

Le Maroc à l'épreuve de son premier litige commercial devant l'OMC

Affaire Maroc-Acier laminé à chaud (plainte de Turquie)

Par Jamal MACHROUH

■ Résumé

Ce papier examine la plainte initiée par la Turquie devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contre le Maroc au sujet des droits antidumping appliqués aux produits d'acier laminés à chaud. La plainte de la Turquie constitue à la fois un précédent et une opportunité. Un précédent d'abord, car jamais le Maroc n'a été impliqué, ni en qualité de partie plaignante ni en qualité de partie défenderesse, dans une affaire devant le GATT ou l'OMC. Une opportunité ensuite, par ce que l'évaluation du processus juridique de la plainte permet de dresser un constat d'insuffisance dans l'édifice argumentaire du Maroc et de présenter, en conséquence, des recommandations sur les lignes directrices d'une stratégie juridique globale à développer.

Introduction

Le 3 octobre 2016, la Turquie a demandé l'ouverture de consultations avec le Maroc au sujet des mesures antidumping appliquées contre certains produits en acier laminés à chaud. Au mois de novembre, deux séries de consultations ont eu lieu entre les deux parties sans qu'aucune solution à l'amiable n'ait pu être trouvée. La Turquie a décidé, alors, d'actionner la phase juridictionnelle du système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après OMC), en demandant l'établissement d'un Groupe spécial. Malgré son opposition, le Maroc n'a pas pu bloquer

indéfiniment l'ouverture de cette phase juridictionnelle puisque, rappelons-le, les résultats du cycle de l'Uruguay, appelés aussi les Accords de Marrakech, ont consacré le droit quasi-automatique de la partie plaignante à l'établissement d'un Groupe spécial pour examiner la conformité des mesures appliquées par la partie mise en cause¹.

1. Pour une analyse du système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce, voir notre thèse de doctorat intitulée, le statut des pays en développement dans le système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce, thèse soutenue le 17 mars 2007 à l'université de François Rabelais de Tours, France ; JACKSON J.H., Observation sur les résultats du Cycle de l'Uruguay, RGDIP., N°3 1994.

Pour au moins deux raisons, l'affaire des mesures antidumping entre le Maroc et la Turquie constitue un événement marquant. D'abord, l'affaire soulevée par la Turquie est sans précédent dans l'histoire des relations commerciales du Maroc. Jamais ce dernier n'a été impliqué, ni en qualité de partie plaignante ni de partie défenderesse, dans une affaire devant le GATT ou l'OMC. Ensuite, une telle affaire constitue une opportunité pour évaluer l'existence et la performance de la stratégie juridique supposée avoir été adoptée par le Maroc pour accompagner le processus de libéralisation commerciale conduit par le pays sur les fronts multilatéral et régional.

Ce papier vise à analyser les éléments et conséquences de la première utilisation, par le Maroc, du système de règlement des différends de l'OMC. Une démarche en deux temps sera adoptée : d'abord, une présentation des arguments des deux parties au différend et des conclusions du Groupe spécial ; ensuite, une évaluation de la stratégie juridique marocaine et des moyens de son amélioration.

I. L'économie de la plainte de la Turquie et les constatations fondamentales du groupe spécial

Nous allons examiner, tour à tour, le contenu et l'étendue des arguments juridiques de la Turquie, les moyens de défense avancés par le Maroc et les constatations fondamentales auxquelles est parvenu le Groupe spécial chargé de l'examen du différend.

1. L'économie de la plainte de la Turquie

Le 26 septembre 2014, le Maroc a imposé des droits antidumping définitifs sur les importations de certains produits en acier laminés à chaud en provenance de la Turquie. La décision marocaine est l'aboutissement d'une enquête nationale, débutée le 21 janvier 2013, pour déterminer l'existence ou non d'un dumping pratiqué par deux exportateurs turcs : Erdemir Group et Colakoglu.

Dans sa plainte, la Turquie soutenait que le déroulement de l'enquête et les mesures prises par les autorités

marocaines étaient contraires au droit de l'OMC. Plus précisément, la Turquie mettait en cause la compatibilité des mesures marocaines avec l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994 (appelé aussi : Accord antidumping).

Une batterie d'arguments a été actionnée par la Turquie pour corroborer ses allégations. Selon la Turquie, le Maroc n'a pas respecté la durée maximale prévue dans l'Accord antidumping pour terminer son enquête, à savoir dix-huit mois. La Turquie faisait également valoir que le recours, par le Maroc aux données de fait disponibles pour calculer les marges de dumping des exportateurs turcs était incompatible avec les dispositions de l'annexe II de l'Accord antidumping. Par ailleurs, et toujours selon la Turquie, le Maroc a manqué à ses obligations aux termes de l'Accord antidumping, en ne divulguant pas aux exportateurs turcs, accusés de pratique de dumping, tous les faits essentiels qui justifieraient son recours aux données de fait disponibles pour effectuer un tel calcul. Pareillement, le Maroc, du point de vue de la Turquie, n'a pas pu démontrer, par des éléments de fait et de droit, que sa branche de production nationale, représentée par Maghreb Steel, était non établie et subissant un retard important dans sa création du fait des importations turques accusées de dumping.

Pour réfuter les allégations turques, la défense marocaine a adopté une stratégie juridique s'articulant autour de trois axes majeurs. Premièrement, le Maroc expliquait que le retard de 22 jours pour conclure son enquête nationale était dû, en bonne partie, au souci d'accorder aux exportateurs turcs, cibles de l'enquête, le temps nécessaire pour défendre leur cause. Plus encore, selon le Maroc, le délai de dix-huit mois inscrit dans l'Accord antidumping ne devrait pas être interprété de manière rigide, étant donné que les groupes spéciaux et l'organe d'appel eux-mêmes s'écartaient des délais prévus par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, et ce de manière répétée. Deuxièmement, le Maroc soutenait que son recours aux données de faits disponibles cadre parfaitement avec les dispositions de l'Accord antidumping, puisque celui-ci permet à l'autorité chargée de l'enquête de rejeter les données présentées par les exportateurs accusés de dumping dans tous les cas où ces données se révéleraient incomplètes ou manifestement erronées. Et c'est, justement, ce que reprochait le Maroc aux exportateurs turcs qui, d'après lui, n'auraient déclaré que 18 800 tonnes pour toute la

période de l'enquête, alors que les services marocains d'importation ont enregistré un volume de 29 000 tonnes. Troisièmement, la défense marocaine a présenté un certain nombre de preuves pour attester de l'existence d'un dommage important causé à sa structure de production nationale du fait du recours des exportateurs turcs aux pratiques de dumping sur son marché national. Plus précisément, le Maroc a soutenu que sa branche de production nationale en matière d'acier laminé à chaud n'était pas établie du fait de la concurrence déloyale des deux producteurs turcs, et que de cette situation résulte un retard important dans la création d'une branche de production nationale.

Pour toutes ces raisons, le Maroc a demandé au Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire de rejeter en bloc les allégations de la Turquie.

2. Les constatations fondamentales du Groupe spécial

Pour l'essentiel, le Groupe spécial a conforté les allégations de la Turquie et rejeté les moyens de défense présentés par le Maroc².

En premier lieu, le Groupe spécial a constaté que le retard accusé par les autorités marocaines dans la conclusion de l'enquête transgressait les dispositions pertinentes de l'article 5.10 de l'Accord antidumping, lequel dispose que « Les enquêtes seront, sauf circonstances spéciales, terminées dans un délai d'un an, et en tout état de cause dans un délai ne devant pas dépasser 18 mois, après leur ouverture ». Or, l'ouverture de l'enquête a eu lieu le 21 janvier 2013 et sa conclusion n'est intervenue que le 12 août 2014, ce qui induit un retard de 22 jours. Les arguments avancés par le Maroc qui, d'ailleurs, n'a jamais contesté l'existence d'un tel retard, ont été jugés mal fondés. D'une part, le Groupe spécial n'a pas adhéré à l'argument marocain selon lequel le retard accusé était dû à la volonté d'aménager aux producteurs turcs le temps nécessaire pour préparer leurs réponses ; et, d'autre part, a accusé une fin de non-recevoir à la tentative faite par le Maroc d'établir une analogie entre le plafond de dix-huit mois et les délais de rédaction des rapports des groupes spéciaux et de l'organe d'appel. Selon le Groupe spécial, les dépassements des délais de remise des rapports des organes de règlement des différends ne justifient en

aucune manière un manquement par un membre au délai maximal de dix-huit mois fixé par l'Accord antidumping.

En deuxième lieu, le Groupe spécial s'est penché sur la question de la légalité du recours par le Maroc aux données de faits disponibles pour calculer les marges de dumping des deux producteurs turcs. Sur ce point, également, le Groupe spécial a constaté que la mesure marocaine était contraire au droit de l'OMC. Il a surtout reproché au Maroc d'avoir rejeté les données communiquées par les deux producteurs turcs, Erdemir Group et Colakoglu, sans avoir réussi à démontrer, de manière objective, leurs caractères insuffisants et/ou erronés. Plus particulièrement, le Groupe spécial a jugé que le Maroc a failli à son obligation de présenter des documents et preuves probants attestant que l'écart allégué de 10 000 tonnes entre les quantités déclarées et celles exportées réellement était imputable aux deux producteurs turcs. En clair, les panelistes reprochent aux autorités marocaines de ne pas avoir cherché à enquêter sur l'origine de l'écart estimé et de s'être contentées de signaler que ledit écart a été réalisé par l'intermédiaire de commerçants tiers agissant pour le compte des exportateurs mis en cause. Par conséquent, le panel a conclu que le Maroc n'a pas dûment établi que les producteurs turcs n'avaient pas déclaré la totalité de leurs ventes à l'exportation à destination de son marché.

En troisième lieu, le panel a examiné les prétentions de la Turquie au sujet de la non-divulgaration par les autorités marocaines des faits essentiels en ce qui concerne la non-déclaration de transactions additionnelles à l'exportation. Sur ce point, le Groupe spécial a souscrit à deux allégations de la Turquie mais a débouté cette dernière au sujet de la troisième. Ainsi, de l'avis du Groupe spécial, le Maroc n'a jamais informé les exportateurs turcs du fondement précis de sa décision de recourir aux données de fait disponibles et a manqué à son devoir de divulguer les données utilisées pour calculer le taux de dumping. Par contre, le Groupe spécial a rejeté l'allégation turque selon laquelle les autorités marocaines n'avaient pas divulgué certains faits essentiels suffisamment tôt pour permettre aux producteurs turcs de défendre leur cause.

Enfin, le Groupe spécial a étudié les arguments du Maroc au sujet de non établissement de sa branche de production nationale et du dommage important causé à celle-ci du fait du retard enregistré dans sa création. Là-encore, le Groupe spécial a largement rejeté les moyens de défense marocains. Schématiquement, le Groupe spécial a constaté que le Maroc n'a pas corroboré

2. Le rapport intégral du Groupe spécial est disponible sur le site officiel de l'OMC et est consultable sur l'adresse : [file:///C:/Users/user/Downloads/513R%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/513R%20(2).pdf)

son allégation de non établissement de sa branche de production nationale, représentée en l'espèce par le seul producteur Maghreb Steel, par des éléments de preuve positifs et que son examen de la question n'était pas objectif.

Plusieurs considérations ont été avancées par le Panel pour étayer sa constatation : l'incapacité des autorités marocaines à démontrer qu'une période de deux ans était insuffisante pour produire et commercialiser un produit tel que les tôles en acier laminées à chaud ; la soustraction du marché captif de Maghreb Steel du calcul total de sa part de marché local ; la décision d'écarter la part de Maghreb Steel du marché libre au motif que les ventes de la société se faisaient à perte ainsi que le fait de fonder le calcul du point mort de la société Maghreb Steel uniquement sur l'année 2012.

De surcroît, le Groupe spécial a estimé que la Turquie a dûment présenté des éléments de preuve *prima facie* établissant que le Maroc n'a pas procédé à l'évaluation de six des quinze facteurs énumérés à l'article 3.4 de l'Accord antidumping relatif à la démonstration d'un dommage causé à la branche de production nationale.

Sur la base de ces constatations, et d'autres, le Groupe spécial a conclu que le Maroc a agi d'une manière incompatible avec l'Accord antidumping et lui a recommandé de rendre ses mesures conformes à ses obligations au titre de cet Accord.

II. Evaluation de la stratégie juridique marocaine et enseignements à tirer

Il serait quelque peu prématuré de dresser un tableau global de cette première implication marocaine dans le système de règlement des différends de l'OMC. La raison en est que le Maroc a formé un appel contre le rapport du Groupe spécial. Ce deuxième degré de juridiction, l'une des principales innovations du cycle de l'Uruguay, permet à la partie appelante de demander à l'organe d'appel d'infirmier ou de modifier le rapport du Groupe spécial. C'est dire que le processus de règlement de l'affaire Maroc-Acier laminé à chaud est à ce jour inachevé.

Cela étant, il nous est permis, à ce stade de la procédure, de présenter quelques remarques préliminaires sur le management juridique de l'affaire Maroc-Acier laminé à chaud par les autorités marocaines, d'une part, et, d'autre part, de formuler un certain nombre de recommandations stratégiques au sujet des conditions à satisfaire pour une meilleure utilisation du système de règlement des différends de l'OMC.

1. Remarques au sujet de la stratégie marocaine

Le terrain de la 'bataille judiciaire' entre le Maroc et la Turquie était double. La détermination des éléments de fait, d'un côté, et l'interprétation des textes juridiques, de l'autre. La première a trait aux données (data). La deuxième à la qualification juridique des éléments factuels. Voilà, en quelque sorte, à quoi se résume toute stratégie de défense commerciale devant les instances de l'OMC. Il s'ensuit que remporter un procès relatif aux droits antidumping devant l'organe de règlement des différends est largement tributaire de la capacité de l'Etat membre à présenter des preuves pertinentes et concluantes sur ces deux aspects cumulatifs. Or, sur les deux aspects, l'édifice de l'argumentaire des autorités marocaines semblait présenter des insuffisances.

Au niveau des éléments factuels, les données présentées par le Maroc pour étayer sa défense n'ont pas été globalement jugées complètes et objectives. Cela concerne principalement les trois ensembles de données sur lesquels s'est construit l'argumentaire du Maroc. D'abord, l'équipe de défense marocaine n'a pas pu prouver l'existence d'un écart de 10 000 tonnes dans les exportations additionnelles non déclarées. Elle n'a pas démontré, non plus, par des documents concluants, que ledit écart est imputable aux deux exportateurs turcs Erdemir Group et Colakoglu. Ensuite, la défense marocaine n'a pas corroboré, par des données et documents concluants, l'allégation selon laquelle sa branche de production nationale d'acier laminé à chaud, représentée par Maghreb Steel, n'a jamais atteint son point mort. Enfin, dans son calcul de la marge de dumping pratiquée par les deux exportateurs turcs, la défense marocaine s'est contentée d'affirmer que le taux de 11% retenu a été fondé sur un calcul des prix à l'exportation dans lequel des ajustements ont été appliqués aux prix

(Coût et Fret) pour parvenir au stade du prix Ex works³. Toutefois, là encore, la position marocaine n'a pas été étayée par des données chiffrées, ni sur les prix (C et F), ni sur les ajustements appliqués dans ce cadre.

En ce qui concerne les éléments de droit, une bonne partie des interprétations juridiques données par la défense marocaine manquait de rigueur. Trois exemples peuvent être mis en exergue : la question du retard accusé dans l'accomplissement de l'enquête nationale, celle du traitement de certaines données comme étant des renseignements commerciaux confidentiels, et celle des critères constatant le non établissement de la branche de production nationale.

Ainsi, sur la question du retard, l'équipe de défense marocaine a-t-elle tenté de justifier le dépassement du délai des dix-huit mois, en faisant remarquer que les groupes spéciaux et l'organe d'appel eux-mêmes ne respectaient pas systématiquement les délais pour conclure l'examen des affaires dont ils sont saisis. A notre avis, une telle position engendre le risque que le Maroc se mette à dos les organes de règlement des différends et ne devrait pas être maintenue dans la phase d'appel. Il serait mieux indiqué de rechercher dans la jurisprudence de l'organe d'appel et de celle des groupes spéciaux des précédents consacrant une flexibilité des délais basée sur la double condition du principe de la bonne foi et de celui du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

De même, l'équipe de défense marocaine a basé une partie importante de son raisonnement sur des éléments qu'elle a considérés comme étant des renseignements commerciaux confidentiels sans corroborer ses dires par des preuves irréfutables. Le Groupe spécial a même eu l'occasion de souligner une contradiction dans l'attitude des autorités marocaines qui qualifiaient certaines données de confidentielles alors qu'elles les avaient communiquées à d'autres stades de l'affaire. Le Groupe spécial semble à cet égard avoir appliqué implicitement le principe de l'estoppel⁴.

3. Les appellations C&F et Ex works sont des incoterms utilisés dans le commerce international pour spécifier les obligations des importateurs et des exportateurs par rapport aux coûts du transport et de l'assurance. Voir Patrick Saerens et William Pissoort, *Droit Commercial International*, Larcier, Bruxelles, 2013, p 214

4. Pour un cas similaire d'application implicite du principe de l'estoppel, voir affaire Etats-Unis- Traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger (FSC). Affaire citée par RUIZ F. H., *Chronique de règlement des différends de l'OMC*, 1999, *Journal du Droit International*, 2000, p. 430.

Enfin, si le Maroc a réussi à démontrer que la création d'une branche de production nationale n'entraîne pas ipso facto son établissement, il n'a pas pu prouver l'existence et le contenu des circonstances particulières qui auraient pu justifier en l'espèce un tel distinguo.

L'affûtage de l'édifice argumentaire marocain sur ces trois questions de droit est important pour s'assurer une meilleure position dans la procédure d'examen en appel en cours.

2. Recommandations stratégiques

Dès ses premières années de fonctionnement, le système de règlement des différends a été décrit comme étant le joyau de la couronne de l'OMC et sa vitrine sur le monde. Toutefois, des doutes ont été émis quant à la capacité de ce système à garantir une égalité de facto entre les pays développés et les pays en développement. Parce qu'ils ne disposaient pas de moyens humains et matériels nécessaires pour l'utilisation d'un tel système, les pays en développement ne pouvaient pas en tirer pleinement profit. Pire encore, ils encouraient le risque d'en devenir les victimes.

Ce schéma classique d'asymétrie des capacités entre les pays développés et les pays en développement est aujourd'hui largement dépassé. Plusieurs pays en développement ont réussi à se donner les moyens nécessaires pour s'assurer une utilisation positive et profitable du système de règlement des différends de l'OMC. L'affaire Etats-Unis – vêtements de dessous⁵ soulevée et remportée par le Costa Rica en est une bonne illustration.

Indépendamment de l'aboutissement de l'affaire des mesures antidumping intentée par la Turquie, il est essentiel pour le Maroc de concevoir une stratégie juridique globale en matière de commerce extérieur. L'objectif étant in fine de sécuriser juridiquement les opportunités escomptées par le Maroc de son engagement sur la voie des accords de l'OMC et de ceux de libre-échange. La stratégie visée gagnerait à s'articuler autour de quatre points focaux, à savoir :

- Encourager les partenariats entre les secteurs public et privé, notamment en matière de collecte et de traitement des données commerciales ;

5. Disponible sur le site de l'OMC : www.wto.org, WT/DS24, Rubrique « Différends par ordre alphabétique ».

- Instaurer une instance de suivi de la jurisprudence⁶ de l'OMC pour maîtriser les tendances lourdes qui imprègnent le système de règlement des différends ;
- Favoriser la formation des experts juridiques nationaux à travers une participation soutenue dans le système de règlement des différends en qualité de partie tierce.
- Enclencher le processus d'une adhésion rapide au Centre consultatif sur la législation de l'OMC. Ce Centre, créé en marge de la Conférence ministérielle de Seattle de 1999⁷, fournit aux pays en développement membres, et à titre gratuit, des avis juridiques et une formation sur le droit de l'OMC, ainsi qu'une assistance dans les procédures de règlement des différends à des tarifs largement inférieurs à ceux pratiqués par les cabinets juridiques privés.

6. Pour une analyse de l'effet du précédent des rapports de groupes spéciaux et de l'organe d'appel de l'OMC, voir PAUWELYN J., The limits of litigation : americanization and negotiation in the settlement of WTO disputes, Ohio State Journal On Dispute Resolution [Vol. 19:1 2003].

7. Voir le site officiel du Centre : <http://www.acwl.ch>

A propos de l'auteur, Jamal MACHROUH

Dr. Jamal Machrouh, professeur des Relations internationales à l'Ecole Nationale de Commerce et de Gestion (ENCG) de l'Université Ibn Tofaïl, à Kénitra, est Senior Fellow au Policy Center for the New South, ancien OCP Policy Center.

Mr. Machrouh est, par ailleurs, conférencier au Collège Royal de l'Enseignement Militaire Supérieur (CREMS), à Kénitra, et à l'Université Södertörn de Stockholm, en Suède. Il est l'auteur d'un livre intitulé *Justice et développement selon l'Organisation Mondiale du Commerce*, ainsi que d'une série d'articles se rapportant aux relations internationales et à la géopolitique.

A propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South, anciennement OCP Policy Center, est un think tank marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. A travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche: Agriculture, Environnement et Sécurité Alimentaire, Économie et Développement Social, Economie et Finance des matières premières, Géopolitique et Relations Internationales.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C, Angle Boulevard Addolb et rue Albortokal, Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@ocppc.ma

Téléphone : +212 5 37 27 08 08 / Fax : +212 5 37 71 31 54

Site : www.policycenter.ma