



Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0406 (COD)**

Bruxelles, 28 juin 2022

WK 9266/2022 INIT

LIMITE

**POLCOM
COMER**

Ceci est un document destiné à une communauté spécifique de destinataires. La manipulation et la distribution ultérieure sont sous la seule responsabilité des membres de la communauté.

DOCUMENT DE TRAVAIL

De:	Présidence
A:	Groupe "Questions commerciales"

Sujet:	Rapport de la Présidence - Etat des lieux des travaux sur le projet de règlement anti-coercition (janvier – juin 2022)
--------	--

RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE

Etat des lieux des travaux sur le projet de règlement anti-coercition (janvier – juin 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le 8 décembre 2021, la Commission a présenté une proposition de règlement relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers (ci-après « l'instrument anti-coercition »).
2. Cette proposition d'instrument se fonde sur une déclaration commune¹ du Parlement européen, de Conseil et de la Commission, dans laquelle les trois institutions s'accordent sur la préoccupation suscitée par les pratiques de certains pays tiers visant à contraindre l'Union ou un État membre à adopter ou à retirer certaines mesures. Cette déclaration commune contient l'engagement de la Commission de présenter une proposition législative relative à un instrument visant à décourager et à contrer la coercition économique au plus tard à la fin de l'année 2021. Le Parlement européen et le Conseil indiquent être déterminés à examiner la proposition en temps utile.
3. L'instrument anti-coercition ainsi proposé par la Commission s'inscrit dans un contexte où les pays tiers recourent de façon croissante et sous des formes diverses à la coercition économique, ce qui porte atteinte aux intérêts légitimes de l'Union européenne et ses États membres. A titre d'exemple, les discussions autour des mesures de coercition économique adoptées par la Chine à l'encontre de la Lituanie, pour lesquelles les États membres ont rappelé leur solidarité à l'égard de la Lituanie lors des réunions du Conseil Affaires étrangères du 16 janvier et du Conseil Affaires étrangères en format commerce du 3 juin, ont permis d'insister sur le fait que cet instrument vise à remédier à un vide législatif en constituant un cadre permettant à l'UE de se défendre contre la coercition économique. Au cours des premières discussions, les membres ont soutenu le principe d'un tel instrument et dans l'ensemble accueilli favorablement la proposition de la Commission.

¹ JO C 49 du 12.2.2021, p. 1.

4. La proposition d'instrument anti-coercition poursuit les objectifs suivants :
- a) Dissuader des Etats tiers de prendre des mesures de coercition économique à l'encontre de l'Union ou de ses Etats membres ;
 - b) Eviter l'escalade des tensions avec les Etats tiers, en privilégiant le dialogue avec l'Etat tiers concerné et la coopération avec les partenaires de l'UE ;
 - c) Permettre en dernier ressort de répondre de façon unifiée et solidaire aux mesures de coercition économique, en adoptant une réaction européenne proportionnée et ciblée à partir d'un large éventail de mesures.

II. ÉTAT DES TRAVAUX

5. La Commission a adopté le 8 décembre 2021 la proposition d'instrument anti-coercition. Les discussions techniques au sein du groupe des questions commerciales (GQC) ont été lancées par la Présidence slovène le 9 décembre 2021. Lors de cette réunion, la Commission a présenté à la fois sa proposition et son analyse d'impact. Cette dernière a fait l'objet d'une présentation approfondie lors de la réunion du GQC du 12 janvier 2022, sous Présidence française. L'examen technique de la proposition s'est poursuivi lors des réunions des 25 janvier, 2 février, 15 février, 2 mars, 8 mars, 15 mars, 5 avril, 27 avril et 3 mai 2022 avec une analyse par groupe d'articles. Ces réunions ont permis de finaliser la première lecture du texte, et de recueillir les commentaires oraux et écrits des Etats membres sur ce dernier :

- a) Sur le groupe d'article n°1 (« champ d'application »), comprenant les articles 1 et 2 de la proposition de règlement, les Etats membres se sont principalement interrogés sur la capacité de l'Union à réagir contre la coercition économique sur le fondement du droit international. La Commission a partagé son analyse selon laquelle l'UE peut adopter des contre-mesures à l'égard de l'Etat tiers concerné, car la coercition économique est interdite par le droit international coutumier.

- b) Le groupe d'article n°2 (« mesures de premier ressort »), comprenant les

articles 3 à 6 de la proposition de règlement, a fait l'objet de discussions autour de la possibilité d'encadrer davantage le processus suivi par la Commission lors de l'application de l'instrument anti-coercition, et de mieux impliquer les Etats membres au début de la procédure. Les Etats membres ont également souhaité renforcer les phases de dialogue avec les pays tiers concernés, afin d'éviter toute escalade des tensions.

c) Le groupe d'article n°3 (« mesures de dernier ressort »), comprenant les articles 7 à 11 puis 13, ainsi que les annexes I et II du projet de règlement, a fait l'objet de remarques des Etats membres sur la méthodologie pour l'élaboration des mesures de réaction de l'Union, dans un objectif à la fois de respecter le principe de proportionnalité, de prendre en compte l'intérêt de l'Union, et à nouveau d'impliquer au mieux les Etats membres. Dans le même temps, les Etats membres ont posé des questions à la Commission sur la possibilité de désigner des personnes morales ou physiques liées au pays tiers auteur de la coercition, pour leur appliquer des mesures de réaction de façon ciblée. Enfin, les Etats membres ont fait part de sensibilités diverses sur la liste des mesures de réaction possibles, et demandé des illustrations concrètes.

d) Le groupe d'article n°4 (« dispositions transversales »), comprenant les articles 12 puis 14 à 17, au-delà des questions d'implication des Etats membres déjà évoquées précédemment (et *infra*) a principalement suscité des observations de la part des Etats membres sur la possibilité de modifier la liste des mesures de réaction possibles par voie d'actes délégués.

De façon transversale, les Etats membres se sont interrogés sur la base juridique de la proposition d'instrument anti-coercition (article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et sur les meilleures façons d'impliquer les Etats membres / le Conseil tout au long de la procédure établie par l'instrument. Le Service juridique du Conseil (SJC), sollicité pour un avis écrit sur ces deux points par une majorité d'Etats membres, devrait diffuser celui-ci prochainement afin d'apporter un éclairage sur ces points.

6. La Présidence française a présenté un projet de compromis le 17 mai 2022 (WK 6814/2022). Celui-ci a reçu un accueil très largement positif au sein du groupe. Ce premier projet de compromis a tenté de maintenir un instrument efficace et

dissuasif, dans l'esprit de la proposition de la Commission, tout en répondant à trois attentes majeures exprimées par les Etats membres lors des réunions du groupe (dont les principaux amendements sont repris ci-dessous) :

a) Eviter l'« escalade » des tensions commerciales en insistant sur le caractère défensif de l'instrument, qui vise le respect du droit international, et sur le dialogue de l'Union avec l'Etat tiers concerné

Exemples d'amendements :

- *Article 4 : obligation de recueillir les observations du pays tiers dans un délai raisonnable ;*
- *Article 5 et considérant 13bis : démarche proactive de l'UE pour résoudre le différend avec l'Etat tiers concerné par le dialogue ;*
- *Article 7.5bis : adaptation des règles en matière d'adoption des contre-mesures européennes en cas de réponse à une menace d'application de mesures affectant le commerce ou les investissements ;*
- *Article 10.2 : obligation de suspension des mesures européennes si le pays tiers suspend ses propres mesures.*

b) Mieux encadrer la procédure, et en particulier le recours aux éventuelles mesures de réaction, afin de renforcer la prévisibilité pour les Etats membres et les opérateurs économiques de l'Union

Exemples d'amendements :

- *Article 8 : précision sur la notion de lien avec le pays tiers dans l'élaboration des mesures à l'égard de personnes physiques et morales et ajouts de garanties de procédure pour ces personnes ;*

- *Article 9 : ajout d'une règle transversale de priorisation, pour les mesures de réaction qui concernent certaines procédures réglementaires organisées par des autorités publiques dans l'Union ;*
- *Article 9bis : introduction d'une définition de l'intérêt de l'Union ;*
- *Articles 7 et 14 : suppression de la possibilité de modifier l'annexe 1 par actes délégués.*

c) Clarifier et renforcer le rôle des Etats membres, tout au long de la procédure.

Exemples d'amendements :

- *Article 3 : reconnaissance d'un pouvoir « d'initiative » aux Etats membres, qui peuvent demander à la Commission d'examiner les mesures d'un pays tiers et de contribuer à cet examen ;*
 - *Article 4 : association des Etats membres à la décision dès le stade de la détermination de la coercition (comitologie) ;*
 - *Articles 5 et 6 : meilleure information du Conseil lors du dialogue avec le pays tiers concerné et dans le cadre de la coopération internationale ;*
 - *Articles 15 : ajout d'une clause de « non opinion » dans le cadre de la procédure d'examen en comitologie (adoption, amendement, suspension et abrogation des mesures européennes).*
7. Suite à cette proposition de compromis, les réunions du GQC du 1^{er} et du 9 juin 2022 ont été consacrées à des discussions thématiques, sur la base de deux notes de cadrage soumises en amont par la Présidence française (WK 7621/2022 et WK 8025/2022). Les discussions se sont ainsi concentrées sur les notions suivantes : a) Dispositions sur la réparation du préjudice par l'Etat tiers ; b) Traitement de la coercition économique sous la forme de menaces de mesures affectant le commerce ou les investissements ; c) Prise de mesures de réaction à l'égard de personnes physiques ou morales ; d) Hiérarchie d'étapes pour l'élaboration de certaines mesures de réaction ; e) Intérêt de l'Union. Les échanges ont permis de clarifier les positions des délégations sur ces points spécifiques :

- a) Réparation du préjudice par l'Etat tiers : Les Etats membres ont soutenu le principe de la réparation du préjudice causé à l'Union et à ses Etats membres par le pays tiers concerné, mais se sont interrogés sur son application pratique. Certains Etats membres se sont par ailleurs fortement exprimés en faveur de ce principe, qui participe au caractère dissuasif de l'instrument anti-coercition.
- b) Traitement de la coercition économique sous la forme de menaces de mesures affectant le commerce ou les investissements : Les Etats membres ont accueilli positivement la proposition de compromis de la Présidence, liant la prise de mesures européennes à la concrétisation de la menace faite par l'Etat tiers. Ils ont néanmoins demandé plus de clarté sur la façon dont une menace serait caractérisée en tant qu'acte coercitif, ainsi que sur le calcul du préjudice causé à l'Union, afin d'assurer le cas échéant la proportionnalité des mesures de réaction européennes (notamment dans le cadre de coercition informelle ou de menaces de long terme).
- c) Prise de mesures de réaction à l'égard de personnes physiques ou morales : Ces dispositions ont fait l'objet de nombreux échanges au sein du groupe, les Etats membres souhaitant éviter un dispositif analogue aux mesures restrictives relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Dans cet esprit, les Etats membres se sont exprimés en soutien du maintien de cette disposition tout en appelant à une clarification des critères de désignation des personnes visées, en précisant la première proposition de compromis de la Présidence. En outre, les échanges ont porté sur la possibilité offerte par l'instrument aux opérateurs européens, lésés par des actions coercitives d'Etats tiers, d'obtenir réparation via les juridictions nationales auprès de personnes désignées. Tout en insistant sur l'importance de cette disposition dans le caractère dissuasif de l'instrument, la Commission a rappelé que cette possibilité était inspirée de l'article 6 du Règlement de « blocage »², et que la désignation de personnes au sein de la procédure de l'instrument anti-coercition a vocation à pallier les difficultés rencontrées pour appliquer cet article du Règlement de blocage. A ce sujet, certains Etats membres ont

² Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996

demandé une clarification de l'articulation avec les procédures nationales.

- d) Hierarchie d'étapes pour l'élaboration de certaines mesures de réaction : la proposition de la Présidence, inspirée de l'article 5 du Règlement « *Enforcement* »³, articulait deux « piliers » : l'état de la procédure, en comparaison de la date d'entrée en vigueur de l'acte d'exécution qui prévoit les mesures de réaction, et le degré d'harmonisation réglementaire dans le secteur concerné. Le principe de cette hiérarchie a été bien accueilli par les Etats membres. Néanmoins, les Etats membres ont regretté sa complexité et demandé plus de clarté dans le texte.
- e) Intérêt de l'Union : les Etats membres se sont accordés sur la pertinence de l'ajout d'un article sur l'intérêt de l'Union, proposé par la Présidence dans son compromis. Certains Etats membres ont rappelé que, dans le cadre de l'instrument, les intérêts des opérateurs « producteurs » et des opérateurs « utilisateurs » sont d'importance égale.

8. Sur la base de ces discussions, la Présidence française considère qu'un certain nombre de sujets font l'objet de convergences, et par conséquent propose en annexe un deuxième projet de compromis, qui précise et modifie les points suivants :

- a) La hiérarchie d'étapes pour l'élaboration de certaines mesures de réaction ;
- b) Les critères de désignation des personnes morales ou physiques pouvant faire l'objet de mesures européennes ciblées ou devant dédommager les opérateurs européens lésés ;
- c) La définition des personnes morales ou physiques lésées par les actions coercitives d'un Etat tiers, et pouvant demander réparation ;
- d) La caractérisation de la coercition économique sous la forme de menace, dans

³ Règlement (CE) n° 3286/94, amendé par le Règlement (UE) n° 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014

le cadre de la phase d'examen ;

- e) La définition de l'intérêt de l'Union, en ce qui concerne la prise en compte des intérêts des opérateurs économiques.

9. Cette nouvelle proposition de compromis, élaborée en collaboration avec la future Présidence tchèque, vise à servir de base à la poursuite des discussions techniques au sein du groupe des questions commerciales : celles-ci semblent nécessaires pour approfondir un certain nombre de questions et parvenir à un compromis. En sus des éléments qui seront abordés au sein de l'avis écrit du Service juridique du Conseil, la Présidence française identifie notamment les thématiques suivantes comme nécessitant de plus amples discussions au sein du groupe :

- a) La liste des mesures européennes possibles, énoncée à l'Annexe I de la proposition de règlement : des discussions sont encore à prévoir quant à la pertinence de cette liste large, envisagée pour permettre une application ciblée de mesures et favoriser à la fois l'efficacité de l'instrument et son impact limité sur les opérateurs européens, tout en tenant compte du besoin de prévisibilité exprimé par les Etats membres ;
- b) Le degré d'implication des Etats membres et / ou du Conseil tout au long de la procédure de l'instrument anti-coercition : à la lumière de l'avis du service juridique du Conseil, le groupe devra poursuivre les discussions sur cette question d'ordre institutionnel.

III. CONCLUSION

10. La proposition d'instrument anti-coercition, établie par la Commission le 8 décembre 2021, a pour objectif de donner à l'Union européenne les moyens de faire face à des actions de coercition économique, répondant aux « graves inquiétudes » exprimées

par la Commission, le Conseil et le Parlement dans la déclaration commune évoquée précédemment.

11. La Présidence française note que les États membres s'accordent sur l'importance de poursuivre ces travaux. Toutefois, à ce stade, il est trop tôt pour formuler des remarques définitives sur le contenu d'un éventuel accord de compromis en vue d'une orientation générale du Conseil sur ce dossier législatif. Par ailleurs, l'avis écrit du Service juridique du Conseil alimentera utilement les débats.
12. En parallèle, le Parlement européen doit encore adopter son rapport sur la proposition d'instrument anti-coercition, suite au projet de rapport présenté par le rapporteur, M. Bernd Lange, à la Commission INTA le 19 avril 2022. Le vote de la Commission INTA est prévu à l'automne 2022.
13. Dans ce contexte, la Présidence française invite les États membres à prendre note du présent rapport, en vue de réaliser de nouveaux progrès sur ce dossier et de s'appuyer sur les progrès réalisés jusqu'à présent.