupes spéciaux antérieurs ont, dans des affaires analogues, formulé des constatations au titre des deux dispositions⁷⁰⁰, et elle indique qu'il n'y a pas grand-chose à gagner à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1 parce que les seuls éléments restant à examiner (c'est-à-dire la question de savoir si la prescription relative à la localisation est une "mesure concernant les investissements" qui est liée au commerce des marchandises") ne sont pas contestés par la Turquie.⁷⁰¹ La Turquie estime que, contrairement à ce que fait valoir l'Union européenne, si le Groupe spécial devait reconnaître le bien-fondé de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, il n'aurait alors pas besoin de se prononcer également sur l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.⁷⁰² Elle note que, dans plusieurs affaires antérieures, des groupes spéciaux ont décidé d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle en ce qui concerne des allégations au titre de l'Accord sur les MIC, après avoir constaté des violations de l'article III:4 du GATT de 1994.⁷⁰³

7.238. Pour aborder les arguments concernant le principe d'économie jurisprudentielle, le Groupe spécial juge utile de distinguer et d'examiner deux questions distinctes. La première est celle de savoir si le Groupe spécial a le pouvoir discrétionnaire de s'abstenir de se prononcer sur une allégation donnée. C'est une question de droit, qui dépend du point de savoir si une telle décision serait superflue du point de vue de la mise en œuvre. Si la réponse à la première question est oui, la deuxième question consiste à savoir si le Groupe spécial devrait exercer ce pouvoir discrétionnaire, étant donné qu'un groupe spécial n'est pas tenu d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle dans les cas où il est habilité à le faire.⁷⁰⁴ Cette évaluation n'est pas tant une question de droit qu'une question de pouvoir discrétionnaire, dont l'exercice est guidé par l'appréciation des circonstances propres à l'affaire faite par le groupe spécial.

7.239. Il ressort clairement des termes de l'Accord sur les MIC, et cela est confirmé par la pratique antérieure en matière de règlement des différends, que la relation entre l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC et l'article III:4 du GATT de 1994 est telle qu'en principe la mise en conformité avec une constatation d'incompatibilité avec l'article III:4 entraînerait la mise en conformité avec l'obligation parallèle énoncée à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.⁷⁰⁵ Par conséquent, lorsqu'un groupe spécial a déjà constaté une violation de l'article III:4 du GATT de 1994, il n'a en principe pas besoin de formuler de constatations additionnelles en ce qui concerne la compatibilité de la ou des mêmes mesures au regard de l'obligation parallèle énoncée dans l'Accord sur les MIC. Les actions prises par le Membre défendeur pour rendre les mesures en cause conformes à l'article III:4 du GATT de 1994 supprimeront également, par définition, la non-conformité alléguée des mêmes mesures avec les obligations au titre de l'article 2 de l'Accord sur les MIC (lequel, comme il a été expliqué plus haut, interdit les MIC incompatibles avec l'article III:4 du GATT de 1994).

7.240. Ce qui précède explique pourquoi il existe une "pratique relativement constante"⁷⁰⁶ des groupes spéciaux antérieurs consistant à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations au titre de l'Accord sur les MIC lorsqu'ils sont saisis d'allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994. Dans une affaire récente concernant des allégations parallèles au

⁶⁹⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 6, 123, 174, 242, 243, 244 et 414.

⁷⁰⁰ L'Union européenne se réfère aux rapports des Groupes spéciaux *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 15.1; *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphes 8.2 et 8.6; et *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 8.2.

⁷⁰¹ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 18 à 23.

⁷⁰² Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 17.

⁷⁰³ La Turquie se réfère aux rapports des Groupes spéciaux *CE – Bananes III*, paragraphe 7.186; *Turquie – Riz*, paragraphe 7.184; *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.161, 7.324; *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.368; *États-Unis – Énergies renouvelables*, paragraphes 7.348 à 7.353.

⁷⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Plomb et bismuth II*, paragraphes 71 et 73.

⁷⁰⁵ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Énergies renouvelables*, paragraphe 7.348.

⁷⁰⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Énergies renouvelables*, paragraphe 7.353.

titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

Comme les Groupes spéciaux ci-dessus, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner les allégations de l'Inde au titre de l'Accord sur les MIC pour arriver à une solution positive du présent différend. Gardant à l'esprit que l'article 2 de l'Accord sur les MIC ne vise que les MIC qui sont incompatibles avec l'article III (ou l'article XI) du GATT de 1994, et compte tenu aussi de la pratique relativement constante suivie par les groupes spéciaux antérieurs qui ont été saisis d'allégations au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article 2 de l'Accord sur les MIC, nous considérons que les actions entreprises par les États-Unis pour rendre les mesures en cause conformes à l'article III:4 du GATT de 1994 supprimeront également la non-conformité alléguée des mêmes mesures avec les obligations au titre de l'Accord sur les MIC.⁷⁰⁷

7.241. Le Groupe spécial a posé une question à l'Union européenne pour savoir si, dans le cas où il reconnaîtrait le bien-fondé de son allégation au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, il lui faudrait quand même se prononcer sur l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC. Dans sa réponse, il apparaît que l'Union européenne accepte le principe selon lequel, si le bien-fondé de l'allégation au titre de l'article III:4 était reconnu, le Groupe spécial serait juridiquement habilité à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1.⁷⁰⁸ Les seules raisons données par l'Union européenne pour qu'une décision soit rendue sur l'allégation au titre de l'article 2:1 sont que certains groupes spéciaux dans des affaires antérieures se sont prononcés sur ces deux dispositions et qu'il ne serait pas compliqué de procéder ainsi en l'espèce. Même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, qu'il puisse s'agir de raisons valables pour qu'un groupe spécial s'abstienne d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle⁷⁰⁹, la réponse de l'Union européenne ne donne pas à penser que le Groupe spécial est juridiquement dans l'impossibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1.

7.242. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial estime qu'il est juridiquement habilité à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC étant donné qu'il a déjà constaté que la prescription relative à la localisation était incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, et il ne considère pas que l'Union européenne fasse valoir le contraire. La question controversée est celle de savoir si le Groupe spécial devrait exercer ce pouvoir dans les circonstances de la présente affaire.

7.243. Le Groupe spécial rappelle qu'il a déjà suivi une approche économe en évaluant les questions centrales dans le présent différend. Lors de son examen de l'article III:8 a) et de l'article XX b) et d), il a indiqué que, dans les circonstances du présent différend, il ne voyait aucune raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui étaient nécessaires pour se prononcer sur les allégations ou les moyens de défense qui lui avaient été présentés. Il a ainsi mis fin à son évaluation au titre de l'article III:8 a) après avoir constaté que la prescription relative à la localisation n'impliquait pas l'"achat" de produits pharmaceutiques inclus dans la liste de l'annexe 4/A par des organes gouvernementaux. Il n'a formulé aucune constatation sur les questions controversées au titre des trois éléments restants de l'article III:8 a), qui font tous l'objet d'une contestation.⁷¹⁰ Il a de la même manière mis fin à son évaluation au titre de l'article XX b) après avoir constaté que la Turquie ne s'était pas acquittée de la charge qui lui incombait de démontrer que la prescription relative à la localisation était une mesure prise pour prévenir une pénurie d'approvisionnement à long terme en produits pharmaceutiques sûrs, efficaces et abordables en Turquie. Il n'a formulé aucune constatation concernant la question très controversée de savoir si la prescription relative à la localisation était "nécessaire" à la réalisation

⁷⁰⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Énergies renouvelables*, paragraphe 7.353.

⁷⁰⁸ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 18 à 23.

⁷⁰⁹ Le Groupe spécial reconnaît qu'il n'existe pas de pratique uniforme, mais note que deux des trois affaires mentionnées par l'Union européenne concernaient des arguments relatifs à l'article 2:2 et à la Liste exemplative de MIC, ce qui impliquait nécessairement qu'une décision soit rendue parallèlement sur les allégations au titre du GATT de 1994 et les allégations au titre de l'Accord sur les MIC. (Voir, par exemple, les rapports du Groupe spécial *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 7.167; le rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.73.) En l'espèce, l'Union européenne n'a présenté aucun argument au titre de l'article 2:2 ni de la Liste exemplative de MIC.

⁷¹⁰ Voir la section 7.2.4.5 (Éléments restants dans le cadre de l'article III:8 a)).

de cet objectif.⁷¹¹ Et après avoir constaté que son évaluation au regard de l'article XX b) s'appliquait *mutatis mutandis* à l'analyse du moyen de défense au titre de l'article XX d), il s'est prononcé sur le moyen de défense de la Turquie au titre de l'article XX d) sans formuler de constatations sur les questions controversées se rapportant spécifiquement à cette disposition ni de constatations sur la question de savoir si les instruments mentionnés par la Turquie constituaient des "lois et règlements" au sens de l'article XX d) ou sur la mesure dans laquelle l'article XX d) visait les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer leur *propre* respect de leurs lois et règlements.⁷¹²

7.244. Le Groupe spécial considère que l'approche économe qu'il a suivie pour ces questions est conforme à celle que l'Union européenne a elle-même préconisée aux fins de la décision sur son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. En particulier, comme il est expliqué dans la section précédente, l'Union européenne a demandé que le Groupe spécial se prononce sur son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC uniquement dans le cas où il conclurait que la prescription relative à la localisation n'était pas incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, ou que cette incompatibilité était justifiée au regard de toute autre disposition du GATT de 1994.⁷¹³ À la lumière de ses constatations au titre des dispositions pertinentes du GATT de 1994, le Groupe spécial a suivi l'approche économe demandée par l'Union européenne et, par conséquent, s'est abstenu de se prononcer sur l'allégation conditionnelle de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Il n'a ainsi formulé aucune constatation sur les questions très controversées soulevées dans le contexte de cette allégation.

7.245. Conformément à l'approche qu'il a suivie ailleurs dans le présent rapport, le Groupe spécial ne voit aucune raison impérieuse de formuler des constatations additionnelles au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC. À la lumière de ses constatations au titre des dispositions pertinentes du GATT de 1994, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de cette allégation.

7.5.4 Article X:1 du GATT de 1994

7.246. La partie pertinente de l'article X:1 du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Les lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale rendus exécutoires par tout Membre qui visent la classification ou l'évaluation de produits à des fins douanières, les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation, ou au transfert de paiements les concernant, ou qui touchent la vente, la distribution, le transport, l'assurance, l'entreposage, l'inspection, l'exposition, la transformation, le mélange ou toute autre utilisation de ces produits, seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance.

7.247. L'article X:1 s'applique lorsque l'instrument contesté i) est une loi, un règlement, une décision judiciaire ou administrative; ii) d'application générale; iii) rendu exécutoire; et iv) qui vise l'éventail des questions énumérées affectant les importations ou les exportations. Si ces conditions sont remplies, l'article X:1 du GATT prescrit aux Membres de publier ces instruments "dans les moindres délais" (par rapport au moment où les instruments sont entrés en vigueur) et "de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance".

7.248. L'Union européenne allègue que la Turquie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 en ne publiant pas certains éléments, modalités et conditions d'application générale de cette mesure dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance.⁷¹⁴ Plus spécifiquement, elle fait

⁷¹¹ Voir la section 7.4.2.3.3 (Éléments restants dans le cadre de l'article XX b)).

⁷¹² Voir la section 7.4.3 (Moyen de défense subsidiaire de la Turquie au titre de l'article XX d) du GATT de 1994).

⁷¹³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 279; deuxième communication écrite, paragraphe 232.

⁷¹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 228 à 261; deuxième communication écrite, paragraphes 117 à 139; réponses à la première série de questions, paragraphes 72 à 78; déclaration liminaire, paragraphes 99 à 110; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 83 à 95.

valoir que les modalités et conditions que la Turquie aurait dû publier conformément à l'article X:1 incluent le processus et les diverses actions qui doivent être menés dans le cadre de la localisation; les phases de la localisation; les catégories de produits auxquelles ces phases se rapportent; les diverses étapes et les délais pour la présentation des engagements, les renseignements qui devraient être inclus dans les engagements ou les justifications expliquant pourquoi il n'était pas possible de prendre des engagements; les critères établis par les autorités pour l'acceptation ou le refus des engagements; les critères, phases et délais pour le retrait de la liste ou la désactivation des produits (selon le cas); les instructions concernant les différentes actions à mener (y compris le suivi, les mises à jour possibles ou les engagements portant sur d'autres produits, les demandes de modification); et les instructions concernant la présentation de rapports de situation.⁷¹⁵

7.249. La Turquie répond que l'allégation au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 devrait être rejetée pour de multiples raisons distinctes.⁷¹⁶ Les raisons invoquées par la Turquie peuvent être classées dans les grandes catégories suivantes: i) l'Union européenne a modifié la portée de son allégation d'une façon qui suscite de graves préoccupations concernant la régularité de la procédure et/ou qui fait qu'elle ne relève pas du mandat du Groupe spécial; et ii) l'Union européenne n'a pas démontré que la ou les mesures pertinentes, qu'elles soient considérées comme une mesure unique cohérente, des instruments/documents individuels ou certaines modalités et conditions, entraînent dans le champ de l'obligation énoncée à l'article X:1 et/ou n'avaient pas été publiées dans les moindres délais et de manière adéquate.

7.250. Les parties ont présenté des thèses opposées sur la question de savoir si, dans le cas où il constaterait que la teneur substantielle de la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994 (ou l'article 3.1 b) de l'Accord SMC), le Groupe spécial devrait formuler une quelconque constatation additionnelle au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne sa publication. Selon l'Union européenne, le Groupe spécial devrait formuler des constatations additionnelles au titre de l'article X:1 en ce qui concerne la publication de la prescription relative à la localisation pour la même raison qu'il devrait se prononcer sur son allégation au titre de l'article XI:1 (examinée dans la sous-section suivante), à savoir la possibilité que l'Organe d'appel puisse infirmer les autres constatations du Groupe spécial concernant l'incompatibilité avec les règles de l'OMC de la prescription relative à la localisation.⁷¹⁷ En outre, en réponse à une question du Groupe spécial qui demandait aux parties de faire des observations sur deux affaires antérieures (*Argentine – Mesures à l'importation* et *Russie – Trafic en transit*) dans lesquelles les groupes spéciaux s'étaient abstenus de se prononcer sur des allégations au titre de l'article X:1, l'Union européenne fait valoir que l'une de ces deux affaires (*Russie – Trafic en transit*) est inapplicable parce de nature différente.⁷¹⁸ La Turquie considère que si l'on devait suivre le premier argument de l'Union européenne, cela signifierait que les groupes spéciaux ne pourraient pratiquement jamais appliquer le principe d'économie jurisprudentielle⁷¹⁹, alors que plusieurs groupes spéciaux l'ont appliqué en ce qui concerne des allégations au titre de l'article X:1.⁷²⁰ En outre, selon elle, la tentative de l'Union européenne d'établir la nature différente de la présente affaire par rapport à l'affaire *Russie – Trafic en transit* est inappropriée et devrait être rejetée.⁷²¹

7.251. L'article X du GATT de 1994 s'intitule "Publication et application des règlements relatifs au commerce". Les obligations énoncées à l'article X régissent la publication et l'application des mesures

⁷¹⁵ Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 78 (faisant référence à l'Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 130 à 134).

⁷¹⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 245 à 329; deuxième communication écrite, paragraphes 96 à 117; réponses à la première série de questions, paragraphe 15; déclaration liminaire, paragraphes 96 à 100; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 82 à 84; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 39 à 49.

⁷¹⁷ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 83 et 84.

⁷¹⁸ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 85 à 87.

⁷¹⁹ Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 41. La Turquie ajoute que, en tout état de cause, l'Organe d'appel a complété l'analyse juridique lorsque les constatations de fait du groupe spécial ou les données de fait non contestées versées au dossier de celui-ci constituaient une base factuelle suffisante pour le faire. Compte tenu de ce qui précède, seules des constatations de fait concernant les arguments des parties relatifs à l'article X:1 du GATT seraient nécessaires. (Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 42)

⁷²⁰ La Turquie se réfère au rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 6.302 à 6.305; au rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.185 à 5.203; au rapport du Groupe spécial *Pérou – Produits agricoles*, paragraphe 7.501; au rapport du Groupe spécial *Russie – Matériels ferroviaires*, paragraphe 7.939.

⁷²¹ Turquie, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 39 et 40.

et non la teneur substantielle de ces mesures.⁷²² Par conséquent, lorsque la teneur substantielle d'une mesure sera jugée incompatible avec une ou plusieurs obligations de fond prévues dans le GATT de 1994, des constatations additionnelles concernant la publication et/ou l'application de cette mesure – mesure qui cessera d'exister (sous sa forme actuelle) pour autant que le Membre concerné la retire ou la modifie pour se conformer à ses obligations de fond – seront en principe superflues. La raison en est qu'une constatation formulée par un groupe spécial au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 ne concernerait nullement une *nouvelle* mesure prise par le Membre défendeur; au lieu de cela, une constatation d'incompatibilité au regard de l'article X:1 aboutirait seulement à une publication correcte de la mesure *existante*.⁷²³

7.252. Ce qui précède explique pourquoi plusieurs groupes spéciaux antérieurs ont appliqué le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard d'allégations au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 après avoir constaté que la teneur substantielle de la mesure violait une ou plusieurs obligations de fond. Dans certaines affaires, les groupes spéciaux ont appliqué le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard d'allégations au titre de l'article X:1 dans de telles circonstances sans autre explication.⁷²⁴ Dans d'autres affaires, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont été plus explicites dans leur raisonnement. En particulier, dans l'affaire *Argentine – Mesures à l'importation*, l'Organe d'appel a confirmé l'application par le Groupe spécial du principe d'économie jurisprudentielle à l'égard d'une allégation au titre de l'article X:1, notant que puisque l'Argentine devrait modifier ou retirer la mesure pour se conformer aux recommandations au titre des articles III:4 et XI:1 du GATT de 1994, la mesure existante "cessera[it] d'exister".⁷²⁵ L'Organe d'appel ne voyait pas "en quoi la publication de cette mesure incompatible avec les règles de l'OMC pourrait aider à arriver à une solution positive d[e] [ce] différend".⁷²⁶ Dans une affaire ultérieure, le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a de la même manière appliqué le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article X:1 et a indiqué, en se référant au raisonnement de l'Organe d'appel, que "lorsqu'une mesure [était] jugée incompatible avec les règles de l'OMC, il [était] peu probable que des constatations se rapportant à la publication ou à l'application de la même mesure soient nécessaires ou utiles pour résoudre la question".⁷²⁷

7.253. Le Groupe spécial a demandé aux parties si, dans le cas où il reconnaîtrait le bien-fondé de l'allégation de l'Union européenne, il lui faudrait quand même se prononcer sur l'allégation au titre de l'article X:1. Dans sa réponse, il apparaît que l'Union européenne accepte le principe selon lequel, si le bien-fondé de l'allégation au titre de l'article III:4 était reconnu, le Groupe spécial serait juridiquement habilité à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article X:1 du GATT de 1994.⁷²⁸ Les seules raisons données par l'Union européenne pour qu'une décision soit rendue sur l'allégation au titre de l'article X:1 sont, comme cela a déjà été indiqué plus haut, la possibilité que l'Organe d'appel puisse infirmer les autres constatations du Groupe spécial concernant la prescription relative à la localisation⁷²⁹ et le fait que l'une des affaires susmentionnées est inapplicable parce que différente à certains égards.⁷³⁰ Outre le fait qu'actuellement l'Organe d'appel ne fonctionne pas⁷³¹, et à supposer que la raison donnée par l'Union européenne pour que le Groupe spécial s'abstienne d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle puisse en principe quand même être valable, la réponse de l'Union européenne ne permet pas de penser que le Groupe spécial est juridiquement dans l'impossibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentiel à l'égard de l'allégation au titre de l'article X:1. Interpréter

⁷²² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Volailles*, paragraphe 115.

⁷²³ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.198.

⁷²⁴ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 14.152, où le Groupe spécial a simplement indiqué ce qui suit: "Nous avons déjà constaté que les mesures adoptées en application du Programme concernant la voiture nationale étaient contraires aux dispositions des articles premier et/ou III du GATT. Par conséquent, nous jugeons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les allégations du Japon au titre de l'article X du GATT."

⁷²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.200.

⁷²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.200.

⁷²⁷ Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.200 et 7.201, citant les rapports des Groupes spéciaux *Pérou – Produits agricoles*, paragraphe 7.501; et *Russie – Matériels ferroviaires*, paragraphe 7.939.

⁷²⁸ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 83 à 87.

⁷²⁹ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 83 et 84.

⁷³⁰ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 85 à 87.

⁷³¹ Le Groupe spécial observe que les travaux de l'Organe d'appel sont suspendus depuis presque deux ans et que les Membres ne sont toujours pas en mesure de parvenir à un consensus sur un processus de sélection afin de pourvoir les postes vacants qu'il est nécessaire de pourvoir pour que l'Organe d'appel puisse fonctionner.

l'argument de l'Union européenne autrement signifierait que les groupes spéciaux sont juridiquement dans l'impossibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de toute allégation rendue superflue par leurs constatations concernant une ou plusieurs autres allégations, dans la mesure où ces autres allégations concernent une question de droit ou une interprétation du droit qui pourrait être modifiée ou infirmée en appel.

7.254. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial estime qu'il est juridiquement habilité à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article X:1 étant donné qu'il a déjà constaté que la prescription relative à la localisation était incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, et il ne considère pas que l'Union européenne fasse valoir le contraire. La question controversée est celle de savoir si le Groupe spécial devrait exercer ce pouvoir dans les circonstances de la présente affaire.

7.255. D'après ce que le Groupe spécial comprend, dans certaines affaires, des constatations ont été formulées concernant des allégations au titre de l'article X:1 alors qu'il aurait été possible d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle. Le Groupe spécial admet en outre qu'il peut y avoir une bonne raison de formuler des constatations concernant des questions liées à la publication et à l'application d'une mesure au lieu d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle. En particulier, un groupe spécial peut choisir de formuler des constatations dans les cas où il est réellement possible que le Membre concerné modifie ou réintroduise la mesure contestée de façon à rendre la teneur substantielle de la mesure conforme aux obligations de fond dans le cadre de l'OMC, mais sans apporter aucune correction aux mêmes insuffisances alléguées concernant la publication et l'application de la mesure de telle sorte que celles-ci sont répétées ou reproduites d'une autre manière dans la mesure modifiée ou réintroduite. Par exemple, dans l'affaire *Chine – Matières premières*, le Groupe spécial a reconnu la possibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations au titre de l'article X⁷³², qui incluaient une allégation au titre de l'article X:1, mais il a considéré que "dans le cas où la Chine imposerait dans une circonstance quelconque un contingent qui était justifié au regard de l'article XX, il serait pertinent pour les parties de savoir si les aspects du système chinois d'administration de contingents en cause dans le présent différend [étaient] conformes aux dispositions pertinentes de l'article X du GATT."⁷³³

7.256. En l'espèce, le Groupe spécial a constaté que la prescription relative à la localisation était incompatible en tant que telle avec l'article III:4 du GATT de 1994. Cette incompatibilité avec l'article III:4 est inhérente aux éléments constitutifs fondamentaux de la mesure. Les modalités et conditions qui, selon les allégations de l'Union européenne, n'ont pas été dûment publiées concernent des aspects de la mesure qui sont inséparables des aspects de la mesure qui donnent lieu à une violation au titre de l'article III:4. Ce n'est pas le rôle du Groupe spécial de faire des suppositions sur la manière dont la Turquie pourrait choisir de mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD.⁷³⁴ Cependant, aucune des deux parties n'a laissé entendre que la Turquie pourrait modifier la prescription relative à la localisation de façon à rendre la teneur substantielle de la mesure conforme avec ses obligations de fond dans le cadre de l'OMC, en répétant ou en reproduisant d'une autre manière les mêmes insuffisances alléguées concernant la publication de la mesure dans la mesure modifiée.

7.257. Le Groupe spécial rappelle qu'il a déjà suivi une approche économe dans le contexte de l'évaluation des questions centrales dans le présent différend. Comme cela été précisé plus haut, dans le contexte de l'examen de l'article III:8 a) et de l'article XX b) et d), il a indiqué que, dans les circonstances du présent différend, il ne voyait aucune raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui étaient nécessaires pour se prononcer sur les allégations et les moyens de défense en cause. Il rappelle que l'approche économe qu'il a suivie en ce qui concerne ces questions est conforme à celle que l'Union européenne a elle-même préconisée aux fins de la décision sur son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Rappelant l'approche suivie ailleurs dans le présent rapport, il a également appliqué le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC.

⁷³² Rapports du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.635.

⁷³³ Rapports du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphe 7.636.

⁷³⁴ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 175; et *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 185.

7.258. Conformément à l'approche qu'il a suivie ailleurs dans le présent rapport, le Groupe spécial ne voit aucune raison impérieuse de formuler des constatations additionnelles au titre de l'article X:1 du GATT de 1994. À la lumière de ses constatations au titre des dispositions pertinentes du GATT de 1994, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de cette allégation.

7.5.5 Article XI:1 du GATT de 1994

7.259. L'article XI:1 du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Aucun Membre n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'un autre Membre, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'un autre Membre, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

7.260. L'Union européenne allègue que la mesure qu'elle appelle "l'interdiction d'importer des produits localisés" est incompatible avec les obligations de la Turquie au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.⁷³⁵ Selon elle, "[d]ans les cas où la production d'un produit pharmaceutique a été localisée en Turquie conformément à la prescription relative à la localisation, appliquée conjointement avec les règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, l'importation de ce produit pharmaceutique n'est plus permise".⁷³⁶ Cette "interdiction d'importer" décrite par l'Union européenne découle du fonctionnement combiné de la prescription relative à la localisation et des règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, et en particulier de la règle de l'autorisation unique.

7.261. La Turquie demande que le Groupe spécial rejette l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994 pour de multiples raisons distinctes.⁷³⁷ Premièrement, la Turquie fait valoir que, bien que l'Union européenne qualifie la "mesure d'interdiction de l'importation" de "mesure unique", elle ne montre pas comment les différents composants fonctionnent ensemble dans le cadre d'une "mesure unique" distincte de ses composants et, par là même, n'établit pas l'existence et la teneur précise de la mesure d'interdiction de l'importation en tant que "mesure unique". Deuxièmement, la Turquie fait valoir que la mesure causant la restriction alléguée, c'est-à-dire la règle de l'autorisation unique, n'entre pas dans le champ de l'article XI:1 et est une mesure intérieure au sens de l'article III:4. Selon elle, même si l'article X:1 s'applique, il n'y a pas d'"interdiction" ou de "prohibition" à l'importation des produits localisés, parce que, entre autres choses, le même produit, sous une forme différente ou avec un dosage différent, peut recevoir une autorisation de mise sur le marché avec un site de production à l'étranger. La Turquie tire deux conclusions du fait qu'il n'y a pas d'"interdiction" visant les produits pharmaceutiques: i) la mesure qualifiée par l'Union européenne d'"interdiction d'importer" n'existe pas; et ii) il n'y a pas de violation de l'article XI:1 pour autant qu'il s'applique à la mesure en cause. Troisièmement, la Turquie fait valoir que l'interdiction d'importer est justifiée au regard de l'article XX d) du GATT de 1994 parce qu'elle est nécessaire pour assurer le respect de la prescription relative à la localisation.

7.262. Les parties ont présenté des thèses opposées sur la question de savoir si, dans le cas où il constaterait que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, le Groupe spécial devrait formuler une quelconque constatation additionnelle en ce qui concerne "l'interdiction d'importer des produits localisés" au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. En réponse à une question du Groupe spécial, l'Union européenne a demandé que celui-ci se

⁷³⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 300 à 321 et 351 à 364; deuxième communication écrite, paragraphes 270 à 300; réponses à la première série de questions, paragraphes 79 à 97; déclaration liminaire, paragraphes 111 à 134; déclaration finale, paragraphes 23 à 28; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 96 à 111; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions paragraphes 80 à 90.

⁷³⁶ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6.

⁷³⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 571 à 646; deuxième communication écrite, paragraphes 257 à 302; réponses à la première série de questions, paragraphes 98 à 107; déclaration liminaire, paragraphes 116 à 118; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 85 à 101; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 50 à 60.

prononce sur cette mesure et sur cette allégation.⁷³⁸ Elle fait valoir que, si l'Organe d'appel devait ne pas partager l'opinion du Groupe spécial selon laquelle la prescription relative à la localisation est incompatible avec les règles de l'OMC, alors il pourrait quand même être constaté que la mesure d'"interdiction de l'importation", en tant que mesure différente, viole l'article XI:1.⁷³⁹ La Turquie estime que, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, si le Groupe spécial devait reconnaître le bien-fondé de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, il n'aurait pas besoin de se prononcer également sur l'allégation au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. À cet égard, elle fait valoir que si le Groupe spécial devait conclure que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, alors un des composants de l'"interdiction d'importer", telle qu'elle est définie par l'Union européenne, disparaîtrait et le Groupe spécial n'aurait pas besoin de se prononcer également sur cette mesure alléguée.⁷⁴⁰

7.263. Le Groupe spécial observe que, dans des affaires où la même mesure est contestée au titre de l'article III:4 et de l'article XI:1, la décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'une ou de l'autre de ces allégations peut être relativement simple. Par exemple, dans l'affaire *Inde – Automobiles*, le Groupe spécial a constaté que la condition relative à l'indigénisation "dans son ensemble [était] incompatible avec l'article III:4", et il a indiqué que, dans ces conditions, il "estim[ait] qu'il n'[était] pas nécessaire d'examiner en outre si cette même condition [était] incompatible aussi avec l'article XI:1" et appliquait donc le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de cette allégation.⁷⁴¹ Dans l'affaire *Indonésie – Poulet (article 21:5 – Brésil)*, le Groupe spécial a constaté une violation au titre de l'article III:4 et a fait le raisonnement selon lequel, même si le Brésil avait établi des éléments *prima facie* concernant son allégation au titre de l'article XI:1, il aurait suivi l'approche du Groupe spécial initial consistant à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article XI:1 après avoir constaté une violation au titre de l'article III:4. Il a reconnu que le champ et la teneur des deux dispositions étaient différents, mais a noté que le Brésil n'était en mesure d'indiquer aucune différence potentielle dans la mise en œuvre, de sorte qu'il ne voyait aucune raison de ne pas appliquer le principe d'économie jurisprudentielle.⁷⁴² Ayant appliqué le principe d'économie jurisprudentielle en question, il a indiqué qu'il laisserait ouverte la "question d'importance systémique" concernant la relation entre l'article III:4 et l'article XI:1.⁷⁴³

7.264. Le Groupe spécial rappelle qu'il a constaté que la prescription relative à la localisation était incompatible en tant que telle avec l'article III:4 du GATT de 1994. Cette incompatibilité avec l'article III:4 est inhérente aux éléments constitutifs fondamentaux de la mesure. Dans cette mesure, on pourrait dire qu'il a été constaté que la prescription relative à la localisation dans son ensemble était incompatible avec l'article III:4. En outre, dans le présent différend, les arguments des parties et des tierces parties traitent la relation entre l'article III:4 et l'article XI:1. Selon la Turquie, la mesure causant la restriction alléguée, c'est-à-dire la règle de l'autorisation unique, n'entre pas dans le champ de l'article XI:1 et est une mesure intérieure au sens de l'article III:4.

7.265. Le Groupe spécial note qu'en l'espèce la possibilité d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article XI:1 du fait de la constatation selon laquelle la prescription relative à la localisation viole l'article III:4 n'est pas nécessairement aussi simple que dans certaines affaires antérieures concernant des allégations parallèles au titre de ces dispositions car l'Union européenne indique que la prescription relative à la localisation et l'interdiction d'importer des produits localisés sont deux mesures distinctes.⁷⁴⁴ L'Union européenne conteste la première au titre de l'article III:4 du GATT de 1994 (et de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC, de l'article 2.1 de l'Accord sur les MIC et de l'article X:1 du GATT de 1994) et la seconde au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. Pour autant que ces mesures soient distinctes l'une de l'autre, il ne serait alors guère possible pour le Groupe spécial d'envisager d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations concernant une mesure en s'appuyant sur les décisions concernant des allégations se rapportant à l'autre mesure distincte. Il en est ainsi parce que, d'une

⁷³⁸ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 96 à 99.

⁷³⁹ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 96 à 99.

⁷⁴⁰ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 86.

⁷⁴¹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.208.

⁷⁴² Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Poulet (article 21:5 – Brésil)*, paragraphe 7.192.

⁷⁴³ Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Poulet (article 21:5 – Brésil)*, paragraphe 7.193.

⁷⁴⁴ Le Groupe spécial rappelle que, comme il est exposé dans la partie descriptive du présent rapport, l'Union européenne indique les trois mesures en cause en l'espèce, qu'elle appelle i) la prescription relative à la localisation; ii) l'interdiction d'importer des produits localisés; et iii) la mesure de priorisation.

manière générale, s'il y avait deux mesures distinctes en cause, alors on ne s'attendrait pas à ce qu'une constatation concernant l'une d'elles entraîne la modification ou le retrait de l'autre. Dans ces circonstances, rien ne permettrait de supposer qu'une constatation concernant une allégation qui ne se rapporterait qu'à l'une des mesures rendrait des constatations concernant l'autre mesure superflues du point de vue de la mise en œuvre.

7.266. Or en l'espèce, la mesure que l'Union européenne appelle "l'interdiction d'importer des produits localisés" comprend deux composants, l'un d'eux étant la prescription relative à la localisation elle-même. Comme il est indiqué plus haut, cette "interdiction d'importer" alléguée décrite par l'Union européenne découle du fonctionnement combiné de la prescription relative à la localisation et des règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, et en particulier de la règle de l'autorisation unique. En réponse à une question du Groupe spécial, l'Union européenne a confirmé que la mesure qu'elle appelait "l'interdiction d'importer des produits localisés" *était* la prescription relative à la localisation telle qu'"appliquée conjointement" avec les règles régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques.⁷⁴⁵ Elle a en outre précisé qu'elle "n'[avait] pas contesté les règles régissant l'importation et la commercialisation des produits pharmaceutiques en elles-mêmes (en soi), en l'absence de la prescription relative à la localisation".⁷⁴⁶

7.267. Étant donné que la mesure que l'Union européenne appelle "l'interdiction d'importer des produits localisés" comprend deux composants, l'un d'eux étant la prescription relative à la localisation elle-même (et l'autre la règle de l'autorisation unique), le Groupe spécial a demandé aux parties si une constatation selon laquelle la prescription relative à la localisation était incompatible avec les règles de l'OMC rendrait sans objet ou superflue toute autre constatation concernant "l'interdiction d'importer des produits localisés". Bien que les parties aient présenté des thèses opposées sur la question de savoir si le Groupe spécial devrait formuler une quelconque autre constatation, il apparaît que les réponses des deux parties confirment que si celui-ci constatait que la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, alors il pourrait en principe s'abstenir de formuler une quelconque constatation additionnelle concernant "l'interdiction d'importer des produits localisés" au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994.

7.268. Le Groupe spécial note que, dans sa réponse à cette question⁷⁴⁷, la Turquie expose un raisonnement qui est pour l'essentiel analogue au raisonnement adopté plus haut par le Groupe spécial dans le contexte de l'application du principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation concernant la publication au titre de l'article X:1 du GATT de 1994. La Turquie a répondu que, dans la présente affaire, où l'Union européenne avait expliqué que l'"interdiction d'importer des produits localisés" *était* la prescription relative à la localisation "telle qu'appliquée conjointement" avec les règles régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques, il s'ensuivait que, si la prescription relative à la localisation était jugée incompatible avec les règles de l'OMC, alors la Turquie "devr[ait] modifier ou retirer cette mesure". Selon ce qu'elle fait valoir, il s'ensuit que "la mesure de localisation – sous sa forme actuelle et avec sa teneur actuelle – cessera d'exister, de sorte que l'un des composants de l'"interdiction d'importer" sous sa forme actuelle et avec sa teneur actuelle disparaîtra". La Turquie conclut que, par conséquent, un examen des allégations concernant l'"interdiction d'importer" n'aiderait pas à arriver à une solution positive du présent différend.

7.269. Le Groupe spécial note en outre que la réponse de l'Union européenne à cette question ne contredit pas le raisonnement de la Turquie. La seule raison donnée par l'Union européenne pour qu'une décision soit rendue sur "l'interdiction d'importer des produits localisés" est que, si l'Organe d'appel devait ne pas partager l'opinion du Groupe spécial selon laquelle la prescription relative à la localisation est incompatible avec les règles de l'OMC, alors il pourrait quand même être constaté que la mesure d'"interdiction de l'importation", en tant que mesure différente, viole l'article XI:1.⁷⁴⁸ L'argument de l'Union européenne signifie donc que, en l'absence d'une possibilité d'infirmer par l'Organe d'appel des constatations du Groupe spécial concernant la prescription relative à la localisation, il ne serait pas nécessaire de se prononcer sur son allégation distincte au titre de l'article XI:1 concernant "l'interdiction d'importer des produits localisés". De fait, l'Union européenne

⁷⁴⁵ Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 79.

⁷⁴⁶ Union européenne, réponses à la première série de questions, paragraphe 81.

⁷⁴⁷ Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 86; observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 50.

⁷⁴⁸ Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 96 à 99.

s'est abstenue de faire une quelconque observation sur l'argument de la Turquie selon lequel il ne serait pas nécessaire que le Groupe spécial se prononce également sur la question de savoir si l'interdiction d'importer est compatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 s'il reconnaissait le bien-fondé des allégations visant la prescription relative à la localisation parce que, conformément à la description de la mesure en cause faite par l'Union européenne, cette mesure est en partie constituée de la "prescription relative à la localisation".⁷⁴⁹

7.270. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial estime qu'il est juridiquement habilité à appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article XI:1 étant donné qu'il a déjà constaté que la prescription relative à la localisation était incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994, et il ne considère pas que l'Union européenne fasse valoir le contraire. Comme cela a été précisé plus haut, les constatations du Groupe spécial concernant la prescription relative à la localisation exigent de la Turquie qu'elle modifie ou retire cette mesure. Il s'ensuit que c'est non seulement la prescription relative à la localisation, mais aussi l'"interdiction d'importer des produits localisés" qui cesseront d'exister sous leur forme actuelle. Comme cela a déjà été expliqué plus haut, cela tient à ce que l'Union européenne a défini l'"interdiction d'importer des produits localisés" comme étant la prescription relative à la localisation appliquée conjointement avec la règle de l'autorisation unique. Par conséquent, la seule question controversée est celle de savoir si le Groupe spécial devrait appliquer le principe d'économie jurisprudentielle dans les circonstances de la présente affaire.

7.271. Le Groupe spécial est conscient de la possibilité que la Turquie retire la prescription relative à la localisation, et que dans cette mesure, l'"interdiction d'importer des produits localisés" définie par l'Union européenne cesse d'exister, mais que sans aucune correction de la règle de l'autorisation unique, le problème se répète ou se reproduise d'une autre manière dans le nouveau cadre juridique régissant la fabrication des produits pharmaceutiques en Turquie. La règle de l'autorisation unique existe indépendamment de la prescription relative à la localisation (et lui est antérieure) et l'Union européenne fait valoir qu'elle interdit l'importation de tous les produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays, et pas seulement des produits localisés conformément à la prescription relative à la localisation.⁷⁵⁰ D'après ce que le Groupe spécial comprend, les arguments de l'Union européenne concernant la règle de l'autorisation unique signifient que, même sans la prescription relative à la localisation, la règle de l'autorisation unique continuerait d'avoir, pour tout produit pharmaceutique fabriqué dans le pays, le type d'effet limitatif sur l'importation que l'Union européenne considère comme une "prohibition" ou une "restriction" donnant lieu à une violation de l'article XI:1.

7.272. Cependant, le Groupe spécial peut seulement rappeler que l'Union européenne a précisé qu'elle ne contestait pas la règle de l'autorisation unique séparément, en elle-même ou en soi. Autrement dit, l'Union européenne n'a pas contesté la règle de l'autorisation unique "en tant que telle", et elle a indiqué clairement qu'elle ne contestait pas la règle de l'autorisation unique en tant que mesure distincte de la prescription relative à la localisation. Par conséquent, dans la mesure où la règle de l'autorisation unique et son effet limitatif allégué sur l'importation seraient maintenus en l'absence de la prescription relative à la localisation, cela ne serait pas une conséquence qui serait imputable à l'application du principe d'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial en ce qui concerne la mesure d'"interdiction de l'importation des produits localisés". Il s'agirait simplement d'une conséquence de la façon dont l'Union européenne a décrit et contesté les mesures en cause en l'espèce, et des limitations du mandat du Groupe spécial en résultant.

7.273. Ces observations étant formulées, il convient de rappeler que l'Union européenne n'a pas fait valoir que le Groupe spécial devrait s'abstenir d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'"interdiction d'importer des produits localisés" sur cette base. Au contraire, et comme il est indiqué plus haut, l'argument de l'Union européenne concernant la question du principe de l'économie jurisprudentielle signifie que, en l'absence d'une possibilité d'infirmer par l'Organe d'appel des constatations du Groupe spécial concernant la prescription relative à la localisation, il ne serait pas nécessaire de se prononcer sur son allégation distincte au titre de l'article XI:1 se concernant "l'interdiction d'importer des produits localisés".

7.274. Le Groupe spécial rappelle qu'il a déjà suivi une approche économe dans le contexte de l'évaluation des questions centrales dans le présent différend. Comme cela a été précisé plus haut,

⁷⁴⁹ Voir Turquie, réponses à la deuxième série de questions, paragraphe 86; Union européenne, observations sur les réponses à la deuxième série de questions, question n° 48.

⁷⁵⁰ Voir, par exemple, Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 290.

dans le contexte de l'examen de l'article III:8 a) et de l'article XX b) et d), le Groupe spécial a indiqué que, dans les circonstances du présent différend, il ne voyait pas non plus de raison impérieuse de formuler des constatations ou des observations additionnelles autres que celles qui étaient nécessaires pour se prononcer sur les allégations et les moyens de défense en cause. Il rappelle que cette approche économe qu'il a suivie pour ces questions est conforme à celle que l'Union européenne a elle-même préconisée aux fins de la décision sur son allégation au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Rappelant l'approche suivie ailleurs dans le présent rapport, il a également appliqué le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC et de l'allégation au titre de l'article X:1 du GATT de 1994.

7.275. Conformément à l'approche qu'il a suivie ailleurs dans le présent rapport, le Groupe spécial ne voit aucune raison impérieuse de formuler des constatations additionnelles concernant l'"interdiction d'importer des produits localisés" au titre de l'article XI:1 du GATT de 1994. À la lumière de ses constatations au titre des dispositions pertinentes du GATT de 1994, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de cette allégation.

7.6 Mesure de priorisation

7.6.1 Introduction

7.276. Après avoir examiné les allégations et les moyens de défense des parties concernant la prescription relative à la localisation et la mesure appelée "interdiction d'importer des produits localisés", le Groupe spécial examine à présent la troisième mesure en cause en l'espèce, que l'Union européenne appelle la "mesure de priorisation".

7.277. L'Union européenne affirme que, dans certains cas où les produits importés ne sont pas exclus de la liste de l'annexe 4/A en vertu de la prescription relative à la localisation, la Turquie accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la liste des produits couverts par le régime de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne toutes politiques et tous processus de fixation des prix et d'octroi de licences (en particulier, les demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché), par rapport à l'examen des demandes concernant des produits importés similaires (la "mesure de priorisation").⁷⁵¹ Elle allègue que la mesure de priorisation est incompatible "en tant que telle" avec l'article III:4 du GATT de 1994. Spécifiquement, elle soutient que la mesure de priorisation est une loi, un règlement ou une prescription qui accorde *de jure* la priorité aux produits pharmaceutiques d'origine nationale dans l'examen des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et dans le cadre d'autres politiques et processus de fixation des prix et d'octroi de licences. Sur cette base, elle considère que la Turquie soumet les produits pharmaceutiques importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale.⁷⁵²

7.278. La Turquie répond que l'Union européenne n'a pas établi l'existence de la mesure de priorisation, parce qu'elle n'a pas montré qu'il y avait une quelconque conduite constante ou pratique des autorités turques consistant à accorder effectivement la priorité aux produits pharmaceutiques produits dans le pays. Elle répond en outre que l'Union européenne n'a pas montré que la mesure de priorisation en tant que mesure "globale" était une "loi, [un] règlement ou [une] prescription" au titre de l'article III:4 du GATT de 1994. De plus, elle fait valoir que l'Union européenne n'a pas démontré que la mesure de priorisation soumettait les produits importés à un traitement moins favorable que celui accordé aux produits nationaux similaires étant donné le pouvoir discrétionnaire des autorités lors de l'évaluation des demandes prioritaires, et elle présente des chiffres montrant qu'il n'y a pas différence significative entre le traitement des produits *fabriqués* dans le pays et celui des produits importés.⁷⁵³

⁷⁵¹ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6; première communication écrite, paragraphe 322.

⁷⁵² Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 6 et 7; première communication écrite, paragraphes 322 à 350, et 365 à 381; deuxième communication écrite, paragraphes 301 à 318; réponses à la première série de questions, paragraphes 98 à 105; et réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 112 à 123.

⁷⁵³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 647 à 697; deuxième communication écrite, paragraphes 303 à 320; déclaration liminaire, paragraphes 119 à 125; et observations sur les réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 61 à 63.

7.6.2 Dispositions pertinentes

7.279. L'article III:4 du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

Les produits du territoire de tout Membre importés sur le territoire de tout autre Membre ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.

7.280. Le Groupe spécial a déjà exposé en détail le critère juridique applicable au titre de l'article III:4 dans le cadre de son examen de la prescription relative à la localisation.⁷⁵⁴

7.281. Le Groupe spécial rappelle qu'un plaignant est tenu de prouver l'existence de la mesure en cause, et que ce sont sa description et sa qualification de la mesure en cause qui donnent des indications sur le type d'éléments de preuve qu'il est tenu de présenter et sur les éléments qu'il doit prouver afin d'établir l'existence de la mesure.⁷⁵⁵ Pour chaque mesure, un plaignant doit montrer que celle-ci est imputable au défendeur et établir sa teneur précise, pour autant que cette teneur soit l'objet des allégations formulées. Il peut être tenu de démontrer d'autres éléments, en fonction des caractéristiques particulières ou de la nature de la mesure contestée.

7.282. Les groupes spéciaux ont fréquemment examiné des mesures consistant non seulement en des actes particuliers appliqués uniquement à une situation spécifique (allégations "tel qu'appliqué") mais aussi en des actes établissant des règles ou des normes censées être appliquées de manière générale et prospective (allégations "en tant que tel"); en d'autres termes, un instrument d'un Membre qui contient une règle ou une norme peut constituer la mesure contestée, sans éléments de preuve montrant comment celle-ci est appliquée dans un cas particulier ou dans la pratique.⁷⁵⁶ Lorsqu'une partie plaignante conteste des règles ou des normes énoncées dans des lois, des règlements ou d'autres instruments "en tant que telles", il sera généralement nécessaire de montrer que les termes de la ou des dispositions pertinentes prescrivent un ou plusieurs actes ou omissions incompatibles avec les obligations dans le cadre de l'OMC.⁷⁵⁷ Par conséquent, lorsqu'une mesure est contestée "en tant que telle", le point de départ d'une analyse doit être la mesure telle qu'elle est libellée. Si le sens et la teneur de la mesure sont clairs telle qu'elle est libellée, la compatibilité avec les règles de l'OMC de la mesure en tant que telle peut être évaluée sur cette seule base.⁷⁵⁸

7.283. Lorsqu'un plaignant conteste une règle ou une norme appliquée de manière générale et prospective (c'est-à-dire qu'il formule une contestation "en tant que tel"), il doit montrer que la mesure est appliquée de manière à la fois générale et prospective.⁷⁵⁹ Les contestations de mesures "en tant que telles" ont généralement pour objet une législation (écrite) qui "prescrit" ces normes ou règles.⁷⁶⁰ Une règle ou norme est "appliquée de manière générale" dans la mesure où elle affecte un nombre indéterminé d'agents économiques.⁷⁶¹ Une règle ou norme est "appliquée de manière prospective" dans la mesure où elle sera appliquée à l'avenir. Un plaignant n'est pas tenu de montrer avec "certitude" qu'une mesure donnée s'appliquera dans des situations futures.⁷⁶² De fait, l'application prospective peut être démontrée par plusieurs facteurs tels que l'existence d'une politique sous-jacente qui est mise en œuvre par la mesure; la conception, les principes de base et

⁷⁵⁴ Voir la section 7.3.2 du présent rapport.

⁷⁵⁵ Voir le paragraphe 7.5 du présent rapport.

⁷⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 82.

⁷⁵⁷ Le simple fait que l'application de la règle pourrait dans certaines circonstances donner lieu à une incompatibilité avec les règles de l'OMC ne sera généralement pas suffisant pour que la partie plaignante s'acquitte de la charge qui lui incombe d'établir *prima facie* que la règle est incompatible "en tant que telle" avec les obligations dans le cadre de l'OMC. (Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *UE – Biodiesel (Argentine)*, paragraphe 6.282; le rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.124.)

⁷⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 168.

⁷⁵⁹ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.127; *États-Unis – Réduction à zéro (CE)*, paragraphe 198.

⁷⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.103.

⁷⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphes 5.130 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Vêtements de dessous; CE – Volailles*), 5.152, 5.155 et 5.156.

⁷⁶² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.132.

la structure de la mesure; la mesure dans laquelle la mesure fournit des orientations administratives pour une conduite future; et les attentes créées parmi les agents économiques quant au fait que la mesure sera appliquée à l'avenir.⁷⁶³

7.284. Lorsqu'un plaignant conteste des cas spécifiques d'application (c'est-à-dire qu'il formule une contestation "tel qu'appliqué"), il lui faut fournir des éléments de preuve indiquant les cas d'application qu'il conteste. Lorsqu'il conteste une "conduite constante", il doit établir que la conduite a été appliquée de façon répétée et qu'il est probable qu'elle continuera d'être appliquée dans le futur.⁷⁶⁴

7.6.3 Principaux arguments des parties

7.6.3.1 Introduction

7.285. Les parties sont en désaccord sur plusieurs questions, y compris les suivantes: i) la nature de la mesure contestée par l'Union européenne (une contestation "en tant que tel" ou une contestation d'une "conduite constante/pratique" "d'application générale"⁷⁶⁵); ii) la question de savoir si la mesure de priorisation, telle qu'elle est qualifiée par l'Union européenne, est une "loi, un règlement ou une prescription" au titre de l'article III:4 du GATT de 1994; et iii) la question de savoir si la mesure de priorisation donne lieu à un quelconque "traitement moins favorable" des produits pharmaceutiques importés au regard de l'article III:4 du GATT de 1994.⁷⁶⁶

7.6.3.2 Question de savoir si la mesure de priorisation est contestée "en tant que telle" ou en tant que "conduite constante"/pratique

7.286. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Union européenne indique que la Turquie "accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la liste des produits couverts par le régime de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne toutes politiques et tous processus de fixation des prix et d'octroi de licences, par rapport à l'examen des demandes concernant des produits importés similaires", ce qu'elle désigne sous le nom de "mesure de priorisation".⁷⁶⁷ Elle indique également que les trois mesures en cause en l'espèce sont "mises en place et attestées par, entre autres choses," une série d'"instruments juridiques et autres" énumérés, "et sont mises en œuvre et appliquées au moyen de ces instruments", "pris séparément ou combinés de quelque façon que ce soit".⁷⁶⁸

7.287. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne indique que "[p]ar cette mesure", la Turquie "accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la liste des produits couverts par le système de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne certaines politiques et certains processus d'octroi de licences, par rapport à l'examen des demandes concernant des produits importés similaires".⁷⁶⁹ Elle affirme que plusieurs "plans d'action et programmes" "confirment l'existence et la teneur d'une mesure de priorisation globale concernant les produits pharmaceutiques fabriqués localement".⁷⁷⁰ Elle examine ensuite en détail ces plans d'action et programmes, ainsi que les dispositions d'une série d'instruments juridiques et d'autres documents.⁷⁷¹ Dans le contexte de son argument selon lequel la mesure est

⁷⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphes 5.132 et 5.133.

⁷⁶⁴ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108; *États-Unis – Papier supercalandré*, paragraphe 5.17.

⁷⁶⁵ Le Groupe spécial note qu'en l'espèce, après l'étape relative à la décision préliminaire, la Turquie n'affirme plus que l'Union européenne formule une allégation "tel qu'appliqué" en ce qui concerne la mesure de priorisation.

⁷⁶⁶ La Turquie ne conteste pas, dans la mesure où l'Union européenne a démontré l'existence et la teneur précise de la mesure, que des produits nationaux et des produits importés qui sont des "produits similaires" puissent être ou soient affectés par la distinction fondée sur l'origine dans le cadre de la mesure de priorisation (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 366 à 369), et que la mesure soit une mesure "affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur" (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 372 à 375).

⁷⁶⁷ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6.

⁷⁶⁸ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 1.

⁷⁶⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 322.

⁷⁷⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 323.

⁷⁷¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 324 à 350.

une "loi" ou un "règlement" au sens de l'article III:4 du GATT de 1994, l'Union européenne indique que la mesure de priorisation est "imposée au moyen d'un certain nombre d'instruments juridiques, à savoir le Règlement du SSI sur le remboursement des médicaments ... et la Directive sur l'évaluation prioritaire".⁷⁷²

7.288. Selon la Turquie, l'Union européenne ne démontre pas l'existence de la mesure de priorisation telle qu'elle l'a elle-même décrite.⁷⁷³ Spécifiquement, la Turquie fait valoir que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et sa première communication écrite, l'Union européenne décrit la mesure comme étant une "mesure globale" par laquelle la Turquie "accorde la priorité" aux produits pharmaceutiques nationaux, mais qu'elle ne démontre pas l'existence d'une "conduite constante" consistant pour les autorités turques à accorder la priorité aux produits pharmaceutiques produits dans le pays en tant que mesure d'application générale.⁷⁷⁴ Selon elle, en décrivant la mesure comme étant une "mesure globale" par laquelle la Turquie "accorde la priorité" aux produits pharmaceutiques nationaux pour ce qui est de l'examen des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et en ce qui concerne certaines politiques et processus d'octroi de licences, l'Union européenne doit fournir des éléments de preuve concernant "cette conduite/pratique et prouver son caractère général".⁷⁷⁵ La Turquie estime donc que l'Union européenne "doit montrer que la Turquie accorde *effectivement* la priorité aux produits pharmaceutiques nationaux par rapport aux produits importés", et que "se contenter d'alléguer que la possibilité existe dans certains instruments juridiques n'est pas suffisant" pour démontrer que la Turquie "accorde la priorité aux produits pharmaceutiques nationaux", en particulier à la lumière du pouvoir discrétionnaire accordé aux organismes compétents concernés.⁷⁷⁶ Elle note que ces chiffres montrent qu'il n'y a pas de différence significative en ce qui concerne le nombre de demandes de priorité et le nombre de cas dans lesquels la priorité a été accordée entre les produits fabriqués dans le pays et les produits importés.⁷⁷⁷

7.289. L'Union européenne répond que les instruments pertinents prescrivent que la priorité soit accordée aux produits fabriqués localement.⁷⁷⁸ Selon elle, les plans d'action et les programmes de la Turquie confirment également que la priorité est accordée aux médicaments produits dans le pays, et des rapports récents continuent de faire référence à cette priorité accordée aux produits fabriqués dans le pays.⁷⁷⁹ En ce qui concerne l'affirmation de la Turquie selon laquelle bien qu'énonçant l'"objectif" d'évaluer en priorité les demandes de remboursement présentées pour des produits produits dans le pays, le plan d'action ne préjuge pas de la question de savoir si la priorité sera accordée dans chaque cas, l'Union européenne fait valoir que la Turquie admet effectivement que, dans certains cas, la priorité sera accordée aux demandes présentées pour des produits produits dans le pays.⁷⁸⁰ Elle note que, même s'il n'est pas fait droit aux demandes de priorisation dans tous les cas, il n'est pas nécessaire qu'une mesure donne lieu à un traitement moins favorable dans tous les cas pour qu'il existe un "traitement moins favorable" au regard de l'article III:4 du GATT de 1994.⁷⁸¹ Dans le même ordre d'idées, elle note que l'article III:4 "n'exige pas la preuve d'effets réels" parce qu'il cherche à préserver l'égalité des possibilités. En outre, le fait que, globalement, un nombre semblable de produits importés et de produits nationaux se sont vus accorder la priorité n'éclaire pas la fréquence à laquelle la priorité est accordée à des produits nationaux en raison de

⁷⁷² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 371.

⁷⁷³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 662 à 677.

⁷⁷⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphes 667 et 668.

⁷⁷⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 669.

⁷⁷⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 672.

⁷⁷⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 675.

⁷⁷⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 302 et 303. S'agissant de la liste de l'annexe 4/A, l'Union européenne indique que la législation turque "prescrit" que les produits pharmaceutiques fabriqués en Turquie soient inscrits à l'ordre du jour de la MEEC et de la DRC en tant que "sujets prioritaires à examiner" aux fins de leur inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et que des réunions extraordinaires soient tenues à cette fin. En ce qui concerne les demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché, l'Union européenne indique que la Directive sur l'évaluation prioritaire "permet de donner la priorité ... aux demandes relatives à des produits pharmaceutiques fabriqués en Turquie", y compris au moyen d'un coefficient de notation égal à 0,15 pour les demandes prioritaires impliquant une production locale. (*Ibid.*)

⁷⁷⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 304 (faisant référence à Government of Turkey, 11th Development Plan for the period 2019-2023 (Gouvernement turc, Onzième Plan de développement 2019-2023) (pièce EU-88); au rapport d'activité 2018 du SSI (pièce EU-109, TUR-7); et à IQVIA, Report on the Turkish healthcare market, September 2020 (pièce EU-117)).

⁷⁸⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 305.

⁷⁸¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 306 et 307.

leur fabrication dans le pays.⁷⁸² À cet égard, l'Union européenne rappelle que dans des rapports antérieurs, des groupes spéciaux et l'Organe d'appel examinant l'article III ont rejeté l'idée qu'un "traitement moins favorable" de certains produits importés soit compensé par un traitement plus favorable d'autres produits importés.⁷⁸³ Sur cette base, elle estime que l'argument de la Turquie selon lequel l'Union européenne doit démontrer que l'autorité "accorde effectivement la priorité" aux produits pharmaceutiques nationaux n'est pas fondé.⁷⁸⁴

7.290. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie note que l'Union européenne ne conteste pas la description donnée par la Turquie de la mesure de priorisation en tant que "conduite constante ou pratique d'application générale", mais qu'elle ne fournit toujours aucun élément de preuve indiquant que la Turquie "accorde effectivement la priorité" aux produits pharmaceutiques nationaux par rapport aux produits importés.⁷⁸⁵ Selon elle, le fait que certains instruments juridiques ou documents mentionnent la possibilité pour les autorités d'accorder la priorité n'établit pas qu'il existe une "conduite" ou une "pratique" des autorités turques consistant à accorder la priorité aux produits pharmaceutiques nationaux "ni que cette pratique est d'application générale".⁷⁸⁶ En ce qui concerne la liste de l'annexe 4/A, la Turquie souligne que le Président de la DRC a le pouvoir discrétionnaire de convoquer une réunion extraordinaire pour l'examen des demandes concernant des produits fabriqués dans le pays et que, lors de ces réunions, les décisions sont prises librement par la DRC.⁷⁸⁷ S'agissant de la Directive sur la priorisation, la Turquie souligne que la notation de certaines demandes d'examen prioritaire sur la base de critères incluant la question de savoir si un médicament est produit localement ne signifie pas qu'il est obligatoire d'accorder la priorité à ces médicaments; même si cette notation "éclaire" la décision des membres de la Commission d'évaluation de la priorité, leur décision doit quand même être prise à la majorité absolue. Sur cette base, la Turquie fait valoir que la Directive sur la priorisation ne "prescrit" pas ni n'"exige" que la priorité soit accordée aux demandes concernant des médicaments fabriqués sur son territoire.⁷⁸⁸ Elle répète ensuite que des références à un objectif de priorisation "ne montre[nt] pas qu'il existe une pratique ou une conduite constante d'application générale" et que, par conséquent, ces documents "ne montrent pas que la Turquie accorde *effectivement* la priorité aux produits pharmaceutiques nationaux par rapport aux produits importés".⁷⁸⁹ En réponse à l'argument de l'Union européenne selon lequel l'article III:4 du GATT de 1994 n'exige pas que le plaignant montre que les produits importés similaires sont soumis à un traitement moins favorable dans tous les cas, la Turquie affirme que l'Union européenne confond la question de la démonstration de l'"existence et [de] la teneur précise" de la mesure qu'elle conteste avec le critère juridique au titre de l'article III:4.⁷⁹⁰

7.6.3.3 "[L]oi, ... règlement ou ... prescription"

7.291. L'Union européenne note que "les termes "toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions" ont été interprétés comme englobant un large éventail d'actions des pouvoirs publics", et indique que la "mesure de priorisation pourrait être considérée comme une "loi" ou un "règlement", parce qu'elle est imposée au moyen d'un certain nombre d'instruments juridiques, à savoir le Règlement sur le remboursement des médicaments (pour les demandes de remboursement prioritaires) et la Directive sur la priorisation (pour les demandes prioritaires relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché).⁷⁹¹

7.292. La Turquie répond que l'Union européenne "n'explique pas en quoi ou pourquoi la mesure de priorisation, en tant que mesure globale, est une "loi" ou un "règlement" en mentionnant simplement deux instruments juridiques qui sont des composants de la mesure, ou des éléments au moyen desquels elle est mise en œuvre, mais qui ne constituent pas la mesure en cause".⁷⁹² Selon elle, la

⁷⁸² Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 309 (faisant référence à Table, Applications for priority under the Prioritization Guideline (pièce TUR-106)).

⁷⁸³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 310.

⁷⁸⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 308.

⁷⁸⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 303 et 304.

⁷⁸⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 304.

⁷⁸⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 306 (faisant référence à la pièce TUR-11).

⁷⁸⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 307 à 309 (faisant référence à la Directive sur la priorisation (pièce EU-97)).

⁷⁸⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 311.

⁷⁹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 312 à 314.

⁷⁹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 370 et 371.

⁷⁹² Turquie, première communication écrite, paragraphe 688.

simple observation selon laquelle les "lois, ... règlements ou ... prescriptions" couvrent une large éventail de mesures ne décharge pas un plaignant de l'obligation d'étayer son allégation selon laquelle une mesure donnée entre dans le champ de la disposition au titre de laquelle cette mesure est contestée.⁷⁹³

7.293. L'Union européenne répond que, "comme il est montré plus haut et dans la première communication écrite, la mesure de priorisation est consignée, en totalité ou en partie, dans des instruments juridiques formels tels que des lois et des directives", et que ces instruments "peuvent clairement être considérés comme des "lois" ou des "règlements" découlant d'une "action gouvernementale"" et énoncent des "règles auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage du gouvernement".⁷⁹⁴ Elle estime que, en tout état de cause, les instruments juridiques en l'espèce peuvent au moins être considérés comme des "prescriptions" au sens de l'article III:4 du GATT de 1994 car ils énoncent les conditions et les procédures qu'il faut suivre pour bénéficier de la priorité en ce qui concerne le remboursement, les politiques de fixation des prix et les procédures d'octroi de licences et sont publiés par les autorités publiques chargées de ces questions".⁷⁹⁵ Elle estime en outre que les plans d'action et les programmes des pouvoirs publics dans lesquels la mesure de priorisation est présentée comme une politique des pouvoirs publics turcs peuvent également être considérés comme des "prescriptions".⁷⁹⁶

7.294. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répond que l'Union européenne ne montre pas que la "mesure de priorisation" en tant que "mesure unique" constitue une "loi, un règlement ou une prescription".⁷⁹⁷ Elle dit que l'Union européenne confond une fois de plus la mesure en cause avec les instruments juridiques dans lesquels, d'après ses allégations, la mesure est consignée lorsqu'elle indique que, étant donné que certains de ces instruments "peuvent clairement être considérés comme des "lois" ou des "règlements"", il s'ensuit que la mesure de priorisation est une loi ou un règlement, ou lorsqu'elle indique que, en tout état de cause, ces instruments juridiques peuvent au moins être considérés comme des "prescriptions".⁷⁹⁸ Selon la Turquie, ce que l'Union européenne doit montrer, c'est que "ce qu'elle a décrit comme étant la mesure de priorisation, à savoir le fait que la Turquie accorde la priorité aux produits pharmaceutiques nationaux", est une "loi, un règlement ou une prescription".⁷⁹⁹ Enfin, la Turquie ne souscrit pas à l'argument de l'Union européenne selon lequel la mesure de priorisation constitue une "prescription" parce qu'elle pose une "condition à l'obtention d'un avantage, c'est-à-dire la priorité". Selon elle, même si un produit remplit la condition (une production nationale), il ne se voit pas nécessairement accorder la priorité; par conséquent, "le pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités empêche que la mesure soit qualifiée de "prescription".⁸⁰⁰

7.6.3.4 "[T]raitement moins favorable"

7.295. L'Union européenne fait valoir que la mesure de priorisation soumet les produits pharmaceutiques importés à un "traitement moins favorable".⁸⁰¹ Selon elle, les implications de la mesure de priorisation en ce qui concerne l'égalité des conditions de concurrence ressortent de sa conception, de sa structure et de son fonctionnement attendu.⁸⁰² L'Union européenne estime que, comme il s'agit d'une mesure discriminatoire *de jure* qui de par sa nature soumet les importations à un traitement moins favorable, il n'est pas nécessaire d'analyser plus avant l'incidence réelle de la mesure sur le marché ni ses autres conséquences.⁸⁰³ Elle explique que l'"examen prioritaire" accordé par les autorités turques aux produits d'origine nationale signifie qu'il est probable que ces produits seront mis sur le marché plus rapidement que les produits importés, ce qui leur confère un avantage par rapport aux produits importés et prive donc ces derniers de la possibilité de soutenir la concurrence sur la base de l'"égalité effective des possibilités".⁸⁰⁴ Elle note que le fait que les produits

⁷⁹³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 688.

⁷⁹⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 312 (note de bas de page omise).

⁷⁹⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 313.

⁷⁹⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 314 (faisant référence aux rapports du Groupe spécial *Argentine – Mesures à l'importation*).

⁷⁹⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 316.

⁷⁹⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 316.

⁷⁹⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 316.

⁸⁰⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 317.

⁸⁰¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 376 à 381.

⁸⁰² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 378.

⁸⁰³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 379.

⁸⁰⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 378.

importés ne sont pas totalement exclus du marché ne constitue pas un moyen de défense; des rapports antérieurs indiquent qu'il pourra exister un "traitement moins favorable" même dans les cas où la mesure "ne donnera pas lieu à un traitement moins favorable pour les produits importés similaires dans absolument tous les cas", ou "lorsque le champ d'application de la mesure [sera] seulement partiel".⁸⁰⁵

7.296. La Turquie répond que l'Union européenne ne montre pas que la mesure de priorisation soumet les produits importés à un "traitement moins favorable" que celui accordé aux produits similaires nationaux, étant donné que i) les autorités ont le pouvoir discrétionnaire d'évaluer les demandes prioritaires; et que ii) les chiffres ne montrent pas de différence significative entre le traitement des produits fabriqués dans le pays et celui des produits importés.⁸⁰⁶ Elle souligne qu'au titre du Règlement sur le remboursement des médicaments et de la Directive sur la priorisation, tant les produits pharmaceutiques produits dans le pays que les produits pharmaceutiques importés peuvent se voir "accord[er] la priorité en ce qui concerne les procédures visées par ces instruments et sous réserve des critères qui y sont énoncés".⁸⁰⁷ Elle répète que les chiffres démontrent qu'il n'y a pas de différence significative en ce qui concerne le nombre de demandes de priorité et de cas dans lesquels la priorité a été accordée entre les produits fabriqués dans le pays et les produits importés.⁸⁰⁸

7.297. En réponse à l'affirmation de la Turquie, l'Union européenne fait valoir que les instruments juridiques sous-tendant la mesure de priorisation ne confèrent pas un pouvoir discrétionnaire absolu aux organismes responsables: le Règlement sur le remboursement des médicaments et la Directive sur la priorisation "prescrivent effectivement la fabrication locale des produits pharmaceutiques en tant que critère favorable aux fins de l'évaluation de la priorité".⁸⁰⁹ Elle répond en outre que le fait que la priorité puisse être accordée à des produits importés pour d'autres raisons n'est pas suffisant pour réfuter l'existence de la fabrication dans le pays en tant que critère de priorité et que, sans ce critère, il est probable que les produits fabriqués dans le pays seraient moins nombreux à bénéficier d'un examen prioritaire et, de ce fait, ne seraient pas mis sur le marché aussi rapidement.⁸¹⁰ Enfin, bien que la Turquie fournisse un tableau montrant le nombre de demandes débouchant sur une inclusion dans la liste de l'annexe 4/A par la DRC, avec une ventilation entre les produits nationaux et les produits importés, l'Union européenne estime que les données montrent effectivement que les produits nationaux sont inclus dans la liste de l'annexe 4/A plus rapidement que les produits importés: entre 24% et 92% des demandes concernant des produits nationaux avaient déjà été approuvées par la DRC au cours de la première année suivant la demande, alors que seulement 8% à 58% des demandes concernant des produits importés l'avaient été sur la même période.⁸¹¹

7.298. Dans sa deuxième communication écrite, la Turquie répète que les autorités ont le pouvoir discrétionnaire d'évaluer les demandes de priorisation, de sorte que le statut d'un produit pharmaceutique en tant que "produit national" ne garantit pas que celui-ci bénéficiera d'un traitement prioritaire.⁸¹² En ce qui concerne l'argument de l'Union européenne selon lequel les données présentées par la Turquie concernant le taux relatif d'examen prioritaires accordés aux médicaments importés et aux médicaments fabriqués localement n'est pas instructif car il ne montre pas la fréquence à laquelle la priorité est accordée aux produits nationaux parce qu'ils sont fabriqués dans le pays, la Turquie répond que les données qu'elle a présentées étayaient la conclusion selon laquelle l'Union européenne n'établit pas *prima facie* que les médicaments importés sont traités moins favorablement que les médicaments fabriqués dans le pays.⁸¹³

⁸⁰⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 380 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5)*, paragraphe 221; au rapport du Groupe spécial *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.95). L'Union européenne donne un exemple de champ d'application partiel, notant que la mesure de priorisation ne vise pas les produits pharmaceutiques importés répertoriés dans la "Liste des prix extérieurs des médicaments" (*ibid.*).

⁸⁰⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 690 à 697.

⁸⁰⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 694 à 696.

⁸⁰⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 695.

⁸⁰⁹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 315 et 316.

⁸¹⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 317.

⁸¹¹ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 318.

⁸¹² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 318.

⁸¹³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 320.

7.6.4 Évaluation du Groupe spécial

7.6.4.1 Introduction

7.299. Le Groupe spécial examinera d'abord si l'Union européenne a établi l'existence de la mesure de priorisation et examinera ensuite le fond de l'allégation de l'Union européenne au titre de l'article III:4 du GATT de 1994, en particulier la question de savoir si la mesure de priorisation est une "loi, un règlement ou une prescription" qui soumet les produits pharmaceutiques importés à un "traitement moins favorable".

7.6.4.2 Existence de la mesure

7.300. L'Union européenne est tenue d'établir l'existence de la mesure de priorisation. La manière dont la mesure de priorisation est décrite, qualifiée et contestée par l'Union européenne donne des indications sur le type d'éléments de preuve que l'Union européenne est tenue de présenter et sur les éléments qu'elle doit prouver afin d'établir l'existence de cette mesure.⁸¹⁴ Avant d'évaluer si l'Union européenne a établi l'existence de la mesure de priorisation, à la lumière des points de désaccord entre les parties, le Groupe spécial examinera *ce en quoi* consiste, d'après l'Union européenne, la mesure de priorisation ainsi que la *nature* de sa contestation ("en tant que tel" ou concernant une "conduite constante" "d'application générale").

7.301. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, l'Union européenne indique la "mesure de priorisation", entre autres choses, en donnant la description explicative suivante:

Enfin, même dans certains cas où les produits importés ne sont pas exclus du régime de remboursement en vertu de la prescription relative à la localisation, la Turquie accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la liste des produits couverts par le régime de remboursement, ainsi qu'en ce qui concerne toutes politiques et tous processus de fixation des prix et d'octroi de licences, par rapport à l'examen des demandes concernant des produits importés similaires (la "mesure de priorisation").⁸¹⁵

7.302. Dans sa première communication, l'Union européenne reprend cette formulation de la mesure, avant de mentionner plusieurs "plans d'action et programmes", ainsi que le Règlement sur le remboursement des médicaments et la Directive sur la priorisation, qui confirment l'existence et la teneur d'une "mesure de priorisation globale".⁸¹⁶

7.303. Le Groupe spécial comprend que la référence de l'Union européenne au "régime de remboursement" concerne l'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A conformément au Règlement sur le remboursement des médicaments⁸¹⁷, alors que les "politiques et processus de fixation des prix et d'octroi de licences" font référence aux demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur

⁸¹⁴ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Méthodes antidumping (Chine)*, paragraphe 5.123; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphes 5.108 à 5.110.

⁸¹⁵ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6.

⁸¹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 322 à 350 et 371.

⁸¹⁷ Dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, le "régime de remboursement" est défini dans la description explicative de la prescription relative à la localisation comme étant le "régime de remboursement des produits pharmaceutiques vendus par les pharmacies aux patients administré par le système de sécurité sociale de la Turquie". Les produits pharmaceutiques visés par la prescription relative à la localisation sont "exclus" de ce régime si leur production n'est pas localisée conformément à cette prescription. (Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 5) Voir aussi le rapport du Groupe spécial, section 2.1.3.1. Le Groupe spécial note que la liste de l'annexe 4/A concerne le remboursement par le mécanisme de remboursement ordinaire (par le biais de la DRC), par opposition au remboursement par le mécanisme des autres modèles de remboursement (par le biais de l'ARC); les produits visés par ce dernier mécanisme ne sont "pas disponibles sur le marché turc" et n'ont donc pas d'équivalents nationaux similaires. (Rapport du Groupe spécial, paragraphes 2.10 à 2.12) Cela est conforme à la première communication écrite de l'Union européenne, qui exclut explicitement du champ de cette mesure le remboursement au titre de la "Liste des prix extérieurs des médicaments" (également appelée la liste de l'annexe 4/C) qui concerne des produits qui ne sont pas disponibles en Turquie puisqu'ils n'ont pas d'équivalents nationaux similaires. (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 335 et 369) La Turquie prend également note de la déclaration de l'Union européenne selon laquelle les produits visés par la liste de l'annexe 4/C n'entrent pas dans le champ de la mesure de priorisation (Turquie, première communication écrite, note de bas de page 621 relative au paragraphe 659).

le marché dans le cadre de la Directive sur la priorisation.⁸¹⁸ Il comprend qu'il n'y a pas de désaccord entre les parties sur le fait que le régime de remboursement pertinent fait référence au régime de remboursement au titre de la liste de l'annexe 4/A et que les "politiques et processus de fixation des prix et d'octroi de licences" font uniquement référence aux demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché. Cela transparait dans le fait que les communications des parties portent presque exclusivement sur les dispositions du Règlement sur le remboursement des médicaments et de la Directive sur la priorisation.⁸¹⁹

7.304. Le Groupe spécial comprend que, en employant le terme "globale", l'Union européenne inscrit la mesure de priorisation (c'est-à-dire le fait d'accorder la priorité aux demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A ainsi qu'aux demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché dans le cadre de la Directive sur la priorisation) dans le contexte politique plus large de la Turquie, contenu et attesté dans les plans d'action et les programmes cités ainsi que dans d'autres rapports des autorités gouvernementales turques, à savoir:

- a. le Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé de 2014 (mettant en œuvre le Programme de transformation structurelle des secteurs liés aux soins de santé), qui fait référence à l'"objectif [consistant à] prioriser les médicaments et dispositifs médicaux produits en Turquie dans les politiques de remboursement et de fixation des prix et les processus d'octroi de licences", à "activer[] le processus d'évaluation" aux fins de l'inclusion des produits fabriqués dans le pays dans la liste de l'annexe 4/A et à soutenir les activités de recherche et développement en Turquie par des "pratiques de fixation des prix et de remboursement", par l'intermédiaire du SSI, du Ministère de la santé et de la TMMDA⁸²⁰;
- b. le Plan d'action 2016 du soixante-quatrième gouvernement, qui parle d'améliorer les "processus de remboursement, de fixation des prix et d'octroi de licences pour ... les médicaments nationaux", ce qui permettra au SSI d'"accél[érer] le processus d'évaluation pour l'inclusion des produits de santé fabriqués dans le pays" dans la liste de l'annexe 4/A⁸²¹;
- c. le Programme 2016 du soixante-cinquième gouvernement, qui indique que, "[e]n ce qui concerne les politiques de remboursement et de fixation des prix et les procédures d'octroi de licences, nous donnerons la priorité aux médicaments et dispositifs médicaux produits dans le pays"⁸²²;
- d. le rapport sur le marché turc des soins de santé de septembre 2020, qui fait référence aux "initiatives [du Ministère de la santé] pour améliorer les délais d'examen" ainsi qu'à un système d'"évaluation prioritaire" "à points" en vertu duquel des "produits bénéficient d'un examen prioritaire s'ils remplissent un certain nombre de conditions", y compris le "[t]ransfert de technologie vers la Turquie"⁸²³;

⁸¹⁸ Voir, par exemple, Union européenne, première communication écrite, paragraphes 371, 374, 378 et 381. Chacun de ces paragraphes fait référence au régime de remboursement (à savoir la liste de l'annexe 4/A), et à l'examen des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché. Ils ne mentionnent plus les "politiques et processus de fixation des prix et d'octroi de licences".

⁸¹⁹ Voir, par exemple, Union européenne, première communication écrite, paragraphes 330 à 349; deuxième communication écrite, paragraphes 302 et 303; Turquie, première communication écrite, paragraphes 650 à 661; deuxième communication écrite, paragraphes 306 à 308.

⁸²⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 324 à 326 (faisant référence au Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14)); TMMDA, Announcement on import applications for medical products, 31 December 2019 (pièce EU-92). Voir en particulier le Plan d'action du Programme de transformation structurelle des secteurs des soins de santé (pièce EU-14), Élément 1 Politique 5 Action 2, et Élément 3 Politique 1 Action 2.

⁸²¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 327 et 328 (faisant référence au Plan d'action 2016 du soixante-quatrième gouvernement (pièce EU-15)). Voir en particulier le Plan d'action 2016 du soixante-quatrième gouvernement (pièce EU-15), Action n° 46.

⁸²² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 329 (faisant référence à 65th Government Programme, 24 May 2016 (Programme du soixante-cinquième gouvernement) (pièce EU-16), page 81).

⁸²³ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 304 (faisant référence à IQVIA, Report on the Turkish healthcare market, September 2020 (pièce EU-117), page 76).

- e. le rapport 2018 du SSI, indiquant que "[d]ans les politiques de remboursement et de fixation des prix et les procédures d'octroi de licences, il convient d'introduire les dispositions et les demandes nécessaires pour l'évaluation prioritaire des médicaments et des dispositifs médicaux produits en Turquie"⁸²⁴; et
- f. le rapport 2019 sur le fonctionnement administratif de la TMDA, qui inclut l'objectif consistant à "prioriser l'évaluation des demandes" ... et à "soutenir la production nationale [yerli, pouvant également signifier locale]".⁸²⁵

7.305. Le Groupe spécial note que la Turquie ne conteste pas l'objectif de priorisation illustré dans ces instruments mais limite en fait ses arguments à la déclaration selon laquelle des éléments de preuve d'un objectif n'équivalent pas à des éléments de preuve d'une conduite réelle.⁸²⁶

7.306. Le Groupe spécial rappelle ensuite que les parties ont des interprétations différentes sur le point de savoir si les autorités turques "accordent la priorité" dans des circonstances où elles jouissent d'un pouvoir discrétionnaire, par exemple pour ce qui est de convoquer une réunion extraordinaire ou de prendre certaines décisions. À ce stade, il limite son analyse à l'importance de ces arguments pour ce qui est d'établir l'existence de la mesure de priorisation, c'est-à-dire pour la question de savoir *ce en quoi* consiste la mesure et la *nature* de la contestation de l'Union européenne ("en tant que tel" ou concernant une "conduite constante/pratique" "d'application générale").

7.307. À cet égard, il observe que l'expression "accorde la priorité" est utilisée dans une phrase de la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Union européenne qui est ainsi libellée: "la Turquie accorde la priorité à l'examen des demandes d'inclusion de produits pharmaceutiques nationaux dans la [liste de l'annexe 4/A], ainsi qu'en ce qui concerne [les demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché]".⁸²⁷

7.308. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne se réfère aux plans d'action et programmes qui parlent de "prioriser les médicaments", d'"activer[]" et d'"accél[érer]" le processus d'évaluation aux fins de l'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A, de "facilit[er]" et d'"améliorer" les pratiques en matière de prix et de remboursement, et indique qu'on "donner[a] la priorité" dans le cadre des politiques de remboursement et de fixation des prix et des procédures d'octroi de licences.⁸²⁸

7.309. S'agissant de la liste de l'annexe 4/A, l'Union européenne affirme que les produits fabriqués dans le pays sont inscrits à l'ordre du jour de la DRC et de la MEEC en tant que "sujets prioritaires à examiner", et que les commissions pertinentes tiennent des réunions extraordinaires à cette fin.⁸²⁹ Elle mentionne plusieurs dispositions du Règlement sur le remboursement des médicaments à l'appui de son argument⁸³⁰:

⁸²⁴ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 304 (faisant référence au rapport d'activité 2018 du SSI (pièces EU-109, TUR-7), page 29).

⁸²⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 304 (faisant référence à TMDA Administrative Operation Report 2019 (pièce EU-111), pages 200 et 201). Comme indiqué dans la pièce EU-111, le terme turc "yerli" peut se traduire par "national" ou par "local". Des extraits de cet instrument figurent également dans la pièce TUR-78.

⁸²⁶ Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphe 675; deuxième communication écrite, paragraphe 311. Le Groupe spécial note que, dans sa première communication écrite, la Turquie fait valoir qu'elle n'a pas conservé ses objectifs de priorisation, comme en atteste le document intitulé gouvernement turc, Onzième Plan de développement 2019-2023 (pièce EU-88) (Turquie, première communication écrite, paragraphe 676). En réponse à cela, l'Union européenne a mentionné, dans sa deuxième communication écrite, d'autres documents qui font référence aux objectifs de priorisation de la Turquie et sont postérieurs au document intitulé gouvernement turc, Onzième Plan de développement 2019-2023 (pièce EU-88). En ce qui concerne ces documents plus "récents", la Turquie avance son argument selon lequel le fait qu'ils "font référence à un objectif de priorisation" ne montre pas qu'il existe une "pratique ou une conduite constante d'application générale" (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 310 et 311).

⁸²⁷ Union européenne, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 6. (pas de mise en relief dans l'original)

⁸²⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 325 à 329.

⁸²⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 337.

⁸³⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 331, 332 et 336.

- a. l'article 5 1) g), qui indique que les fonctions de la DRC incluent la suivante: "Organiser des séances extraordinaires, si nécessaire, aux fins de l'évaluation des demandes d'inscription de médicaments fabriqués localement sur la liste, sans attendre le résultat des autres demandes présentées pendant la même période";
- b. l'article 6 1) ç), qui indique que les fonctions de la présidence de la DRC incluent les suivantes: "Examiner les évaluations de la [MEEC] relatives aux demandes concernant des produits fabriqués localement, prendre une décision lors d'une réunion extraordinaire de la [DRC] et convoquer une réunion extraordinaire de la [DRC] si nécessaire"; et
- c. l'article 9 1) c), qui indique que les fonctions de la MEEC incluent les suivantes: "Prioriser l'examen des demandes d'inscription de médicaments fabriqués localement sur la liste de remboursement ..., les renvoyer à la présidence de la [DRC] pour publication, sans attendre le résultat des autres demandes présentées pendant la même période, et émettre un avis selon lequel elles devraient être examinées lors d'une réunion extraordinaire de la DRC".

7.310. De même, l'Union européenne estime que, lue dans son ensemble, la Directive sur la priorisation accorde la priorité à l'examen des demandes concernant tous les produits fabriqués localement, dans le contexte des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché.⁸³¹ Elle mentionne plusieurs dispositions de la Directive sur la priorisation à l'appui de son argument, y compris les suivantes⁸³²:

- a. l'article 2 1) ç) et d), qui indique que la Directive sur la priorisation couvre l'"analyse et la finalisation des demandes de priorisation", à savoir les "[d]emandes relatives au transfert de la production de médicaments importés vers notre pays" et les "[d]emandes concernant des produits fabriqués localement à des fins d'exportation";
- b. l'article 4 1) ç), qui indique que le processus d'évaluation des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché va de l'"évaluation préalable" à la "mise sur le marché" des produits pharmaceutiques visés;
- c. l'article 4 1) h), qui définit la "priorisation" comme l'"évaluation des demandes au regard des critères déterminés" et leur "avancement" dans le "processus d'évaluation" du fait de la priorité qui leur est accordée;
- d. l'article 6 1), qui indique que les fonctions de la Commission d'évaluation de la priorité incluent la suivante: "Évaluer et finaliser les demandes de priorisation"⁸³³;
- e. l'annexe 3, qui contient des critères d'évaluation et un tableau de notation attribuant un coefficient de 0,15 aux demandes concernant une "production locale" (ainsi qu'un coefficient de 0,15 aux demandes concernant une "substance active locale" et un coefficient de 0,3 aux demandes concernant des "études de bioéquivalence en Turquie").

7.311. L'Union européenne mentionne ensuite d'autres éléments de preuve montrant que la fabrication locale figure parmi les critères régissant l'évaluation du processus de priorisation des produits pharmaceutiques, et que le "délai d'octroi d'une licence" est de 210 jours lorsque le produit n'est "pas prioritaire", de 180 jours s'il est "prioritaire" et de 150 jours s'il est "hautement prioritaire".⁸³⁴

⁸³¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 338 et 349.

⁸³² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 338, 339, et 343 à 349.

⁸³³ L'Union européenne note également que la Commission d'évaluation de la priorité a été établie pour mettre en œuvre la Politique 5, Élément 1, Action 2, du Plan d'action 2014, décrit plus haut. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 345 (faisant référence au rapport d'activité 2016 de la TMMDA (pièce EU-99))

⁸³⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 350 (faisant référence à R. Yeter, "Watch out with the localization trap", Yeni Şafak, 24 February 2018 (pièce EU-100)). Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 656 (faisant référence à la Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 11 2) et 11 3)). Le Groupe spécial note que la Turquie fait référence au "processus

7.312. Dans sa deuxième communication écrite, l'Union européenne répète que la législation turque "prescrit" que les produits pharmaceutiques nationaux soient inscrits à l'ordre du jour de la MEEC et de la DRC en tant que "sujets prioritaires à examiner", et que des réunions extraordinaires soient tenues à cette fin.⁸³⁵ En ce qui concerne la Directive sur la priorisation, elle répète que celle-ci "permet" d'accorder la priorité aux demandes concernant des produits pharmaceutiques nationaux, que cette possibilité n'existe pas pour les produits importés similaires et que les critères d'évaluation de la priorité "prescri[vent]" effectivement d'accorder la priorité aux produits fabriqués localement en vertu du coefficient relatif à la "production locale".⁸³⁶ Elle mentionne également le membre de phrase "la question de la priorité donnée aux demandes relatives à des produits fabriqués localement qui concernent le transfert vers notre pays de la production de médicaments importés", qui figure à l'article 10 2) ğ), en tant qu'élément de preuve montrant que la fabrication locale est un "critère obligatoire" dans le processus d'évaluation prioritaire.⁸³⁷ Elle indique des documents qui font référence au fait que des produits bénéficient d'un "examen prioritaire" dans le cadre d'un "système à points" s'ils remplissent des conditions telles qu'un "[t]ransfert de technologie vers la Turquie", à l'"évaluation prioritaire des médicaments et des dispositifs médicaux produits en Turquie" ainsi qu'à la "priorisation de l'évaluation des demandes ... et [au] sout[ien] [de] la production nationale [yerli, pouvant également signifier locale]".⁸³⁸

7.313. À la lumière de la demande d'établissement d'un groupe spécial et des communications écrites qu'elle a présentées, le Groupe spécial comprend que l'Union européenne conteste une mesure de priorisation par laquelle:

- a. Les autorités turques "accordent la priorité" à des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A en les inscrivant en tant que priorité à l'ordre du jour des réunions de la DRC et de la MEEC, y compris des réunions extraordinaires ou, dans le cas de la MEEC, un examen prioritaire dans le cadre de ses propres réunions et un renvoi pour examen à une réunion extraordinaire de la DRC. Le Groupe spécial note également le libellé de l'article 5 1) g) du Règlement sur le remboursement des médicaments, auquel les deux parties se réfèrent, qui, en substance, donne le feu vert à la DRC pour qu'elle examine les demandes concernant des produits fabriqués localement "sans attendre" les "résultats" des autres demandes présentées pendant la même période. En d'autres termes, d'après ce qu'il comprend, l'article 5 1) g) prévoit à la fois un cadre et un mécanisme de "coupe-file" pour les demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A dans les cas où les produits visés sont produits localement. Il note qu'il s'agit d'un point important étant donné que les réunions ordinaires de la DRC se tiennent deux fois par an et que des réunions extraordinaires peuvent être convoquées à tout moment.⁸³⁹ Il note en outre que l'article 9 1) c) contient un libellé semblable en ce qui concerne les réunions de la MEEC.
- b. En ce qui concerne les demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché, le Groupe spécial comprend que la contestation par l'Union européenne de la mesure de priorisation fait spécifiquement référence au système de notation utilisé par la Commission d'évaluation de la priorité pour déterminer si une demande devrait se voir accorder la priorité (et, par conséquent, bénéficier d'un délai d'octroi d'une licence plus

d'enregistrement" plutôt qu'au "délai d'octroi d'une licence". Il comprend que, par cette terminologie, les parties se réfèrent au délai nécessaire à l'achèvement du processus de traitement des demandes pertinent (permettant la mise sur le marché du produit).

⁸³⁵ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 302; réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 119 et 120.

⁸³⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphes 302 et 303 (faisant référence à la Directive sur la priorisation (pièce EU-97), article 10 2) d)); réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 119, 121 et 122.

⁸³⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 303 (faisant référence à la pièce EU-97).

⁸³⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 304. Comme indiqué dans la pièce EU-111, le terme turc "yerli" peut se traduire par "national" ou par "local". Des extraits de cet instrument figurent également dans la pièce TUR-78.

⁸³⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 659 (faisant référence à la pièce TUR-11, article 5 1) g) et ğ)). Le Groupe spécial note que la pièce TUR-11 est le Règlement sur le remboursement des médicaments, qui figure également dans la pièce EU-8.

court avant qu'un produit ne puisse être mis sur le marché), en vertu duquel des points sont attribués à la production locale.⁸⁴⁰

7.314. Le Groupe spécial observe que les dispositions du Règlement sur le remboursement des médicaments (dont il est fait mention plus haut) et de la Directive sur la priorisation sont conformes aux plans d'action, programmes et autres documents sous-jacents, dans lesquels la priorisation est mentionnée à la fois comme un résultat souhaité et un processus de prise de décision.

7.315. Sur cette base, le Groupe spécial ne considère pas que l'Union européenne fasse valoir que, dans tous les cas, la "priorité" est accordée aux produits pharmaceutiques nationaux au sens où les demandes concernant ces produits sont toujours traitées plus rapidement, mais plutôt que leur *évaluation*, dans le cadre de ces processus d'approbation concernant le remboursement, les BPF et les autorisations de mise sur le marché, est priorisée en vertu de critères associés au statut d'un produit en tant que produit pharmaceutique fabriqué localement. D'après ce qu'il comprend, l'Union européenne allègue que c'est l'inclusion de possibilités (par exemple, l'inscription à l'ordre du jour de la DRC ou de la MEEC, le rôle des réunions extraordinaires) et de critères (par exemple, le coefficient relatif à la "production locale") d'évaluation dans ces processus d'approbation, plutôt que le résultat des demandes en soi, qui donne lieu à l'incompatibilité avec l'article III:4 du GATT de 1994 car ils entraînent un accroissement des chances que la priorité soit effectivement accordée, (c'est-à-dire une inclusion plus rapide dans la liste de l'annexe 4/A ou des délais de traitement plus courts pour ce qui est des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché).⁸⁴¹

7.316. Le Groupe spécial ne trouve rien dans les arguments ou les éléments de preuve de la Turquie qui contredise l'existence d'une telle mesure. De fait, la Turquie i) ne conteste pas l'objectif de priorisation décrit par l'Union européenne, en ce qui concerne tant la liste de l'annexe 4/A que les BPF et les autorisations de mise sur le marché; ii) indique que le Règlement sur le remboursement des médicaments comme la Directive sur la priorisation "créent la possibilité d'accorder la priorité" aux produits fabriqués localement⁸⁴²; et iii) fournit les mêmes éléments de preuve concernant la notation des demandes au titre de la Directive sur la priorisation.⁸⁴³

7.317. Le Groupe spécial note que les arguments de la Turquie au sujet de la non-existence de la mesure de priorisation sont plutôt axés sur le fait que des produits importés peuvent également faire l'objet d'une évaluation prioritaire dans certains cas et que le critère de la fabrication locale ne détermine pas le *résultat* d'une demande. Pour les raisons exposées ci-dessus, il ne partage pas l'avis de la Turquie selon lequel ces facteurs ont une incidence sur l'existence de la mesure de priorisation telle qu'elle a été qualifiée par l'Union européenne, qui concerne au minimum les possibilités de priorisation incorporées dans les *processus* de traitement des demandes pertinents. Il note également que certaines *autres* possibilités de "priorisation" des produits importés mentionnées par la Turquie ne visent que les produits pour lesquels, par définition, il n'y aura pas de produit national "similaire".⁸⁴⁴

7.318. Compte tenu de la conclusion qu'il a formulée sur la manière dont l'Union européenne a qualifié et décrit la mesure de priorisation dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et sa première communication écrite, notamment ce que signifie "accorder la priorité" dans le contexte des processus de prise de décisions concernant la liste de l'annexe 4/A ainsi que les BPF et les autorisations de mise sur le marché, le Groupe spécial comprend également que l'Union européenne conteste la mesure de priorisation "en tant que telle".

7.319. Le Groupe spécial ne souscrit pas à l'interprétation de la Turquie selon laquelle l'Union européenne conteste ce que la Turquie appelle une "conduite constante/pratique" d'application générale. De fait, il est tenu de rappeler qu'il a déjà précisé son interprétation de la demande d'établissement d'un groupe spécial dans le contexte d'une décision préliminaire.⁸⁴⁵ Il a décidé que

⁸⁴⁰ Voir, par exemple, Union européenne, première communication écrite, paragraphes 341 et 347 à 349; deuxième communication écrite, paragraphe 303.

⁸⁴¹ Voir Union européenne, réponses à la deuxième série de questions, paragraphes 119 à 123.

⁸⁴² Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphes 649 à 651.

⁸⁴³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 655 et 656.

⁸⁴⁴ Voir, par exemple, Union européenne, première communication écrite, paragraphe 369.

⁸⁴⁵ Dans sa demande de décision préliminaire, la Turquie a fait valoir qu'on ne savait pas très bien si cette mesure était contestée en tant que "mesure d'application générale" ou en tant que "cas spécifiques d'application", de telle sorte que l'Union européenne n'avait pas indiqué la mesure spécifique en cause

cette mesure ne concernait pas des cas spécifiques d'application (qui, comme il l'observe, feraient nécessairement partie de la définition d'une mesure consistant en une "conduite constante").⁸⁴⁶ Il a également constaté que l'Union européenne n'avait pas besoin d'indiquer explicitement que sa contestation de la mesure de priorisation était une contestation "en tant que tel" ou "tel qu'appliqué", et que la référence à "certains cas" faite dans la demande d'établissement d'un groupe spécial visait "tous les cas dans lesquels des produits importés [étaient] encore admissibles au bénéfice du régime de remboursement", par opposition à des cas spécifiques d'application.⁸⁴⁷ En outre, l'Union européenne a précisé en réponse à la demande de décision préliminaire de la Turquie, qui était antérieure à la première communication écrite de la Turquie, qu'elle contestait cette mesure "*en tant que telle*". Après cette précision de l'Union européenne et sa propre décision, le Groupe spécial ne voit aucune raison d'interpréter une expression telle que "accorde la priorité" comme signifiant que l'Union européenne conteste en fait une mesure consistant en une "conduite constante" (et ce sans fournir le moindre élément de preuve du type nécessaire pour étayer ce genre d'allégation).

7.320. Ayant conclu que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Union européenne, clarifiée par ses communications ultérieures, indique une contestation "en tant que tel" de la mesure de priorisation telle qu'elle a été définie plus haut, le Groupe spécial examine à présent si l'Union européenne a établi l'existence d'une mesure de priorisation obligatoire globale en tant que règle ou norme appliquée de manière générale et prospective.

7.321. Le Groupe spécial constate que l'Union européenne a établi l'existence d'une mesure "globale" par laquelle les autorités turques accordent la priorité à l'examen des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché concernant des produits pharmaceutiques nationaux par rapport à l'examen de celles qui concernent des produits importés similaires. Il prend en outre note de sa conclusion formulée plus haut selon laquelle la mesure de priorisation *prescrit* que la priorité soit accordée à l'examen des demandes sur la base de critères associés à la production locale, et rappelle que des règles ou normes prescrivant une certaine action peuvent être contestées "en tant que telles" dans le cadre d'une procédure de règlement des différends à l'OMC.⁸⁴⁸

7.322. Étant donné que la mesure de priorisation est une règle ou norme énoncée expressément par écrit dans les dispositions du Règlement sur le remboursement des médicaments et de la Directive sur la priorisation, il n'est pas évident que le Groupe spécial ait besoin d'évaluer plus avant si cette mesure présente une application générale et prospective, question généralement examinée dans le contexte de mesures non écrites. À supposer pour les besoins de l'argumentation que cet examen plus poussé soit nécessaire, le Groupe spécial considère que cette mesure est appliquée de manière générale; elle n'est pas limitée dans son application à des opérateurs économiques spécifiques mais s'applique de manière globale aux produits pharmaceutiques importés qui ne sont pas encore visés par la prescription relative à la localisation. Il considère en outre que la mesure de priorisation est appliquée de manière prospective, au motif qu'elle figure dans des instruments juridiques ayant un effet continu et prospectif (à savoir le Règlement sur le remboursement des médicaments et la Directive sur la priorisation) et met en œuvre une politique sous-jacente actuelle de priorisation.

7.323. Puisqu'il a été constaté qu'elle contestait la mesure de priorisation "en tant que telle", l'Union européenne n'est pas tenue de prouver l'existence de quelconques cas spécifiques d'application de cette mesure, ce qui autrement aurait été pertinent pour attester une application répétée et la

conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. À ce stade de la procédure, elle estimait que la référence faite à "certains cas" dans la description explicative de la mesure indiquait que l'Union européenne contestait des cas spécifiques d'application (Turquie, demande de décision préliminaire, paragraphes 39 et 46). En réponse, l'Union européenne a précisé que sa demande d'établissement d'un groupe spécial indiquait une contestation "en tant que tel" et que le libellé complet de la description explicative montrait que l'expression "certains cas" ne désignait pas des cas d'application mais le champ de la mesure de priorisation, à savoir les produits importés qui étaient encore admissibles au bénéfice du régime de remboursement (Union européenne, réponses à la demande de décision préliminaire de la Turquie, paragraphes 68 à 73).

⁸⁴⁶ Le Groupe spécial rappelle que, pour établir l'existence d'une mesure consistant en une "conduite constante", un plaignant est tenu de fournir des éléments de preuve de l'application répétée de cette conduite (c'est-à-dire plusieurs cas d'application) et de la probabilité qu'elle continuera d'être appliquée (ce qui peut également être attesté par des cas d'application). (Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.108; *États-Unis – Papier supercalandré*, paragraphe 5.17)

⁸⁴⁷ Décision préliminaire, paragraphes 3.17 et 3.18.

⁸⁴⁸ Voir le paragraphe 7.282.

probabilité d'un maintien en application aux fins de l'établissement d'une mesure consistant en une "conduite constante". Le Groupe spécial ne souscrit donc pas à l'argument de la Turquie selon lequel l'Union européenne était tenue de montrer que les autorités turques accordaient "effectivement" la priorité aux demandes concernant des produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays en attestant des cas spécifiques d'application, afin d'établir l'existence de la mesure de priorisation.

7.6.4.3 Article III:4 du GATT de 1994

7.324. Le Groupe spécial examine à présent si la mesure de priorisation est compatible avec l'article III:4 du GATT de 1994. Dans la présente section, il examine successivement les éléments requis.

7.325. S'agissant du premier élément de l'article III:4, le Groupe spécial considère que l'Union européenne a établi *prima facie* que les produits pharmaceutiques nationaux et les produits pharmaceutiques importés affectés par la mesure de priorisation étaient des "produits similaires"⁸⁴⁹ et que la Turquie n'a présenté aucun contre-argument concernant cet élément de l'article III:4.

7.326. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne indique que les "produits pharmaceutiques nationaux" désignent "tous les produits pharmaceutiques fabriqués en Turquie" et que les "produits importés" désignent "tous les produits pharmaceutiques importés présentant les mêmes caractéristiques".⁸⁵⁰ Elle précise en outre que la catégorie des produits importés exclut certains produits pharmaceutiques, tels que ceux figurant sur la "Liste des prix extérieurs des médicaments" (également appelée la liste de l'annexe 4/C), qui ne sont pas disponibles sur le marché turc.⁸⁵¹ Le Groupe spécial note que la Turquie a conscience que l'Union européenne ne soutient pas que ces produits sont visés par la mesure de priorisation.⁸⁵² Il comprend donc que l'Union européenne exclut – *par définition* – de la mesure de priorisation les produits importés sans équivalents nationaux.

7.327. Le Groupe spécial rappelle également que l'Union européenne avait indiqué, dans sa réponse à la demande de décision préliminaire de la Turquie, que les "produits importés" désignaient ceux qui "bénéfici[aient] du régime de remboursement (par exemple, parce qu'ils n'entraient pas dans le champ de la prescription relative à la localisation ou que des engagements en matière de localisation avaient été proposés)".⁸⁵³ Cela est conforme à la constatation formulée par le Groupe spécial dans sa décision préliminaire, à savoir que les "produits importés" visaient "tous les cas dans lesquels des produits importés [étaient] encore admissibles au bénéfice du régime de remboursement", c'est-à-dire pouvaient être inclus dans la liste de l'annexe 4/A à des fins de remboursement.⁸⁵⁴ Le Groupe spécial considère donc que le champ de la mesure de priorisation affecte les produits fabriqués dans le pays qui sont remboursables au titre de l'annexe 4/A ainsi que leurs équivalents importés.

7.328. Lorsque l'origine est l'unique critère d'une distinction réglementaire entre des produits, la similarité des produits qui sont distingués de cette manière peut-être présumée.⁸⁵⁵ Le Groupe spécial pense comme l'Union européenne que le pays de production des produits pharmaceutiques affectés par cette mesure est l'unique critère de distinction entre les produits pertinents entrant dans le champ de cette mesure.⁸⁵⁶

7.329. En ce qui concerne le deuxième élément de l'article III:4, le Groupe spécial considère que la mesure de priorisation constitue une "prescription" affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits pharmaceutiques sur le marché intérieur. Il rappelle qu'une "prescription" au sens de l'article III:4 ne se limite pas aux prescriptions figurant

⁸⁴⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 366 à 369.

⁸⁵⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 368.

⁸⁵¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 369.

⁸⁵² Turquie, première communication écrite, note de bas de page 621 relative au paragraphe 659.

⁸⁵³ Union européenne, réponses à la demande de décision préliminaire de la Turquie, paragraphe 73.

⁸⁵⁴ Décision préliminaire du Groupe spécial, paragraphe 3.18.

⁸⁵⁵ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Services financiers*, paragraphe 6.38; et, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 6.274; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1447; et *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.164.

⁸⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 366 à 369.

dans des "lois" ou des "règlements" et peut englober à la fois les obligations qu'une entreprise est juridiquement tenue de respecter et les actions qu'elle effectue volontairement afin d'obtenir un avantage des pouvoirs publics.⁸⁵⁷ Comme le fait observer l'Union européenne, la mesure impose "au moins" une "prescription" (la production locale) comme condition à l'obtention d'un avantage (l'examen prioritaire aux fins de l'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et dans le contexte des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché).⁸⁵⁸

7.330. À la lumière de son interprétation de la mesure de priorisation telle qu'elle est contestée par l'Union européenne, le Groupe spécial n'admet pas l'argument de la Turquie selon lequel le "pouvoir discrétionnaire" dont disposent les autorités turques empêche que cette mesure soit qualifiée de "prescription".⁸⁵⁹ D'après la façon dont le Groupe spécial comprend cette mesure, seuls les produits pharmaceutiques fabriqués dans le pays peuvent bénéficier d'une évaluation prioritaire (par exemple d'une inscription et d'un examen par la DRC et/ou la MEEC aux fins de l'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A) et des critères (par exemple le coefficient relatif à la "production locale") associés au statut de produit produit localement. Par conséquent, dans le contexte tant de la liste de l'annexe 4/A que des procédures concernant les BPF et les autorisations de mise sur le marché, l'avantage est associé au critère de la production nationale.

7.331. Rappelant qu'une mesure doit seulement "affecter" les conditions de vente, d'achat, de transport, de distribution ou d'utilisation des produits⁸⁶⁰, le Groupe spécial considère qu'il est également satisfait à cet aspect du deuxième élément de l'article III:4. Comme le fait observer l'Union européenne, "cette mesure affecte la vente ou la mise en vente sur le marché intérieur car elle affecte les conditions de concurrence des produits importés sur le marché intérieur puisqu'elle concerne la priorité accordée aux demandes d'inclusion dans la [liste de l'annexe 4/A] ainsi qu'à l'examen des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché" (sans lesquelles un produit ne peut pas être mis sur le marché turc).⁸⁶¹

7.332. S'agissant du troisième élément de l'article III:4, le Groupe spécial rappelle qu'accorder un traitement non moins favorable signifie ne pas "soumettre [le produit importé] à des conditions de concurrence" moins favorables que celles dont bénéficie le produit national similaire.⁸⁶² Selon lui, comme cela a été indiqué dans le contexte de la prescription relative à la localisation, le fait que les coûts d'un produit national, mais pas ceux d'un produit similaire importé, puissent bénéficier d'un remboursement accorde évidemment un avantage concurrentiel au produit national.⁸⁶³ De même, la possibilité d'obtenir plus rapidement l'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A (c'est-à-dire au statut "remboursable") accorde un avantage concurrentiel aux produits qui en bénéficient, à savoir les produits nationaux entrant dans le champ de la mesure de priorisation. S'agissant des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché, le Groupe spécial note qu'une probabilité accrue de bénéficier de délais prioritaires dans le processus d'octroi de licences, en vertu d'un critère de production locale, signifie que les produits fabriqués localement seront plus rapidement disponibles sur le marché turc.⁸⁶⁴ Il considère que les produits bénéficiant des mécanismes de priorisation associés au statut de production locale jouissent donc aussi d'un avantage concurrentiel par rapport à leurs équivalents importés similaires. Il pense comme l'Union européenne que la mesure de priorisation affecte l'égalité des conditions de concurrence entre les produits nationaux et les produits importés similaires qui entrent dans le champ de cette mesure, et que cela ressort de la conception, de la structure et du fonctionnement attendu de cette mesure.⁸⁶⁵

⁸⁵⁷ Rapports des Groupes spéciaux *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 7.240; *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 7.1448.

⁸⁵⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 313.

⁸⁵⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 317.

⁸⁶⁰ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 220; *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 210 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Italie – Machines agricoles*, paragraphe 12); et *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 194.

⁸⁶¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 373 à 375.

⁸⁶² Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 135.

⁸⁶³ Voir le paragraphe 7.125 du présent rapport.

⁸⁶⁴ En outre, le Groupe spécial note que, en ce qui concerne à la fois les demandes relatives à la liste de l'annexe 4/A et celles relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché, d'autres avantages réglementaires peuvent découler de l'accès prioritaire à un marché, comme des données sur l'évolution du marché, qui peuvent servir lors de la présentation de demandes pour un autre marché.

⁸⁶⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 378 et 379; deuxième communication écrite, paragraphes 316 et 317.

7.333. Le Groupe spécial rejette l'argument de la Turquie selon lequel des éléments "discrétionnaires" dans les procédures d'approbation pertinentes empêchent tout "traitement moins favorable" découlant de la mesure de priorisation.⁸⁶⁶ À cet égard, il rappelle son interprétation de la mesure de priorisation, telle qu'elle a été définie par l'Union européenne, comme comprenant les possibilités de "priorisation" incorporées (par opposition à des résultats automatiques) pour les produits fabriqués localement par rapport à leurs équivalents importés similaires, en ce qui concerne les demandes relatives à la liste de l'annexe A4 et les demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché. Comme le Groupe spécial l'a constaté plus haut, les produits importés similaires ne peuvent bénéficier d'aucune possibilité équivalente. Le Groupe spécial note que cela est suffisant pour une constatation d'incompatibilité avec l'article III:4 du GATT de 1994.⁸⁶⁷

7.6.5 Conclusion

7.334. Le Groupe spécial constate que l'Union européenne a établi l'existence d'une mesure globale par laquelle les autorités turques accordent la priorité à l'examen des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché concernant des produits pharmaceutiques nationaux par rapport à l'examen de celles qui concernent des produits importés similaires. Il conclut que la mesure de priorisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

8.1. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, le Groupe spécial conclut ce qui suit:

- a. S'agissant de la demande de décision préliminaire de la Turquie:
 - i. la demande de décision préliminaire de la Turquie n'a pas été présentée en temps inopportun;
 - ii. la prescription relative à la localisation, l'interdiction d'importer des produits localisés et la mesure de priorisation ont été indiquées d'une manière suffisamment spécifique pour être conformes à l'article 6:2 du Mémoire d'accord lorsqu'on lit le texte de la demande d'établissement d'un groupe spécial dans son ensemble et compte tenu des circonstances entourant l'affaire; et
 - iii. l'Union européenne a fourni un bref exposé du fondement juridique de la plainte suffisant pour énoncer clairement le problème pour ce qui est de ses allégations au titre de l'article X:1 du GATT de 1994 et de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC. Ces deux allégations relèvent donc à bon droit du mandat du Groupe spécial.
- b. S'agissant de la prescription relative à la localisation:
 - i. l'Union européenne a établi l'existence de la prescription relative à la localisation en tant que "mesure unique", en vertu de laquelle i) la Turquie exige des producteurs étrangers qu'ils s'engagent à localiser sur son territoire leur production de certains produits pharmaceutiques; et ii) dans les cas où des engagements ne sont pas pris, ne sont pas acceptés ou ne sont pas respectés, les produits considérés ne sont plus remboursés par le SSI;
 - ii. la prescription relative à la localisation n'est pas visée par la dérogation relative à l'acquisition par les pouvoirs publics prévue à l'article III:8 a) du GATT de 1994, et est donc assujettie à l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC;

⁸⁶⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 693 à 697; deuxième communication écrite, paragraphes 317 à 319.

⁸⁶⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5)*, paragraphe 221; et rapports des Groupes spéciaux *Inde – Cellules solaires*, paragraphe 7.95; *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 6.202.

- iii. la prescription relative à la localisation est incompatible avec l'obligation d'accorder le traitement national énoncée à l'article III:4 du GATT de 1994;
 - iv. la Turquie n'a pas établi que la prescription relative à la localisation était justifiée au regard de l'article XX b) ou de l'article XX d) du GATT de 1994; et
 - v. compte tenu de ces constatations, le Groupe spécial s'abstient de se prononcer sur l'allégation subsidiaire et conditionnelle de l'Union européenne au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC et applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations additionnelles de l'Union européenne au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les MIC et de l'article X:1 du GATT de 1994.
- c. Compte tenu de ces constatations, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard de l'allégation de l'Union européenne selon laquelle la prescription relative à la localisation appliquée conjointement avec les règles turques régissant l'approbation de l'importation et de la commercialisation des produits pharmaceutiques (que l'Union européenne appelle l'"interdiction d'importer des produits localisés") est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994.
- d. S'agissant de la mesure de priorisation:
- i. l'Union européenne a établi l'existence d'une mesure globale par laquelle les autorités turques accordent la priorité à l'examen des demandes d'inclusion dans la liste de l'annexe 4/A et des demandes relatives aux BPF et aux autorisations de mise sur le marché concernant des produits pharmaceutiques nationaux par rapport à l'examen de celles qui concernent des produits importés similaires; et
 - ii. la mesure de priorisation est incompatible avec l'article III:4 du GATT de 1994.

8.2. Aux termes de l'article 3:8 du Mémoire d'accord, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage. Le Groupe spécial conclut que, dès lors que les mesures en cause sont incompatibles avec le GATT de 1994, elles ont annulé ou compromis des avantages résultant pour l'Union européenne de cet accord.

8.3. Conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial recommande que la Turquie rende ses mesures conformes à ses obligations au titre du GATT de 1994.
