COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2019
COM(2019) 639 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Réexamen du champ d'application du règlement (UE) nº 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Réexamen du champ d'application du règlement (UE) nº 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014

1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur le règlement (UE) nº 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 (ci-après le «règlement sur le respect des règles du commerce international»)[1], qui énonce les règles et procédures destinées à garantir l'exercice efficace et en temps utile des droits de l'Union européenne dans le cadre des accords commerciaux internationaux. Le règlement sur le respect des règles du commerce international permet à l'Union européenne de suspendre ou de supprimer des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres accords commerciaux internationaux, y compris les accords régionaux et bilatéraux, *à la suite* du règlement de différends commerciaux dans le cadre desdits accords. Il confère également à la Commission le pouvoir de rééquilibrer des obligations, conformément à l'article 8 de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes ou aux dispositions relatives aux sauvegardes d'autres accords internationaux, et de répondre à des modifications de concessions appliquées par d'autres membres de l'OMC, conformément à l'article XXVIII du GATT.

La suspension ou la suppression d'obligations peut donner lieu à des mesures de politique commerciale de l'UE arrêtées au moyen d'un acte d'exécution à la suite de la procédure d'examen. Ces mesures comprennent: i) la suspension de concessions tarifaires et l'institution de droits de douane nouveaux ou majorés; ii) l'introduction ou l'augmentation de restrictions quantitatives à l'importation de marchandises au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures; et iii) la suspension de concessions concernant des biens, des services ou des fournisseurs dans le domaine des marchés publics.

2. EXIGENCE DE REEXAMEN

À l'article 10 du règlement sur le respect des règles du commerce international, la Commission européenne a été chargée de réexaminer le champ d'application du règlement, en particulier les mesures de politique commerciale qui peuvent être adoptées, et sa mise en œuvre, et de rendre compte de ses conclusions au Parlement européen et au Conseil. À la suite de l'examen initial (article 10, paragraphe 2, du règlement), qui a eu lieu en juillet 2017, le réexamen au titre de l'article 10, paragraphe 1, du règlement était prévu pour le 18 juillet 2019.

Au moment où le réexamen a été effectué, il est apparu qu'il était nécessaire de modifier le règlement. En conséquence, le rapport sur le réexamen est à présent présenté conjointement avec une proposition législative de modification du règlement.

[1] Règlement (UE) nº 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international (JO L 189 du 27.6.2014, p. 50).

3. REEXAMEN DU CHAMP D'APPLICATION, MESURES DE POLITIQUE COMMERCIALE ET MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT SUR LE RESPECT DES REGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL

3.1. Champ d'application du règlement

L'article 3 du règlement sur le respect des règles du commerce international prévoit des situations dans lesquelles ledit règlement s'applique et l'UE a le droit d'appliquer des contre-mesures. L'UE peut appliquer celles-ci uniquement 1) à la suite d'un règlement contraignant d'un différend commercial, en faveur de l'UE, 2) aux fins de mesures de rééquilibrage de l'UE en réaction à une mesure de sauvegarde imposée par un autre pays, comme le prévoient les règles du commerce international applicables ou 3) lorsqu'un membre de l'OMC modifie ou retire ses concessions en vertu de l'article XXVIII du GATT de 1994 et qu'aucun ajustement compensatoire n'a été convenu.

3.1.1. À la suite d'un règlement contraignant d'un différend commercial en faveur de l'UE

La première situation dans laquelle le règlement sur le respect des règles du commerce international peut être appliqué est celle où une procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC ou dans le cadre d'autres accords commerciaux internationaux a donné lieu à un règlement contraignant du différend commercial et ouvre à l'UE le droit de suspendre des obligations en raison d'un défaut de mise en œuvre par la partie perdante.

Au cours de la période faisant l'objet du réexamen, aucun cas de ce type n'a été rencontré, mais, à la suite de l'adoption, en avril 2019, du rapport de l'organe d'appel sur le respect des règles dans le cadre du différend en cours à l'OMC dans l'affaire Boeing[2], qui a confirmé que les subventions accordées par les États-Unis à Boeing continuaient de causer un préjudice important à Airbus, la Commission a lancé une consultation publique[3] sur une liste préliminaire de produits en provenance des États-Unis sur lesquels l'Union pourrait prendre des mesures de rétorsion. L'arbitrage de l'OMC sur le niveau des contre-mesures est en cours. Les consultations publiques constituent la première étape vers l'institution de mesures de politique commerciale au titre du règlement sur le respect des règles du commerce international.

Comme on le sait, l'organe d'appel de l'OMC se trouve dans une situation de crise. En ce qui concerne l'OMC, la conception du règlement repose sur l'existence d'un mécanisme de règlement des différends pleinement opérationnel, y compris l'examen par l'organe d'appel de l'OMC, qui conduit à une décision finale et contraignante. Ces deux dernières années, cette garantie est de plus en plus menacée par le blocage de la nomination de nouveaux membres de l'organe d'appel. L'organe d'appel de l'OMC ne peut pas travailler sur les appels avec moins de trois membres. À la date du 11 décembre 2019, le nombre des membres de l'organe d'appel est réduit à un. Les prochains rapports du

[2] États-Unis — Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs — Deuxième plainte (DS353).

[3] Affaire Boeing devant l'OMC: l'UE publie une liste préliminaire de produits américains envisagés pour des contre-mesures; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

groupe spécial peuvent alors faire l'objet d'un recours «dans le vide», ce qui priverait les parties d'une décision définitive, contraignante et exécutoire.

Alors que l'UE a élaboré des mesures d'urgence sous la forme d'un «arrangement intérimaire», qui vise à reproduire le mécanisme d'appel de l'OMC par la voie de la procédure d'arbitrage prévue à l'article 25 du mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends, cet arrangement n'est pas automatique et l'UE n'a aucune garantie que l'autre partie y consente.

Le réexamen du champ d'application du règlement sur le respect des règles du commerce international concernant d'autres accords commerciaux internationaux a mis en évidence une autre difficulté. Une situation similaire de blocage du règlement des différends peut également survenir dans le cadre d'autres accords commerciaux, y compris régionaux et bilatéraux, lorsqu'un pays tiers ne coopère pas, si nécessaire, pour assurer le fonctionnement du mécanisme contraignant de règlement des différends. Par exemple lorsque l'autre partie ne désigne pas d'arbitre et qu'aucun mécanisme de secours ne vient remédier à cette situation, l'UE ne serait pas en mesure d'obtenir une décision contraignante qui puisse être exécutée.

Étant donné que le règlement sur le respect des règles du commerce international ne peut être utilisé qu'*à la suite* d'une décision contraignante, l'objectif du règlement, qui est de doter l'UE des instruments nécessaires pour réagir efficacement et rapidement à des mesures illégales de pays tiers et de protéger les intérêts économiques de l'UE, ne peut être atteint. Il convient de combler cette lacune et de mettre à jour le règlement afin de faire face à ces difficultés.

3.1.2. Mesures de rééquilibrage en réaction à une mesure de sauvegarde d'un pays tiers

La deuxième situation dans laquelle le règlement sur le respect des règles du commerce international peut être appliqué couvre les mesures de rééquilibrage lorsqu'un pays tiers impose une mesure de sauvegarde sans convenir avec l'UE d'une compensation.

Jusqu'à présent, le règlement a été utilisé une seule fois à cette fin, à savoir en réponse aux droits d'importation sur l'acier et l'aluminium institués par les États-Unis en 2018. L'UE a introduit des mesures de rééquilibrage sous la forme de droits supplémentaires sur un certain nombre de produits importés des États-Unis[4]. Sur le plan procédural, l'adoption de l'acte d'exécution instituant des mesures de rééquilibrage a pris au total deux mois, délai imposé par l'accord de l'OMC. Grâce au règlement sur le respect des règles du commerce international, l'UE a été en mesure de répondre rapidement aux mesures de sauvegarde prises par les États-Unis et de défendre les intérêts économiques de l'UE. On peut donc conclure que le règlement sur le respect des règles du commerce international s'est avéré très utile et a constitué un élément essentiel de la réaction de l'UE aux mesures américaines concernant l'acier et l'aluminium.

[4] Ces mesures ont été introduites par le règlement d'exécution (UE) 2018/724 de la Commission du 16 mai 2018 concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique (JO L 122 du 17.5.2018, p. 14 à 28) et le règlement d'exécution (UE) 2018/886 de la Commission du 20 juin 2018 concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2018/724 (JO L 158 du 21.6.2018, p. 5 à 18).

3.1.3. Modification de concessions au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994

La troisième situation pour l'application du règlement sur le respect des règles du commerce international est la modification, par un autre membre de l'OMC, de concessions au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994 sans avoir convenu d'une compensation avec l'UE. Au cours de la période de référence, aucun cas de ce type n'a été rencontré. Le règlement a néanmoins pu jouer un rôle dans ce domaine, étant donné que sa simple existence indique aux autres membres de l'OMC que l'UE est en mesure de faire usage de ses droits de rééquilibrage au titre de l'article XXVIII si aucune compensation n'est convenue, pour laquelle un délai strict s'applique également.

3.2. Mesures de politique commerciale et mise en œuvre à ce jour

L'article 5 du règlement sur le respect des règles du commerce international fournit une liste de contre-mesures, dites mesures de politique commerciale, qui peuvent être utilisées lorsque l'UE a le droit de réagir aux barrières commerciales de l'autre partie. La liste prévoit trois types de mesures de l'UE, à savoir: a) la suspension de concessions tarifaires et l'institution de droits de douane nouveaux ou majorés; b) l'introduction ou l'augmentation de restrictions quantitatives sur des importations ou exportations de marchandises et c) la suspension de concessions dans le domaine des marchés publics.

Le réexamen de cette partie du règlement a notamment tenu compte de l'utilisation faite jusqu'à présent du règlement sur le respect des règles du commerce international. Dans le cas des droits additionnels à l'importation institués par les États-Unis sur l'acier et l'aluminium, l'UE a répondu aux mesures américaines sous la forme d'une augmentation des droits de douane sur un certain nombre de produits importés des États-Unis. Le règlement s'est avéré très efficace à la fois en termes de réactivité, c'est-à-dire en répondant rapidement à la mesure américaine et en respectant les délais serrés imposés par l'OMC pour l'adoption de l'acte d'exécution et en ce qui concerne l'éventail des mesures qui étaient à la disposition de l'UE. L'UE a institué des contre-mesures à hauteur de la valeur totale des mesures américaines faisant l'objet d'un rééquilibrage, avec toutefois l'application d'une part importante des mesures de rééquilibrage de l'UE reportée à trois ans après l'introduction des droits américains, comme l'exige l'article 8, paragraphe 3, de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes. Cela a permis de rétablir, dans la mesure permise par l'accord sur l'OMC, l'équilibre entre concessions et avantages réciproques dans les relations commerciales entre les États-Unis et l'UE. Cela a également confirmé l'efficacité, l'adéquation et l'importance du règlement sur le respect des règles du commerce international en ce qui concerne la capacité de l'UE de réagir et de défendre ses intérêts économiques de manière rapide et efficace.

Les deux autres types de mesures autorisées par le règlement d'exécution — l'introduction ou l'augmentation de restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation de marchandises et la suspension de concessions dans le domaine des marchés publics, n'ont pas encore été testés, mais restent disponibles pour une utilisation future.

Par ailleurs, bien que le règlement ne couvre pas d'autres mesures possibles, en particulier dans le domaine des services ou de la propriété intellectuelle, la Commission considère que son évaluation initiale en 2017 au titre de l'article 10, paragraphe 2, du règlement reste valable à ce stade. Ce réexamen portait spécifiquement sur les mesures de politique commerciale qui peuvent être adoptées en vertu du règlement. À ce stade, la Commission ne voit pas la nécessité et l'utilité d'une extension du règlement à cet égard. Tel est en particulier le cas parce que le réexamen a montré que, pour le moment et sur la

base de l'utilisation du règlement à ce jour, il existait un nombre suffisant de mesures efficaces à la disposition de l'UE pour protéger également ses intérêts dans de futurs cas d'application du règlement. Il convient également de rappeler que deux autres types de mesures sont possibles au titre du règlement et qu'ils n'ont jusqu'à présent pas été utilisés, mais qu'ils restent disponibles à l'avenir. La Commission estime qu'il est important de continuer à suivre et à réexaminer l'éventail des mesures disponibles et leur utilité. Ce réexamen devrait se fonder à la fois sur les cas d'application futurs et sur d'autres évolutions susceptibles d'avoir des incidences sur l'efficacité du règlement sur le respect des règles du commerce international dans un contexte plus large.

4. CONCLUSION

En conclusion, bien qu'il n'ait jusqu'à présent été utilisé qu'une fois, le règlement sur le respect des règles du commerce international s'est avéré être un instrument essentiel pour protéger les intérêts économiques de l'UE en réaction aux obstacles au commerce imposés par des pays tiers. Bien que limitée, la pratique montre que l'UE peut réagir rapidement et efficacement, grâce à l'existence du règlement. La Commission considère que, au-delà de l'application du règlement jusqu'à présent, la simple existence du règlement a une incidence importante, car elle envoie un message fort sur la capacité de l'UE de défendre ses droits. L'utilisation limitée du règlement pendant la période de réexamen pourrait, en partie, être attribuée à la phase procédurale des différends commerciaux. La phase consistant à faire respecter les règles du commerce international est une phase très avancée d'un différend commercial, que peu de différends atteignent, étant donné que la plupart sont réglés de manière satisfaisante beaucoup plus tôt.

Les nouveaux défis liés à la crise institutionnelle au sein de l'OMC en ce qui concerne le règlement des différends ainsi que les éventuelles faiblesses du règlement des différends dans le cadre d'autres accords commerciaux internationaux suscitent des inquiétudes quant à l'efficacité du règlement tel qu'il est actuellement mis en place. La Commission estime dès lors qu'il est nécessaire de modifier le champ des situations dans lesquelles le règlement sur le respect des règles du commerce international peut être utilisé, afin de garantir que l'UE puisse, également à l'avenir, défendre efficacement ses intérêts économiques. Conformément à la proposition de modification, la Commission continuera de surveiller l'utilisation générale et l'utilité du règlement.