

27 novembre 2019

(19-8141)

Page: 1/6

Original: anglais

## **INDONÉSIE – MESURES RELATIVES AUX MATIÈRES PREMIÈRES**

### **DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE**

La communication ci-après, datée du 22 novembre 2019 et adressée par la délégation de l'Union européenne à la délégation de l'Indonésie, est distribuée à l'Organe de règlement des différends conformément à l'article 4:4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

---

Les autorités de l'Union européenne m'ont chargé de demander l'ouverture de consultations avec le gouvernement de l'Indonésie conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et à l'article 4.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) au sujet de différentes mesures concernant certaines matières premières nécessaires à la production d'acier inoxydable, ainsi que d'un régime intersectoriel d'exonération de droits d'importation subordonné à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés.

#### **1. Mesures en cause**

La présente demande couvre les restrictions à l'exportation de nickel, y compris une prohibition effective à l'exportation et les prescriptions additionnelles appliquées pendant une période d'assouplissement partiel de la prohibition, notamment des prescriptions en matière de transformation nationale et une obligation de commercialisation sur le marché intérieur; ainsi que des prescriptions en matière de licences d'exportation. Les prescriptions en matière de transformation nationale s'appliquent également au minerai de fer et au chrome, ainsi qu'au charbon, tandis que les obligations de commercialisation sur le marché intérieur s'étendent aussi aux produits du charbon. En ce qui concerne les prescriptions en matière de licences d'exportation, la présente demande couvre également les déchets et débris de métaux, ainsi que le charbon et le coke.

De plus, la présente demande couvre un régime préférentiel d'exonération de droits d'importation en faveur des sociétés qui s'occupent soit de construire, soit de moderniser une usine, y compris une prorogation de la période d'exonération de droits subordonnée à certaines prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux concernant l'utilisation de machines, d'installations, d'appareils ou d'ustensiles.

##### **a. Restriction quantitative à l'exportation**

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan national pour le développement de certains secteurs industriels en aval, y compris celui de la production d'acier inoxydable, l'Indonésie a introduit un certain nombre de limitations visant les exportations de matières premières. En particulier, elle a prohibé les exportations de minerai de nickel en 2014. En 2017, elle a partiellement assoupli cette interdiction d'exporter en autorisant temporairement les exportations de certains minéraux, y compris le minerai de nickel d'une concentration inférieure à 1,7%, sous réserve de certaines prescriptions additionnelles (voir plus loin). Il était prévu que ces prescriptions soient temporaires et que la prohibition à l'exportation complète soit rétablie le 11 janvier 2022. Or, en août 2019, le Ministère de l'énergie et des ressources minérales de l'Indonésie (MEMR) a indiqué que la validité de certains documents nécessaires pour exporter du minerai de nickel à faible concentration venait

à expiration le 31 décembre 2019, rétablissant ainsi dans les faits la prohibition à l'exportation totale visant le minerai de nickel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

La permission temporaire d'exporter du minerai de nickel à faible concentration était sans préjudice du maintien de la prohibition à l'exportation du minerai de nickel d'une concentration supérieure à 1,7%, qui ne pouvait pas être exporté même pendant l'assouplissement temporaire de l'interdiction d'exporter. Les exportations de minerai de nickel sont également soumises aux prescriptions additionnelles en matière d'exportation décrites plus loin.

b. Prescriptions en matière de transformation nationale

Les exportations de certains produits miniers sont assujetties à l'accroissement de la valeur ajoutée de ces produits grâce à certaines activités de transformation et/ou de purification pratiquées en Indonésie, tel que déterminé par le MEMR. Cette obligation vise les détenteurs de permis de production et s'applique, entre autres, au minerai de nickel, au minerai de fer et au chrome, ainsi qu'au charbon et aux produits du charbon. Par conséquent, les minéraux qui n'ont pas subi ces opérations de transformation et/ou de purification, comme l'exige la loi, ne peuvent pas être exportés. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est question de l'intérêt national ou de recherche et développement.

c. Obligation de commercialisation sur le marché intérieur

Le MEMR prévoit les quantités et les types de minéraux et de charbon qui sont nécessaires pour satisfaire aux besoins nationaux de l'Indonésie et, sur cette base, les quantités et les types de minéraux et de charbon qui peuvent être exportés. De ce fait, les produits concernés ne peuvent être exportés qu'une fois qu'il a été satisfait aux besoins nationaux en minéraux et en charbon et donc selon les quantités déterminées en conséquence. Il apparaît que cette obligation s'applique à un certain nombre de minéraux, y compris le nickel, ainsi qu'au charbon.

d. Licences d'exportation

Il faut une licence des autorités indonésiennes pour exporter certaines matières premières servant à la production d'acier inoxydable, notamment le minerai de nickel, les déchets et débris de métaux, ainsi que le charbon et le coke. Dans tous les cas, le cadre législatif de l'Indonésie ne contient pas les détails nécessaires concernant l'octroi d'une approbation d'exportation.

*Minerai de nickel d'une concentration inférieure à 1,7%*

Le minerai de nickel d'une concentration inférieure à 1,7% ne peut être exporté que si le détenteur du permis de production a utilisé un nickel de cette concentration à hauteur d'au moins 30% de sa capacité d'intrants totale dans l'usine de purification et s'il a construit ou est en train de construire une usine de purification, seul ou en coopération avec d'autres.

Les exportations de minerai de nickel sont assujetties à l'approbation du Directeur général du commerce extérieur auprès du Ministère du commerce (MoT) de l'Indonésie. Les demandes d'approbation de l'exportation doivent contenir un certain nombre de renseignements et être accompagnées d'un certain nombre de documents, y compris une recommandation du Directeur général chargé des minéraux et du charbon auprès du MEMR. Cette recommandation est subordonnée à la construction d'usines de raffinage en Indonésie par les détenteurs de permis. Les documents juridiques applicables ne donnent pas de détails additionnels sur le point de savoir si des critères additionnels quelconques s'appliquent dans le processus de prise de décision.

*Déchets et débris de métaux*

Pour obtenir une approbation d'exportation pour les déchets et débris de métaux<sup>1</sup>, les exportateurs doivent présenter une demande au MoT, avec un certain nombre de renseignements et de documents, y compris une recommandation du Directeur de l'industrie de la Direction générale des industries des métaux, des machines, des équipements de transport et de l'électronique auprès du

---

<sup>1</sup> Y compris les déchets et débris d'acier inoxydable; les déchets et débris d'aciers alliés autres que l'acier inoxydable; et les déchets et débris de nickel.

Ministère de l'industrie (MoI) de l'Indonésie. Les instruments législatifs applicables ne contiennent pas plus de détails sur le point de savoir si l'octroi d'une recommandation par le MoI est automatique ou non pour les demandes qui sont complètes et correctes.

### *Charbon et coke*

L'obtention d'une licence pour exporter des produits du charbon et du coke spécifiques est subordonnée à l'enregistrement en tant qu'"exportateur reconnu" ("ET-Batubara") auprès du MoT, qui est à son tour subordonné à la présentation d'une demande au Directeur général du MoT, accompagnée des documents pertinents, y compris une recommandation du Directeur général auprès du MEMR. Les instruments juridiques pertinents ne donnent pas d'autre indication sur la façon d'obtenir cette recommandation.

#### e. Régime de subventions prohibées

Le cadre réglementaire actuel du Ministère des finances (MoF) prévoit certaines exonérations de droits d'importation 1) en général, pour les sociétés qui s'occupent de créer ou de moderniser une usine, et 2) plus spécifiquement, pour soutenir les "zones de développement industriel" (WPI). Les instruments juridiques pertinents tels qu'introduits et modifiés depuis 2009 prévoient que les sociétés qui s'occupent de construire une nouvelle usine ("construction") ou de moderniser une usine existante ("développement") peuvent être exonérées de droits d'importation sur les machines, produits et matières destinés à la production industrielle pour une période de 2 ans, qui peut être prolongée d'une année supplémentaire (2+1). En même temps, le régime de soutien général et le régime de soutien spécifique prévoient tous deux la possibilité de proroger cette exonération de droits d'importation de deux années supplémentaires (4+1) ou même de trois années (5+1) pour des créations dans la zone "WPI Potensial II". Cependant, cette prorogation est subordonnée à l'utilisation par la société importatrice bénéficiant de l'exonération de droits d'au moins 30% de "machines, ... installations, appareils ou ...ustensiles" produits localement.

Il apparaît que le premier régime est applicable en général mais que le régime plus spécifique s'applique aux WPI uniquement. Les instruments qui régissent ces régimes prévoient cependant que la détermination de la conformité avec toute prescription relative à la teneur en éléments locaux de ce type - comme condition de la prorogation de la mesure de subvention - doit être établie "par le ministre chargé de l'industrie ou le fonctionnaire désigné".

## **2. Instruments juridiques et autres pertinents pour les mesures en cause**

Les différentes mesures en cause décrites ci-dessus 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:

- Loi n° 4/2009 sur l'extraction des minéraux et du charbon du 12 janvier 2009<sup>2</sup>;
- Règlement gouvernemental n° 23/2010 concernant la mise en œuvre des activités des entreprises d'extraction des minéraux et du charbon du 1<sup>er</sup> février 2010, tel que modifié par le Règlement gouvernemental n° 24/2012 du 21 février 2012<sup>3</sup>;
- Règlement gouvernemental n° 1/2017 concernant la quatrième modification du Règlement n° 23/2010 concernant l'exploitation des minéraux et du charbon du 11 janvier 2017<sup>4</sup>;

<sup>2</sup> Disponible en anglais à l'adresse suivante: "[http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2013/11/uu\\_no\\_4\\_2009\\_en.pdf](http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2013/11/uu_no_4_2009_en.pdf)", consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>3</sup> Disponible en indonésien et en anglais à l'adresse suivante: "[http://www.gbgindonesia.com/en/main/useful\\_resources/documents/regulations/Government%20Regulation%20No.%2023%20of%202010%20with%20Amendment%20No.24%20of%202012%20on%20Mineral%20and%20Coal%20Mining%20Business%20in%20Indonesia.pdf](http://www.gbgindonesia.com/en/main/useful_resources/documents/regulations/Government%20Regulation%20No.%2023%20of%202010%20with%20Amendment%20No.24%20of%202012%20on%20Mineral%20and%20Coal%20Mining%20Business%20in%20Indonesia.pdf)", consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>4</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante: "[https://paua.kemenag.go.id/files/paua/file/file/ProdukHukum/pp\\_1\\_2017.pdf](https://paua.kemenag.go.id/files/paua/file/file/ProdukHukum/pp_1_2017.pdf)", consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

- Règlement n° 1/2017 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de produits miniers transformés et purifiés<sup>5</sup>;
- Règlement n° 5/2017 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales concernant l'accroissement de la valeur ajoutée sur les minéraux grâce à des activités de transformation et de purification pratiquées à l'intérieur du pays;
- Règlement n° 11/2018 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales concernant la procédure pour l'octroi d'une zone, les licences et le système d'information dans le cadre des activités des entreprises d'extraction des minéraux et du charbon;
- Règlement n° 25/2018 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales concernant les entreprises d'extraction des minéraux et du charbon, tel que modifié, y compris par le Règlement n° 50/2018 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales du 5 décembre 2018 et le Règlement n° 11/2019 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales du 28 août 2019;
- Règlement n° 11/2019 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales, daté du 30 août 2019, concernant la deuxième modification du Règlement n° 25/2018 du Ministère de l'énergie et des ressources minérales concernant les entreprises d'extraction des minéraux et du charbon publié le 5 septembre 2019;
- Règlement n° 4/2018 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de déchets et débris de métaux du 10 janvier 2018<sup>6</sup>;
- Règlement n° 39/2014 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de charbon et de produits du charbon du 15 juillet 2014<sup>7</sup>, tel que modifié par le Règlement n° 49/2014 du Ministère du commerce modifiant le Règlement n° 39/2014 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de charbon et de produits du charbon, le Règlement n° 52/2018 du Ministère du commerce modifiant le Règlement n° 39/2014 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de charbon et de produits du charbon et le Règlement n° 95/2018 du Ministère du commerce modifiant le Règlement n° 39/2014 du Ministère du commerce concernant les dispositions relatives à l'exportation de charbon et de produits du charbon du 19 septembre 2018<sup>8</sup>;
- Règlement n° 176/PMK.011/2009 du Ministre des finances concernant l'exonération de droits d'importation sur les machines, produits et matières destinés à la construction et au développement d'industries dans le cadre des contrats d'investissement du 16 novembre 2009<sup>9</sup>, tel que modifié par le Règlement n° 76/PMK.011/2012 du Ministre des finances du 21 mai 2012<sup>10</sup>;

<sup>5</sup> Disponible en anglais à l'adresse suivante:  
[http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/25000728\\_Permendag\\_No\\_01\\_Tahun\\_2017.pdf](http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/25000728_Permendag_No_01_Tahun_2017.pdf), consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>6</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
[http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/27010426\\_Permendag\\_No\\_04\\_Th\\_2018.PDF](http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/27010426_Permendag_No_04_Th_2018.PDF), consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>7</sup> Disponible en anglais à l'adresse suivante: "[www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2014/08/Permendag-39-2014\\_english-version.pdf](http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2014/08/Permendag-39-2014_english-version.pdf)", consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>8</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
<http://inatrade.kemendag.go.id/files/peraturan/240.pdf>, consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>9</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2009/176~PMK.011~2009Per.htm> et en anglais à l'adresse suivante:  
[www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494\\_176\\_PMK.011\\_2009\\_e.html](http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494_176_PMK.011_2009_e.html), consultées pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>10</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2012/76~PMK.011~2012Per.HTM> et en anglais à l'adresse suivante:  
[www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770\\_76\\_PMK.011\\_2012\\_e.html](http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770_76_PMK.011_2012_e.html), consultées pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

- Règlement n° 105/PMK.010/2016 du Ministre des finances concernant l'octroi de facilités fiscales et douanières aux sociétés des zones de développement industriel et aux sociétés des zones industrielles du 30 juin 2016<sup>11</sup>;
- tous autres instruments par lesquels l'Indonésie met en œuvre et administre les mesures en cause, y compris les lettres, circulaires et autres documents dans lesquels des demandes sont faites, des décisions sont annoncées et/ou des instructions sont données, que ce soit entre autorités indonésiennes ou pour des sociétés ou groupes de sociétés directement ou indirectement engagés dans l'exportation de matières premières pertinentes pour la production d'acier inoxydable.

La présente demande vise aussi toutes annexes, appendices, pièces jointes ou listes relatives aux instruments susmentionnés, ainsi que toutes modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre ou toutes autres mesures connexes.

### **3. Fondement juridique de la plainte**

Il apparaît que les différentes mesures en cause décrites plus haut sont incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre des accords visés, en particulier:

- l'article XI:1 du GATT de 1994, parce que, en prohibant les exportations de minerai de nickel, en exigeant que le minerai de nickel, le minerai de fer et le chrome, ainsi que le charbon et les produits du charbon fassent l'objet d'activités de transformation spécifiques avant d'être exportés, en exigeant que certaines quantités de nickel et de charbon soient vendues sur le marché intérieur avant exportation et en imposant certaines prescriptions en matière de licences d'exportation pour le minerai de nickel, les déchets et débris de métaux, ainsi que le charbon et le coke, l'Indonésie impose des mesures qui restreignent les exportations de matières premières pertinentes pour la production d'acier inoxydable;
- l'article 3.1 b) de l'Accord SMC, parce que le régime spécifique d'exonération de droits d'importation mis en place par l'Indonésie dans le contexte de la promotion du développement de l'industrie et de l'investissement et/ou de la promotion du développement économique dans certaines régions du pays (les "zones de développement industriel" ou WPI) accorde une période d'exonération de droits additionnelle (prolongée) qui est subordonnée à l'utilisation de machines, d'installations, d'appareils ou d'ustensiles produits localement; ce soutien additionnel représente l'octroi d'une subvention au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC, et subordonner cette subvention à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés contrevient à l'article 3.1 b) de l'Accord SMC; et
- l'article X:1 du GATT de 1994, parce que l'Indonésie n'a pas publié toutes les mesures d'application générale liées au fonctionnement des restrictions à l'exportation et à la délivrance des licences d'exportation dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance.

Il apparaît que les différentes mesures concernant les matières premières nécessaires à la production d'acier inoxydable indiquées dans la présente demande annulent ou compromettent les avantages résultant pour l'Union européenne directement ou indirectement des accords visés.

L'Union européenne se réserve le droit d'évoquer, au cours des consultations, des mesures et des allégations additionnelles concernant les questions susmentionnées au titre d'autres dispositions des accords visés.

---

<sup>11</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2016/105~PMK.010~2016Per.pdf>, consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

**ANNEXE****EXPOSÉ DES ÉLÉMENTS DE PREUVE DISPONIBLES**

Aux fins de l'article 4.2 de l'Accord SMC, l'Union européenne indique ci-après les éléments de preuve dont elle dispose à l'heure actuelle au sujet de l'existence et de la nature des subventions visées par la présente demande de consultations. Elle se réserve le droit de compléter ou de modifier la présente liste ultérieurement, si nécessaire:

- Règlement n° 176/PMK.011/2009 du Ministre des finances concernant l'exonération de droits d'importation sur les machines, produits et matières destinés à la construction et au développement d'industries dans le cadre des contrats d'investissement du 16 novembre 2009<sup>12</sup>, tel que modifié par le Règlement n° 76/PMK.011/2012 du Ministre des finances du 21 mai 2012<sup>13</sup>;
- Règlement n° 105/PMK.010/2016 du Ministre des finances concernant l'octroi de facilités fiscales et douanières aux sociétés des zones de développement industriel et aux sociétés des zones industrielles du 30 juin 2016<sup>14</sup>; et
- tous autres instruments par lesquels l'Indonésie met en œuvre et administre les mesures en cause, y compris les lettres, circulaires et autres documents dans lesquels des demandes sont faites, des décisions sont annoncées et/ou des instructions sont données; que ce soit entre autorités indonésiennes ou pour des sociétés ou groupes de sociétés bénéficiant directement ou indirectement des exonérations de droits d'importation pour la "construction" ou le "développement" d'une industrie subordonnées à l'utilisation de produits et équipements nationaux.

---

---

<sup>12</sup> Disponible en anglais à l'adresse suivante:  
[http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494\\_176\\_PMK.011\\_2009\\_e.html](http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494_176_PMK.011_2009_e.html), consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>13</sup> Disponible en anglais à l'adresse suivante:  
[http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770\\_76\\_PMK.011\\_2012\\_e.html](http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770_76_PMK.011_2012_e.html), consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.

<sup>14</sup> Disponible en indonésien à l'adresse suivante:  
<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2016/105~PMK.010~2016Per.pdf>, consultée pour la dernière fois le 19 novembre 2019.