



Bruxelles, le 10.4.2013
COM(2013) 191 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**relative à la
modernisation des instruments de défense commerciale
Adapter les instruments de défense commerciale aux besoins actuels de l'économie
européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relative à la modernisation des instruments de défense commerciale **Adapter les instruments de défense commerciale aux besoins actuels de l'économie européenne**

1. INTRODUCTION

1.1. Le besoin de modernisation

L'Union européenne est l'une des principales puissances commerciales au niveau mondial et elle bénéficie grandement du libre-échange et de l'ouverture des marchés mondiaux. Dans certaines circonstances, cependant, les pratiques inéquitables de certains partenaires commerciaux et exportateurs de pays tiers peuvent être préjudiciables aux industries basées dans l'UE. C'est pourquoi les instruments de défense commerciale (IDC) sont un outil important de la politique commerciale de l'UE au sens large. Ils sont souvent les seuls moyens que les sociétés peuvent invoquer pour réagir à des pratiques commerciales internationales inéquitables. Dans le même temps, l'application des instruments de défense commerciale peut avoir un impact sur les utilisateurs et les consommateurs. L'UE applique, dans l'administration de ces instruments qui ont été promulgués en 1995, des normes très élevées, souvent plus élevées que celles requises par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et que celles appliquées par de nombreux autres utilisateurs.

Toutefois, l'environnement économique change continuellement et il est nécessaire d'examiner périodiquement si ces changements nécessitent un ajustement des IDC.

Les règles des IDC de l'UE sont restées largement inchangées pendant plus de 15 ans. La dernière révision importante des IDC de l'UE a eu lieu en 1995 afin d'appliquer les conclusions des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Depuis lors, le seul changement législatif significatif a été celui adopté en 2004, lorsque le processus décisionnel au Conseil a été modifié (majorité simple pour rejeter une proposition de la Commission au lieu d'une majorité simple pour l'approuver).

En 2006/2007, une réforme – le «livre vert» – a été lancée et a montré qu'il existait une grande divergence de vues sur la question. Par la suite, le commissaire De Gucht a indiqué, lors de son audition devant la commission INTA du Parlement européen en janvier 2010, qu'il considérait que les IDC devaient être révisés après la conclusion des négociations commerciales de Doha menées sous les auspices de l'OMC. Ces discussions ont abouti à une impasse.

Dans ce contexte, la Commission a décidé de revisiter le fonctionnement des IDC de l'UE en vue de les actualiser, mais également dans la perspective que le cadre multilatéral de l'OMC ne changerait pas dans un futur prévisible. La présente communication expose les propositions et changements que la Commission préconise pour moderniser les instruments conformément à l'objectif du traité de contribuer à un commerce libre et équitable (article 3, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne).

Le principe directeur du paquet proposé est que les IDC de l'UE devraient être améliorés **de manière pragmatique et équilibrée** au bénéfice de toutes les parties prenantes. Les producteurs, les importateurs et les utilisateurs, qu'il s'agisse de grandes sociétés ou de petites et moyennes entreprises, devraient disposer d'instruments simples à utiliser et efficaces qui

répondent aux défis d'aujourd'hui lorsqu'ils sont confrontés à des pratiques commerciales inéquitables ou à la perspective de mesures IDC. La Commission a identifié 6 grands domaines nécessitant des modifications des règles actuelles afin de répondre aux changements dans l'environnement économique.

Les propositions tiennent compte de la consultation publique sur la modernisation des instruments de défense commerciale (ouverte du 3 avril au 3 juillet 2012)¹, de la vaste expérience de la Commission dans l'administration quotidienne de ces instruments et d'une étude d'évaluation indépendante, publiée en mars 2012².

1.2. Le cadre juridique

Le système de défense commerciale de l'UE est basé sur les règles de l'OMC, qui permettent à ses membres de réagir aux pratiques commerciales inéquitables de pays exportateurs et de rétablir des conditions d'équité. Les mesures antidumping, IDC le plus fréquemment utilisé (les autres étant les instruments antisubventions et de sauvegarde), visent les importations d'un produit depuis un pays hors-UE, vendues à des prix inférieurs à la valeur normale³, si elles portent préjudice à l'industrie de l'UE. L'instrument antisubventions traite des importations subventionnées⁴.

Dans de tels cas, l'industrie de l'UE affectée peut déposer plainte auprès de la Commission en apportant des preuves de la pratique inéquitable et du préjudice qu'elle a causé. Si la plainte est accompagnée de preuves suffisantes, une enquête est ouverte; celle-ci dure environ 15 mois dans le cas d'un dumping (13 mois dans le cas de subventions) et toutes les parties concernées (producteurs de l'Union, exportateurs, importateurs, utilisateurs du produit et organisations représentatives des consommateurs) sont invitées à y participer. Si l'enquête confirme les allégations contenues dans la plainte, un droit antidumping ou antisubventions est institué. Les mesures restent normalement en vigueur pendant 5 ans, mais elles peuvent faire l'objet de réexamens au cours de cette période et être reconduites si nécessaire.

L'instrument de sauvegarde est le troisième IDC et n'est pas concerné par la présente initiative, en grande partie parce que l'UE l'a très rarement utilisé.

Les «éléments OMC+» du système de l'UE, en particulier la règle du droit moindre et le critère de l'intérêt de l'Union, garantissent une application proportionnée et équilibrée de ces instruments. Le but de la présente initiative est de maintenir ces normes élevées, mais de les adapter et de les améliorer si nécessaire.

De nombreuses parties prenantes ont exprimé le souhait que la Commission raccourcisse les enquêtes antidumping/antisubventions. D'une manière générale, la Commission s'efforcera de réduire de deux mois le temps nécessaire pour décider de l'institution de mesures provisoires dans les affaires antidumping/antisubventions.

2. LES PROPOSITIONS

¹ Résultats de la consultation publique sur la modernisation des instruments de défense commerciale de l'UE:

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI>.

² Évaluation indépendante des instruments de défense commerciale: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

³ La valeur normale est habituellement basée sur les prix payés ou à payer, dans le cadre d'opérations commerciales normales, par des clients indépendants dans le pays exportateur ou sur le coût de production total majoré d'un profit raisonnable.

⁴ Les subventions sont des contributions financières des pouvoirs publics ou de tout organisme public qui confèrent un avantage à un bénéficiaire (article 1^{er} de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires).

Cette partie de la Communication décrit les propositions de la Commission pour moderniser les IDC de l'UE. Pour chaque proposition, il est spécifié si un changement législatif est requis ou non. En fait, un nombre important de ces propositions nécessite un changement des règlements de base antidumping (AD) et antisubventions (AS)⁵. Les changements législatifs proposés sont exposés en détail dans un projet de règlement que la Commission soumet au Conseil et au Parlement pour adoption dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Les propositions comprennent également des projets de lignes directrices concernant quatre éléments importants des IDC de l'UE. Les projets de lignes directrices seront publiés en même temps que la présente communication, sous la forme de documents de travail de la Commission pour consultation publique, avant d'être adoptés par la Commission. En adoptant ces lignes directrices, la Commission exerce le pouvoir discrétionnaire dont elle jouit et a besoin pour appliquer les IDC de l'UE à des produits concrets.

2.1. Transparence et prédictibilité accrues

La transparence dans la mise en œuvre des IDC revêt une grande importance et l'amélioration permanente de la transparence dans les procédures IDC est une priorité. Différents éléments conçus pour améliorer la transparence des procédures et la prédictibilité pour toutes les parties concernées sont proposés afin de tenir compte des préoccupations exprimées par les parties prenantes.

2.1.1. Pré-divulgaration des mesures antidumping et antisubventions provisoires

Les parties prenantes ont souvent exprimé le souhait de pouvoir présenter à l'avance des commentaires sur la base utilisée pour l'institution de droits antidumping et antisubventions provisoires. Elles considèrent que cette possibilité contribuerait, par exemple, à éliminer des erreurs, des fautes de calcul, etc., qui, dans le système actuel, ne sont éliminées qu'au stade des mesures définitives. Plus fondamentalement, les parties prenantes font valoir qu'elles ne savent pas si et comment leur entreprise sera affectée par des mesures provisoires, parce qu'elles ne connaissent pas le niveau auquel les droits pourraient être institués.

Afin d'améliorer la transparence dans les procédures antidumping et antisubventions, il est proposé de fournir aux parties intéressées une pré-divulgaration, de portée limitée, deux semaines avant l'institution des mesures provisoires. Cela éviterait que les parties soient prises par surprise par l'institution de mesures provisoires, sans causer de danger significatif de stockage d'importations, parce qu'aujourd'hui déjà, les opérateurs économiques connaissent normalement les délais du processus décisionnel de l'UE et savent quand la publication de mesures provisoires a lieu. Les durées actuelles des enquêtes ne seraient pas affectées.

La pré-divulgaration de portée limitée comprendrait i) un résumé des mesures proposées et ii) les calculs des marges de dumping et de préjudice pour, respectivement, chaque exportateur ayant coopéré et l'industrie de l'Union. Afin de respecter les délais d'une enquête, les parties se verraient accorder un délai relativement court, c'est-à-dire trois jours ouvrables, pour formuler des commentaires limités aux calculs. La divulgation complète des mesures provisoires, qui déclenche, à son tour, la possibilité de formuler des commentaires détaillés sur tous les aspects de ces mesures, continuerait de se faire, comme dans le système actuel, au moment de l'institution⁶. Ainsi, les erreurs de calcul pourraient être corrigées avant

⁵ Règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO L 343 du 22.12.2009, p. 51) et règlement (CE) n° 597/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO L 188 du 18.7.2009, p. 93).

⁶ Article 20, paragraphe 1, du règlement de base AD / Article 30 du règlement de base AS.

l'institution des mesures provisoires, ce qui améliorerait l'exactitude des mesures, mais sans retarder le processus d'adoption.

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.1.2. Notification préalable de la non-institution de mesures provisoires

De nombreuses parties prenantes mentionnent qu'elles souhaiteraient être informées plus tôt si la Commission n'a pas l'intention d'instituer de mesures provisoires. Effectivement, les parties ne découvrent souvent qu'aucune mesure provisoire n'a été instituée qu'à l'expiration du délai de 9 mois pour l'institution de telles mesures. La notification préalable contribuerait à améliorer la transparence et la prédictibilité de l'environnement économique. En tout état de cause, si les parties étaient informées à l'avance que l'institution de mesures est envisagée (comme le suggère la présente initiative), il apparaîtrait alors raisonnable de les informer également lorsqu'il n'est pas envisagé d'instituer de mesures provisoires. Il est donc proposé d'informer les parties intéressées environ deux semaines avant le délai de 9 mois, s'il est envisagé de ne pas instituer de mesures provisoires.

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.1.3. Notification deux semaines à l'avance de l'institution de mesures provisoires antidumping/antisubventions

Les importateurs se plaignent souvent de ce que des marchandises déjà en transit au moment de l'institution de mesures provisoires deviennent assujetties à ces mesures lors de dédouanement. Étant donné que, comme mentionné ci-dessus, il est proposé de rendre les informations sur l'institution proposée de mesures provisoires accessibles aux parties intéressées (environ deux semaines avant l'institution), il est également proposé de ne pas instituer de mesures au cours d'une période de deux semaines après la pré-divulgation. Ces deux semaines augmenteraient la prédictibilité pour toutes les parties et donneraient aux importateurs davantage de souplesse pour traiter les expéditions déjà en transit tout en respectant pleinement les limites de temps. Comme indiqué à la section 2.1.1, une période de deux semaines ne porterait pas atteinte à l'efficacité des mesures provisoires, d'autant plus que le moment de l'institution des mesures provisoires est généralement bien connu. Le droit des États membres de demander l'institution immédiate de mesures provisoires conformément à l'article 7, paragraphe 5, et à l'article 12, paragraphe 4, respectivement, des règlements de base AD et AS n'est pas affecté par cette proposition.

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.1.4. Lignes directrices

Les sociétés impliquées dans les enquêtes DC ignorent souvent les aspects très techniques des enquêtes. Il est cependant dans l'intérêt de toutes les parties que ces aspects soient bien connus et que les informations pertinentes soient aisément accessibles. Dans ce souci, il est proposé de publier des lignes directrices concernant quatre éléments fondamentaux d'une enquête, c'est-à-dire le calcul de la marge de préjudice, le choix du pays analogue dans les enquêtes portant sur des importations de pays n'ayant pas une économie de marché, le critère de l'intérêt de l'Union, ainsi que la durée des mesures et les réexamens au titre de l'expiration des mesures.

Les projets de lignes directrices se basent sur l'expérience de la Commission. Celle-ci procédera à une consultation publique sur les projets de lignes directrices avant de les adopter.

2.2. Comment réagir aux menaces de rétorsion

2.2.1. Ouverture d'office d'enquêtes en cas de menaces de rétorsion

La consultation publique a confirmé qu'il existait un problème de rétorsion contre certains producteurs de l'UE qui ont l'intention de déposer une plainte demandant l'ouverture d'enquêtes antidumping ou antisubventions. En conséquence, les producteurs de l'UE sont souvent réticents à déposer une plainte ou enclins à se retirer d'une enquête et peuvent ainsi être empêchés d'exercer leurs droits au titre de la législation de l'UE et de l'OMC.

Un tiers des répondants a signalé avoir fait l'objet de rétorsions dans le passé. La rétorsion comprend toute menace contre les intérêts économiques que l'industrie de l'UE peut avoir dans le pays exportateur. Ces menaces peuvent prendre de nombreuses formes, par exemple des menaces contre la production, les activités de vente et les investissements, la création d'obstacles administratifs, etc. Les menaces contre des clients ou des fournisseurs de l'industrie de l'Union sont également pertinentes.

De l'expérience de la Commission, ces menaces se font de plus en plus nombreuses. C'est pourquoi des IDC actualisés doivent fournir des mécanismes afin d'au moins atténuer la pression résultant des menaces de rétorsion.

La voie proposée est que la Commission ouvre, lorsque cela est possible, une enquête d'office dans le cas où des producteurs de l'Union sont exposés à des menaces de rétorsion et s'il existe des éléments de preuve suffisants à première vue d'un dumping ou de subventions préjudiciables.

La preuve requise à l'ouverture d'un dossier d'office doit être de même nature que celle requise pour l'ouverture d'une enquête à la suite d'une demande introduite par l'industrie de l'UE conformément à l'article 5 et à l'article 10 des règlements de base AD et AS, respectivement.

Les producteurs de l'Union qui envisagent de déposer une plainte AD ou AS seront encouragés à prendre contact avec la Commission en toute confidentialité, lorsqu'ils sont exposés à des menaces de rétorsion. Une description du type d'informations qui est normalement demandé sera publiée sur le site web de la Commission (DG Commerce).

Pour décider de l'opportunité d'ouvrir ou non une enquête d'office, la Commission se fondera sur la valeur des éléments de preuve disponibles concernant le dumping/les subventions préjudiciables. De plus, la Commission prendra également en compte les éléments de preuve disponibles permettant de déterminer si des mesures auraient des conséquences économiques disproportionnées pour l'Union dans son ensemble, au cas où l'enquête confirmerait l'existence d'un dumping ou de subventions préjudiciables.

La Commission suggère de clarifier ce point au moyen de la législation applicable.

2.2.2. Obligation de coopérer pour les producteurs de l'Union produisant le produit similaire

Selon les dispositions actuelles, les parties ne sont pas obligées de coopérer aux procédures DC. Aux fins des enquêtes ouvertes d'office par la Commission, il est proposé d'introduire une obligation de coopérer pour les producteurs de l'Union. Cette obligation est nécessaire afin d'assurer que les services de la Commission aient accès aux données nécessaires à l'enquête. L'obligation de coopérer comprend l'obligation de répondre au questionnaire qui sera envoyé aux parties au début de telles enquêtes et d'accepter des vérifications sur place des réponses au questionnaire par des fonctionnaires de la Commission.

Les coordonnées des producteurs de l'Union communiquant avec la Commission resteront confidentielles et ne seront pas divulguées dans le dossier non confidentiel conformément à l'article 6, paragraphe 7, et à l'article 11, paragraphe 7, des règlements de base AD et AS, respectivement.

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.3. Efficacité et mise en application

2.3.1. Enquêtes anticontournement d'office

Le contournement des mesures de défense commerciale est un problème qui prend de l'ampleur dans le commerce international. C'est pourquoi une surveillance améliorée des flux commerciaux par la Commission assurera la détection précoce de ces pratiques. Chaque fois que la Commission estimera que de telles pratiques semblent être en place, elle ouvrira d'office une enquête anticontournement.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

2.3.2. Non-application de la règle du droit moindre dans les affaires antisubventions et en présence de distorsions structurelles concernant les matières premières

La règle du droit moindre est un élément «OMC plus» dans les IDC de l'UE. Les règles de l'OMC autorisent l'institution de mesures antidumping et antisubventions au niveau de la marge de dumping/subvention. L'UE va au-delà de cette prescription minimale de l'OMC et institue des mesures à un niveau inférieur à la marge de dumping/subvention si ce niveau inférieur est suffisant pour éliminer le préjudice causé à l'industrie de l'Union.

Toutefois, l'application de la règle du droit moindre n'est pas appropriée dans les situations suivantes. Premièrement, les subventions accordées par les pouvoirs publics de pays tiers sont une préoccupation croissante et, à certains égards, l'avantage de l'obtention d'un droit inférieur via la règle du droit moindre peut encourager les pouvoirs publics à continuer de subventionner leurs opérateurs économiques.

Deuxièmement, les pays tiers interfèrent de plus en plus dans le commerce des matières premières en vue de conserver celles-ci sur leur territoire au bénéfice d'utilisateurs en aval. En conséquence, les producteurs de l'UE ne rivalisent pas sur un pied d'égalité avec les producteurs en aval de ces pays tiers. Il ne semble pas approprié que ces producteurs bénéficient de la règle du droit moindre au titre du système IDC de l'UE s'ils bénéficient eux-mêmes de distorsions structurelles concernant les matières premières.

La législation actuelle ne contient pas de dispositions qui décourageraient les pouvoirs publics et les opérateurs de pays tiers de s'adonner à ces pratiques. C'est pourquoi il est proposé de ne pas appliquer la règle du droit moindre:

au niveau du pays, dans les cas de subventions;

au niveau du pays, dans les cas de distorsions structurelles concernant les matières premières.

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.4. Faciliter la coopération

2.4.1. Enregistrement et collecte d'informations relatives à l'intérêt de l'Union

Les parties prenantes estiment que la coopération avec la Commission dans les enquêtes DC peut être pesante dans certains cas. C'est particulièrement vrai pour les petites et moyennes entreprises. Les principales difficultés rencontrées par les parties prenantes comprennent la charge de travail importante, les procédures lourdes et coûteuses et les délais courts. Si le degré de difficulté varie selon les parties prenantes, toutes conviennent que de nombreuses sociétés, en particulier des PME, s'abstiennent souvent de coopérer en raison de la nature technique et de la complexité des enquêtes DC.

En réponse à ces difficultés, les services de la Commission ont déjà simplifié le type d'informations demandées aux utilisateurs. De plus, il est proposé d'accorder, à l'avenir, des

délais plus longs à toutes les parties pour se faire enregistrer comme parties intéressés et répondre au questionnaire, soit 29 jours au lieu de 15 pour se faire enregistrer comme partie intéressée et 51 jours au lieu de 37 pour soumettre la réponse au questionnaire. Cette disposition s'appliquerait à la partie de l'enquête concernant l'intérêt de l'Union, mais pas à l'enquête concernant le dumping, les subventions et le préjudice. Cela devrait encourager les parties à coopérer aux enquêtes de défense commerciale et ainsi renforcer encore la qualité des conclusions qui sont à la base des décisions prises concernant les mesures, tout en respectant pleinement les délais.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

2.4.2. Simplification des procédures de restitution

Les parties prenantes ont identifié la nécessité d'améliorer la transparence également en ce qui concerne les procédures de restitution.

La Commission publiera des lignes directrices actualisées concernant les demandes de restitution au Journal officiel et sur le site web de la Commission (DG Commerce). Il est également proposé de publier, sur le site web, un aide-mémoire incluant un formulaire standard à remplir par le demandeur et le producteur ayant coopéré, une liste de tous les points de contact dans les États membres, une liste des demandes de restitution en attente et l'indication qu'une restitution a été accordée ou rejetée. Pour autant que le demandeur y ait consenti, la version non confidentielle de la décision de restitution sera également publiée sur le site web de la DG Commerce. L'industrie de l'Union concernée sera informée de la réception d'une demande de restitution. Un dossier non confidentiel contenant tous les documents non confidentiels des enquêtes en matière de restitution sera créé.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

2.4.3. Petites et moyennes entreprises

En raison principalement de leur fragmentation et de leur manque de ressources, il est souvent très difficile pour les petites et moyennes entreprises (PME) de coopérer à des procédures IDC longues et complexes. De nombreuses parties prenantes représentant différents intérêts estiment que le bureau d'assistance pour les PME doit être renforcé.

Le bureau d'assistance pour les PME sera renforcé afin qu'il puisse fournir davantage d'aide et d'informations aux PME concernées par une procédure IDC.

De plus, des séminaires spécifiques pour les PME seront organisés dans toute l'Union, en coopération avec les États membres, afin de faire connaître davantage les IDC.

La Commission examinera, en outre, les moyens de faciliter la participation des PME aux procédures IDC en collaboration avec le réseau PME de la DG Entreprises, notamment pour ce qui concerne les aspects suivants: a) formulaires standard pour les statistiques à soumettre aux fins de la représentativité et questionnaires permettant aux PME de fournir les données nécessaires de la manière la moins pesante; b) opportunité de faire coïncider la période d'enquête avec l'exercice financier, lorsque cela est possible; c) allègement proportionné des difficultés liées à la barrière des langues. Les résultats de ces travaux seront intégrés dans les lignes directrices de la Commission.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

2.5. Optimiser la pratique du réexamen

2.5.1. Remboursement des droits payés si l'enquête au titre de l'expiration des mesures est conclue sans que les mesures soient reconduites

Il est possible de procéder à des réexamens au titre de l'expiration des mesures juste avant la fin de la période de 5 ans d'applicabilité des mesures DC. Les mesures restent en vigueur dans l'attente du résultat de ces réexamens, qui durent de 12 à 15 mois. Les droits AD/AS continuent d'être perçus durant cette période et ne sont pas remboursés, même si l'enquête est terminée et que les mesures sont abrogées. Cependant, dans les cas où l'enquête a montré qu'il n'y avait pas de dumping/subventions préjudiciables, il semble injustifié de conserver les droits.

C'est pourquoi il est proposé de rembourser les droits perçus durant les enquêtes de réexamen au titre de l'expiration des mesures, si l'enquête n'aboutit pas à une reconduction des mesures. Ces remboursements seront accordés uniquement sur demande adressée aux autorités douanières nationales et ne comprendront pas d'intérêts. Bien qu'une charge administrative supplémentaire soit ainsi créée, il n'est pas raisonnable de tenir les opérateurs assujettis à des droits additionnels après l'expiration officielle de la mesure en l'absence d'éléments justifiant le renouvellement de celle-ci.

Des parties prenantes représentant les intérêts de producteurs font valoir que, comme les mesures provisoires ne sont pas instituées rétroactivement, l'industrie de l'Union continue de subir un préjudice même après l'ouverture de la procédure. Par conséquent, les droits perçus durant une enquête de réexamen au titre de l'expiration des mesures servent de compensation pour l'absence de mesures entre l'ouverture de la procédure et l'institution de mesures provisoires. Cependant, tant le droit de l'UE que celui de l'OMC ne permettent l'institution rétroactive de mesures que dans des circonstances exceptionnelles bien définies (une augmentation substantielle des importations en dumping, sur une période de temps relativement courte, qui est susceptible de miner sérieusement l'effet correctif des mesures⁷).

Cette proposition nécessite un changement législatif.

2.5.2. Réexamens au titre de l'expiration de mesures combinés avec des réexamens intermédiaires

Les mesures IDC sont instituées initialement pour une période de 5 ans, après laquelle elles peuvent être prorogées d'une nouvelle période de 5 ans à la suite d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures. Des prorogations supplémentaires peuvent être décidées à la suite d'autres réexamens au titre de l'expiration des mesures. Étant donné que les dispositions en matière de réexamens au titre de l'expiration des mesures ne permettent pas de modifier le niveau des droits, les mesures sont soit maintenues inchangées, soit abrogées. Avec le temps, la situation du marché peut avoir sensiblement évolué depuis que les mesures initiales ont été instituées (par exemple, industrie de l'Union différente, davantage d'exportateurs sur le marché, nouvelles importations d'autres sources, etc.). Lorsque les parties considèrent que tel est effectivement le cas, elles seront encouragées à demander un réexamen intermédiaire parallèlement à l'ouverture du réexamen au titre de l'expiration des mesures. Cela permettra l'adaptation du niveau de la mesure, au besoin, pour refléter plus précisément la situation différente du marché.

C'est pourquoi il est proposé que l'avis d'expiration prochaine publié environ neuf mois avant la fin de la période de 5 ans d'application des mesures, conformément à l'article 11, paragraphe 2, et à l'article 18, paragraphe 4, des règlements de base AD et AS, respectivement, attire l'attention sur cette possibilité. En outre, un rappel pourrait être publié sur le site web de la DG Commerce à l'attention de toutes les parties concernées.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

⁷ Article 10, paragraphe 4, du règlement de base AD / Article 16, paragraphe 4, du règlement de base AS.

2.5.3. Ouverture systématique de réexamens intermédiaires dans le cas où un comportement anticoncurrentiel de producteurs de l'Union a été constaté

S'il est vrai que l'objet et la base juridique des IDC et du droit à la concurrence de l'UE sont différentes, une attitude anticoncurrentielle peut fausser les constatations du préjudice. Ainsi, des sociétés faisant partie d'un cartel auront des prix de vente plus élevés que dans des conditions concurrentielles normales. Cela influence, à son tour, l'analyse des prix, qui est une composante essentielle de l'examen du préjudice conformément à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 8, paragraphe 3, des règlements de base AD et AS, respectivement.

À l'avenir, la Commission ouvrira systématiquement un réexamen intermédiaire des mesures AD/AS en vigueur, lorsqu'elle a observé que des producteurs de l'Union ont adopté un comportement anticoncurrentiel. Cela s'appliquera uniquement en cas de chevauchement du produit concerné et des périodes de temps. Le réexamen intermédiaire analysera si et à quel degré les mesures antidumping et antisubventions existantes sont affectées par un tel comportement anticoncurrentiel.

Cette proposition ne nécessite pas de changement législatif.

2.6. Codification

Les changements législatifs suggérés ci-après, qui sont de nature technique, sont proposés afin d'aligner la législation de l'UE sur la pratique ou les évolutions actuelles et sur la jurisprudence récente. La plupart de ces changements ont également été recommandés dans l'évaluation récente des IDC de l'UE⁸.

2.6.1. Enregistrement d'office des importations

L'article 14, paragraphe 5, du règlement de base AD et l'article 24, paragraphe 5, du règlement de base AS offrent la possibilité d'enregistrer les importations dans le contexte d'une enquête. Le but de l'enregistrement est de faciliter l'application rétroactive des droits, si nécessaire. Cette disposition est habituellement appliquée dans des circonstances limitées (par exemple, réexamens au titre de nouvel exportateur, réexamens anticontournement). Les textes actuels de l'article 14, paragraphe 5, et de l'article 24, paragraphe 5, prévoient l'enregistrement à la suite d'une demande de l'industrie de l'Union. Si l'enregistrement est également possible sur initiative propre de la Commission, cela devrait, par souci de clarté, également être indiqué dans la législation. Cette modification n'étendrait pas les domaines dans lesquels l'enregistrement peut être utilisé aujourd'hui.

2.6.2. Mise à jour de l'article 11, paragraphe 9, du règlement de base AD et de l'article 22, paragraphe 4, du règlement de base AS

L'article 11, paragraphe 9, dispose: *«Dans toutes les enquêtes de réexamen ou de remboursement effectuées en vertu du présent article, la Commission applique, dans la mesure où les circonstances n'ont pas changé, la même méthode que dans l'enquête ayant abouti à l'imposition du droit, compte tenu des dispositions de l'article 2, et en particulier de ses paragraphes 11 et 12, et des dispositions de l'article 17.»* L'application de cette disposition dans la pratique a créé une incertitude, en particulier concernant ce qui constitue un changement de circonstances. En outre, elle a parfois conduit à perpétuer l'utilisation de méthodologies clairement dépassées, qui ne sont plus appliquées dans d'autres cas plus récents. L'article 22, paragraphe 4, du règlement de base AS contient des règles similaires.

⁸ Évaluation indépendante des instruments de défense commerciale: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

Aussi, pour assurer une plus grande cohérence horizontale, il convient de supprimer ces deux dispositions.

- 2.6.3. Assurer que les producteurs-exportateurs ayant une marge de dumping nulle ou de minimis dans une enquête initiale (par opposition à une enquête de réexamen) ne fassent pas l'objet d'un réexamen

L'article 9, paragraphe 3, du règlement de base AD dispose, notamment, que les producteurs-exportateurs individuels ayant une marge de dumping inférieure à 2 % ne doivent pas être soumis à un droit AD, mais qu'ils «*restent soumis à la procédure et peuvent faire l'objet d'une nouvelle enquête lors de tout réexamen ultérieur effectué pour le pays concerné en vertu de l'article 11*». Lors du règlement d'un différend à l'OMC entre les États-Unis et le Mexique⁹, l'Organe d'appel de l'OMC a jugé que les exportateurs dont la marge de dumping était inférieure à 2 % dans une enquête initiale ne devaient plus être soumis à aucune enquête de réexamen ultérieure, car cela reviendrait à une violation de l'article 5, paragraphe 8, de l'Accord AD de l'OMC. C'est pourquoi l'article 9, paragraphe 3, sera modifié pour refléter cette décision. Au lieu d'inclure les sociétés concernées dans les réexamens, celles-ci pourront faire l'objet de nouvelles enquêtes conformément à l'article 5 du règlement de base AD.

L'article 14, paragraphe 5, du règlement de base AS sera également modifié de la même façon.

- 2.6.4. Prévoir la possibilité d'exemptions également pour les parties liées, si elles ne sont pas impliquées dans des pratiques de contournement

Le but de l'article 13, paragraphe 4, du règlement de base AD est d'assurer que les sociétés faisant l'objet d'enquêtes anticontournement soient exemptées de toute mesure anticontournement, si elles peuvent démontrer qu'elles ne s'adonnent pas à des pratiques de contournement. Cependant, le texte ne prévoit pas explicitement l'exemption de parties qui ne s'adonnent pas à des pratiques de contournement, mais sont liées à des producteurs faisant l'objet des mesures existantes. C'est pourquoi il est proposé de changer les dispositions de l'article 13, paragraphe 4, et de l'article 23, paragraphe 6, des règlements de base AD et AS afin de clarifier les textes à cet égard.

- 2.6.5. Clarifier la définition d'une «proportion majeure» de l'industrie de l'Union

Une enquête AD ou AS ne peut être ouverte que si les plaignants représentent une «proportion majeure» de l'industrie de l'Union, c'est-à-dire que les producteurs doivent représenter au moins 25 % de la production totale du produit concerné dans l'UE.

Les règlements de base prévoient le maintien du même seuil également pour l'analyse du préjudice. Cependant, suivant une décision de règlement d'un différend à l'OMC en 2011¹⁰, aux fins de démontrer le préjudice, une «proportion majeure» durant l'enquête ne signifie pas automatiquement le seuil de 25 % utilisé pour l'ouverture d'une enquête¹¹. Cet aspect doit être établi au cas par cas.

⁹ Rapport de l'Organe d'appel WT/DS295/AB/R du 29.11.2005, Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz – plainte concernant le riz.

¹⁰ DS397 du 15 juillet 2011 Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine.

¹¹ Des enquêtes basées sur une plainte de l'industrie ne peuvent pas être ouvertes si les plaignants n'atteignent pas le seuil d'ouverture de 25 % (voir article 5, paragraphe 4, du règlement de base AD et article 10, paragraphe 6, du règlement de base AS: aucune enquête ne sera ouverte lorsque «les producteurs de l'Union soutenant expressément la plainte représentent moins de 25 % de la production totale du produit similaire produit par l'industrie de l'Union»). L'article 4, paragraphe 1, du règlement de

C'est pourquoi, afin de se conformer à cette décision, il convient de supprimer la référence à l'article 5, paragraphe 4, contenue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base AD. De même, il convient de supprimer la référence à l'article 10, paragraphe 8, contenue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement de base AS.

2.6.6. Les dispositions relatives à l'échantillonnage devraient se référer aux producteurs de l'Union et non aux plaignants, sauf pour le critère de représentativité

Dans les cas où un grand nombre de producteurs, d'exportateurs ou d'importateurs coopèrent à une enquête, il est permis de recourir à un échantillonnage. La pratique actuelle de la DG Commerce, qui est également celle prescrite par le droit de l'OMC, est de sélectionner un échantillon de tous les producteurs de l'Union et non seulement des plaignants (ce qui correspond à ce qui est indiqué effectivement dans les règlements de base¹²).

C'est pourquoi la référence aux plaignants dans les dispositions mentionnées à la note 12 sera remplacée par une référence aux producteurs de l'Union afin de refléter cette pratique.

2.6.7. Préciser que l'enquête portant sur l'intérêt de l'Union couvre tous les producteurs de l'Union et non seulement les plaignants

Bien que les règlements de base ne fassent spécifiquement référence qu'aux «plaignants», des informations aux fins de l'analyse de l'intérêt de l'Union sont, en pratique, acceptées non seulement des plaignants, mais également d'autres producteurs de l'Union¹³.

Cela est conforme au principe, et à la pratique de longue date, que les effets probables de l'institution ou non de mesures devraient être examinés pour tous les différents types d'opérateurs économiques dans l'UE. C'est pourquoi la référence aux plaignants dans les dispositions mentionnées à la note 13 sera remplacée par une référence aux producteurs de l'Union afin de refléter cette pratique.

base AD stipule en outre: «Aux fins du présent règlement, on entend par "industrie de l'Union" l'ensemble des producteurs de produits similaires de l'Union ou ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure au sens de l'article 5, paragraphe 4, de la production totale de ces produits dans l'Union (...)» (soulignement ajouté). L'article 9, paragraphe 1, du règlement de base AS contient un texte similaire. Cependant, l'Organe d'appel, dans l'affaire DS397 du 15 juillet 2011 *Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine*, a jugé que la référence à une proportion majeure à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base AD dans le contexte de l'enquête ne peut être automatiquement assimilée au seuil minimum de 25 % indiqué à l'article 5, paragraphe 4, du règlement de base AD, qui se réfère à l'ouverture d'une procédure. Aussi, l'Organe d'appel a rejeté la liaison entre les deux articles. Il en va de même, par implication, pour l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 6 du règlement AS de base.

¹² L'article 17 du règlement de base AD et l'article 27 du règlement de base AS autorisent le recours à l'échantillonnage dans les enquêtes AD/AS. Les deux règlements disposent que l'échantillonnage est effectué «[d]ans les cas où le nombre de plaignants, d'exportateurs ou d'importateurs, de types de produits ou d'opérations est important (...)» (soulignement ajouté).

¹³ Des informations pour les besoins de l'analyse de l'intérêt de l'Union sont acceptées non seulement des plaignants, mais également d'autres producteurs de l'Union. Cependant, l'article 21, paragraphe 2, du règlement de base AD et l'article 31, paragraphe 2, du règlement de base AS disposent ce qui suit: «Afin que les autorités disposent d'une base fiable leur permettant de prendre en compte tous les points de vue et tous les renseignements lorsqu'elles statuent sur la question de savoir si l'institution de mesures est dans l'intérêt de la Communauté, les plaignants, les importateurs ainsi que leurs associations représentatives et les organisations représentatives des utilisateurs et des consommateurs peuvent (...) se faire connaître et fournir des informations à la Commission» (soulignement ajouté). Les dispositions citées ci-dessus ne reflètent pas la pratique actuelle de la DG Commerce, car elles laisseraient non prise en compte la situation des producteurs de l'Union qui ne font pas partie des plaignants.

3. CONCLUSION

Une mise à jour de la législation et des procédures est appropriée, de manière à fournir aux parties prenantes des outils modernes pour faire face aux changements dans l'environnement où ils opèrent.

Les propositions énoncées dans le présent document visent à moderniser le système DC actuel. Elles abordent des problèmes réels et proposent des solutions pratiques. Les différents éléments prennent en compte des préoccupations de parties prenantes représentant, d'une part, les intérêts des producteurs et, d'autre part, les intérêts des importateurs et des consommateurs. Un certain nombre de ces propositions, en particulier celles relatives à la transparence, seront bénéfiques pour l'ensemble des parties concernées. Certaines propositions sont plus bénéfiques aux producteurs, alors que d'autres sont plus bénéfiques aux importateurs et aux consommateurs. Par exemple, une approche plus offensive face aux menaces de rétorsion et aux pratiques commerciales frauduleuses ou créant des distorsions structurelles renforcera notre système et contribuera à maintenir la production et l'emploi dans l'UE. Davantage de prédictibilité concernant les mesures provisoires et une pratique de réexamen optimisée aideront les importateurs et satisferont mieux les intérêts des consommateurs. La Commission est convaincue que, pris globalement, le paquet est équilibré. Nous sommes confiants que, grâce à cette modernisation, les instruments de défense commerciale de l'UE resteront une référence au niveau international et constitueront, notamment, une source d'inspiration pour la réforme souhaitable des règles de l'OMC sur la question.

4. CALENDRIER

Avril 2013:

- Adoption par la Commission de la présente communication et de la proposition législative. Après adoption, la proposition législative suivra la procédure législative ordinaire au Conseil et au Parlement dans le courant de 2013/14.
- Lancement de la consultation publique sur les projets de lignes directrices.

Juillet 2013:

- Fin de la consultation publique sur les projets de lignes directrices.

Été 2013:

- Analyse des réponses à la consultation publique.

Les changements de pratique proposés dans la présente communication qui ne sont pas affectés par les changements législatifs ou les lignes directrices seront apportés graduellement au cours des mois qui suivent.