

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/138
17 juillet 2003

(03-3866)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

PROPOSITIONS VISANT À RÉDUIRE LE COÛT DES PROCÉDURES ANTIDUMPING

Communication des Communautés européennes et du Japon

La Délégation permanente de la Commission européenne et la Mission permanente du Japon ont fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 15 juillet 2003.

Par cette communication, les CE et le Japon invitent les Membres à réfléchir aux possibilités de réduire le coût des enquêtes en matière de droits antidumping et de droits compensateurs sans nuire à la qualité et au caractère approfondi de ces enquêtes.

Ce document développe certaines des idées exposées par les CE dans leur première communication (TN/RL/W/13).

On considère qu'il y a des domaines où l'adoption de nouvelles règles et de nouveaux arrangements "judicieux" pourrait entraîner une réduction sensible de la charge qu'une enquête impose aux parties (exportateurs, importateurs et branche de production nationale) et aux autorités chargées de l'enquête elles-mêmes. Cela profiterait en particulier aux parties dans les pays en développement qui disposent de ressources limitées.

De plus, il ne faudrait pas perdre de vue ce qui suit. Tout producteur-exportateur confronté à la perspective d'une enquête en matière de droits antidumping ou de droits compensateurs mettra en balance les coûts afférents à la coopération à l'enquête et les avantages escomptés liés à une présence continue sur le marché d'exportation en question. En particulier, les producteurs-exportateurs qui expédient vers ce marché des quantités relativement faibles seront dissuadés de coopérer si cela a un coût élevé simplement parce qu'il se peut que cela "n'en vaille pas la peine".

Une autre remarque semble s'imposer. De nouvelles règles empêchant les abus réduiront automatiquement la charge imposée aux parties et le coût des enquêtes, mais cette question d'ordre général n'est pas abordée dans la présente communication. Ses coauteurs souhaitent plutôt présenter dans ce document plusieurs exemples de mesures ayant véritablement, c'est-à-dire en tant que telles, un effet de réduction des coûts. À cette fin, ils indiquent les phases d'une enquête où il est possible de faire des économies en recourant à des règles et à des arrangements adéquats.

Ce document se réfère uniquement à l'Accord antidumping mais, dans la pratique, toutes les idées qui y sont exposées s'appliquent *mutatis mutandis* aux investigations et mesures en matière de droits compensateurs.

Les coauteurs considèrent que les éléments suivants sont générateurs de coûts dans les enquêtes antidumping: prescriptions disproportionnées en matière de renseignements, imposées par les autorités chargées de l'enquête (en particulier, questionnaires inutilement longs), règles de procédure inadéquates, manque de clarté des règles de fond, et règles de fond conférant aux autorités chargées de l'enquête un trop grand pouvoir discrétionnaire. Sur cette base, il est possible de réduire les coûts en normalisant les procédures et les documents (voir *infra* A), en adoptant des règles de procédure spécifiques (voir *infra* B) et en établissant des règles de fond plus opérationnelles pour les domaines clés de l'Accord antidumping (voir *infra* C). De toute évidence, les idées exposées ci-après ne constituent en aucune façon une liste exhaustive des arrangements permettant de réduire les coûts.

Les propositions présentées dans ce document sont sans préjudice des positions prises antérieurement par les coauteurs dans le cadre du Groupe de négociation sur les règles.

A. PROCÉDURES ET DOCUMENTS NORMALISÉS

1. Questionnaires types

Répondre à un questionnaire constitue une charge considérable, quoique nécessaire, pour les parties concernées.

Les questionnaires sont rédigés afin de recueillir les renseignements nécessaires pour déterminer s'il existe un dumping causant un dommage. Du fait de l'évolution des accords antidumping depuis les Codes issus des Négociations Kennedy et du Tokyo Round jusqu'à l'Accord antidumping de 1994, la méthode employée pour établir les déterminations pertinentes est devenue de plus en plus fine et élaborée. De plus, les nombreuses constatations formulées par des groupes spéciaux et par l'Organe d'appel ont éclairé considérablement les dispositions de l'Accord antidumping. En conséquence, la méthode appliquée aujourd'hui par les autorités chargées des enquêtes est à peu près la même dans tous les pays.

L'aspiration compréhensible à la perfection peut parfois amener à recueillir une quantité excessive de données et de renseignements, ce qui représente souvent une tâche trop lourde pour les parties. Par rapport à il y a quelques années, les questionnaires utilisés maintenant dans de nombreux pays sont plus longs qu'un roman. Cela entraîne directement des coûts pour les parties concernées. Ces coûts excessifs sont liés non seulement à la préparation des réponses aux questionnaires, mais aussi aux étapes ultérieures de l'enquête, telles que la préparation de la visite de vérification et la visite elle-même. Il faut réduire ces coûts, et ce d'une manière coordonnée. Il faudrait donc passer en revue les questionnaires pour s'assurer que les données demandées sont vraiment nécessaires et que l'effort à faire, pour fournir et évaluer les renseignements est proportionné aux avantages pouvant en découler du point de vue de l'exactitude des déterminations.

Les considérations ci-dessus s'appliquent également aux questionnaires destinés aux producteurs-exportateurs, aux producteurs du pays importateur et aux importateurs. Les producteurs-exportateurs sont confrontés à un problème supplémentaire: les questionnaires sont généralement rédigés dans la langue du pays importateur, laquelle n'est pas nécessairement utilisée dans le commerce international. Bien souvent, les employés du producteur-exportateur qui sont appelés à répondre à la plupart des questions posées aux exportateurs ne connaissent pas cette langue. En conséquence, les exportateurs faisant l'objet d'une enquête antidumping doivent souvent commencer par faire traduire le questionnaire, ce qui est une opération longue et coûteuse, pour savoir quels renseignements leur sont demandés.

Sur cette base, le Groupe de négociation sur les règles pourrait étudier la possibilité d'établir des questionnaires types qui devraient être utilisés par les Membres procédant à des enquêtes antidumping. Ces questionnaires présenteraient de nombreux avantages:

- Les parties n'auraient plus à faire traduire le questionnaire au début de l'enquête, ce qui leur éviterait de perdre du temps et de l'argent.
- La préparation des réponses serait facilitée car le mode de présentation serait normalisé dans le monde entier. Par exemple, il serait moins nécessaire de faire appel, pour cet aspect de l'enquête, aux services (souvent coûteux) d'un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit du pays importateur en matière de défense commerciale.
- Le travail de l'autorité du pays importateur chargée des enquêtes serait facilité (en particulier dans les pays qui ne recourent que rarement à ces instruments) car elle pourrait utiliser des modèles afin de demander les renseignements nécessaires pour établir une détermination valable. Il faudrait examiner si une assistance technique pour l'utilisation concrète des questionnaires types pourrait être fournie aux autorités chargées des enquêtes dans les pays en développement pour leur permettre de profiter au maximum de la réduction des coûts qui en résulterait.

L'utilisation de questionnaires types peut évidemment limiter la possibilité de recourir à des solutions sur mesure. Toutefois, s'il est vraiment nécessaire, dans des cas exceptionnels, d'obtenir des renseignements supplémentaires ou des renseignements présentés sous une forme particulière, on peut toujours envoyer des demandes de renseignements spécifiques.

Évidemment, le Groupe de négociation sur les règles n'est pas l'instance appropriée pour élaborer un questionnaire type. Il y a assurément d'autres instances qui pourraient s'en charger, notamment le Comité des mesures antidumping.

À cet égard, il faudrait aussi examiner s'il serait judicieux ou non d'établir des questionnaires simplifiés pour les PME, qui participent de plus en plus au commerce international. En général, les PME disposent de moins de ressources et de compétences que les grandes entreprises. C'est pourquoi les PME qui souhaitent coopérer à des enquêtes antidumping sont confrontées à des difficultés particulières qui peuvent les empêcher de le faire, surtout dans les pays en développement. Un questionnaire simplifié pourrait être un bon moyen d'alléger la charge qu'une enquête impose inévitablement aux PME.

Enfin, l'utilisation d'un questionnaire type amènerait parallèlement à clarifier certaines règles de fond ayant une incidence directe sur la quantité de données devant être fournies par les parties intéressées. À cet égard, la clarification de la notion de transactions entre parties affiliées éviterait d'imposer une charge excessive aux parties répondant au questionnaire.

2. Règles types pour les vérifications sur place

La vérification sur place est le deuxième élément d'une enquête qui est coûteux et qui prend du temps. Là encore, le Groupe de négociation sur les règles pourrait examiner si et dans quelle mesure des procédures types seraient utiles. Les dispositions de l'Annexe I de l'Accord antidumping constituent un bon point de départ pour clarifier ce point.

Ces procédures types pourraient s'appliquer à la fois pour la notification avant vérification et pour la visite de vérification elle-même. Grâce à l'adoption de telles procédures, le savoir-faire requis serait largement répandu, de sorte que les parties intéressées pourraient se préparer elles-mêmes à la visite ou du moins obtenir les renseignements nécessaires auprès des juristes et des experts comptables qui les conseillent dans leurs activités courantes. De plus, la préparation adéquate de la

vérification sur place faciliterait la tâche de l'autorité chargée de l'enquête, qui n'aurait plus à expliquer en détail la procédure à suivre et les renseignements exigés.

B. NOUVELLES RÈGLES DE PROCÉDURE AYANT UN EFFET DIRECT SUR LA RÉDUCTION DES COÛTS

1. Réduction de la durée des enquêtes

L'application de mesures antidumping doit certes être précédée par la collecte minutieuse de renseignements et par leur analyse approfondie. Les producteurs-exportateurs et la branche de production nationale du pays importateur ainsi que les utilisateurs de ce pays ont droit à une enquête approfondie et rapide car l'existence d'un dumping et/ou d'un subventionnement causant un dommage a de lourdes conséquences, de même que l'imposition de droits antidumping souvent bien supérieurs aux droits de douane ordinaires.

Néanmoins, la loi des rendements décroissants semble également s'appliquer aux enquêtes antidumping. Par suite du Cycle d'Uruguay, les enquêtes antidumping doivent être terminées dans un délai maximum de 18 mois, mais ce délai semble encore trop long. Les Membres pourraient examiner si les renseignements nécessaires pourraient être recueillis et évalués plus rapidement. Tout prolongement inutile de l'enquête mobilise inutilement des ressources et impose de ce fait un coût aux parties qui coopèrent. De plus, cela laisse toutes les parties intéressées dans l'incertitude.

En conséquence, les coauteurs recommandent d'examiner si le délai prévu à l'article 5.10 de l'Accord antidumping pourrait être sensiblement réduit. Il faudrait évidemment tenir compte du fait que des délais plus brefs imposent une plus grande discipline aux autorités chargées des enquêtes et aux parties intéressées.

2. Fixation d'un délai impératif pour les réexamens

L'article 11.4 de l'Accord antidumping ne prévoit pas un délai impératif pour les réexamens. Les arguments présentés *supra* au paragraphe B.1 valent également pour les enquêtes ouvertes aux fins du réexamen. Le Groupe de négociation sur les règles pourrait donc examiner s'il convient de fixer un délai impératif pour ces enquêtes et si ce délai pourrait être sensiblement plus court que celui qui est actuellement prévu pour les nouvelles enquêtes.

3. Pas d'obligation de faire appel à des avocats comme condition préalable pour coopérer à une enquête antidumping

Bien que des avocats puissent indéniablement aider les parties à défendre leur cause avec succès, la décision de faire appel ou non à leurs services, souvent coûteux, devrait être laissée à la partie concernée. Faute de moyens, certaines parties n'ont même pas le choix. De plus, si une partie n'exporte que de petites quantités vers le pays qui procède à une enquête antidumping et si la coopération n'est possible qu'en recourant aux services d'un avocat, celle-ci peut paraître excessivement coûteuse. Précisément pour cette raison, cette partie pourrait s'abstenir de coopérer et de défendre ses droits, ce qui ne semble pas équitable. Les Membres sont donc invités à examiner s'il faudrait clarifier l'Accord antidumping en stipulant expressément qu'il est interdit d'obliger une partie qui coopère à être représentée par un avocat.

4. Établissement de règles claires concernant les résumés non confidentiels

Dans l'Accord antidumping actuel, il n'y a pas de règles claires concernant la teneur des résumés non confidentiels des communications présentées par les parties intéressées. Les prescriptions appliquées à cet égard par les autorités chargées des enquêtes varient considérablement.

Cependant, seuls des résumés non confidentiels satisfaisants peuvent permettre aux parties ayant des intérêts opposés de défendre effectivement leurs droits. Sans de tels résumés, les parties sont "dans le noir". Autrement dit, la transparence nécessaire fait défaut. Les parties ne savent pas contre quoi elles doivent se défendre, si bien que leurs exposés, dont la préparation est souvent laborieuse et coûteuse, risquent d'être vains parce qu'ils passent à côté de la question.

On pourrait remédier à cette situation peu satisfaisante en établissant des règles claires indiquant comment établir des résumés non confidentiels. Ces règles pourraient donner des indications concernant tous les domaines dans lesquels des résumés non confidentiels doivent être présentés, y compris pour les listes transaction par transaction et les données sur les coûts de production.

Afin d'éviter l'utilisation abusive des résumés non confidentiels, on pourrait aussi envisager la possibilité d'examiner chaque résumé. Cet examen pourrait être effectué, par exemple, par une sorte de "groupe permanent d'experts", assisté par le Secrétariat de l'OMC. Cet organe aurait accès à la fois au document confidentiel et au résumé non confidentiel et serait ainsi en mesure de confirmer, sur la base de règles claires, que le résumé donne effectivement une description fidèle et aussi complète que possible du document confidentiel. Pour compléter cet examen, on pourrait aussi renforcer le rôle des mécanismes de révision judiciaire internes. Il pourrait être demandé aux Membres d'établir des règles internes permettant la révision indépendante des résumés non confidentiels, à la demande d'une partie intéressée. L'article 13 de l'Accord antidumping pourrait servir de base à cette option.

5. Amélioration des règles de divulgation

Aux termes de l'Accord antidumping actuel, les autorités chargées de l'enquête sont tenues d'"informer [...] toutes les parties intéressées des faits essentiels examinés qui constitueront le fondement de la décision d'appliquer ou non des mesures définitives".¹ Ces règles ont été interprétées comme n'imposant pas aux autorités l'obligation de communiquer également l'évaluation juridique des faits.² Cette interprétation est contestable et fort peu satisfaisante car elle ne permet pas aux parties de défendre effectivement leurs droits et, ainsi, les oblige souvent à faire inutilement des frais pour préparer leurs exposés. En fait, une fois établis, les faits doivent faire l'objet d'une évaluation qui est souvent tout aussi complexe que l'établissement des faits lui-même. De par sa nature même, une évaluation juridique ne conduit pas nécessairement à un seul résultat possible, du moins dans le domaine des droits antidumping. Par conséquent, les dispositions pertinentes de l'Accord, telles qu'elles ont été interprétées par le Groupe spécial susmentionné, obligeraient les parties à anticiper toutes les évaluations que les autorités pourraient faire et à fonder leur défense sur des hypothèses plus ou moins arbitraires quant à la ligne de conduite que les autorités pourraient adopter. Cela constitue une charge superflue et coûteuse pour les parties intéressées. Il est donc nécessaire de clarifier ce point.

De plus, de nouvelles règles de divulgation devraient viser à préciser les renseignements minimums à fournir. Cela serait certainement un avantage pour les pays en développement qui ont parfois des difficultés à appliquer des règles de procédure trop complexes.

C. LES RÈGLES RÉGISSANT LES DOMAINES CLÉS DEVRAIENT ÊTRE PLUS OPÉRATIONNELLES

L'Accord antidumping actuel établit de nombreuses règles qui ne sont pas suffisamment précises et opérationnelles. L'expérience montre que cela peut laisser aux autorités chargées des

¹ Voir l'article 6.9 de l'Accord antidumping (non souligné dans l'original).

² Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures antidumping définitives à l'importation de carreaux de sol en céramique en provenance d'Italie*, WT/DS189/R.

enquêtes un trop grand pouvoir discrétionnaire, de sorte que le résultat des enquêtes est moins prévisible. De ce fait, les efforts faits par les parties intéressées pour coopérer utilement sont souvent contrariés. Là encore, cela a des répercussions importantes sur les coûts car les parties et les autorités chargées de l'enquête dépensent inutilement leurs ressources. Dans bien des cas, les parties peuvent même en arriver à la conclusion qu'il ne vaut pas la peine de coopérer.

Le problème est particulièrement net dans le cas des réexamens pour lesquels l'Accord actuel n'énonce que des règles relativement vagues. Un cadre méthodologique clair pour les réexamens conduirait à des résultats plus prévisibles et éviterait la collecte (coûteuse) de renseignements inutiles.

Le problème se pose aussi dans le cas de l'analyse du dommage, dans toute enquête antidumping. En fait, les règles relatives à la détermination de l'existence d'un dommage (contrairement à celles qui concernent la détermination de l'existence d'un dumping) ne fixent aucun critère quantitatif. Il n'y a même pas de définition claire du volume des importations *de minimis*.

Si le dumping peut être exprimé par un simple chiffre, la constatation de l'existence d'un dommage peut avoir de nombreux aspects différents. Il devrait cependant être possible d'identifier certains scénarios pouvant généralement constituer un dommage ou une absence de dommage. En d'autres termes, il faudrait concevoir de nouvelles règles qui donneraient des indications plus précises et qui rendraient ainsi plus prévisible le résultat de toute enquête antidumping.

Il serait peut-être bon que ces règles portent principalement sur les cas extrêmes dans un "ensemble" de scénarios allant de l'absence de dommage jusqu'au dommage important. Bien que l'analyse du dommage nécessite à l'évidence une évaluation économique complexe prenant en compte de nombreuses variables, il semble utile d'examiner au moins si l'on peut établir des règles simples pour un certain nombre de cas "extrêmes" typiques. En fait, ces cas extrêmes devraient être identifiés dans tout nouvel accord antidumping et devraient être traités rapidement par l'autorité chargée de l'enquête.

À cette fin, on pourrait donner des indications plus précises pour l'application des facteurs énumérés à l'article 3.2 et 3.4 de l'Accord antidumping, en introduisant, si possible, des éléments plus quantitatifs.

Exemple: il n'y aurait pas de dommage s'il n'y a pas de sous-cotation du prix (ou de sous-cotation *de minimis*) dans les importations faisant l'objet d'un dumping et si la marge bénéficiaire de la branche de production nationale du pays importateur est supérieure à un niveau donné (par exemple, 5 pour cent).

À l'autre extrémité, on pourrait envisager le cas suivant:

Exemple: augmentation de la part de marché des importations faisant l'objet d'un dumping de plus de 10 points de pourcentage et sous-cotation du prix de plus de 10 pour cent.

Manifestement, dans le second exemple, une analyse du lien de causalité serait quand même nécessaire.
