



Bruxelles, le 18.12.2012
COM(2012) 773 final

2012/0359 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du
commerce international**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motivations et objectifs

La présente proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil reflète la priorité de l'Union de faire appliquer efficacement ses droits commerciaux. Cet objectif a été exposé dans la communication de la Commission intitulée «Commerce, croissance et affaires mondiales»¹ et approuvé dans les conclusions du Conseil du 21 décembre 2010².

L'Union ne dispose actuellement d'aucun cadre législatif commun³ pour faire appliquer ses droits au titre des accords commerciaux internationaux. La présente proposition vise à remédier à cette situation.

Contexte général

L'Union peut être appelée à prendre des mesures unilatérales pour faire appliquer et défendre ses droits et ses intérêts dans le cadre d'accords commerciaux internationaux. C'est le cas en ce qui concerne les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour le règlement des différends, et les mécanismes de règlement des différends bilatéraux ou régionaux. Une situation similaire prévaut en ce qui concerne les mesures de sauvegarde relatives au commerce et les opérations dites «de reconsolidation» dans le cadre des accords internationaux. Ces mesures requièrent une action rapide afin de remplir leur fonction d'outil efficace et crédible d'incitation au respect des règles et de tenir les délais fixés dans les engagements internationaux pertinents de l'Union. Une prise de décision rapide, efficace et flexible dans le cadre des structures prévues par le traité de Lisbonne est donc nécessaire.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union abordait la question du respect de ses droits de manière ad hoc, sous la forme de règlements adoptés par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission, au titre de l'ex-article 133. En revanche, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement européen sont devenus co-législateurs dans la procédure législative ordinaire en ce qui concerne les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune (article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le «TFUE»). L'exercice des droits au titre d'accords commerciaux internationaux est une fonction d'exécution typique qui peut requérir d'adopter et de mettre en œuvre des mesures dans des délais stricts. Il est approprié pour le Conseil et le Parlement européen d'établir un cadre clair et prévisible pour l'adoption de tels actes.

La pratique antérieure à l'entrée en vigueur du TFUE illustre l'opportunité d'opérer dans le cadre de procédures qui permettent une prise de décision rapide et efficace pour faire appliquer les droits de l'Union:

- Dans le cadre du différend devant l'OMC sur les sociétés de vente américaines à l'étranger, l'adoption du règlement (CE) n° 2193/2003 du Conseil du 8 décembre 2003 instituant des droits de douane supplémentaires sur les importations de certains produits originaires des États-Unis d'Amérique a pris huit mois à compter de l'adoption d'une proposition de la Commission. La suspension de cette mesure, par

¹ Voir COM(2010) 612 final du 9.11.2010, section 4.

² Voir les conclusions du Conseil sur la politique commerciale de l'UE du 21.12.2010, paragraphe 8.

³ Dans le passé, l'UE a toujours agi au cas par cas (règlement du Conseil sur proposition de la Commission, sur la base de l'ex-article 133).

le règlement (CE) n° 728/2006 du Conseil du 15 mai 2006, a été adoptée en trois jours à compter de l'adoption d'une proposition de la Commission.

- Dans le cadre du différend devant l'OMC US-Byrd, le règlement (CE) n° 673/2005 du Conseil du 25 avril 2005 instituant des droits de douane supplémentaires sur les importations de certains produits originaires des États-Unis d'Amérique a mis approximativement deux mois pour être adopté, à compter de l'adoption d'une proposition de la Commission.
- Dans le cadre du règlement devant l'OMC du différend avec les États-Unis concernant le gluten de froment, le règlement (CE) n° 1804/98 du Conseil du 14 août 1998 a fait reconnaître les droits de l'UE à compenser les effets négatifs des mesures de sauvegarde prises par les États-Unis conformément à l'article 8 de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde. Son adoption a pris un mois à compter de l'adoption d'une proposition de la Commission.
- Dans l'affaire d'un différend avec les États-Unis concernant l'acier, le règlement (CE) n° 1031/2002 du Conseil du 13 juin 2002 sur le rééquilibrage des mesures de sauvegarde a mis deux mois pour être adopté; l'abrogation des mesures de rééquilibrage dans la même affaire n'a pris que quatre jours.

En l'absence de cadre législatif approprié pour la mise en œuvre de mesures de politique commerciale dans des situations similaires aux cas mentionnés ci-dessus, il serait nécessaire de recourir à la procédure législative ordinaire pour l'adoption de mesures dans certaines situations. Cela prend en moyenne de quinze à trente et un mois pour adopter un acte législatif, une durée qui pourrait affecter la capacité de l'Union d'exercer ses droits efficacement dans les délais définis dans les accords commerciaux internationaux.

Le présent projet de règlement a pour fondement l'observation que a) l'adoption de mesures de politique commerciale pour faire respecter les droits de l'Union au titre d'accords internationaux est une fonction d'exécution typique qui doit être exercée dans un cadre de règles communes; b) en l'absence de cadre législatif approprié, la capacité de l'Union de faire respecter ses droits efficacement pourrait être compromise; c) il existe un conflit potentiel entre les temps relativement longs que met l'Union à prendre ses décisions et les délais pour exercer ses droits au titre des accords commerciaux internationaux.

Dans ce contexte, le présent projet de règlement propose la création d'un cadre législatif commun pour faire respecter les droits de l'Union au titre d'accords commerciaux internationaux, conformément au traité de Lisbonne. Le règlement propose d'autoriser la Commission à adopter des actes d'exécution conformément à l'article 291 du TFUE, dans le cadre établi par le présent règlement et dans les limites et conformément aux critères expressément indiqués. La portée du règlement s'étend à l'adoption, la suspension, la modification et l'abrogation d'actes d'exécution en ce qui concerne:

- a) l'exercice des droits de l'Union dans le cadre des règles contraignantes en matière de règlement des différends multilatéraux et bilatéraux;
- b) les mesures de rééquilibrage dans le contexte des règles de sauvegarde multilatérales et bilatérales;
- c) les mesures de rééquilibrage dans les cas de modification par un pays tiers de ses concessions au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994.

Au titre du présent projet de règlement, la Commission peut adopter les types suivants de mesures de politique commerciale: droits de douane, restrictions quantitatives des importations ou exportations de marchandises et mesures relevant du domaine des marchés publics. Cette approche résulte de l'expérience acquise au fil des années dans l'adoption de mesures de politique commerciale et reflète le fait qu'une action dans les domaines sélectionnés est faisable et généralement efficace. Au stade de développement actuel du droit de l'Union, compte tenu en particulier des réglementations nationales concernant les services et la propriété intellectuelle et des limites à une action efficace inhérentes à la nature de ces secteurs, il est approprié de se focaliser sur d'autres domaines de la politique commerciale pour les besoins de l'habilitation de la Commission. Il convient de noter que la «rétorsion» (c'est-à-dire la suspension de concessions ou d'autres engagements dans un secteur différent de celui où la violation a été constatée) est généralement possible au titre des règles de l'OMC et qu'il n'y a pas de limites à la «rétorsion» dans les accords de libre-échange de l'Union. S'il s'avérait nécessaire pour l'Union de recourir à des mesures de politique commerciale non couvertes par le projet de règlement, y compris en ce qui concerne le commerce des services ou les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle, la Commission ferait des propositions d'acte législatif sur la base de l'article 207 du TFUE ou recourrait à d'autres procédures applicables.

Une clause de révision prévoit que la Commission évalue la mise en œuvre du règlement dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle il aura été appliqué pour la première fois. La Commission établira un rapport et, si les circonstances l'exigent, pourra proposer des mesures adéquates pour améliorer l'efficacité du règlement. Dans ce contexte, il peut être tenu compte de l'éventail des mesures de politique commerciale régies par le règlement, telles que le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle, en plus des marchandises.

En ce qui concerne les marchés publics, selon les termes de l'accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP), tant dans la version actuellement en vigueur que dans la version révisée, lorsqu'une partie ne respecte pas ses obligations, les autres parties à l'AMP peuvent suspendre des concessions ou d'autres obligations uniquement en rapport avec les marchés publics. Ceci étant, il importe de prévoir dans le projet de règlement proposé l'adoption possible de mesures de politique commerciale concernant les marchés publics, afin de permettre à l'Union de faire appliquer efficacement ses droits légaux en ce qui concerne les marchés publics couverts par ses engagements internationaux. Hormis le système de règlement des différends de l'OMC, qui a été utilisé à différentes occasions pour s'opposer à des pratiques contraires à l'AMP, des actions visant à faire appliquer des obligations en matière de marchés publics sont également susceptibles d'être prises dans un contexte bilatéral, car de récents accords commerciaux bilatéraux conclus par l'Union comprennent des mécanismes détaillés de règlement des différends. L'Union est expérimentée dans la mise en œuvre de mesures de politique commerciale limitant l'accès de pays tiers aux marchés publics de l'Union, là où cela est nécessaire⁴. En raison des particularités des marchés publics, notamment l'existence d'une procédure administrative qui réglemente et détermine l'accès à des appels d'offres spécifiques, il est possible de prévoir des actions en ce qui concerne les marchés de fournitures et de services. En outre, les mesures de politique commerciale prises au titre du présent projet de règlement auraient le même contour que les obligations en matière de marchés publics qui sont suspendus – c'est-à-dire qu'ils ne s'appliqueraient qu'à

⁴ Voir à ce sujet le règlement (CEE) n° 1461/93 du Conseil du 8 juin 1993 concernant l'accès des soumissionnaires des États-Unis d'Amérique aux marchés publics et le règlement (CE) n° 1836/95 du Conseil du 24 juillet 1995 complétant l'annexe du règlement (CEE) n° 1461/93 concernant l'accès des soumissionnaires des États-Unis d'Amérique aux marchés publics.

certaines entités et au-dessus de certains seuils. Enfin, la relation entre la présente proposition et la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union [COM(2012) 124 du 21 mars 2012] doit être notée. Cette dernière vise à renforcer les moyens de l'Union pour la négociation des modalités d'accès pour les biens, les services et les fournisseurs de l'Union aux marchés publics des pays tiers: elle se focalise donc sur l'accès aux marchés publics de l'Union des biens et services de pays tiers ne bénéficiant d'aucun engagement d'accès au marché au titre d'accords internationaux existants couvrant les marchés publics. La présente proposition, en revanche, traite de manière horizontale du respect de ces accords: elle complète donc la réglementation des aspects internationaux des marchés publics, dans la mesure où elle fournit un cadre de règles qui permettront de faire respecter les dispositions des marchés publics dans les accords commerciaux internationaux.

2. RESULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTERESSEES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Dans la préparation de la présente proposition, deux documents officiels ont été diffusés au comité de la politique commerciale du Conseil et à la commission du commerce international du Parlement européen (INTA) respectivement le 19 septembre et le 11 novembre 2011. Les États membres ont été consultés à l'occasion de deux réunions techniques qui se sont tenues respectivement le 27 septembre et le 28 novembre 2011.

L'objectif d'exercer effectivement et efficacement les droits de l'Union bénéficie d'un large soutien.

Aucune analyse d'impact de la présente proposition n'a été effectuée jusqu'à présent, la présente initiative n'ayant pas d'incidence économique, sociale ou environnementale directe et la nature des mesures en question (cas par cas) ne permettant de toute façon pas d'effectuer une évaluation ex-ante.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Synthèse

L'Union ne dispose actuellement d'aucun cadre législatif commun pour faire appliquer ses droits au titre des accords commerciaux internationaux. La présente initiative vise à remédier à cette situation en proposant l'établissement d'un instrument législatif pour permettre à l'Union de faire appliquer et de défendre ses droits dans le respect de ses engagements internationaux. Son objectif est la mise en œuvre efficace et rapide, en vue de sauvegarder les intérêts de l'Union. En conséquence, sur la base de l'article 207 du TFUE, elle propose d'autoriser la Commission à adopter, suspendre, modifier ou abroger des actes d'exécution afin de faire respecter les droits de l'Union dans la structure du traité de Lisbonne, c'est-à-dire conformément à l'article 291 du TFUE.

Dans le cadre de procédures de règlement des différends au niveau bilatéral ou de l'OMC ou de mesures de sauvegarde multilatérales et bilatérales, l'Union peut être appelée à prendre des mesures unilatérales pour défendre ses droits et ses intérêts. Les mesures d'application prises au titre de dispositions en matière de règlement des différends ou de mesures de rééquilibrage

doivent l'être relativement rapidement pour rester conformes aux règles du commerce applicables et avoir un effet incitatif efficace.

Le règlement doit être adopté au niveau de l'Union. La politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union.

Base juridique

Article 207 du TFUE

Structure du règlement

L'objectif du projet de règlement est d'établir des règles et procédures de nature à assurer que l'Union est en position d'exercer efficacement ses droits de suspendre ou retirer des concessions en réponse à des violations par un pays tiers de règles du commerce international, en vue d'aboutir à une solution satisfaisante, et de rééquilibrer les concessions et autres obligations dans les relations commerciales avec les pays tiers, lorsque le traitement à l'importation accordé aux marchandises de l'Union est altéré.

Le champ d'application du projet de règlement, tel qu'il est défini à l'article 3, couvre les situations suivantes:

- a) à l'issue du règlement de différends commerciaux dans le cadre du mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends, lorsque l'Union a été autorisée à suspendre des concessions ou d'autres obligations au titre d'accords multilatéraux ou plurilatéraux couverts par le mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Dans le cadre de l'OMC, la suspension de concessions ou d'autres obligations est régie par l'article 22, paragraphe 3, du mémorandum d'accord sur le règlement des différends; en cas de subventions interdites, l'article 4, paragraphe 10, de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires s'applique⁵ et, en ce qui concerne les «subventions pouvant donner lieu à une action», l'article 7, paragraphe 9, de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires s'applique;

- b) à l'issue du règlement de différends commerciaux au titre d'autres accords commerciaux internationaux, y compris des accords régionaux ou bilatéraux, lorsque l'Union a le droit de suspendre des concessions ou d'autres obligations au titre desdits accords.

Ces accords commerciaux internationaux conclus par l'Union établissent des règles pour le règlement des différends qui autorisent les parties à exercer leurs propres droits conformément aux règles établies dans l'accord concerné;

- c) pour le rééquilibrage de concessions ou d'autres obligations, auquel l'application d'une mesure de sauvegarde par un pays tiers peut donner droit en vertu de l'article 8 de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde ou des dispositions concernant les règles de sauvegarde incluses dans les accords régionaux ou bilatéraux de l'Union.

⁵ Dans certains cas, l'article 4, paragraphe 10, de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires donne au membre plaignant l'autorisation de prendre des «contre-mesures appropriées».

L'article 8 de l'accord sur les mesures de sauvegarde, qui ne concerne que les marchandises⁶, indique que les membres appliquant des mesures de sauvegarde doivent offrir des compensations commerciales aux pays affectés par les effets défavorables des mesures de sauvegarde après consultation, préalablement à l'application ou l'extension d'une mesure de sauvegarde, conformément à son article 12, paragraphe 3. Lorsqu'aucun accord n'est trouvé, les membres exportateurs affectés peuvent, individuellement, prendre des mesures de rééquilibrage, au plus tard quatre-vingt-dix jours après l'application de la mesure. Le droit de prendre des mesures de rééquilibrage vis-à-vis du membre appliquant la mesure de sauvegarde peut être exercé a) soit trois ans après que la mesure est entrée en vigueur ou b) dès que la mesure est jugée incompatible avec les règles de l'OMC par l'organe de règlement des différends de l'OMC (la période de grâce de trois ans mentionnée à l'article 8 de l'accord sur les mesures de sauvegarde ne s'applique pas si la mesure a été prise par suite d'un accroissement relatif des importations). Des mesures de rééquilibrage similaires peuvent résulter de l'application de règles de sauvegarde inscrites dans des ALE bilatéraux ou régionaux⁷.

La législation existante de l'Union appliquant les mesures de sauvegarde multilatérales et bilatérales ne régit pas ces aspects de l'article 8 de l'accord sur les mesures de sauvegarde ou les règles en la matière figurant dans les ALE mais établit plutôt les procédures d'application de mesures de sauvegarde par l'Union. Toute mesure de rééquilibrage serait en principe soumise à la procédure législative ordinaire, à moins qu'elle ne soit couverte par le présent cadre législatif unique;

- d) en cas de modification de concessions par un membre de l'OMC au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994, lorsqu'aucun ajustement compensatoire n'a été convenu.

En cas de modification d'une concession par un autre membre de l'OMC conformément à l'article XXVIII du GATT de 1994, si aucun accord n'est trouvé avec les membres détenant, négociant ou offrant les droits, la partie contractante qui se propose de modifier sa concession a la faculté de le faire. Dans ce cas, les membres⁸ détenant un droit peuvent prendre des mesures de rééquilibrage au plus

⁶ L'accord de l'OMC relatif aux mesures de sauvegarde et les règles en la matière au titre des ALE ne concernent que le commerce des marchandises. Les membres de l'OMC ne se sont pas encore mis d'accord sur une mesure de sauvegarde en cas d'urgence pour les services; un mandat de négociations multilatérales a été donné à cet effet au titre de l'article X de l'accord général sur le commerce des services (AGCS).

⁷ Par exemple, l'article 3.4 de l'ALE UE/Corée: «1. Toute partie qui applique une mesure de sauvegarde bilatérale consulte l'autre partie de manière à s'entendre sur une compensation appropriée de libéralisation des échanges sous la forme de concessions ayant, en substance, des effets commerciaux équivalents ou correspondant à la valeur des droits supplémentaires censés résulter de la mesure de sauvegarde. La partie concernée prévoit la possibilité de mener de telles consultations au plus tard trente jours après l'application de la mesure de sauvegarde bilatérale. 2. Si les consultations au sens du paragraphe 1 ne permettent pas aux parties de s'entendre sur une compensation appropriée de libéralisation des échanges dans les trente jours à compter de leur commencement, la partie dont les marchandises sont soumises à la mesure de sauvegarde peut suspendre l'application de concessions essentiellement équivalentes à l'égard de la partie qui applique la mesure de sauvegarde. 3. Le droit de suspension prévu au paragraphe 2 n'est pas exercé au cours des vingt-quatre premiers mois durant lesquels une mesure de sauvegarde bilatérale est en vigueur, pour autant que ladite mesure soit conforme aux dispositions du présent accord».

⁸ À condition qu'ils détiennent un «droit de négociateur primitif», un «intérêt comme principal fournisseur» ou un «intérêt substantiel».

tard six mois après la modification de la concession. Ces mesures de rééquilibrage impliqueraient de retirer, à l'expiration d'une période de trente jours à compter du jour où un avis écrit de retrait de la concession est reçu par les parties contractantes, des concessions substantiellement équivalentes à celles initialement négociées avec la partie qui modifie ou retire une concession. Jusqu'à présent, l'Union n'a pas retiré de concessions au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994. Cependant, si la possibilité se présente, le rééquilibrage commercial résultant de la modification de concessions par d'autres membres de l'OMC au titre de l'article XXVIII du GATT devrait intervenir dans des délais relativement courts (pas plus de six mois après que le membre a modifié ou retiré sa concession). Des procédures décisionnelles efficaces pour mettre en œuvre les mesures de rééquilibrage permettraient à l'Union de s'engager de manière crédible vis-à-vis de son partenaire en renouant des négociations et pourraient influencer le cours de négociations sur l'ajustement compensatoire à l'avantage de l'Union.

Le règlement est sans préjudice de l'adoption de mesures de politique commerciale au titre d'autres procédures, par exemple concernant des mesures de politique commerciale dans le secteur des services et des droits de propriété intellectuelle à la suite d'une décision dans le règlement de différends multilatéraux et régionaux ou bilatéraux.

Conformément à l'article 291 du TFUE, lorsque des mesures sont nécessaires pour faire respecter les droits de l'UE dans les circonstances susmentionnées, la Commission adopte des actes d'exécution conformément à la procédure d'examen (article 4 «Exercice des droits de l'Union»). Les actes d'exécution doivent respecter la règle selon laquelle le niveau des contre-mesures ne devrait pas excéder le niveau d'annulation ou de réduction des avantages, généralement compris comme l'impact négatif sur l'Union résultant de la mesure d'un pays tiers, comme défini dans l'accord concerné (article 2 «Définitions»). En déterminant la portée de l'acte d'exécution à adopter, la Commission s'appuie également sur divers critères, en plus des intérêts exprimés dans les consultations publiques et des intérêts généraux de l'Union, c'est-à-dire l'efficacité des mesures pour inciter les pays tiers à se conformer aux règles du commerce international, la capacité des mesures à soulager les opérateurs économiques de l'Union qui sont affectés par les mesures du pays tiers, la disponibilité de sources d'approvisionnement alternatives pour les produits concernés, afin d'éviter ou de minimiser tout impact négatif sur les industries en aval ou les consommateurs finals dans l'Union, tout critère spécifique pouvant être établi dans les accords commerciaux internationaux en rapport avec les situations prévues à l'article 3.

Les types de mesures commerciales qui peuvent être instituées au moyen d'un acte d'exécution sont les mesures concernant les importations ou les exportations de marchandises et les mesures dans le domaine des marchés publics.

Les mesures relatives aux importations ou exportations comprennent la suspension de concessions tarifaires, l'institution de droits de douane nouveaux ou accrus et l'introduction ou le renforcement de restrictions quantitatives aux importations ou exportations, qu'elles soient rendues effectives au moyen de quotas, de licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures.

L'accord de l'OMC concernant les marchés publics stipule que tout différend qui en résulte n'entraîne pas la suspension de concessions ou d'autres obligations au titre de tout autre accord couvert de l'OMC. Cela étant, il est important de prévoir dans le règlement proposé l'adoption possible de mesures de politique commerciale concernant les marchés publics, afin de permettre à l'Union de faire respecter ses droits légaux de manière efficace. En raison des particularités des marchés publics, notamment de l'existence d'une procédure administrative qui réglemente et détermine l'accès à des appels d'offres spécifiques, il est possible de prévoir des mesures concernant les marchés publics tant pour les biens que pour les services.

À cet égard, le type de mesures de politique commerciale qui pourrait être institué concerne l'exclusion des marchés publics dont la valeur représente plus de 50 % des biens et services originaires du pays tiers concerné et/ou l'institution d'une pénalité de prix obligatoire sur la partie de l'offre consistant en biens ou services originaires du pays tiers concerné (article 5 «Mesures de politique commerciale»).

La procédure d'examen doit être utilisée pour l'adoption, la suspension, la modification ou l'abrogation des actes d'exécution déterminant les mesures de politique commerciale appropriées pour l'exercice des droits de l'Union (article 4 «Exercice des droits de l'Union» et article 7 «Suspension, modification et abrogation de mesures»). En adoptant des actes d'exécution, et dans le souci d'éviter la prolifération de structures additionnelles, la Commission devrait être assistée par le comité consultatif existant du règlement sur les obstacles au commerce, institué par le règlement (CE) n° 3286/94.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Néant.

Le règlement proposé prévoit un mécanisme pour faire appliquer les droits de l'Union et répartir la responsabilité entre toutes les institutions.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union a conclu un certain nombre d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux créant des droits et des obligations au bénéfice mutuel des parties.
- (2) Il est essentiel que l'Union possède des instruments appropriés pour assurer l'exercice efficace de ses droits au titre des accords commerciaux internationaux, afin de sauvegarder ses intérêts économiques. C'est particulièrement le cas dans des situations où des pays tiers instituent des mesures commerciales restrictives qui diminuent les avantages revenant aux opérateurs économiques de l'Union au titre d'accords commerciaux internationaux. L'Union devrait être en mesure de réagir rapidement et avec souplesse dans le contexte des procédures et délais prescrits par les accords commerciaux internationaux qu'elle conclut. Elle devrait donc adopter une législation définissant le cadre pour l'exercice de ses droits dans certains cas particuliers.
- (3) Les mécanismes de règlement des différends, prévus notamment dans le cadre de l'OMC et d'autres accords régionaux ou bilatéraux, visent à trouver une solution positive à tout différend entre l'Union et l'autre ou les autres parties à ces accords. L'Union devrait néanmoins suspendre des concessions ou d'autres obligations, conformément à ces dispositions régissant le règlement des différends, au cas où d'autres voies pour trouver une solution positive à un différend n'aboutiraient pas. Dans de tels cas, les mesures prises par l'Union auraient pour but d'inciter le pays tiers concerné à respecter les règles pertinentes du commerce international, en vue de rétablir une situation d'avantages réciproques.
- (4) Au titre de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde, un membre de l'OMC qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ou qui cherche à en proroger une doit s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent entre lui et les membres exportateurs qui seraient affectés

par cette mesure. Des règles similaires s'appliquent dans le contexte d'autres accords commerciaux internationaux, notamment régionaux ou bilatéraux, conclus par l'Union. L'Union doit prendre des mesures de rééquilibrage en suspendant des concessions ou d'autres obligations dans des cas où le pays tiers concerné ne procède pas à des ajustements satisfaisants. Dans de tels cas, les mesures prises par l'Union ont pour but d'inciter à l'introduction par les pays tiers de mesures favorisant les échanges commerciaux afin de rétablir une situation d'avantages réciproques.

- (5) L'article XXVIII du GATT de 1994 et le mémorandum d'accord en la matière régissent la modification ou le retrait de concessions établies dans les tarifs douaniers des membres de l'OMC. Les membres de l'OMC affectés par une telle modification ont le droit, dans certaines conditions, de retirer des concessions substantiellement équivalentes. Dans de tels cas, l'Union doit adopter des mesures de rééquilibrage, à moins que des ajustements compensatoires soient convenus. Les mesures prises par l'Union viseraient à inciter les pays tiers à appliquer des mesures favorisant les échanges commerciaux.
- (6) L'Union devrait pouvoir faire respecter ses droits dans le domaine des marchés publics compte tenu du fait que l'accord de l'OMC sur les marchés publics stipule que tout différend qui en résulte ne peut entraîner la suspension de concessions ou d'autres obligations au titre de tout autre accord de l'OMC couvert.
- (7) Le présent règlement devrait se focaliser sur les mesures pour lesquelles l'Union possède une expérience dans leur conception et leur application; la possibilité d'étendre le champ d'application du présent règlement aux secteurs des services et des droits de propriété intellectuelle devrait faire l'objet d'une évaluation en temps utile en tenant compte des spécificités de chaque domaine.
- (8) Pour faire appliquer les droits de l'Union, l'origine d'une marchandise devrait être déterminée conformément au règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire⁹; en ce qui concerne l'exercice des droits de l'Union à la suite du règlement d'un différend dans le domaine des marchés publics, l'origine d'un service devrait être déterminée sur la base de l'origine de la personne physique ou morale qui le fournit.
- (9) La Commission devrait évaluer la mise en œuvre du présent règlement dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle il a été appliqué pour la première fois en vue d'évaluer et, si nécessaire, d'améliorer son efficacité.
- (10) Les actes d'exécution relevant du présent règlement doivent être adoptés dans le respect des critères spécifiques d'adéquation énoncés dans le règlement.
- (11) Il convient de modifier le règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil du 22 décembre 1994 arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après le «règlement sur les obstacles au commerce» ou «ROC») afin de refléter l'adoption du présent règlement en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de politique commerciale.

⁹ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

- (12) Afin d'assurer des conditions uniformes de mise en œuvre du présent règlement, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission¹⁰.
- (13) Afin de sauvegarder les intérêts de l'Union, la Commission devrait adopter immédiatement des actes d'exécution applicables lorsque, dans des cas dûment justifiés de nécessité d'adapter les mesures de politique commerciale au comportement du tiers concerné, des raisons d'urgence impérieuse le requièrent,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objectif

Le présent règlement énonce des règles et procédures visant à assurer un exercice efficace des droits de l'Union de suspendre ou retirer des concessions ou d'autres obligations au titre d'accords commerciaux internationaux, dans le but de:

- a) répondre aux violations par des pays tiers de règles du commerce international qui affectent les intérêts de l'Union, en vue de rechercher une solution satisfaisante;
- b) rééquilibrer des concessions ou d'autres obligations dans les relations commerciales avec des pays tiers, lorsque le traitement à l'importation accordé aux marchandises de l'Union est altéré.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- a) «pays», tout État ou territoire douanier distinct;
- b) «concessions ou autres obligations», des concessions tarifaires ou tout autre avantage que l'Union s'est engagée à appliquer dans ses échanges commerciaux avec des pays tiers en vertu d'accords commerciaux internationaux auxquels elle est partie;
- c) par «niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages», le degré auquel les intérêts de l'Union en vertu d'un accord commercial international sont affectés. Sauf s'il est défini autrement dans l'accord concerné, il inclut tout impact économique négatif résultant d'une mesure prise par un pays tiers;
- d) par «pénalité de prix obligatoire», l'obligation, pour les pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices, d'augmenter, sous réserve de certaines exceptions, le prix des

¹⁰ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

services et/ou marchandises provenant de certains pays tiers qui ont été proposés dans le cadre de procédures de passation de marchés.

Article 3

Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique:
 - a) à la suite du règlement de différends commerciaux dans le cadre du mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends, lorsque l'Union a été autorisée à suspendre des concessions ou autres obligations au titre d'accords multilatéraux ou plurilatéraux couverts par ledit mémorandum;
 - b) à la suite du règlement de différends commerciaux au titre d'autres accords commerciaux internationaux, y compris des accords régionaux ou bilatéraux, lorsque l'Union a le droit de suspendre des concessions ou autres obligations au titre desdits accords;
 - c) pour le rééquilibrage de concessions ou autres obligations, auquel l'application d'une mesure de sauvegarde par un pays tiers peut donner droit en vertu de l'article 8 de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde ou des dispositions concernant les mesures de sauvegarde incluses dans d'autres accords commerciaux internationaux, y compris des accords régionaux ou bilatéraux;
 - d) en cas de modification de concessions par un membre de l'OMC au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, lorsqu'aucun ajustement compensatoire n'a été convenu.
2. Le présent règlement est sans préjudice de l'adoption de mesures de politique commerciale en vertu d'autres procédures pertinentes dans des cas où les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas applicables ou constitueraient une réponse inadéquate ou inefficace aux situations visées au paragraphe 1.

Article 4

Exercice des droits de l'Union

1. Lorsque des mesures sont nécessaires pour sauvegarder les intérêts de l'Union dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 1, la Commission adopte un acte d'exécution déterminant les mesures de politique commerciale appropriées. Un tel acte d'exécution est adopté conformément à la procédure d'examen visée à l'article 8, paragraphe 2.
2. Les actes d'exécution adoptés conformément au premier paragraphe satisfont aux conditions suivantes:
 - a) lorsque des concessions ou autres obligations sont suspendues à l'issue du règlement d'un différend commercial au titre du mémorandum d'accord de

l'OMC sur le règlement des différends, leur niveau ne dépasse pas le niveau autorisé par l'organe de règlement des différends de l'OMC;

- b) lorsque des concessions ou autres obligations sont suspendues à l'issue d'une procédure de règlement d'un différend international au titre d'un accord bilatéral ou régional, leur niveau ne dépasse pas le niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages résultant de la mesure du pays tiers en question, tel qu'il est déterminé par la Commission ou en recourant à un arbitrage, le cas échéant;
 - c) en cas de rééquilibrage de concessions ou autres obligations au titre de dispositions relatives aux mesures de sauvegarde d'accords commerciaux internationaux, les mesures prises par l'Union sont substantiellement équivalentes au niveau des concessions ou autres obligations affectées par les mesures de sauvegarde, conformément aux conditions de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde ou des dispositions en matière de mesures de sauvegarde des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux au titre desquels la mesure de sauvegarde est appliquée;
 - d) les concessions qui sont retirées dans les échanges commerciaux avec un pays tiers en liaison avec l'article XXVIII du GATT de 1994 et le mémorandum d'accord en la matière sont substantiellement équivalentes aux concessions modifiées ou retirées par le pays tiers concerné, conformément aux dispositions de l'article XXVIII du GATT de 1994 et du mémorandum d'accord en la matière.
3. Les mesures de politique commerciale prises conformément au paragraphe 1 sont déterminées sur la base des critères suivants, compte tenu des informations disponibles et de l'intérêt général de l'Union:
- a) l'efficacité des mesures pour inciter les pays tiers concernés à respecter les règles du commerce international;
 - b) la capacité des mesures à soulager les opérateurs économiques de l'Union qui sont affectés par les mesures prises par les pays tiers;
 - c) la disponibilité de sources d'approvisionnement alternatives pour les produits concernés, afin d'éviter ou de minimiser tout impact négatif sur les industries en aval ou les consommateurs finals dans l'Union;
 - d) tout critère spécifique pouvant être établi dans les accords commerciaux internationaux en rapport avec les situations prévues à l'article 3.

Article 5

Mesures de politique commerciale

Sans préjudice de tout accord international auquel l'Union est partie, les mesures de politique commerciale qui peuvent être instituées au moyen d'un acte d'exécution conformément à l'article 4, paragraphe 1, sont:

- a) la suspension de concessions tarifaires et l'institution de droits de douane nouveaux ou accrus, y compris le rétablissement de droits de douane au niveau de la nation la plus favorisée ou l'institution de droits de douane au-delà du niveau de la nation la plus favorisée, ou l'introduction de toute taxe supplémentaire sur les importations ou exportations de marchandises;
- b) l'introduction ou l'augmentation de restrictions quantitatives aux importations ou exportations de marchandises, qu'elles soient rendues effectives sous la forme de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures;
- c) la suspension de concessions dans le domaine des marchés publics, au moyen de:
 - i) l'exclusion du marché d'offres dont la valeur totale est constituée à concurrence de plus de 50 %, de biens ou services originaires du pays tiers concerné; et/ou
 - ii) l'institution d'une pénalité de prix obligatoire sur la partie de l'offre consistant en biens ou services originaires du pays tiers concerné.

Article 6

Règles d'origine

1. L'origine d'une marchandise est déterminée conformément au règlement (CEE) n° 2913/92 du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire¹¹.
2. L'origine d'un service est déterminée sur la base de l'origine de la personne morale ou physique qui le fournit. L'origine du fournisseur de service est réputée être:
 - a) dans le cas d'une personne physique, le pays dont la personne est un ressortissant ou où elle jouit d'un droit de séjour permanent;
 - b) dans le cas d'une personne morale, l'un ou l'autre des pays déterminés comme suit:
 - i) si le service est fourni autrement que par une présence commerciale au sein de l'Union, le pays où la personne morale est constituée ou autrement organisée conformément aux lois de ce pays sur le territoire duquel elle est engagée dans des opérations commerciales importantes;
 - ii) si le service est fourni par une présence commerciale au sein de l'Union, l'État membre où la personne morale est établie et sur le territoire duquel elle est engagée dans des opérations commerciales importantes, de telle manière qu'elle a un lien direct et effectif avec l'économie de l'État membre concerné.

Aux fins du point ii), si la personne morale n'est pas engagée dans des opérations commerciales importantes de telle manière qu'elle a un lien direct et effectif avec l'économie de l'État membre concerné, l'origine des personnes

¹¹ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

morales ou physiques qui possèdent ou contrôlent la personne morale fournissant le service.

La personne morale fournissant le service est réputée être «possédée» par des personnes d'un pays donné si celles-ci ont la propriété effective de plus de 50 % des titres de participation de ladite personne morale, et «contrôlée» par des personnes d'un pays donné si ces personnes ont le pouvoir de désigner une majorité de ses administrateurs ou de diriger légalement ses activités de toute autre façon.

Article 7

Suspension, modification et abrogation de mesures

1. Si, à la suite de l'adoption d'un acte d'exécution conformément à l'article 4, paragraphe 1, le pays tiers concerné accorde une compensation suffisante à l'Union dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 1, points a) et b), la Commission peut suspendre l'application dudit acte d'exécution pour la durée de la période de compensation. La suspension est décidée conformément à la procédure d'examen visée à l'article 8, paragraphe 2.
2. La Commission abroge un acte d'exécution adopté au titre de l'article 4, paragraphe 1 dans les cas suivants:
 - a) si un pays tiers dont les mesures ont été jugées incompatibles avec les règles du commerce international dans une procédure de règlement de différend se met en conformité ou lorsqu'une autre solution mutuellement satisfaisante est trouvée;
 - b) dans les cas de rééquilibrage de concessions ou d'autres obligations à la suite de l'adoption par un pays tiers d'une mesure de sauvegarde, lorsque la mesure de sauvegarde est retirée ou expire, ou lorsque le pays tiers concerné accorde à l'Union une compensation satisfaisante à la suite de l'adoption d'un acte d'exécution au titre de l'article 4, paragraphe 1;
 - c) dans les cas de modification de concessions par un membre de l'OMC au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, lorsque le pays tiers concerné accorde à l'Union une compensation satisfaisante à la suite de l'adoption d'un acte d'exécution au titre de l'article 4, paragraphe 1.

L'abrogation est décidée conformément à la procédure d'examen visée à l'article 8, paragraphe 2.
3. Lorsqu'il est nécessaire d'apporter des ajustements à des mesures de politique commerciale adoptées au titre du présent règlement, en tenant compte des conditions et critères énoncés à l'article 4, paragraphes 2 et 3, la Commission peut introduire toute modification appropriée conformément à la procédure d'examen visée à l'article 8, paragraphe 2.

4. Pour des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées relatives à l'abrogation ou à la modification des mesures concernées de pays tiers, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables suspendant, modifiant ou abrogeant des actes d'exécution adoptés au titre de l'article 4, paragraphe 1, comme prévu au présent article, conformément à la procédure visée à l'article 8, paragraphe 3.

Article 8

Comitologie

1. La Commission est assistée du comité institué par le règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil. Il s'agit d'un comité au sens de l'article 3 du règlement (UE) n° 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.
3. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 8 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique en liaison avec l'article 5 dudit règlement.

Article 9

Collecte d'informations

1. La Commission recherche des informations et avis concernant les intérêts économiques de l'Union dans des produits ou secteurs spécifiques, dans l'application du présent règlement, via un avis publié au *Journal officiel de l'Union européenne* ou tout autre moyen de communication public approprié.
2. Les informations reçues au titre du présent règlement ne sont utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées.
3. Ni la Commission, ni le Conseil, ni le Parlement européen, ni les États membres, ni leurs agents ne révèlent des informations de nature confidentielle reçues au titre du présent règlement sans l'accord spécifique de la personne qui les a fournies.
4. La personne qui fournit les informations peut demander à ce que celles-ci soient traitées comme confidentielles. En pareil cas, elles sont accompagnées d'un résumé non confidentiel ou d'une déclaration exposant les raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas être résumées.
5. S'il apparaît qu'une demande de confidentialité n'est pas justifiée et si la personne qui fournit les informations refuse de les rendre publiques ou d'autoriser leur divulgation sous une forme générique ou synthétique, les informations en question peuvent ne pas être prises en compte.
6. Les paragraphes 2 à 5 n'empêchent pas la divulgation d'informations générales par les autorités de l'Union. Une telle divulgation doit prendre en compte l'intérêt légitime des parties concernées de ne pas voir leurs secrets d'affaires divulgués.

Article 10

Réexamen

Dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle le premier acte d'exécution au titre du présent règlement aura été adopté, la Commission procède à un réexamen du règlement et en rend compte au Parlement européen et au Conseil.

Article 11

Modifications d'autres actes

L'article 13, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil est remplacé par le texte suivant:

«Lorsque l'Union, ayant statué conformément à l'article 12 paragraphe 2, doit décider de mesures de politique commerciale à prendre en vertu de l'article 11 paragraphe 2, point c) ou de l'article 12, elle agit sans délai, conformément à l'article 207 du traité et, le cas échéant, au règlement n° XX/XX ou à toute autre procédure applicable».

Article 12

Le présent règlement entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président