



**UNION EUROPÉENNE – MESURES ANTIDUMPING VISANT LES IMPORTATIONS  
D'ACIDE GRAS EN PROVENANCE D'INDONÉSIE**

**DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR L'INDONÉSIE**

La communication ci-après, datée du 7 février 2024 et adressée par la délégation de l'Indonésie à la délégation de l'Union européenne, est distribuée à l'Organe de règlement des différends conformément à l'article 4:4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

1. Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander l'ouverture de consultations avec l'Union européenne conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le Mémoire d'accord), à l'article XXII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le GATT de 1994), et à l'article 17 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 (l'Accord antidumping) au sujet des mesures antidumping définitives imposées par l'Union européenne sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie<sup>1</sup>, de l'enquête ayant conduit à l'imposition de ces mesures (l'enquête antidumping visant l'acide gras) ainsi que de la méthode appliquée par l'Union européenne dans les enquêtes antidumping (y compris l'enquête antidumping visant l'acide gras) pour la construction de la valeur normale sur la base des données relatives aux coûts et aux bénéfices par NCP.

2. Le gouvernement de l'Indonésie (l'Indonésie) considère que ces mesures sont incompatibles avec l'Accord antidumping et le GATT de 1994.

**I. CONTEXTE FACTUEL ET MESURES EN CAUSE**

**A. Enquêtes visant l'acide gras**

*1. Enquête antidumping visant l'acide gras*

*a. Ouverture de l'enquête*

3. Le 18 octobre 2021, la Coalition contre le commerce déloyal de l'acide gras (la "coalition") a déposé une plainte conformément à l'article 5 du Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil (le Règlement antidumping de base)<sup>2</sup> et la Commission européenne (la Commission) a demandé l'ouverture d'une enquête antidumping. Cette plainte alléguait que les importations d'acide gras originaire d'Indonésie étaient vendues à des prix de dumping et causaient un dommage important à la branche de production de l'Union.

4. Le 30 novembre 2021, la Commission européenne a publié au Journal officiel de l'Union européenne un "avis d'ouverture d'une procédure antidumping concernant les importations d'acide

<sup>1</sup> Règlement d'exécution (UE) 2023/111 de la Commission du 18 janvier 2023 instituant un droit antidumping définitif sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie, Journal officiel de l'Union européenne, JO 2023 L 18, page 1 (le Règlement antidumping définitif).

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne, 2016, JO L 176, page 21.

gras originaire d'Indonésie"<sup>3</sup>, par lequel elle ouvrait une enquête en vue d'imposer des droits antidumping sur les importations de certains produits à base d'acide gras. L'enquête a été ouverte sur la base d'une plainte déposée par la coalition, au nom de la branche de production d'acide gras de l'Union, au sens de l'article 5 4) du Règlement antidumping de base. La Commission a considéré que la plainte contenait suffisamment d'éléments de preuve de l'existence d'un dumping et d'un dommage important en résultant pour justifier l'ouverture de l'enquête.<sup>4</sup> L'enquête relative au dumping et au dommage a porté sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021 (c'est-à-dire la période couverte par l'enquête). L'analyse des tendances pertinentes pour l'évaluation du dommage a porté sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et la fin de la période couverte par l'enquête (c'est-à-dire la période considérée).

b. Produit visé par l'enquête

5. Le produit visé par l'enquête décrit dans l'avis d'ouverture correspond à l'acide gras présentant une chaîne carbonée de C6, C8, C10, C12, C14, C16 ou C18 et ayant un indice d'iode inférieur à 105 g/100 g, y compris: l'acide gras simple (également appelé "coupe pure"), et les mélanges constitués d'une combinaison de deux ou plusieurs chaînes carbonées<sup>5</sup>; et, à l'exclusion de l'acide gras certifié par un système volontaire pour la production durable de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse, reconnu par la Commission.<sup>6</sup>

6. À la suite d'observations reçues des parties, la Commission a publié, le 21 janvier 2022, une note au dossier concernant les produits visés (la note au dossier concernant les produits visés). Cette note clarifiait que l'enquête portait uniquement sur l'acide gras ayant un rapport entre les acides gras libres et les triglycérides (degré de fractionnement) d'au moins 97%.<sup>7</sup> Le produit concerné est le produit visé par l'enquête originaire d'Indonésie.<sup>8</sup>

c. Retrait de la plainte

7. Le 15 août 2022, KLK Emmerich GmbH (KLK), le principal producteur de l'Union inclus dans l'échantillon, a envoyé une lettre à la Commission dans laquelle il se disait préoccupé par le fait que les droits antidumping causeraient des perturbations sur le marché de l'acide gras.<sup>9</sup> Le 19 août 2022, la société KLK a envoyé une autre lettre à la Commission dans laquelle elle l'informait qu'elle s'opposait à l'imposition de droits antidumping parce qu'elle considérait que ces droits allaient à l'encontre de son intérêt et de celui de la branche de production de l'Union en général.<sup>10</sup> Elle indiquait que "l'Europe [devait] maintenir un environnement concurrentiel pour les acides gras dans l'intérêt de toutes les parties prenantes". KLK a également noté qu'elle était en mesure de rester concurrentielle et rentable face aux importations du produit concerné en provenance d'Indonésie.<sup>11</sup>

8. Le 24 août 2022, la coalition a retiré sa plainte antidumping, "en raison de l'influence des parties prenantes".<sup>12</sup> Les parties intéressées ont présenté des observations concernant le retrait de la plainte<sup>13</sup>, demandant à la Commission de clore l'enquête compte tenu de l'absence d'intérêt de l'Union ainsi que de l'absence de dommage causé à la branche de production de l'Union, comme il ressortait du retrait de la plainte et des lettres de KLK des 15 et 19 août 2022.<sup>14</sup>

<sup>3</sup> Avis d'ouverture d'une procédure antidumping concernant les importations d'acide gras originaire d'Indonésie, 2021 JO C 482, (l'avis d'ouverture), page 5.

<sup>4</sup> Règlement antidumping définitif, considérant 2.

<sup>5</sup> Avis d'ouverture, considérant 2.

<sup>6</sup> Règlement antidumping définitif, considérants 70, 101 et 102, article premier.

<sup>7</sup> Commission européenne, Note au dossier pour inspection par les parties intéressées – Clarifications sur les produits visés, la reprise du processus d'échantillonnage et les aspects procéduraux (21 janvier 2022), Réf t22.000602.

<sup>8</sup> Règlement antidumping définitif, considérant 74.

<sup>9</sup> Lettre de KLK du 15 août 2022.

<sup>10</sup> Lettre de KLK du 19 août 2022.

<sup>11</sup> Lettre de KLK du 19 août 2022.

<sup>12</sup> Lettre – retrait de la plainte antidumping au nom de la coalition.

<sup>13</sup> Règlement antidumping définitif, considérant 62.

<sup>14</sup> Lettre de Musim Mas concernant le retrait de la plainte, 24 août 2022, page 1.

d. Imposition de mesures antidumping définitives

9. La Commission a décidé de ne pas imposer de mesures provisoires. Le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la Commission a informé les États membres et toutes les parties intéressées de la non-imposition de droits provisoires sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie et de la poursuite de l'enquête.<sup>15</sup>

10. Le 18 janvier 2023, l'Union européenne a adopté un règlement instituant un droit antidumping définitif sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie (le Règlement antidumping définitif). Le Règlement antidumping définitif institue des droits antidumping compris entre 15,2% et 46,4% sur les importations à destination de l'Union européenne d'acide gras originaire d'Indonésie. Ces droits antidumping doivent arriver à expiration le 20 janvier 2028.

11. Les droits antidumping définitifs ont été fixés au niveau de la marge de dumping pour deux producteurs indonésiens (Wilmar et Musim Mas) à 15,2% et 46,4%, respectivement.<sup>16</sup> Le droit définitif imposé aux autres sociétés d'Indonésie ayant coopéré non incluses dans l'échantillon était fondé sur la marge de dumping moyenne pondérée pour ces deux sociétés incluses dans l'échantillon, qui s'établissait à 26,6%. Le droit définitif imposé à toutes les autres sociétés était fondé sur la marge de dumping la plus élevée des deux exportateurs ayant coopéré inclus dans l'échantillon, qui s'établissait à 46,4%.<sup>17</sup>

2. *Enquête antisubventions visant l'acide gras*

12. Le 13 mai 2022, la Commission a ouvert une enquête antisubventions distincte concernant les importations d'acide gras originaire d'Indonésie à la suite d'une plainte déposée par la coalition.<sup>18</sup> Les enquêtes antidumping et antisubventions visant l'acide gras portent sur le même produit visé, la même période couverte par l'enquête et la même période considérée.<sup>19</sup>

13. Le 24 août 2022, KLK a envoyé une lettre à la Commission dans laquelle elle exprimait son opposition à l'imposition de mesures compensatoires visant les importations du produit concerné en provenance d'Indonésie.<sup>20</sup>

14. Le 3 octobre 2022, la coalition a retiré sa plainte antisubventions.<sup>21</sup>

15. Par conséquent, la Commission a clos l'enquête antisubventions visant l'acide gras le 21 décembre 2022.<sup>22</sup> La décision à cet effet a été publiée par la Commission le 20 mars 2023.<sup>23</sup> Dans cette décision, la Commission a fait référence au retrait de la plainte et a indiqué que "[l']enquête n'[avait] révélé aucun élément montrant que cette clôture ne serait pas dans l'intérêt de l'Union".<sup>24</sup>

**B. Méthode de l'UE pour la construction de la valeur normale sur la base des données relatives aux coûts et aux bénéfices par NCP**

16. Dans les enquêtes antidumping de l'UE, le produit concerné est généralement subdivisé en plusieurs modèles désignés par des numéros de contrôle de produit (NCP). La valeur normale et le prix à l'exportation sont calculés pour chaque NCP et la comparaison entre la valeur normale et le prix à l'exportation est effectuée sur une base NCP par NCP.

<sup>15</sup> Règlement antidumping définitif, considérants 55 et 56.

<sup>16</sup> Règlement antidumping définitif, considérants 487 et 488.

<sup>17</sup> Règlement antidumping définitif, considérant 489.

<sup>18</sup> Avis d'ouverture d'une procédure antisubventions concernant les importations d'acide gras originaire d'Indonésie, 2022 JO C 195, page 11. La référence de l'UE correspondant à l'enquête antisubventions est AS688.

<sup>19</sup> Règlement antidumping définitif, considérant 54.

<sup>20</sup> Lettre de KLK du 24 août 2022.

<sup>21</sup> Lettre – retrait de la plainte antisubventions au nom de la coalition.

<sup>22</sup> Document général pour la divulgation AS688 – Procédure antisubventions concernant les importations d'acide gras originaire d'Indonésie.

<sup>23</sup> Décision d'exécution (UE) 2023/617 de la Commission du 17 mars 2023 clôturant la procédure antisubventions concernant les importations d'acide gras originaire d'Indonésie, 2023 JO L 80, page 99.

<sup>24</sup> Décision relative à la clôture de l'enquête antisubventions, considérants 9 à 11.

17. Lorsque la valeur normale ne peut pas être établie sur la base des prix de vente sur le marché intérieur dans le pays exportateur, l'Union européenne a recours à une valeur normale construite fondée sur le coût de production majoré d'un montant raisonnable pour les frais d'administration et de commercialisation et les frais de caractère général (frais ACG), et pour les bénéfices.

18. Conformément à l'article 2 6) du Règlement antidumping de base, qui s'inspire du texte de l'article 2.2.2 de l'Accord antidumping, "les montants correspondant aux frais de vente, aux dépenses administratives et aux autres frais généraux, ainsi qu'aux bénéfices, sont fondés sur des données réelles concernant la production et les ventes, au cours d'opérations commerciales normales, du produit similaire par l'exportateur ou le producteur faisant l'objet de l'enquête".

19. Si le volume des ventes de certains NCP sur le marché intérieur constitue moins de 5% du volume total de ces mêmes NCP vendus à l'Union européenne, celle-ci applique un critère de rentabilité par NCP pour déterminer la méthode de construction de la valeur normale de ces NCP.

- lorsque qu'il n'y a pas de ventes rentables pour un NCP au cours de l'ensemble de la période couverte par l'enquête, les montants correspondant aux frais ACG et aux bénéfices utilisés pour construire la valeur normale de ce NCP sont fondés sur la moyenne pondérée de *toutes* les ventes rentables effectuées sur le marché intérieur par le producteur exportateur (première méthode);
- lorsqu'il y a un certain volume (même très faible) de ventes rentables pour un NCP au cours de la période couverte par l'enquête, les montants correspondant aux frais ACG et aux bénéfices utilisés pour construire la valeur normale de ce NCP sont fondés sur la moyenne pondérée des ventes rentables effectuées sur le marché intérieur pour *ce NCP uniquement* (deuxième méthode).

20. La deuxième méthode, selon laquelle la Commission utilise exclusivement les données relatives au NCP spécifique, est constamment appliquée par la Commission dans ses enquêtes antidumping, y compris l'enquête antidumping visant l'acide gras. Cela est attesté par les conclusions d'enquêtes précédentes et ressort également du fichier OASYS contenant les calculs, inclus dans le dossier établi à des fins de divulgation pour chaque société dans chaque enquête antidumping de l'UE, qui montre les différents étapes suivies par la Commission lors du calcul de la valeur normale.

### **C. Mesures en cause**

21. Les mesures en cause dans le présent différend comprennent les mesures antidumping définitives imposées par l'Union européenne sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie, ainsi que l'enquête ayant conduit à l'imposition de ces mesures. Elles incluent toutes modifications, toutes mesures complémentaires, tous réexamens, toutes mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre et toutes autres mesures connexes adoptées par l'Union européenne en relation avec l'enquête et/ou les mesures antidumping en cause. Les mesures en cause incluent aussi la décision de l'Union européenne du 21 décembre 2022 visant à clore l'enquête antisubventions, telle qu'elle a été publiée le 20 mars 2023.

22. En outre, les mesures en cause comprennent la méthode appliquée par l'UE pour la construction de la valeur normale sur la base des données relatives aux coûts et aux bénéfices par NCP pour les NCP vendus dans des quantités non représentatives sur le marché intérieur du pays exportateur, comme il est expliqué plus haut dans la section B.

## **II. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA PLAINTÉ**

23. L'Indonésie considère que les mesures antidumping définitives imposées par l'Union européenne sur les importations d'acide gras originaire d'Indonésie et l'enquête ayant conduit à l'imposition de ces mesures apparaissent comme incompatibles avec les obligations ci-après énoncées dans les Accords visés pertinents de l'OMC:

- l'article 5.3 et 5.8 de l'Accord antidumping parce que l'Union européenne n'a pas rejeté la demande sur la base d'une détermination selon laquelle la demande était étayée par des

éléments de preuve relatifs au dommage insuffisants, en particulier en raison du champ des produits visés déficient qui était inclus dans la demande;

- l'article 5.4 de l'Accord antidumping parce que l'Union européenne n'a pas rejeté la demande ou n'a pas clos l'enquête malgré le manque de représentativité de la branche de production nationale;
- l'article 5.6 de l'Accord antidumping parce que – après le retrait de la plainte – l'Union européenne a *de facto* procédé à une enquête d'office, sans éléments de preuve suffisants de l'existence d'un dumping, d'un dommage et d'un lien de causalité;
- l'article 2.2 et 2.2.2 de l'Accord antidumping parce que, lorsqu'elle a construit la valeur normale des NCP vendus en quantités insuffisantes sur le marché intérieur, l'Union européenne a utilisé des montants correspondant aux frais ACG et aux bénéfices qui ne sont pas raisonnables et ne sont pas fondés sur des données réelles concernant la production et les ventes, au cours d'opérations commerciales normales, du produit similaire par l'exportateur ou le producteur faisant l'objet de l'enquête;
- l'article 2.4.1 et l'article 9.3 de l'Accord antidumping, ainsi que l'article VI:2 du GATT de 1994, parce que l'Union européenne a appliqué un droit antidumping qui dépasse la marge de dumping, en raison de l'utilisation d'un taux de change incorrect;
- l'article 3.1 et 3.4 de l'Accord antidumping parce que l'Union européenne n'a pas procédé à un examen objectif et impartial des facteurs relatifs au dommage et a constaté à tort l'existence d'un dommage important causé à sa branche de production;
- l'article 9.2 et 9.3 de l'Accord antidumping et l'article VI:2 du GATT de 1994, parce que le montant du droit antidumping imposé par l'Union européenne dépasse la marge de dumping déterminée selon l'article 2 de l'Accord antidumping et l'article VI:1 du GATT de 1994;
- l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce qu'en imposant les droits antidumping tout en clôturant une enquête en matière de droits compensateurs parallèle à la suite du retrait des deux plaintes, l'Union européenne n'a pas appliqué son Règlement antidumping de base et son Règlement antisubventions de base, et en particulier les articles 9 1) et 14 1) régissant la clôture d'une enquête à la suite du retrait d'une plainte, d'une manière uniforme et raisonnable;
- l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce qu'en appliquant des méthodes différentes de construction de la valeur normale pour les NCP vendus en quantités insuffisantes sur le marché intérieur du pays exportateur, en fonction de l'existence de ventes rentables de ces NCP, l'Union européenne n'a pas appliqué l'article 2 6) du Règlement antidumping de base d'une manière uniforme et raisonnable;
- l'article premier de l'Accord antidumping et l'article VI du GATT de 1994 par suite des violations décrites ci-dessus.

24. L'Indonésie considère que la méthode utilisée par l'UE pour la construction de la valeur normale sur la base des données relatives aux coûts et aux bénéfices par NCP apparaît comme incompatible avec les obligations ci-après énoncées dans les Accords visés pertinents de l'OMC:

- l'article 2.2 et 2.2.2 de l'Accord antidumping parce qu'en exigeant l'utilisation des données relatives aux frais ACG et aux bénéfices se rapportant exclusivement à un NCP spécifique vendu en quantités insuffisantes sur le marché intérieur du pays exportateur, la méthode de l'UE utilise des montants correspondant aux frais ACG et aux bénéfices qui ne sont pas raisonnables et ne sont pas fondés sur des données réelles concernant la production et les ventes, au cours d'opérations commerciales normales, du produit similaire par l'exportateur ou le producteur faisant l'objet de l'enquête;
- l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce qu'en appliquant des méthodes différentes de construction de la valeur normale pour les NCP vendus en quantités insuffisantes sur le marché intérieur du pays exportateur, en fonction de l'existence de ventes rentables de ces NCP,

l'Union européenne n'applique pas l'article 2 6) du Règlement antidumping de base d'une manière uniforme et raisonnable.

25. Il apparaît que les mesures décrites ci-dessus annulent ou compromettent les avantages résultant pour l'Indonésie, directement ou indirectement, de l'Accord antidumping et du GATT de 1994.

26. L'Indonésie se réserve le droit de soulever des allégations additionnelles et d'autres points concernant les questions mentionnées, qu'ils soient factuels ou juridiques, au cours des consultations. La présente demande vise aussi toutes autres modifications, mesures de remplacement, prorogations, mesures connexes ou mesures de mise en œuvre en lien avec les mesures incompatibles visées en l'espèce.

27. L'Indonésie attend avec intérêt la réponse de l'Union européenne à la présente demande et espère qu'une date mutuellement acceptable pourra être fixée pour les consultations, en vue du règlement du présent différend.

---