



N^o 314

Le 20 décembre 1989

LE CANADA SOUMET AU GATT DES PROPOSITIONS POUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ANTIDUMPING INTERNATIONALE

Le ministre du Commerce extérieur, John C. Crosbie, a annoncé aujourd'hui que le gouvernement canadien a soumis sa proposition détaillée de réforme de la réglementation antidumping internationale aux Négociations commerciales multilatérales en cours.

"Notre expérience du Code antidumping du GATT a montré qu'il faut une interprétation plus claire et plus largement acceptée ainsi qu'une application plus uniforme des dispositions antidumping pour garantir l'application de normes et de procédures homogènes", a déclaré M. Crosbie.

La proposition antidumping du Canada complémente la proposition détaillée qu'il a déjà présentée en vue de réformer les règles du GATT sur les subventions et les droits compensateurs. Le Canada attache une grande importance à l'amélioration des règles internationales touchant ces mesures commerciales correctives dans le cadre des efforts déployés au GATT pour améliorer la prévisibilité de l'accès aux marchés, pour limiter le recours unilatéral à des mesures commerciales restrictives et pour renforcer le système commercial multilatéral.

M. Crosbie a souligné que "la proposition du Canada préservera le droit que lui donne le GATT de protéger les intérêts de ses producteurs nationaux qui sont lésés par les pratiques commerciales déloyales d'autres nations."

Le ministre Crosbie a rappelé que, jusqu'à ce qu'un nouveau régime pour contrer les pratiques de tarification déloyale, y compris le dumping, ait été mis en place dans le contexte de l'Accord de libre-échange, les règles antidumping du GATT continueront de s'appliquer au commerce entre le Canada et les États-Unis. "Dans une telle situation, les progrès réalisés aux négociations du GATT devraient aussi contribuer à faire progresser les négociations canado-américaines sur les recours commerciaux engagés en vertu de l'Accord de libre-échange."

Le pays importateur impose des droits antidumping lorsque le produit importé est vendu à un prix inférieur à celui que l'exportateur demande normalement sur le marché de son pays. Lorsqu'un préjudice important à une branche de production nationale du pays importateur peut être directement lié aux produits étrangers faisant l'objet d'un dumping, le GATT autorise des droits antidumping.

-30-

Pour plus amples renseignements, communiquer avec le:

Service des relations avec les médias
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
(613) 995-1874

**COMMUNICATION DU CANADA AUX NCM
SUR LE CODE ANTIDUMPING DU GATT**

Le Canada présente au Groupe de négociation sur les accords et arrangements issus des NCM les propositions initiales qui suivent concernant l'Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le Code antidumping). Ces propositions visent à améliorer et à préciser le fonctionnement des règles actuelles.

I. OBTENTION D'UNE PLUS GRANDE UNIFORMITÉ ET D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE SUR LE PLAN DE LA PROCÉDURE

Le principe fondamental qui sous-tend actuellement le Code antidumping veut que le dumping soit condamnable s'il porte préjudice aux producteurs nationaux. Mais comme les pratiques antidumping peuvent avoir un effet immédiat et significatif sur les échanges, il est essentiel que les règles soient le plus claires et le plus transparentes possible. Il faut notamment garantir une plus grande uniformité et une meilleure homogénéité dans la mise en oeuvre et réduire les risques d'interprétation arbitraire ou unilatérale. Il conviendrait de rendre plus explicites un certain nombre de dispositions du Code pour réduire les zones de conflits potentiels.

a) Ouverture d'une enquête

(i) Intérêt des plaignants - L'article 5 du Code prescrit qu'une enquête sera normalement entreprise à la demande de la branche de production affectée. L'expression "branche de production nationale" s'entend de l'ensemble des producteurs ou de ceux d'entre eux qui représentent une proportion majeure de la production nationale totale. Il conviendrait de définir plus explicitement l'expression "proportion majeure", comme équivalant par exemple à au moins x % de la production nationale totale, afin de préciser l'intérêt pour agir. Les autorités chargées de l'enquête devraient être tenues de vérifier l'intérêt pour agir des requérants, c'est-à-dire s'assurer qu'ils satisfont au critère de proportion majeure, avant d'entreprendre une enquête.

(ii) Preuve suffisante à première vue - Le Code stipule qu'une enquête ne sera ouverte que s'il y a "des éléments de preuve suffisants de l'existence a) d'un dumping, b) d'un préjudice (...) et c) d'un lien de

causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le préjudice prétendu". L'expérience démontre l'utilité d'établir un plus grand nombre de lignes directrices précises sur le minimum de documents et de renseignements nécessaires pour qu'une plainte soit examinée par les autorités chargées de l'enquête. De simples affirmations ou la présentation de faits qui ne sont pas représentatifs de la situation véritable ne doivent pas permettre d'estimer que les exigences minimales en matière de procédure ont été remplies.

- b) Définition de branche de production en ce qui concerne les produits agricoles - Avec les règles actuelles, la définition de branche de production peut faire que la structure du marché de branches de production données et la nature particulière des échanges dans le secteur agricole empêchent l'application de droits antidumping même lorsqu'il est établi que les importations faisant l'objet de dumping causent directement un préjudice. Une disposition spéciale pourrait donc être établie afin de clarifier l'expression "branche de production nationale" lorsque, en raison de la structure particulière du marché d'une branche de production opérant à partir d'intrants agricoles, le préjudice ou la menace de préjudice causé par les importations de produits agricoles partiellement ou légèrement transformés peut être passé à des producteurs dont les intérêts convergent relativement à ces importations et qui sont situés le long de la même chaîne de production.
- c) Délai minimal requis avant l'imposition de mesures provisoires - L'article 6 du Code prévoit que les parties intéressées auront l'occasion de présenter des éléments de preuve et des réfutations. Les autorités chargées de l'enquête devraient veiller à ce que ces réponses et renseignements soient pleinement pris en considération, de sorte que normalement, il ne devrait pas être possible de faire une détermination préliminaire dans les soixante jours qui suivent l'ouverture de l'enquête, à moins que le produit en question n'ait déjà fait l'objet d'une enquête ou qu'il y ait une situation d'importation massive.

En ce qui concerne les importations massives et le dumping itératif, il est souhaitable, compte tenu des préoccupations exprimées, que le Groupe se demande si les dispositions actuelles du Code concernant l'imposition de droits provisoires offrent des recours adéquats et efficaces contre le préjudice lié à l'importation massive, sur une courte période de temps, de produits faisant l'objet de dumping, et si

elles permettent de remédier aux perturbations causées par le dumping itératif. En examinant les améliorations qui pourraient être apportées aux dispositions actuelles, le Groupe voudra veiller à ce que des normes adéquates soient maintenues en matière d'éléments de preuve et de transparence.

- d) Montant admissible pour les frais d'administration et de commercialisation et pour les bénéfices lorsqu'il est question d'établir la valeur normale dans les affaires de valeur calculée - Il est stipulé au paragraphe 2.4 du Code que la valeur normale doit comprendre "un montant raisonnable pour les frais d'administration, de commercialisation et autres, et pour les bénéfices" lorsqu'elle est établie en fonction du coût de production dans le pays d'origine. Cette disposition devrait être clarifiée de manière à prescrire l'utilisation de données réelles pour calculer les frais d'administration et de commercialisation ainsi que les bénéfices, chaque fois que les autorités chargées de l'enquête peuvent avoir accès à ces données et les vérifier. Lorsqu'il est impossible de déterminer directement le montant des bénéfices, les autorités chargées de l'enquête devraient fixer un montant ne dépassant pas les bénéfices normalement réalisés sur la vente de produits représentatifs fabriqués et vendus sur le marché intérieur, de préférence par la société qui fait l'objet d'une enquête, ou bien les bénéfices réalisés par d'autres vendeurs sur des ventes de produits représentatifs.
- e) Engagements en matière de prix - Il conviendrait de préciser plusieurs éléments de l'article 7 du Code qui régit le recours aux engagements en matière de prix. Le paragraphe 1 devrait indiquer en termes explicites que seuls peuvent être acceptés les engagements en matière de prix. Les autorités chargées de l'enquête devraient en outre rendre publics les détails des engagements en tenant compte comme il se doit des considérations liées à la confidentialité des renseignements commerciaux. Les engagements devraient être assujettis à un examen et à une clause d'extinction. Des précisions devraient être apportées au paragraphe 3 afin de stipuler que l'engagement demeurera en vigueur dans l'éventualité où l'une des parties à un engagement demande la poursuite de l'enquête et que celle-ci aboutisse à une constatation de préjudice.

- f) Institution et recouvrement de droits antidumping - Le paragraphe 8.2 du Code prescrit que les montants des droits antidumping seront appropriés à chaque cas. Ils ne doivent pas dépasser la marge de dumping et le trop-perçu doit être restitué rapidement (paragraphe 8.3). Il devrait être précisé que le montant des droits antidumping exigibles devrait être établi au moment de l'entrée du produit visé, ou le plus tôt possible après son entrée. Les droits exigibles devraient être établis en fonction du montant de l'écart entre la valeur normale et le prix à l'exportation. Aucun droit antidumping ne devrait être perçu si le prix à l'exportation d'un produit visé ne fait pas l'objet de dumping (c'est-à-dire si l'exportateur relève son prix en fonction de la valeur normale). Dans la mesure du possible, des valeurs normales individuelles devraient être établies et fournies à chaque exportateur, au moment de l'expédition ou avant. Les exportateurs devraient également disposer de suffisamment d'informations pour pouvoir déterminer la mesure suivant laquelle les droits antidumping seront calculés.
- g) Transparence - Il est essentiel que les décisions soient transparentes pour que les parties exécutent leurs obligations aux termes du Code. À cet égard, il conviendrait de prendre des mesures pour incorporer les principes énoncés par le Comité des pratiques antidumping dans la recommandation qu'il a faite en 1983 concernant la transparence de la procédure antidumping, notamment pour ce qui est de prévoir l'accès aux renseignements pertinents et d'exiger la publication d'un énoncé des motifs à l'étape de l'ouverture de l'enquête, de la détermination préliminaire et de la détermination finale et aussi lorsqu'un engagement est accepté.
- h) Délais accordés aux défendeurs - Les défendeurs devraient toujours avoir le temps de présenter des éléments de preuve concernant l'allégation de dumping préjudiciable. Le délai minimal de trente jours proposé par le Comité des pratiques antidumping dans la recommandation qu'il a faite en 1983 devrait être explicitement incorporé dans les dispositions du Code.
- i) Utilisation des meilleurs renseignements disponibles - Lorsque l'une quelconque des parties intéressées ne fournit pas les renseignements nécessaires ou qu'elle entrave le déroulement de l'enquête de façon notable, les autorités chargées de l'enquête devraient avoir le droit d'établir leurs constatations sur les données de

fait disponibles. Toutefois, à ce chapitre, les autorités chargées de l'enquête devraient suivre les directives qu'a formulées le Comité des pratiques antidumping dans sa recommandation de 1984 concernant l'utilisation des meilleurs renseignements disponibles.

- j) Détermination d'une menace de préjudice important - Le paragraphe 3.6 du Code dispose que la détermination concluant à une menace de préjudice important se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Des mesures devraient être prises afin d'inclure dans ce paragraphe les éléments que renferme la recommandation faite par le Comité des pratiques antidumping en 1985.
- k) Enquête sur place - Il est souvent nécessaire de vérifier des renseignements dans les locaux de l'exportateur pour terminer une enquête. À ce chapitre, il conviendrait d'enchâsser dans les dispositions du Code les procédures régissant les enquêtes sur place, telles qu'énoncées dans la recommandation faite par le Comité des pratiques antidumping en 1983.

II. AMÉLIORATION DES NORMES RELATIVES À L'APPLICATION DE MESURES ANTIDUMPING

L'article VI de l'Accord général et le Code antidumping reconnaissent la légitimité des mesures antidumping lorsqu'elles sont nécessaires pour remédier à un dumping préjudiciable, mais ils enjoignent aussi aux parties de veiller à ce que ces mesures de redressement ne perturbent pas indûment le commerce. L'expérience acquise au cours des dix dernières années nous laisse entrevoir certains domaines où le fonctionnement du Code pourrait être amélioré afin de mieux tenir compte des objectifs équilibrés énoncés à l'article VI ainsi que dans le préambule du Code.

- a) Ventes au-dessous du prix coûtant - En vertu des règles actuelles, les ventes effectuées au-dessous du prix coûtant peuvent soit être exclues du calcul de la valeur normale, soit justifier le recours à une autre méthode (ex. : ventes sur un marché tiers, valeur calculée). Il nous faut des indications plus précises pour nous aider à déterminer à quel moment et dans quelles circonstances ces ventes devraient être ignorées et exclues du calcul de la valeur normale. Règle générale, elles ne devraient être exclues du calcul de la valeur normale que lorsqu'elles portent sur des quantités substantielles, écoulées sur une

période de temps significative. En outre, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de ne pas tenir compte des ventes effectuées au-dessous du prix coûtant, les autorités chargées de l'enquête devraient tenir compte comme il se doit de la nature particulière de la branche de production, de la période sur laquelle porte l'enquête par rapport au cycle économique normal de cette branche de production, de la période d'amortissement normale pour les dépenses d'investissement et les frais de développement et des potentialités relatives au plein recouvrement des coûts et à la réalisation de bénéfices dans un délai raisonnable. Lorsqu'il n'est pas tenu compte des ventes effectuées au-dessous du prix coûtant, les autorités chargées de l'enquête devraient motiver leur décision et expliquer pourquoi elles ont eu recours à une autre méthode pour établir la valeur normale.

- b) Critère utilisé pour établir le caractère négligeable de la marge de dumping - La directive actuellement inscrite au paragraphe 5.3 et enjoignant de clore une affaire si la marge de dumping est négligeable devrait être améliorée en précisant que l'application de droits antidumping est interdite si la marge de dumping est inférieure à x %.
- c) Cumul - Les règles relatives à la conduite des enquêtes antidumping devraient prévoir explicitement la possibilité d'exclure du champ d'investigation les pays dont les exportations ne contribuent ni au préjudice ni à la menace de préjudice. Le cumul ne devrait pas être obligatoire. Un pays devrait pouvoir être exclu du champ d'investigation à n'importe quelle étape, à tout le moins lorsque les importations de produits similaires en provenance de ce pays sont négligeables et qu'elles n'ont aucun effet préjudiciable perceptible sur la branche de production nationale.
- d) Éléments du préjudice - L'article 3 du Code renferme une liste exemplative d'éléments qui doivent être examinés pour établir l'existence d'un préjudice. Cette procédure devrait être renforcée en précisant que les principaux éléments suivants doivent être présents pour démontrer que les importations faisant l'objet d'un dumping causent ou menacent de causer un préjudice important : soit une compression des prix, soit la perte de ventes; et une réduction des

bénéfices. En outre, les autorités chargées de l'enquête devraient tenir compte de la marge de dumping lorsqu'elles établissent l'existence d'un préjudice.

- e) Analyse du préjudice - Examen d'éléments autres que le dumping - Il est précisé au paragraphe 3.4 du Code que le préjudice peut être causé par d'autres éléments que le dumping et qu'en l'occurrence le préjudice ne devrait pas être imputé aux importations faisant l'objet d'un dumping. Lorsqu'elles analysent l'incidence du dumping, les autorités chargées de l'enquête devraient être tenues expressément de prendre dûment en considération les éléments autres que le dumping, notamment les conditions qui prévalent sur le marché de la branche de production dans son ensemble, et ce toutes les fois que des éléments de preuve semblent indiquer que d'autres éléments entrent en jeu. Elles devraient également être tenues de faire rapport sur l'évaluation de ces autres éléments lorsqu'elles statuent sur l'existence d'un préjudice important.
- f) Clause d'extinction - L'article 9 du Code dispose que les droits antidumping ne resteront en vigueur que le temps et dans la mesure nécessaires pour neutraliser le dumping préjudiciable. Cette disposition devrait être améliorée en ajoutant un délai précis qui ferait que les constatations deviendraient automatiquement caduques après cinq ans, à moins qu'un examen n'établisse la nécessité de les prolonger pour une période maximale de trois ans.
- g) Anti-contournement - L'économie mondiale a subi des transformations importantes au cours des vingt dernières années. Les facteurs de production sont devenus de plus en plus mobiles; la nature des entreprises, les fonctions de production et les routes commerciales ont rendu les économies nationales de plus en plus interdépendantes. Cela signifie aussi que la structure des échanges a créé de nouvelles situations pour lesquelles les autorités chargées de l'enquête disposent de peu d'indications, sinon d'aucune. Dans ces circonstances, il importe que le Code donne aux parties les outils nécessaires pour régler effectivement les situations de dumping préjudiciable tout en faisant en sorte que les mesures antidumping ne créent pas d'obstacle injustifiable au commerce.

L'absence de règles explicites permettant de définir les situations de contournement véritable des

constatations légitimes en matière antidumping et de régir l'application de mesures destinées à régler ce problème est une source de préoccupation tant pour les exportateurs que pour les producteurs nationaux. Il conviendrait d'élaborer des règles ou des lignes directrices afin d'inclure dans le Code une disposition qui préciserait les conditions suivant lesquelles une constatation existante peut être élargie, conformément au Code, aux produits assemblés à l'intérieur du pays ou dans un pays tiers à partir de pièces et de composants provenant d'un pays ayant fait l'objet d'une constatation.

Ces règles ou lignes directrices devraient partir du principe qu'il y a contournement uniquement lorsque la valeur ajoutée dans un pays tiers ou que l'assemblage sur place est minimal et que les conditions sont telles qu'elles continuent de porter directement préjudice aux producteurs nationaux du produit assemblé. Il s'agirait entre autres de déterminer si les producteurs nationaux du produit assemblé sont aussi des producteurs de pièces, si les producteurs nationaux du produit assemblé importent des pièces du pays visé et la mesure suivant laquelle il existe au marché distinct pour les pièces et les composants.

- h) Considérations d'intérêt public - L'interdépendance croissante des économies signifie qu'il faut voir dans un contexte plus large la question du préjudice subi par des producteurs nationaux à la suite de dumping. Les mesures antidumping peuvent avoir des conséquences imprévues sur l'économie nationale dans son ensemble. Il faudrait prévoir la possibilité de mettre de l'avant et d'examiner ces considérations économiques plus larges.

Bien que l'établissement de l'existence d'un dumping préjudiciable intéresse les producteurs nationaux de produits similaires, l'imposition de droits antidumping peut avoir des incidences sur d'autres branches de production, sur les consommateurs et sur l'économie en général. Aux termes du code révisé, les parties devraient s'engager à prévoir une procédure d'examen formel permettant de déterminer si l'imposition de droits antidumping est dans l'intérêt public. Le cas échéant, cet examen devrait avoir lieu après l'établissement de l'existence d'un préjudice.

III. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Comme les mesures antidumping autorisées en vertu de l'article VI constituent des mesures d'exception au principe

fondamental de non-discrimination du GATT, il est essentiel de prévoir un mécanisme efficace de surveillance multilatérale et de règlement des différends pour faire en sorte a) que les dispositions procédurales énoncées dans le Code soient appliquées comme il se doit et b) que les législations nationales régissant l'application de mesures antidumping soient pleinement conformes aux normes et aux règles de fond établies aux termes du Code antidumping. À ce chapitre, il pourrait être utile d'examiner, à un stade ultérieur, la pertinence des dispositions que renferme actuellement l'article 15 du Code, afin de prendre en considération les progrès réalisés dans les discussions sur les dispositions de fond et les dispositions procédurales du Code antidumping.