

À ma grand-mère Nadine Bonnewijn

À mon grand-père François Portier

UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Unité de recherche REPI

Thèse présentée par **Xavier GILLARD**

Soutenue le **25 mars 2022**

En vue de l'obtention du grade de docteur de l'Université libre de Bruxelles

Discipline **Science politique**

Spécialité **Relations internationales**

L'invention d'une défense commerciale européenne

**Genèse, procéduralisation et dépolitisation de l'instrument
antidumping**

Thèse dirigée par Isaline BERGAMASCHI directrice
Julien JEANDESBOZ co-directeur

Composition du jury

Examineurs Kenneth BERTRAMS professeur à l'Université libre de Bruxelles
Dirk DE BIÈVRE professeur à l'Université d'Anvers
Jean-Christophe GRAZ professeur à l'Université de Lausanne
Antoine VAUCHEZ directeur de recherche au CNRS

Directeurs de thèse Isaline BERGAMASCHI professeure à l'Université libre de Bruxelles
Julien JEANDESBOZ professeur à l'Université libre de Bruxelles

L'INVENTION D'UNE DÉFENSE COMMERCIALE EUROPÉENNE**Genèse, procéduralisation et dépolitisation de l'instrument antidumping****Résumé**

Comment expliquer la communautarisation de la défense commerciale ? La littérature existante renvoie surtout aux jeux d'intérêts entre les États membres de l'Union européenne, ou aux pressions exercées par leurs industries. Elle interroge peu le rôle des fonctionnaires de la Commission européenne.

La présente thèse étudie ce rôle dans le cadre de la défense commerciale. Au début des années 1970, cette politique, utilisée pour protéger les industries européennes de leur concurrence étrangère, était principalement l'affaire des administrations nationales. La Commission jouait un rôle secondaire. Deux décennies plus tard, au début des années 1990, la situation s'était inversée. Quelques fonctionnaires de la Commission avaient développé avec succès un nouveau directeur antidumping à l'intérieur de la direction-générale du commerce. Ce directeur était passé de trois à plus de 80 personnes en vingt ans.

Pour éclairer cette montée en puissance, la thèse s'intéresse aux pratiques des fonctionnaires. Elle définit la réglementation antidumping comme un *instrument* à double tranchant, qui permet, autorise, tout autant qu'il force, contraint. Dans cette optique, la croissance de l'instrument se lit comme un déploiement d'un système de potentialités initial. Les choix qui menèrent au chemin effectivement suivi ne se firent pas sans heurt. Les fonctionnaires travaillaient à la croisée de pressions contraires, avec d'un côté les intérêts européens qu'ils devaient servir, et de l'autre les avocats qui représentaient les industries extra-européennes. Afin de maîtriser ces pressions, ils développèrent de nouvelles techniques d'interprétation juridique. La procéduralisation résultante déboucha sur un instrument communautarisé mais aussi dépolitisé, du moins en apparence. À présent, dans l'arène de l'antidumping, les fonctionnaires, avocats et lobbyistes s'affrontent à coup d'arguments comptables et juridiques propres à l'instrument. Les décisions politiques que ce personnel prend ne sont donc plus compréhensibles que par quelques spécialistes. L'enquête a commencé avec la récolte des archives des institutions européennes relatives à l'antidumping pendant les années 1960 et 1970. Elle s'est poursuivie avec la construction d'une base de données retraçant le parcours jurisprudentiel des avocats spécialistes en droit de l'antidumping. L'étude de ces matériaux a ensuite nourri 43 entretiens semi-directifs avec les fonctionnaires, lobbyistes et avocats qui ont pu être retrouvés. L'accent a été mis sur les incertitudes auxquelles les acteurs ont été confrontés, afin de cerner la marge de discrétion dont ils disposaient. Ces entretiens ont été complétés par un stage de cinq mois à la Commission, où le droit communautaire a été pratiqué à la première personne. Ce stage permit à l'auteur de mieux saisir la double nature, à la fois libératrice et contraignante, du droit européen.

Mots clés : antidumping, politique commerciale, union européenne, instrument, professionnalisation, dépolitisation, sociologie du droit

Abstract

How to explain the delegation of trade policy to the European Union? The existing explanations resort either to games of interests between Member States or to the pressures applied by their industries. The role of the officials of the European Commission was rarely investigated.

The present thesis fills this gap. It researches the delegation of European trade defence in particular. This policy, which is used to protect European industries from their foreign competition, was largely managed by national administrations at the beginning of the 1970s. Officials from the Commission played little to no role. Two decades later, at the beginning of the 1990s, the situation had been reversed. A few officials from the Commission had successfully developed a new anti-dumping directorate within DG Trade. This directorate had grown from three to more than 80 persons in the span of twenty years.

In order to explain this rise, the thesis focuses on the practices of the officials. Anti-dumping regulation is being configured as a double-edged *instrument*, which enables as much as it constrains. Under this light, the growth of the instrument is seen as the actualisation of one possibility among many others. Hard choices had to be made for this particular unfolding to happen. Trade officials were working at the crossroads of opposite interests, with the European industries that they had to defend on the one hand, and the lawyers who were representing the extra-European industries on the other hand. In order to manage those pressures, the officials developed a series of new legal interpretation techniques. The ensuing proceduralisation led to a trade instrument that is fully European but also depoliticised, at least in appearance. Currently, within the anti-dumping arena, officials, lawyers and lobbyists are using very specific accounting and legal arguments in order to fight against each other. The political decisions that they are discussing have become unintelligible for everybody apart from a select happy few.

The research started with the collection of archives from European institutions which were related to anti-dumping and dated from the 1960s and 1970s. It carried on with the construction of a database which retraced the case-law track records of specialised lawyers. Thereafter, the study of those materials fed 43 semi-structured interviews with the officials, lobbyists and lawyers who could be found. During the interviews, the emphasis was put on the uncertainties which the actors faced, in order to ascertain their room for manoeuvre. Those interviews were then supplemented with a five-months internship at the Commission, where European law was practised first-hand. This practice allowed the author to better understand the dual nature, at the same time resource and constraint, of European law.

Keywords: anti-dumping, trade policy, european union, instrument, professionalisation, depolitisation, sociology of law

Sommaire

Résumé	v
Sommaire	vii
Acronymes	ix
Avertissement	xi
Remerciements	xiii
Introduction générale	1
1 Un droit instrumentalisé <i>et</i> productif	19
2 La genèse : l'instrumentalisation réussie de la Commission	43
3 La professionnalisation : des diplomates aux avocats	77
4 L'escamotage : enjeux politiques et habiletés techniques	127
Conclusion générale	167
Bibliographie	179
A Base de données sur les parcours des avocats à la CJCE	197
B Base de données sur les règlements	213
Table des matières	217
Liste des extraits	221
Liste des graphiques	222
Liste des notes	223
Liste des tableaux	224

Acronymes

ACM *Autoriteit Consument & Markt.*

BCE Banque centrale européenne.

BEI Banque européenne d'investissement.

CECA Communauté européenne du charbon et de l'acier.

CEE Communauté économique européenne.

CES Conseil économique et social.

CJCE Cour de justice des Communautés européennes.

CJUE Cour de justice de l'Union européenne.

Commission Commission européenne.

Conseil Conseil des ministres, remplacé depuis 2011 par un comité antidumping permanent.

COREPER Comité des représentants permanents.

DG Commerce direction générale du commerce.

DG Comp direction générale de la concurrence.

DG Marché direction générale du marché intérieur.

DG Relex direction générale des relations extérieures.

EBMA *European bicycle manufacturers association.*

FMI Fonds monétaire international.

GATT *General agreement on tariffs and trade.*

Groupe de travail Groupe de travail des questions commerciales.

MET *market economy treatment.*

MOFCOM ministère chinois du commerce.

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques.

OECE Organisation européenne de coopération économique.

OMC Organisation mondiale du commerce.

ONU Organisation des nations unies.

OTAN Organisation du traité atlantique nord.

PAC Politique agricole commune.

Parlement Parlement européen.

PSDC Politique de sécurité et de défense commune.

UE Union européenne.

UNESCO Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

UNICE Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe.

URSS Union des républiques socialistes soviétiques.

Avertissement

Cette thèse reste encore perfectible. En vue d'une éventuelle publication sous forme de livre, elle est sous embargo jusqu'au 25 mars 2026. Merci de ne pas la diffuser en ligne avant cette date.

Remerciements

Cette thèse n'aurait jamais pu être écrite sans l'aide et les encouragements de mes collègues, de mes amis, et de ma famille.

Merci à Isaline Bergamaschi et Julien Jeandesboz pour leur suivi patient de ma progression depuis octobre 2015. Merci à Isaline pour m'avoir appris à enseigner l'économie politique, et à Julien pour ses annotations détaillées de mes manuscrits pendant la dernière ligne droite.

Merci à Jean-Christophe Graz pour le séminaire doctoral où mes premières ébauches furent discutées.

Merci à Kenneth Bertrams pour ses encouragements lors de mes moments de doute.

Merci à Dirk de Bièvre pour son enthousiasme pour mon sujet de thèse.

Merci à Lola Avril et Josué Mathieu pour avoir partagé leurs réflexions sur leurs propres thèses.

Merci à Krystel Wanneau pour son aide à propos de la dépolitisation des organisations internationales.

Merci à Marylou Hamm pour son allant et pour l'organisation d'un groupe de relecture particulièrement efficace.

Merci aux archivistes de la Commission, Sylvia Perez et Mauro Simioni, pour avoir facilité l'identification des microfiches les plus pertinentes pour mon sujet.

Merci à tous mes enquêtés d'avoir expliqué avec bienveillance leur expérience de l'antidumping. Merci en particulier à Johannes-Friedrich Beseler, Jean-François Bellis, Gérard Depayre, Christopher Norall, et Inès Van Lierde.

Enfin, merci à mes amis et ma famille pour leur soutien sans faille et leurs corrections. Merci en particulier à Édouard Michel et Fahd Nakib pour leurs conseils pleins de bon sens, ainsi qu'à Valentin Luntumbue pour son caractère impétueux. Merci aussi à mes sœurs, mes parents, ma tante et ma grand-mère pour m'avoir régulièrement aidé au débotté.

Et surtout, merci à Cătălina Dumbrăveanu d'être une compagne aussi remarquable.

Introduction générale

Laura waited for a moment and then headed into the reception area. Just then the antique grandfather clock struck noon. Coffee. She went downstairs, filled a polystyrene cup at the machine and returned to her desk. She modelled several duty scenarios on the Excel spreadsheet. The results were not pleasing. It would mean crucifixion on the European market. The cheapest computer could now become very expensive. Falcon Tech would be hit even harder than the other Asian producers, all because they were trading from a communist country. It would not be easy explaining to the Falcon Tech executives that they had located in the worst place if a trade investigation were to start.

J. L. KRAMER. *When Duty Calls...* Bruxelles : Cappuccino Books, 2002, p. 62

Cet extrait met en scène Laura, une avocate bruxelloise qui travaille pour *Falcon Tech*, un producteur d'ordinateurs américain. Laura vient d'apprendre que des concurrents européens de *Falcon Tech* vont déposer une plainte antidumping contre son client. Elle évalue les potentiels coûts d'une éventuelle sanction.

Les modélisations que l'avocate effectue à ce moment dépendent de multiples variables, telles que le régime du pays tiers (communiste ou capitaliste), la compétitivité de *Falcon Tech*, celle de ses concurrents européens, etc... Laura peut et va jouer sur l'appréciation de ces variables par la Commission européenne (Commission) pour minimiser les droits antidumping à venir.

L'auteur du roman est un ancien fonctionnaire du service antidumping de la Commission. Lors de la sortie de son livre, il déclarait vouloir « démystifier »¹ le quotidien des enquêtes antidumping. La présente thèse partage, à sa manière, le même objectif.

Positionnement de la thèse

L'antidumping, cet instrument communautarisé et judiciaire

Actuellement, l'antidumping est l'instrument de défense commerciale le plus utilisé par l'Union européenne (UE)². Il permet à l'UE de sanctionner les importations des pays tiers sous deux conditions : que celles-ci soient réalisées à un prix tellement bas qu'il est inférieur au prix des produits dans leur pays d'origine, et qu'elles portent préjudice à l'industrie européenne. Pour obtenir l'imposition de droits antidumping, l'industrie européenne doit s'adresser à la direction générale du commerce (DG Commerce). Un directeur d'environ 130 fonctionnaires y reçoit les plaintes et évalue leur recevabilité.

En cas de suspicion de dumping, des petites équipes de deux à quatre personnes sont constituées pour mener une enquête approfondie. Pendant les mois qui suivent l'introduction de la plainte, ces équipes passent l'essentiel de leur temps à communiquer avec des avocates comme Laura. Leur quotidien se compose de fichiers Excel et d'analyses juridico-comptables. La routine s'arrête lorsque suffisamment de données ont été récoltées pour qu'il soit possible de confirmer ou d'infirmer les allégations de l'industrie européenne. En cas de résultat positif, la Commission propose au Conseil des ministres (Conseil) la mise en place de nouveaux droits de douane.

1. POLITICO, éd. *Thriller brings Brussels to book*. 13 novembre 2002. URL : <https://www.politico.eu/article/thriller-brings-brussels-to-book/> (visité le 15/06/2021).

2. Patrick MESSERLIN et Stephen WOOLCOCK. « Commercial instruments ». In : *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Sous la dir. de Kenneth HEYDON et Stephen WOOLCOCK. Londres : Routledge, 2016, p. 133-152.

Ce fonctionnement de la défense commerciale européenne soulève deux questions. Tout d'abord, la centralisation bruxelloise n'est pas nécessairement dans l'intérêt des États membres. Elle peut les empêcher de soutenir efficacement leurs industries. En 2016, par exemple, Emmanuel Macron, qui était alors ministre de l'Économie, dut militer auprès de ses homologues européens pour faire voter rapidement des mesures antidumping en faveur de la sidérurgie française³.

De fait, la répartition actuelle des tâches diffère de celle initialement envisagée par le traité de Rome. Son article 115 autorisait les États membres à prendre unilatéralement des mesures de sauvegarde, que la Commission pouvait annuler si elles nuisaient au marché commun. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que l'utilisation de l'article 115 fut délaissée progressivement, jusqu'à s'arrêter totalement en 1993⁴. À ce moment, la défense commerciale devint totalement communautarisée. Certains secteurs auparavant protégés par les administrations nationales, comme les producteurs d'espadrilles basques, durent se tourner vers l'antidumping⁵.

Ensuite, il n'est pas non plus évident que la forme « quasi-judiciaire »⁶ des procédures antidumping soit dans l'intérêt des États membres. Après tout, la défense commerciale sert à sauver des industries européennes de la faillite. La Commission avance le chiffre de 343 000 emplois protégés pendant l'année 2019⁷. Vu l'objectif, pourquoi faudrait-il laisser à des avocates comme Laura la liberté de porter plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)? Si jamais l'avocate gagne son procès, et fait annuler une mesure antidumping, les emplois que cette dernière protégeait sont de nouveau en danger.

La présente thèse s'efforce de répondre à cette double question par une étude socio-historique de l'évolution des pratiques antidumping européennes. Pour justifier cette approche, l'introduction présente d'abord la littérature existante, puis détaille les choix théoriques et méthodologiques qui ont été effectués.

Comment expliquer la communautarisation de la défense commerciale ?

La première explication systématique de la communautarisation de la politique commerciale fut proposée par Sophie MEUNIER en 1998. Ses travaux ne portaient pas directement sur la défense commerciale, mais sur les accords de libre-échange négociés par la Commission au nom de la Communauté économique européenne (CEE). Cependant, les facteurs qu'elle étudie peuvent aussi être examinés dans le cadre de la défense commerciale.

Dans sa thèse, cette chercheuse avance deux raisons à la délégation de compétence⁸. D'une part, la délégation serait utile aux gouvernements nationaux, car elle leur permettrait d'éviter les conséquences électorales des baisses des droits de douane. Les institutions européennes n'étant pas élues, elles risqueraient moins d'être sanctionnées lorsqu'elles mènent des politiques économiquement justifiées bien qu'impopulaires⁹. D'autre part, il serait en général vrai que « l'union fait la force », même si cela dépend du degré d'alignement des intérêts des États membres ainsi que des règles de décision à l'intérieur du Conseil.

Dans le cas de la défense commerciale, il n'est pas évident que la première de ces deux raisons s'applique. Puisque cette politique sert à augmenter les droits de douane plutôt qu'à les baisser, elle devrait être moins impopulaire que les accords de libre-échange que MEUNIER étudia. On aurait donc pu s'attendre à ce que les gouvernements

3. Gilbert REILHAC et al. « France's economy minister pushes EU to raise steel tariffs ». In : *Reuters* (11 avril 2016). URL : <https://www.reuters.com/article/france-steel-idUSL5N17E524> (visité le 01/12/2021).

4. Brian HANSON. « What happened to fortress Europe? External trade policy liberalization in the European Union ». In : *International organization* 52.1 (1998), p. 55-85, ici p. 69.

5. Ludger SCHUKNECHT. *Trade protection in the European Community*. Chur : Harwood Academic Publishers, 1992, p. 97.

6. Peter HOLMES et Jeremy KEMPTON. « EU anti-dumping policy. A regulatory perspective ». In : *Journal of European public policy* 3.4 (1996), p. 647-664, ici p. 647.

7. DG COMMERCE. *Trade Defence Report 2019*. Document COM(2020) 164 final. 30 avril 2020.

8. Sophie MEUNIER. « Europe Divided but United. Institutional Integration and EC-US Trade Negotiations since 1962 ». Sous la direction de Suzanne Berger. Thèse de doct. MIT, 1998, Ch. 1.

9. Voir aussi : (Stephen WOOLCOCK. « Trade policy. From Uruguay to Doha and Beyond ». In : *Policy-making in the European Union*. Sous la dir. de William Wallace HELEN WALLACE et Mark A. POLLACK. 5^e éd. Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 377-398)

conserver leurs prérogatives dans ce domaine, au lieu de supprimer l'article 115 et d'utiliser l'antidumping à la place. Ce problème a été soulevé par Andreas DÜR en 2008. Ce chercheur note que le raisonnement de MEUNIER présuppose que l'intérêt à court terme des politiques serait de protéger leurs industries nationales, tandis que celui à long terme serait de libéraliser. Dans ces conditions, il se demande :

*Why then would they move to insulate trade policy-making to achieve long-term welfare gains that are close to irrelevant for their short-term electoral success? Even if politicians, in a moment of autonomy, should manage to move decision-making to a larger geographical area, it is not obvious why politicians should consistently have more liberal preferences than domestic interests.*¹⁰

En revanche, la deuxième raison avancée par MEUNIER apparaît plus convaincante. Elle fournit une explication plausible à la création du premier règlement antidumping de la CEE en 1968¹¹. En effet, pendant les travaux préparatoires de ce règlement, la Commission présenta l'introduction d'un règlement antidumping européen comme un moyen de contrer les mesures antidumping américaines qui touchaient les exportateurs européens¹². Les gouvernements européens avaient alors intérêt à joindre leurs forces contre celui des États-Unis.

Cela dit, cette deuxième raison ne permet pas vraiment de rendre compte de la distribution des tâches décrite par ce premier règlement. Les États membres auraient pu exercer un fort contrôle sur les procédures sans pour autant renoncer à l'effet de levier communautaire. À la place, ils autorisèrent d'emblée la Commission à gérer l'ensemble de la procédure, du contact initial avec les industriels à l'établissement d'un règlement final en passant par la prise de mesures provisoires¹³. *A priori*, cela allait contre leurs intérêts, comme le relèvent Dirk DE BIÈVRE et Andreas DÜR dans un article qui traite directement de l'antidumping européen :

*As long as politicians are seeking office, they are dependent on resources, which lobbying provides them in the form of information, political support, and possibly financial contributions. If politicians delegated the authority to act on trade to an agent without exercising control, the lobbying activities of constituency groups would increasingly be directed to the agent set up to service the constituency, something the principals would want to avoid.*¹⁴

Pour expliquer pourquoi les États membres acceptèrent de perdre partiellement le contrôle des procédures de défense commerciale, DE BIÈVRE et DÜR avancent un souci d'efficacité¹⁵. Les enquêtes de défense commerciale sont généralement complexes. Elles n'opposent pas seulement les producteurs européens à leurs concurrents étrangers, mais aussi à leurs clients européens, puisque l'effet des sanctions douanières est de faire remonter les prix sur le marché commun¹⁶. Par conséquent, une bonne mesure doit à la fois éviter les représailles des pays tiers et disperser les coûts pour les industries en aval. Dans ce contexte, la délégation des décisions à la DG Commerce augmente la rapidité des décisions.

Ce deuxième modèle est plus complet que celui de MEUNIER. D'une part, il montre l'utilité de déléguer certains arbitrages complexes à la DG Commerce. D'autre part, il présente la procéduralisation de l'antidumping comme une manière pour les États membres de contrôler la marge de manœuvre dont la DG Commerce dispose.

Toutefois, ce modèle n'explique pas pourquoi les avocats des entreprises sanctionnées ont le droit de faire annuler des mesures de défense commerciale. Il ne détaille pas non plus les effets des arbitrages effectués par la Commission sur les intérêts des États membres et de leurs industries. Or, il arrive que la Commission prenne des décisions qui mo-

10. Andreas Dür. « Bringing economic interests back into the study of EU trade policy-making ». In : *The British journal of politics and international relations* 10.1 (2008), pp. 27-45, esp. p. 30.

11. CONSEIL. « Règlement 68/459 ». In : *Journal officiel L 93* (17 avril 1968), p. 1-12.

12. Voir la section 2.1.3 du chapitre 2.

13. Dietrich EHLE. « Basic aspects of the anti-dumping regulations of the common market ». In : *The international lawyer* 3.3 (1969), p. 490-505.

14. Dirk De Bièvre and Andreas Dür. « Constituency interests and delegation in European and American trade policy ». In : *Comparative political studies* 38.10 (2005), pp. 1271-1296, esp. p. 1279.

15. Ibid., p. 1279.

16. Dirk DE BIÈVRE et Jappe ECKHARDT. « Interest groups and EU anti-dumping policy ». In : *Journal of European public policy* 18.3 (2011), p. 339-360 ; Jappe ECKHARDT. « Firm lobbying and EU trade policymaking. Reflections on the anti-dumping case against Chinese and Vietnamese shoes (2005-2011) ». In : *Journal of world trade* 45.5 (2011), p. 965-991.

diffient ces intérêts en sa faveur, et renforcent sa centralité procédurale. En matière de négociations internationales, un tel comportement de sa part a été attesté par Cornelia WOLL en 2007. Dans un article où elle évalue l'influence des lobbyistes sur les positions adoptées par la Commission lors de la libéralisation du secteur du transport aérien¹⁷, cette chercheuse trouve que la Commission utilisa dans un premier temps le soutien des compagnies aériennes européennes pour négocier au nom de l'UE entière avec le gouvernement américain, mais qu'ensuite, elle n'hésita pas à se retourner contre ces compagnies lorsque celles-ci hésitèrent à renouveler leur soutien :

*The legitimacy that the European Commission had to gain from working with the carriers could thus be withdrawn at any time, which gave the airlines a means to exert pressure. The Commission, in turn, seized the European Court of Justice and threatened to inflict costs on European carriers. Both players credibly threatened negative rewards, which explains why the interaction sometimes risked developing into conflict.*¹⁸

L'analyse présentée par WOLL montre que la Commission est capable de suivre son propre agenda, mais elle n'explique pas comment l'institution en décide, par quels processus internes elle élabore sa position. Cette dernière question a été étudiée par Gabriel SILES-BRÜGGE en 2014. Dans sa thèse, ce chercheur analyse les choix opérés par la DG Commerce dans le cadre de négociations bilatérales avec la Corée du Sud¹⁹. À la suite de WOLL, il y remarque que la Commission alla parfois à l'encontre des intérêts énoncés par les industries européennes. Ainsi, lorsque la DG Commerce milita pour une baisse des droits de douane européens sur les voitures coréennes, en échange d'une baisse des droits de douane coréens sur les voitures européennes, elle se heurta à l'opposition des constructeurs européens²⁰. Elle n'hésita pas à ignorer cette opposition, puis à forcer la main à l'industrie automobile européenne. Pour expliquer ce choix, SILES-BRÜGGE étudie les convictions du personnel de la DG Commerce. Il dépouille les discours portés par la DG Commerce dans ses communications officielles, puis interroge directement ses fonctionnaires dans des entretiens privés. Il trouve alors que :

*actors in DG Trade had internalised their own neoliberal discourse which did not chime with the arguments presented by such groups.*²¹

La présente étude s'appuie sur une réflexion similaire à celle de SILES-BRÜGGE, au sens où elle interroge les dispositions incorporées par les fonctionnaires du service antidumping. Cependant, elle ne déduit pas ces dispositions uniquement des discours portés par l'institution et ses fonctionnaires. À la place, elle s'intéresse avant tout aux pratiques décisionnelles des fonctionnaires. Cela lui permet de nuancer la remontée en généralité effectuée par SILES-BRÜGGE. En effet, ce chercheur qualifie de néolibérales les politiques de la DG Commerce dans leur ensemble, même s'il n'analyse que certains des services de la DG. Ses résultats contrastent donc avec ceux d'économistes, comme Thomas PRUSA, qui qualifièrent la politique antidumping européenne de protectionniste, alors même que le service antidumping fait aussi partie de la DG Commerce²². Il y a là un problème qui a déjà été soulevé par Dirk DE BIÈVRE :

*There is a basic analytical problem with this attempt to find one, general outlook — free trade or protectionist — for the European Commission as a whole. The alternative is to carefully consider the particular stream of policy under scrutiny, and to ask which part of DG Trade is responsible for a particular policy. Some services within DG Trade or DG Agriculture have the designated task of providing protection to certain producers or sectors (for example, anti-dumping or agriculture), whereas others have their bureaucratic raison d'être in delivering market access and/or regulatory convergence key trading partners by means of negotiating liberalization that comes at the cost of making concessions to these other partners.*²³

La méthode d'enquête utilisée par cette thèse prend en compte cette critique de DE BIÈVRE. Je me suis focalisé sur l'évolution des pratiques du service antidumping. J'ai découvert qu'il a historiquement existé une large diversité

17. Cornelia WOLL. « Leading the dance? Power and political resources of business lobbyists ». In : *Journal of public policy* 27.1 (mai 2007), p. 57-78, ici p. 58.

18. Ibid., p. 73.

19. Gabriel SILES-BRÜGGE. *Constructing European Union trade policy. A global idea of Europe*. Berlin : Springer, 2014, Ch. 4.

20. Ibid., p. 119.

21. Ibid., p. 152.

22. Thomas PRUSA. « Anti-dumping. A growing problem in international trade ». In : *The world economy* 28.5 (2005), p. 683-700, ici p. 684.

23. Dirk De Bièvre. « Directorate-General for Trade of the European Commission ». In : *The SAGE handbook of European foreign policy*. Ed. by Knud Erik Jørgensen et al. Thousand Oaks: Sage, 2015, pp. 277-290, esp. p. 278.

de pratiques qui ne se subsument pas toutes sous un seul étendard comme « libéralisme » ou « protectionnisme ». Cette observation m'a incité à ne pas comprendre le double mouvement de communautarisation et judiciarisation comme la poursuite d'un programme en « isme » particulier. Pour reprendre la formule de Béatrice HIBOU dans *La force de l'obéissance*, « Les "ismes" en tant que catégories abstraites, et donc générales et normatives, ne m'ont pas aidé à comprendre des situations empiriques »²⁴. Ce n'est donc que dans la conclusion de cette thèse, après avoir analysé l'évolution des pratiques, que je remonte en généralité pour les relier à des théories économiques.

Étudier l'évolution des pratiques des fonctionnaires

Cette thèse s'inscrit dans le « tournant pratique » actuel en économie politique internationale²⁵. Ce tournant à la fois méthodologique et théorique n'exclue pas l'analyse de discours. Il vise plutôt à en surmonter les limites. Il s'ancre dans un souci de précision empirique par rapport aux « critiques de salon » qui se contentent d'analyser les communications officielles des institutions pour en inférer leur fonctionnement interne :

*Practices are discursive, both in the sense that some practices involve speech acts (acts which in themselves gesture outside of narrative), and in the sense that practice cannot be thought 'outside of' discourse. My concern here is a different one, namely how best to analyse social life given that social life can only play itself out in discourse. This concern stems from an impatience with what could, perhaps unkindly, be called « armchair analysis »; by which I mean text-based analyses of global politics that are not complemented by different kinds of contextual data from the field, data that may illuminate how foreign policy and global politics are experienced as lived practices.*²⁶

La présente étude s'appuie deux littératures pour les pratiques propres à l'antidumping et leurs contextes. Elle recourt aux travaux des historiens de la construction économique européenne, dès lors que ceux-ci permettent de clarifier par analogie les idées et débats à l'origine de la politique antidumping²⁷. Ces travaux sont très utiles, parce qu'ils permettent de comprendre « l'espace des possibles cognitifs » à l'origine des procédures actuelles²⁸, ainsi que la capacité d'« innovation » de la Commission²⁹. Cependant, ils n'expliquent pas comment les fonctionnaires de second rang transforment les prescriptions initiales à travers leur mise en œuvre.

À l'inverse, les paramètres étudiés dans les travaux de sociologie historique de l'UE concernent plus directement les choix quotidiens des fonctionnaires. Antonin COHEN et al. dressent, par exemple, le portrait idéal-typique des « entrepreneurs d'Europe » qui peuplaient la Commission des années 1960 et 1970³⁰. Leurs travaux éclairent les choix de mes enquêtés, vu que certains d'entre eux favorisèrent systématiquement la défense commerciale communautaire contre ses alternatives nationales. De même, Didier GEORGAKAKIS cartographie les logiques de carrière internes au champ européen. Ses travaux permettent de situer l'antidumping par rapport à d'autres politiques européennes, en comparant leurs dynamiques professionnelles respectives³¹. Toutefois, les facteurs identifiés par ces travaux restent encore trop englobants. Vu qu'ils traversent l'ensemble de la Commission, ils ne sont pas spécifiques à l'antidumping. En particulier, ils ne rendent pas compte du caractère judiciarisé de ses procédures.

En revanche, la méthode d'enquête utilisée par Lola AVRIL dans sa thèse, où elle explique la montée en puissance

24. Béatrice HIBOU. *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*. Paris : La Découverte, 2006, p. 17.

25. Romain LECLER et Vincent GAYON. « Ce que l'international fait à l'économie (et réciproquement). Pour une sociologie des politiques économiques internationales ». In : *Revue française de science politique* 72.1 (2022). À para.

26. Iver Neumann. « Returning practice to the linguistic turn. The case of diplomacy ». In : *Millennium* 31.3 (2002), pp. 627–651, esp. p. 628.

27. Lucia COPPOLARO. *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-67)*. Londres : Routledge, 2016 ; Katja SEIDEL. « DG IV and the origins of a supranational competition policy. Establishing an economic constitution for Europe ». In : *The history of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity, 1950-1972*. Sous la dir. de Wolfram KAISER et al. Londres : Routledge, 2009, p. 129-147 ; Laurent WARLOUZET. « The EEC/EU as an evolving compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) ». In : *Journal of common market studies* 57.1 (2019), p. 77-93.

28. Vincent GAYON. « Écrire, prescrire, proscrire ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 213.3 (2016), p. 84-103, ici p. 99.

29. Emmanuel MOURLON-DRUOL. « Banking union in historical perspective. The initiative of the European Commission in the 1960s-1970s ». In : *Journal of common market studies* 54.4 (2016), p. 913-927.

30. Antonin COHEN et al. « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 1.166–167 (2007), p. 5-13.

31. Didier GEORGAKAKIS. *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*. Paris : Economica, 2012.

des avocats à l'intérieur du droit de la concurrence européen, permet d'appréhender les spécificités de l'instrument antidumping. Pour expliquer le fonctionnement actuel « hybride, mi-administratif, mi-judiciaire »³² du droit de la concurrence, AVRIL revient sur l'évolution des « dispositifs techniques et procédures »³³ qui le structurèrent pendant ses années formatrices. Elle retrace les « batailles » qui eurent lieu autour des pratiques administratives initiales de la direction générale de la concurrence (DG Comp), puis cartographie leurs « gagnants et perdants »³⁴. Cela lui permet de montrer que la judiciarisation de la concurrence fut poussée par une coalition *a priori* inattendue entre les avocats du privé et les juges de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Dans la présente thèse, le même mécanisme est observé. C'est aussi sous pression des avocats de la défense et des juges de la CJCE que l'antidumping s'est progressivement judiciarisé. Cependant, il faut noter une différence entre les deux droits. Le service antidumping de la DG Commerce, contrairement à la DG Comp, a rapidement retourné le registre juridique contre les intérêts qui s'en étaient initialement servis. Il s'est servi des formules vagues, voire creuses, qui parcouraient la réglementation antidumping européenne, afin de continuer à mener la politique qui lui était demandée par le Conseil, lequel n'hésita d'ailleurs pas à brider les possibilités de contrôle de la CJCE. Au contraire, dans le cas du droit de la concurrence, les fonctionnaires furent soumis dès les années 1980 à un contrôle judiciaire *interne* à la DG Comp, sous la forme d'un « conseiller-auditeur » chargé de veiller au bon déroulement des procédures³⁵.

Cette particularité de l'antidumping explique pourquoi cette thèse cherche à rendre compte de l'inventivité procédurale des fonctionnaires. Le premier chapitre de la thèse prend ce souci à cœur. Il cartographie les différentes manières de conceptualiser le rôle du juriste, vu comme individu, dans le processus d'intégration européenne. Il montre que les travaux existants ne rendent pas clairement compte du double rôle du droit européen, à la fois contrainte et opportunité, que j'ai observé dans le cas de l'antidumping. Il avance qu'il est nécessaire pour voir ce double rôle de trouver un juste milieu entre deux pôles incomplets : les fonctionnaires ne sont pas plus des exécutants transparents qui appliquent les procédures à la lettre que des manipulateurs invétérés qui réécrivent systématiquement les règles qui les gênent. Afin de conceptualiser ce juste milieu, le premier chapitre propose de reprendre la conception néo-wébérienne du droit théorisée par Pierre LASCOURMES³⁶.

Pour comprendre l'intérêt de cette réflexion sur les usages du droit antidumping, il est utile de revenir sur le parcours de thèse et les résultats de mes entretiens exploratoires. La socio-histoire ici réalisée n'était au départ pas prévue. En effet, dans sa première mouture, cette thèse devait porter sur les conflits commerciaux actuels entre la Chine et l'UE. Le but était d'expliquer pourquoi l'UE qualifiait la Chine d'« économie de non-marché ». Le terme paraissait désuet, inadapté. De fil en aiguille, le dévidage de l'écheveau nécessita une explication plus structurelle des pratiques de l'antidumping européen et de leurs origines.

Interrogation de départ et construction de l'objet

Au début de cette thèse, je ne connaissais pas grand chose à l'antidumping. Ce qui m'intéressait n'était d'ailleurs pas l'antidumping à proprement parler. Je revenais d'un échange d'un an en Chine, où j'avais suivi les cours du professeur Qian Liu en économie politique internationale à l'université de Tongji à Shanghai. D'après lui, les instruments de défense commerciaux européens étaient très problématiques. D'un côté, l'UE ne cessait de demander

32. Lola AVRIL. « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen ». In : *Revue française de science politique* 70.6 (2020), p. 773-791, ici p. 790.

33. Ibid., p. 775.

34. Nicolas JABKO. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Science Po, 2009, p. 40.

35. Lola AVRIL. « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen. Genèse, consolidation, contestations (1957-2019) ». Sous la direction d'Antoine Vauchez. Thèse de doct. Paris 1, 2019, p. 220.

36. Pierre LASCOURMES et Evelyne SERVERIN. « Le droit comme activité sociale. Pour une approche wébérienne des activités juridiques ». In : *Droit et société* 9 (1988), p. 171-194 ; Pierre LASCOURMES et Jean-Pierre LE BOURHIS. « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique ». In : *Droit et société* 32.1 (1996), p. 51-73.

l'ouverture du marché intérieur chinois aux entreprises européennes, tandis que de l'autre, elle se protégeait des exportations chinoises via l'outil antidumping. Pour Qian Liu, il s'agissait là d'un comportement essentiellement mercantiliste.³⁷ Cette présentation de l'antidumping européen contrastait avec les récits que l'on pouvait trouver dans les journaux européens,³⁸ ou à l'intérieur du Parlement européen (Parlement)³⁹, sur le même sujet. Dans ces présentations de la politique européenne par des Européens, le consensus est plutôt que l'UE est globalement libérale, mais qu'elle est bien obligée de se défendre contre le dirigisme de l'État chinois.

Ce hiatus entre les discours de part et d'autre du continent eurasiatique ne me posait pas nécessairement problème. Je pouvais très bien admettre que l'UE menait une politique mercantiliste concernant la Chine, que la Chine faisait de même en sens inverse, et que les deux puissances s'accusaient réciproquement de ce qu'elles faisaient chacune. En revanche, ce qui m'intriguait plus, c'était le qualificatif utilisé par la Commission pour décrire la Chine dans le cadre de ses procédures antidumping : « économie de non-marché ». ⁴⁰ Je venais de passer une année à Shanghai, qui m'avait au contraire paru être une ville très capitaliste. La ville était dominée par les immenses tours d'institutions financières comme HSBC. Il me semblait que l'État chinois utilisait sous une forme ou une autre le concept de « marché ».

Au vu de l'inadéquation de la notion, le terme d'« économie de non-marché » ressemblait à une forme d'« altérisation ». ⁴¹ Il enfermait l'UE comme la Chine dans un antagonisme capitaliste/communiste qui était concrètement dépassé. Cela ne s'expliquait que mal à travers des buts purement politiques. Si l'UE voulait pénaliser les exportations chinoises, elle pouvait tout aussi bien utiliser d'autres termes plus nuancés pour aboutir au même résultat. C'est d'ailleurs ce qu'elle finit par faire, deux ans après le début de ma thèse. ⁴² À présent, l'UE considère que la Chine a une économie de marché, mais que celle-ci est « distordue ». Cependant, en 2016, le débat n'était pas encore tranché. C'est pourquoi je voulais comprendre ce qui légitimait l'utilisation d'un concept inadéquat pour décrire la Chine, qui semblait négliger les bouleversements socio-économiques que le pays avait connu pendant les vingt dernières années.

Dans ce contexte, la littérature existante ne répondait pas à toutes mes questions sur les origines de la notion d'économie de non-marché. Les travaux qui avaient abordé cette question étaient quasi exclusivement écrits par des juristes. ⁴³ Comme je n'avais aucune formation juridique, ces travaux m'étaient largement hermétiques. Du reste, je ne comprenais pas pourquoi la forme juridique du concept devait être considérée comme acquise. Je pouvais certes comprendre quels avaient été les enjeux politiques et économiques autour de cette notion. Je pouvais aussi comprendre que les textes de droit avaient été instrumentalisés pour répondre à ces enjeux. Cependant, j'avais du mal à visualiser les processus de mise en œuvre de ces concepts.

Par exemple, l'étude la plus détaillée sur l'histoire de la notion d'économie de non-marché, celle de Francis SNYDER, la fait émerger pendant la guerre froide, au milieu des réseaux transatlantiques qui s'étaient constitués autour de l'hégémon américain. ⁴⁴ Cette étude extrêmement fournie en références juridiques décrit une succession

37. Robert GILPIN. *The political economy of international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1987, p. 394.

38. Agence française de PRESSE. « La Chine veut faire sauter les règles antidumping devant l'OMC ». In : *Challenges* (11 décembre 2016). URL : https://www.challenges.fr/monde/asie-pacifique/la-chine-pourrait-faire-sauter-les-regles-antidumping-devant-l-omc_442488 (visité le 01/02/2021).

39. Josué MATHIEU et Sharon WEINBLUM. « The battle against unfair trade in the EU trade policy. A discourse analysis of trade protection ». In : *Perspectives on European politics and society* 14.2 (2013), p. 185-202.

40. Laura PUCCIO et Massimo SIBONA. *Calculation of dumping margins. EU and US rules and practices in the light of the debate on China's Market Economy Status*. European Parliament Research Service, mai 2016.

41. Thomas DIEZ. « Europe's others and the return of geopolitics ». In : *Cambridge review of international affairs* 17.2 (2004), p. 319-335.

42. CONSEIL et PARLEMENT. « Règlement 2016/1036 ». Version amendée du 4 juin 2020. In : *Journal officiel* L 259 (11 août 2020), p. 1-4.

43. Francis SNYDER. « The origins of the "Nonmarket Economy". Ideas, pluralism & power in EC anti-dumping law about China ». In : *European law journal* 7.4 (2001), p. 369-424; Alexander POLOUEKTOV. « Non-market economy issues in the WTO anti-dumping law and accession negotiations. Revival of a two-tier membership? ». In : *Journal of world trade* 36.1 (2002), p. 1-37; Helena DETLOF et Hilda FRIDH. « The EU treatment of non-market economy countries in anti-dumping proceedings ». In : *Global trade and customs journal* 2.7 (2007), p. 265-281.

44. SNYDER, « The origins of the "Nonmarket Economy" », 421-423.

de négociations internationales et de cas jurisprudentiels européens qui aboutirent à la création d'un « bricolage » spécifiquement européen.⁴⁵ Cependant, elle reste plus suggestive que conclusive concernant la composition et la structure des réseaux qu'elle mentionne : qui étaient ces acteurs, quelles étaient leurs motivations politiques propres, quelles étaient leurs formations professionnelles respectives ? Cela empêchait d'organiser les facteurs diversement invoqués par l'auteur. Celui-ci mentionne les « intérêts géopolitiques » de l'époque, la structure institutionnelle de l'UE, ou la circulation de courants idéologiques au ministère du commerce allemand, mais n'explique pas comment ces facteurs furent perçus et hiérarchisés par ceux qui les mirent en œuvre.⁴⁶ Il paraissait donc utile de changer d'approche afin de mettre des noms et des pratiques sur les concepts qui défilaient en désordre.

À cette fin, je réalisais à partir de l'été 2016 cinq entretiens exploratoires : trois avec des lobbyistes de l'industrie européenne, et deux avec des avocats travaillant en cabinet⁴⁷. Ces entretiens se focalisaient sur les usages de la notion d'économie de non-marché. Leurs résultats convergeaient sur un point : les avocats jouaient un rôle prépondérant dans les procédures antidumping. Ainsi, les trois lobbyistes interrogés me signalèrent que les juristes qui les avaient accompagnés pendant leurs parcours administratifs avaient géré l'essentiel de la procédure, voire directement négocié avec les avocats de la partie adverse pour trouver une solution à l'amiable. Cette observation concordait avec la prépondérance de la littérature juridique concernant la définition du terme « économie de non-marché ». Au delà de cette première confirmation, un des entretiens en particulier me surprit suffisamment pour m'amener à reconsidérer ma question de recherche initiale. Initialement, ce qui m'intéressait le plus, c'était les usages qui étaient faits dans la sphère bruxelloise de la notion d'économie de non-marché. La conversation me fit comprendre que ces usages ne pouvaient pas s'expliquer sans recourir à une explication plus structurelle sur la place du droit dans la politique commerciale européenne.

La partie la plus intéressante du dialogue avec l'avocate interrogée est retranscrite ci-dessous. J'y pose la première question, qui provenait des lectures que je viens de décrire. J'avais compris que l'ancêtre de la notion d'économie de non-marché était celle de pays à commerce d'État. Dans plusieurs articles datant des années 1980, les deux notions étaient utilisées de manière largement interchangeable par des professeurs de droit.⁴⁸ Je demandais donc des explications sur cette notion à l'avocate spécialisée dans le droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui fut bienveillante et me répondit en détail. Lorsque je suis rentré dans mon bureau, en réécoutant l'entretien, il me devint évident que je ne comprenais pas vraiment comment elle raisonnait :

EXTRAIT 1 – Entretien exploratoire avec une avocate spécialiste de l'antidumping

Enquêteur : *Est-ce que vous connaissez l'histoire du terme « pays à commerce d'État » ?*

Avocate : *Non. Il y a dans le General agreement on tariffs and trade (GATT) des obligations regardant les entreprises d'État, et il y aussi une note de bas de page à l'article VI qui dit que les pays dont l'économie est substantiellement contrôlée par l'État doivent être traités différemment. Mais, à part la Corée du Nord, je ne vois pas quel pays correspondrait actuellement à la définition. Voulez-vous que j'aille chercher le code du GATT ?*

- *Si vous voulez.*

[Après quelques minutes d'attente]

- *Voilà la note de bas de page à l'article VI. [Lit la note] Voilà, à part la Corée du Nord, aucun pays aujourd'hui ne correspond à ça. Mais, de toute façon, la base légale pour le traitement de la Chine comme une économie de non-marché se trouve dans le protocole d'accession de la Chine à l'OMC.*

- *Pourquoi, la notion de pays à commerce d'État n'est plus d'application ?*

45. SNYDER, « The origins of the "Nonmarket Economy" », p. 423.

46. Ibid., p. 378, 413, 415.

47. Ces entretiens anonymes eurent lieu entre juillet et octobre 2016

48. ROSS DENTON. « The non-market economy rules of the European Community's anti-dumping and countervailing duties legislation ». In : *The international and comparative law quarterly* 36.2 (1987), p. 198-239 ; JOHN JACKSON. « State trading and nonmarket economies ». In : *The international lawyer* 23 (1989), p. 891-908.

- Elle est d'application, seulement plus aucun pays ne correspond à la définition.
- Qu'est-ce que vous voulez dire à propos du protocole d'accession ?
- C'est la base légale actuelle.
- Oui d'accord, mais est-ce que ça veut dire que c'est à l'époque du protocole d'accession que la Chine est devenue une économie de non-marché ? Ça aurait pu être autrement. Il n'y avait là rien d'obligatoire.
- La situation est plutôt simple. La Chine a accepté pendant les négociations d'accession d'être traitée différemment.
- Mais quelle est la définition d'une économie de non-marché alors ?
- Il n'y a pas de définition.
- Pourtant, l'UE dispose bien d'une liste officielle d'économies de non-marché ?
- Oui, d'accord, dans l'UE. Mais le droit européen, c'est un régime juridique différent de l'OMC. Pour l'OMC, il n'existe pas d'économies de non-marché. C'est l'UE qui utilise ce terme. Et elle peut le faire parce que c'est dans le protocole d'accession.^a

a. Entretien n°21. Avocate spécialisée. Bruxelles, 10 mai 2016.

Cet échange, qu'il est utile de décortiquer pas-à-pas, m'a amené à considérer différemment le problème de la notion d'économie de non-marché. Si l'on suit le raisonnement de cette avocate, l'économie de non-marché est une notion entièrement juridique. Cela peut paraître étrange d'un point de vue externe, parce qu'on aurait pu penser que la notion doit *substantiellement* vouloir dire quelque chose. Après tout, les termes « économie » et « marché » sont deux termes du vocabulaire courant. On aurait donc pu vouloir dériver la définition de l'expression complète « économie de non-marché » à partir de ces deux termes.

Cependant, si l'on relit l'échange ci-dessus, on remarquera que les sens courants des termes « économie » et « marché » ne semblent jouer aucun rôle à ses yeux. De son point de vue, le terme « économie de non-marché » pourrait tout aussi bien être remplacé par le terme « pays violet ». Ce qui compte, c'est que le terme soit utilisé dans un texte de loi pour qualifier un pays. Pour interpréter ce terme, l'avocate n'essaye pas de recréer sa définition à partir des notions du sens commun. Elle s'en tient au texte, et rien qu'au texte. Le protocole d'accession de la Chine à l'OMC décrit ce pays comme une économie de non-marché, mais ne donne pas de définition substantielle de la notion. L'avocate en déduit très logiquement qu'« il n'y a pas de définition ». La même incompréhension transparait lorsque je déclare qu'une notion n'est plus « applicable » parce que les pays auxquels elle s'applique n'existent plus. L'avocate me reprend en me signalant que la notion est toujours applicable, parce que le traité est toujours en vigueur. Seulement, en pratique, elle n'est plus appliquée.

Cet entretien m'a posé un vrai problème : à suivre le raisonnement de l'avocate, la question de la définition d'économie de non-marché est en fait une non-question. S'il n'existe pas de définition, alors toute explication supplémentaire ressemblerait à une extrapolation de plus ou moins bon goût, qui imposerait une définition sur une non-définition. Cela changea ma perception du sujet. Cette avocate gagnait sa vie en utilisant une expression non-définie. Le ministère du commerce chinois dénonçait régulièrement l'utilisation par l'UE d'un terme pourtant sans substance. Des entreprises européennes comme chinoises pouvaient être sauvées ou condamnées au nom de ce « signifiant vide ». ⁴⁹ Cela voulait dire que l'important n'était pas la notion elle-même, mais le système juridique plus large dans lequel le terme s'insérait. À l'intérieur de ce système, les sens communément admis des termes « économie » et « marché » importaient peu. Tout au plus le terme désignait-il une procédure parmi d'autres, qui avait pour particularité de s'appliquer à la Chine. À ce stade, il paraissait vain de se lancer dans une substantielle explication de texte d'un terme sans substance. Il paraissait plus sage de comprendre comment s'était créé le droit antidumping dans son ensemble.

49. Lisa TOOHEY et Jonathan CROWE. « The illusory reference of the transitional state and non-market economy status ». In : *The Chinese journal of comparative law* 2.2 (2014), p. 314-336.

Sources et méthode d'enquête

Cartographier les enquêtés pour savoir qui interroger

Vu la complexité actuelle des procédures antidumping ainsi que la taille de la jurisprudence, l'étude de leur histoire ne s'annonçait pas facile. Le risque était de se faire happer par les détails, de ne pas arriver à sortir de la nasse procédurale pour recréer un tableau d'ensemble. Il me fallait expliquer la jurisprudence par autre chose qu'elle-même, sous peine de ne pouvoir fournir que des justifications tautologiques. Le piège est connu. Il a déjà été signalé par Pierre BOURDIEU dans « La force du droit » :

*En faisant accéder au statut de verdict une décision judiciaire qui doit sans doute plus aux dispositions éthiques des agents qu'aux normes pures du droit, le travail de rationalisation lui confère l'efficacité symbolique qu'exerce toute action lorsque, méconnue dans son arbitraire, elle est reconnue comme légitime.*⁵⁰

Dans son article, BOURDIEU propose d'éviter le piège en s'intéressant non pas au développement du droit lui-même, mais à l'évolution des profils et pratiques de ceux et celles qui le font vivre. Dans le cas du droit européen, c'est ce que firent des auteurs comme Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ.⁵¹ En m'inspirant de leurs travaux, je cherchais à objectiver les profils des spécialistes de l'antidumping afin d'expliquer leurs « dispositions éthiques » personnelles. En ce sens, la démarche initialement adoptée était tout à fait contraire à l'idée de « suivre les acteurs ».⁵² Il s'agissait plutôt de les faire rentrer dans des cases, de sorte à ne pas devenir l'écho de leurs évidences.

Par exemple, la juriste que j'avais rencontrée s'était spécialisée tôt dans sa carrière et travaillait dans un grand cabinet international. Ce profil était-il courant dans l'antidumping ? Où se trouvaient les autres spécialistes de la matière ? À la Commission, un peu partout dans le privé, ou dans certains cabinets d'affaires spécialisés uniquement ? Ces questions étaient importantes parce qu'y répondre me permettait de savoir à qui envoyer des demandes d'entretien. L'antidumping est un domaine relativement petit comparé au droit de la concurrence par exemple, mais il emploie tout de même des dizaines de juristes à la Commission et dans le privé. Il m'importait de savoir quels étaient les juristes les plus expérimentés dans la matière.

À cette fin, je décidais de construire des indicateurs statistiques d'une source de données ouverte à tous : la jurisprudence de la CJUE. Les procès sont classés par catégories et thèmes sur le portail institutionnel du droit européen, EUR-Lex⁵³. Je pouvais donc récolter la liste des avocats ayant plaidé dans des procès antidumping, puis compter le nombre de plaidoiries qu'ils avaient aussi réalisés dans d'autres types de droits européens. La base de données ainsi constituée m'a permis de comparer le développement des carrières des avocats et des membres du service juridique de la Commission. Elle m'a aussi fourni des axes de discussions pour les entretiens et des clés de lecture des données archiviales récoltées par la suite. Par conséquent, l'outil quantitatif a eu un effet majeur sur les résultats finaux même s'il a finalement disparu de leur exposition dans les chapitres suivants.

Lors de la construction de cette base de données, j'ai été au départ trop ambitieux et multiplié les variables à collecter. Cela m'a fait perdre du temps en essayant de déterminer de potentielles corrélations entre des variables qui me sont somme toute secondaires. Par exemple, j'ai essayé de déterminer l'âge exact des avocats, ainsi que les différents cabinets par lesquels ils sont passés, ou encore l'ensemble de leurs clients et les pays d'origine de ceux-ci. J'ai bien obtenu quelques résultats qui ne sont pas exposés ici. En particulier, les clients choisissent généralement leurs avocats en fonction de leur pays d'origine et du lieu du procès. Mais j'ai aussi échoué à établir certaines corrélations suggérées par mes enquêtés. Il n'est pas certain que l'expérience antidumping des juges ait un lien avec leurs verdicts finaux dans la matière (annulation ou non des décisions). Ces diversions se révélèrent peu concluantes,

50. Pierre BOURDIEU. « La force du droit ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 64.1 (1986), p. 3-19, ici p. 8.

51. Francisco ROA BASTOS et Antoine VAUCHEZ. « Savoirs et pouvoirs dans le gouvernement de l'Europe ». In : *Revue française de science politique* 69.1 (2019), p. 7-24; Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ. « Les juristes et l'ordre politique européen ». In : *Critique internationale* 26 (2005), p. 97-99.

52. Bruno LATOUR. « Comment finir une thèse de sociologie ». In : *Revue du MAUSS* 2 (2004), p. 154-172, ici p. 172.

53. <https://eur-lex.europa.eu/>

et aussi inutiles pour la compréhension de mon sujet. Il ne s'est pas avéré nécessaire d'étudier le fonctionnement de la CJCE pour saisir l'inventivité procédurale des fonctionnaires de la Commission. Il est uniquement nécessaire de savoir lire une décision de justice, afin de lier les analyses procédurales qui s'y trouvent avec les démarches précédemment réalisées par les fonctionnaires.

Malgré cette exhaustivité, le travail de cartographie final comporte un angle mort qu'il est important de garder à l'esprit pour pouvoir en interpréter les résultats. Il avait tendance à répéter les catégories institutionnelles, parce qu'il se basait sur celles proposées par le site officiel EUR-Lex. Cette lacune est d'autant plus ironique que le travail visait justement à créer une distance favorable à la critique des catégories juridiques via leur objectivation par des moyens quantitatifs. Malgré cela, le résultat se révéla partiellement vulnérable à la critique suivante de DEZALAY :

Quand on est coincé entre le terrain du droit et des professionnels du droit, il faut un effort extraordinaire pour pouvoir échapper au déterminisme inscrit dans la construction de ces catégories. D'une certaine manière, c'est d'une simplicité redoutable. Si vous proposez un codage qui va, si j'ose dire, dans le sens du sens commun du groupe qui vous intéresse ou qui va faire le codage, il n'y a pas de problème, il n'y a pratiquement pas d'erreur. Si vous dites au contraire : « Attention, non, non, non ! Oubliez tout ce que vous savez, voilà comment je veux que ça soit codé », à ce moment-là, le taux d'erreur va augmenter de manière phénoménale. Et si vous êtes un tout petit peu rigoureux, comme statisticien, vous êtes quasiment obligés de dire : « Non, ces données sont inexploitable ». C'est pour toutes ces raisons-là que, sans dire que c'est impossible, j'ai certaines réticences à l'égard d'une approche quantitative des pratiques juridiques ou de ce qu'elles produisent...

[...] Ces critiques valent a fortiori pour l'analyse de réseaux. La puissance des outils mathématiques ne supplée pas le manque de réflexivité sociologique.⁵⁴

Dans mon cas, les données ne sont pas inexploitable. Elles fournissent des résultats partiels, qui sont exploités dans le chapitre 3. Cependant, elles n'éclairent pas les mécanismes des phénomènes qu'elles rendent visibles. Elles ne permettent donc pas de critiquer précisément les catégories juridiques qu'elles manipulent. Cette lacune devint de plus en plus évidente au fur et à mesure que je recueillais d'autres matériaux pour essayer de la combler. Les archives et témoignages s'avéraient plus précis que les réseaux et statistiques auparavant élaborées. Pour utiliser un terme beckerien, ces sources permettaient une description plus « épaisse » du processus de judiciarisation de l'anti-dumping, quand bien même elles « se justifient par les mêmes arguments épistémologiques » que les premières.⁵⁵ Cela explique pourquoi l'outil quantitatif ne fut pas utilisé comme un moyen de preuve à part entière. Plutôt, il servit soit de guide d'enquête soit d'outil de triangulation, en me permettant de préciser des parts du récit déjà introduites à partir d'autres matériaux.

Ces limites empiriques se retrouvent dans mes tentatives de collecter des données sur les parcours des fonctionnaires que j'étudiais. Une telle tâche s'est révélée dantesque sinon impossible. La Commission ne dispose pas de listes de ses fonctionnaires et de leurs changements d'attribution qui remontent aux années 1970. J'ai donc essayé de constituer des listings des fonctionnaires du service d'année en année à partir des témoignages que j'ai recueillis⁵⁶, mais cette simple tâche s'est rapidement avérée plus compliquée que prévue. Comme me l'a fait remarquer le chef du service antidumping pendant les années 1970 lorsque je lui ai demandé son aide :

On n'arrivera jamais à une exactitude mathématique parce qu'on ne retrouve plus les dates d'engagement, de rotation et de départ de ces gens. Je suis assez sûr de ma liste de 1981/84 parce que j'ai des photos de cette époque. Dans la liste que vous m'avez envoyée, j'ai découvert deux noms que j'avais oubliés et un type qui n'a jamais travaillé chez moi.⁵⁷

Par extension, s'il n'est pas possible de simplement lister le personnel à étudier, il est encore moins possible de tous les contacter, d'autant que certains sont décédés, et d'autant plus compliqué de comparer leurs profils indivi-

54. Yves DEZALAY et al. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'état. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu ». In : *Cultures & Conflits* 2 (2015), p. 15-52, ici p. 25-26.

55. Howard BECKER. « The epistemology of qualitative research ». In : *Ethnography and human development. Context and meaning in social inquiry*. Sous la dir. de Richard JESSOR et al. Chicago : University of Chicago Press, 1996, p. 53-71.

56. Voir en particulier le tableau 5 affiché en page 94

57. *Discussion par courriel avec Johannes-Friedrich Beseler*. Bruxelles, 4 octobre 2021.

duels avec ceux d'autres services de la Commission à la même époque. L'idée d'une telle comparaison statistique peut certes paraître attirante, et elle a déjà été utilisée avec succès par Didier GEORGAKAKIS sur des populations nettement plus grandes que celle étudiée ici⁵⁸. Cependant, elle est concrètement irréalisable dans le cadre du présent sujet.

Cet obstacle à l'enquête n'est pas insurmontable. Il est possible de le contourner en s'intéressant aux pratiques des fonctionnaires, à leurs « dispositifs techniques et procédures »⁵⁹. Cela est expliqué dans le chapitre 1, où je mène une réflexion sur le rôle de l'instrument dans la production des *habitus*. Cette discussion conclut que les dispositions des fonctionnaires ne dépendent pas uniquement de leurs socialisations antérieures, mais aussi de leur socialisation *in situ*, dans l'atelier même où ils exercent leur métier. Ma thèse analyse donc les rapports des fonctionnaires à leur instrument.

Une telle analyse s'accommode mieux de la rareté des matériaux empiriques. D'une part, les pratiques du service antidumping tendent à être systématisées, en raison des exigences de professionnalisme qui pèsent sur les fonctionnaires. S'il existe bien sûr des variations entre les pratiques individuelles, celles-ci sont censées rester dans les limites de l'acceptable selon les standards de l'époque. D'autre part, elles sont, par définition, propres au service antidumping. Elles ne nécessitent donc pas de recourir à une analyse transversale de l'ensemble des *habitus* des fonctionnaires de l'époque. C'est pourquoi j'ai pu commencer leur étude par le dépouillement des archives du service antidumping.

La récolte des archives pour comprendre les hésitations procédurales

Puisque l'essai d'objectivation précédent n'avait pas entièrement réussi, je me suis lancé dans la récolte des archives de la Commission et du Conseil. Le but de cette deuxième récolte était de recréer « *l'espace des possibles cognitifs* » qui était disponible lors de la rédaction des textes ou de leur mise en œuvre.⁶⁰

Cette récolte d'archives fut ensuite complétée par une série d'entretiens semi-directifs avec les fonctionnaires et avocats qui ont pu être retrouvés. Ces entretiens permettaient d'interroger les acteurs sur les hésitations que l'on peut parfois entrevoir à la lecture des archives. Ils cherchaient à creuser au delà des platitudes dont certains bureaucrates expérimentés ont fait profession.⁶¹ Ils permettaient aux fonctionnaires, lobbyistes et avocats d'explicitier leurs décisions, de se justifier en somme.⁶² Ils servaient surtout à donner une voix aux stratégies d'adaptation ou d'instrumentalisation que ces acteurs ont pu choisir. Cela explique pourquoi, dans le développement suivant, les références aux archives tendent à disparaître lorsqu'elles peuvent être remplacées par des témoignages à la première personne. Inversement, lorsque les témoignages se raréfient, le recours aux archives est prépondérant. Par exemple, le chapitre 2 s'appuie surtout sur les archives du Groupe de travail des questions commerciales (Groupe de travail) et du Comité des représentants permanents (COREPER)⁶³ qui concernent les travaux préparatoires du règlement antidumping de 1968, tandis que le chapitre 4 s'appuie surtout sur des entretiens.

Concrètement, l'enquête commença par la récolte d'archives de la Commission sur l'antidumping qui dataient des années 1960 ou 1970. Ces archives ne sont pas très nombreuses. La plupart sont disponibles uniquement sous

58. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie*.

59. AVRIL, « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen », p. 775.

60. GAYON, « Écrire, prescrire, proscrire », p. 99.

61. IVER NEUMANN. « "A speech that the entire ministry may stand for". Why diplomats never produce anything new ». In : *International political sociology* 1.2 (2007), p. 183-200.

62. Gilles PINSON et Valérie Sala PALA. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? » In : *Revue française de science politique* 57.5 (2007), p. 555-597, ici p. 596.

63. Le Groupe de travail rassemble les représentants de la Commission ainsi que des experts des États membres de la CEE. Son rôle est principalement de clarifier les enjeux dits techniques et de s'assurer de la légalité des propositions. Il peut aussi essayer de résoudre les différents si ceux-ci n'étaient pas insurmontables. Le COREPER rassemble, comme son nom l'indique, les représentants des représentations permanentes des États membres à Bruxelles. Son rôle est plus politique. Il est la dernière étape avant un potentiel vote final du texte par les ministres ou chefs d'État des pays membres.

TABLEAU 1 – Composition de la population interviewée

Employeur	Fonction	Nombre
Commission (antidumping)	Enquêteur à la retraite	9
	Enquêteur en fonction	6
	Conseiller-auditeur	3
	Chef d'unité ou supérieur	7
	Service juridique	2
Commission (marché intérieur)	Task-force du Plan Davignon	3
Cour de justice	Avocat général	1
Lobby	Représentant d'intérêt	5
Cabinet d'avocat	Avocat d'affaires	9
Université	Professeur d'économie	2
OMC	Secrétaire du comité antidumping	1

format micro-fiche, et plusieurs sont illisibles. Elles ont été complétées par celles du Conseil, lorsque celles-ci étaient disponibles en ligne via le site de l'institution. Plusieurs facteurs expliqueraient la rareté des archives de la Commission, selon les fonctionnaires à la retraite interrogés à ce propos. À ses débuts, le service antidumping de la Commission n'archivait pas systématiquement ses travaux.⁶⁴ Comme en témoigne cet ancien fonctionnaire, ce n'était pas exclusivement le cas de ce service :

*Oui, le secretism était endémique à l'intérieur de la Commission à cette époque. Il n'y avait pas l'infrastructure qui aurait été nécessaire pour une bonne circulation de l'information. Nous travaillions sur des copies carbone. Une bonne secrétaire pouvait réaliser jusqu'à quatre copies maximum mais c'était tout. Vous en gardiez une pour vous-même. Où est-ce que les autres copies partaient ? C'est un miracle si quelqu'un arrive à trouver quelque chose d'intéressant dans les archives.*⁶⁵

Dans le cas de l'antidumping, certains dossiers manquent toujours parce qu'ils contenaient les données confidentielles des entreprises investiguées par la Commission. En plus de tous ces problèmes, une partie des archives aurait été stockée par le service antidumping dans les sous-sols de son bâtiment, puis perdue suite à des infiltrations d'eau.⁶⁶ Ces vicissitudes m'empêchèrent de poursuivre certaines pistes pendant la recherche documentaire. Le meilleur effort ne suffit pas toujours à reconstruire ce que le temps a déjà défait.

Cela dit, une bonne partie des réseaux constitués par la Commission pendant les années 1980 sont toujours actifs. Le plus souvent, il me suffisait de citer des noms récoltés dans les archives et via la jurisprudence pour obtenir d'autres numéros de téléphone ou adresses de courriel. Quelques entretiens eurent lieu par téléphone ou vidéoconférence, avec d'anciens fonctionnaires devenus diplomates en Afrique du Sud, ou partis à la retraite en Colombie suite à des accusations de corruption. D'autres eurent lieu en face à face en dehors de Belgique, au Danemark ou en Suisse. Mais la plupart des entretiens eurent lieu à Bruxelles et dans ses environs pour des raisons de praticité. Ici résident bon nombre de retraités de la Commission, et se trouvent la plupart des cabinets d'avocats ou de lobbys. Au total, 47 entretiens furent réalisées. La plupart des enquêtés ont demandé l'anonymat. Le tableau 1 donne une idée de la composition de la population.

La plupart des entretiens ont eu lieu pendant l'été 2018. Il aurait été possible de continuer bien plus longtemps les entretiens, mais au bout d'un certain temps les réponses de mes enquêtés devenaient de plus en plus prévisibles, parce qu'elles recoupaient d'autres entretiens déjà réalisés. Lorsqu'il me semblait que je n'apprenais rien de fondamentalement nouveau, j'arrêtais de contacter de nouveaux enquêtés. Parfois aussi, je me suis arrêté contre mon gré,

64. Entretien n°2. Ancien chef d'unité de la direction antidumping. Bruxelles, 31 août 2018.

65. Angel ViÑAS. Entretien avec Eric Hayes. Archive INT176. Ancien enquêteur du service antidumping. Copenhague : Histoire interne de la Commission européenne 1973-1986, 22 novembre 2010. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT176 (visité le 01/12/2021), p. 13.

66. Entretien n°11. Ancien chef d'unité de la direction antidumping. Bruxelles, 5 octobre 2018.

suite au refus de mes enquêtés. Ce fut en particulier le cas des entretiens qui m'ont mis face à des « imposants »⁶⁷ actuellement en poste.

La bonne volonté des fonctionnaires à la retraite

Les fonctionnaires ou avocats à la retraite s'expriment facilement sur le détail des décisions passées. Ces décisions ont perdu de leur actualité et sensibilité politiques. De plus, pour avoir pratiqué pendant longtemps leur domaine, ils connaissent les limites du dicible, savent quand ils risquent de compromettre leur institution, enfin, en un mot, maîtrisent leurs présentations de soi discursives⁶⁸. Par exemple, Johannes-Friedrich Beseler et Gérard Depayre, qui dirigèrent l'un après l'autre le service antidumping de la Commission, se montrèrent tout à fait charmants et bienveillants lorsque je voulus les interroger. Ils étaient ravis que quelqu'un écrive une thèse sur la matière à laquelle ils avaient consacré l'essentiel de leur vie professionnelle.

Les avocats plus jeunes, ou les fonctionnaires actuels de la Commission, ne disposent pas de la même marge de manœuvre. Lorsque, sur recommandation de Depayre, je me suis présenté pour réaliser un stage « d'observation », selon le terme que j'ai utilisé, à l'intérieur du service antidumping, je me suis heurté à un refus. Le fonctionnaire qui m'a raccompagné m'expliqua que le service n'était pas un « zoo » où l'on pouvait « observer » les fonctionnaires en liberté. Il insista sur la nécessité de porter un badge pour accéder à son service, ainsi que de respecter des règles strictes de confidentialité, vu que son service manipulait des données économiques sensibles.

Au delà du problème de confidentialité, mon entretien d'embauche raté mit en exergue un problème de fond. Dans ma demande, ce que je proposais était, dans le fond, d'étudier la marge de discrétion dont les fonctionnaires du service disposait. J'entrepris d'expliquer au chef de service que je m'intéressais aux personnes dans leur individualité plutôt qu'aux règles mêmes. Cette demande sonna très mal à ses oreilles ainsi qu'à celles des deux personnes qui l'accompagnèrent pendant mon entretien. Comme me le rappela sa collègue juriste :

*Nous sommes 120 ou 130 personnes qui travaillent dans ce service. La plupart mènent des enquêtes et après transforment toutes les données récoltées pour créer un règlement juridiquement défendable. Qui reflète l'application de la loi correcte, qui respecte les droits de tout le monde et qui soit défendable devant la cour. Ces étapes sont réalisées par nos collègues qui mènent des enquêtes, puis vérifiées par notre service pour être sûr que tout soit juste. En fonction du corps des règles existantes. Après c'est le service juridique qui intervient. Donc, dans l'ensemble, ce ne sont pas les personnes qui interviennent. C'est le souci de respecter les règles.*⁶⁹

La discussion aboutit à un échec. Aux yeux de mes interviewés, je prétendais percer les secrets de l'arbitraire de leur service. Or les décisions de celui-ci ne pouvaient pas être arbitraires. Dès lors, mon projet était sans avenir, comme me le fit remarquer le chef de service :

*Vous cherchez une certaine réalité de l'application de la loi. Mais il y a une littérature là dessus, notamment aux États-Unis, peut-être vous avez lu des articles de M. Prusa. Mais j'ai aussi lu quelques uns de ces articles. À mon avis, les choses ne fonctionnent pas comme il prétend. Parce que ces raisons extra-procédurales qui selon lui déterminent ou dictent même le résultat de nos activités, vous n'allez jamais être en mesure de les montrer, en grande partie parce que cela n'existe pas.*⁷⁰

Cette manière très formaliste de présenter l'application rigoureuse de la loi n'avait rien de surprenant pour qui connaissait les travaux de Cécile ROBERT. Comme cette chercheuse l'a montré, les fonctionnaires de la Commission se réfugient volontairement dans la « technique » ou la « procédure » pour éviter les procès en partialité⁷¹. En tant que fonctionnaires, ils sont censés se comporter de manière désintéressée, afin justement de pouvoir représenter l'intérêt

67. Hélène CHAMBOREDON et al. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». In : *Genèses* 16 (1994), p. 114-132.

68. Johanna SIMÉANT et al. « Échelles, récifs, bureaux. Terrains du politique à l'international ». In : *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. Sous la dir. de Johanna SIMÉANT. Paris : CNRS Éditions, 2015, p. 13-46, p. 28.

69. *Entretien avec Wolfgang Müller et deux fonctionnaires de la direction antidumping*. Bruxelles, 26 juin 2018.

70. Ibid.

71. Cécile ROBERT. « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? » In : *Pôle Sud* 15.1 (2001), p. 61-75.

européen. Les intérêts nationaux, et la « politique » plus généralement, sont eux renvoyés aux États membres réunis dans le Conseil.

Un stage utile pour comprendre le double rôle du droit

Suite à ce refus, je n'ai pas intégré le directeur antidumping. La présentation de mon projet lors de cet entretien s'était définitivement révélée trop naïve ou trop désinvolte aux yeux de mes potentiels sujets d'enquête. Peut-être aurais-je dû dissimuler mon but réel, comme le fit Alexis SPIRE dans sa thèse sur les guichets de l'immigration française.⁷² Mais si je ne m'attendais pas à ce qu'un fonctionnaire refuse de détailler ses usages de sa marge de discrétion, c'était aussi parce que je m'étais habitué aux hésitations qui parcourent les archives de la Commission ou les témoignages de ses retraités. Il me semblait qu'aujourd'hui comme avant, chaque décision ne pouvait qu'être le résultat d'une multitude de tensions, et qu'il me serait d'autant plus facile de les déterrer qu'elles étaient peu profondément enterrées. Il s'agissait là d'un calcul erroné.

Que mon échec ait été prévisible ou non, je ne perdais pas espoir, et m'inscrivis pour réaliser un stage *Blue Book*, c'est-à-dire un stage standard selon les protocoles organisés par la Commission pour tous ses services deux fois par an. Ma candidature fut retenue par le service antidumping, seulement cette fois ce fut des contraintes administratives qui m'empêchèrent de réaliser le stage voulu. Je donnais cours dans mon université, et il m'était difficile de me décharger immédiatement. Or la Commission exigeait que je travaille à temps plein pour elle. J'expliquais le problème au fonctionnaire du service antidumping qui m'appela pour savoir si j'étais intéressé par un stage. Je cherchais une solution qui satisfasse les deux institutions, et je demandais de pouvoir continuer à travailler un jour par semaine pour mon université. Il me répondit qu'il allait réfléchir, et je ne reçus jamais de réponse.

Heureusement, ma candidature fut récupérée par la DG Comp. Je pus donc réaliser un stage de cinq mois dans le service stratégique de la DG Comp. Dans ce service, je participais surtout à la refonte de l'organigramme de la direction générale, en compilant les différentes propositions déjà avancées par le personnel lors d'une enquête précédente. J'aidais de temps à autres à la rédaction du rapport annuel de la direction générale, en appelant les différents services pour clarifier les ébauches de paragraphes qu'ils avaient déjà fournis. Ce service stratégique me mit aussi à disposition du service des relations internationales pour quelques tâches. J'y ai étudié les décisions de la CJUE pour aider à comprendre le traitement qui serait réservé aux aides d'État dans un traité commerciale entre le Canada et l'UE. J'y ai aussi étudié les propositions américaines de refonte d'un accord de l'OMC, de sorte à comprendre le potentiel impact que ces propositions pourraient avoir sur le fonctionnement des politiques d'investissement européennes.

Ces différentes tâches concrètes me permirent de mieux comprendre le refus précédent du service antidumping. D'après mes observations à l'intérieur de la DG Comp, la vision purement instrumentale de la loi que j'avais présentée à ce service n'a pas réellement cours à l'intérieur de la Commission. La loi y est vécue comme un *outil* parmi d'autres, surtout quand il s'agit d'un droit économique comme l'antidumping. Celui-ci porte bien son nom d'*instrument* :

*Il y a des domaines du droit qui sont bien plus exigeants et intéressants que l'antidumping. Dans le droit antidumping, la défense commerciale ou les instruments commerciaux en général, c'est le mix qui est passionnant. Il y a un mélange de problématiques juridiques, économiques, comptables et politiques, et c'est ce qui rend le sujet vraiment chouette.*⁷³

Dans ce mélange des genres, il est possible d'instrumentaliser les règles dans un sens ou un autre afin d'acclimater les désirs politiquement motivés des États membres voire du Parlement. Cependant, ces règles sont tout de même contraignantes, c'est d'ailleurs pour cela qu'elles doivent être en permanence négociées. Je pus apercevoir ce caractère dual des règles de droit lors de mes exercices. Le souci principal de ma superviseuse y était « diplomatique »,

72. Alexis SPIRE. « Comment étudier la politique des guichets? » In : *Migrations société* 167.1 (2017), p. 91-100.

73. *Entretien n°37. Ancien enquêteur de la direction antidumping*. Bruxelles, 25 novembre 2018.

dans le sens du terme conceptualisé par Iver NEUMANN : « the credo of diplomatic work is “don’t rock the boat.” »⁷⁴ Il fallait concilier les divergences d’intérêts politiques, préserver la marge de manœuvre future de la maison, et tout de même donner une réponse qui ne paraisse pas entièrement creuse. J’ai d’ailleurs échoué à cet exercice lorsqu’il me fut demandé de pré-rédiger un discours pour la commissaire. Seules trois phrases furent gardées telles quelles par ma superviseuse sur la page que j’avais initialement rédigée. Le reste du papier fut entièrement remanié de sorte à être plus en ligne avec le ton et le contenu des interventions précédentes.

Les sociologues, historiens et politologues qui écrivent sur l’UE, tout comme l’économiste Prusa auquel le chef du service antidumping fit référence, ne sont pas toujours sensibles à cette complexité du travail de bureaucrate international. Ils préfèrent la plupart du temps « déchirer le voile »,⁷⁵ ce qui signifie surtout réduire les décisions politiques à des mouvements d’idées ou à des buts politiques entièrement instrumentaux. Par exemple, Laurent WARLOUZET brosse à grands traits les tendances « dirigistes » ou « mercantilistes » des fonctionnaires de la Commission⁷⁶. De même, Hubert ZIMMERMAN révèle l’hypocrisie des débats sur le développement à l’OMC, en montrant que ceux-ci sont escamotés par l’UE dès que ses industries ont obtenu gain de cause⁷⁷. Ce faisant, ces chercheurs oublient de « prolonger la description » des tâches quotidiennes des bureaucrates, laquelle n’est déjà pas évidente.⁷⁸ *In fine*, ils ratent une des principales sources d’incertitude à l’intérieur pour les fonctionnaires européens, à savoir ce double rôle des prescriptions juridiques, coincées entre cache-misère et épée de Damoclès. Pour comprendre de telles routines, ainsi que leur effet sur la construction des « habitudes »⁷⁹ d’un service, il faut plutôt se pencher sur les choix pratiques que les fonctionnaires effectuent à l’intérieur de leur équipe, au niveau de l’« unité » en jargon de la Commission. On visualise alors mieux comment le double visage du droit européen a facilité le processus d’intégration⁸⁰.

Structure de la thèse

Le premier chapitre développe le double rôle des prescriptions juridiques dans le processus européen d’intégration par le droit. Il constitue le droit européen en source permanente de nouvelles incertitudes pour les fonctionnaires chargés de le mettre en œuvre. Il réévalue la figure du juriste avancée par Pierre BOURDIEU, en montrant qu’il est nécessaire de décloisonner le sujet bourdieusien pour rendre compte des incertitudes créées par toute nouvelle interprétation⁸¹. Il aboutit à la compréhension néo-wébérienne du droit théorisée par Pierre LASCOUMES⁸². Enfin, il couple cette caractérisation du droit comme instrument à la sociologie de l’atelier développée par Nicolas DODIER⁸³. Cela lui permet de rendre compte du caractère technique des conflits politiques.

Les trois chapitres suivants s’appuient presque uniquement sur les matériaux empiriques que j’ai récoltés. Ils analysent trois aspects de la construction de la défense commerciale : tout d’abord l’instrumentalisation de négociations diplomatiques par la Commission, puis la professionnalisation de son service antidumping, et enfin l’escamotage des enjeux politiques dans les techniques co-développées par les fonctionnaires et les représentants des

74. NEUMANN, « “A speech that the entire ministry may stand for” », p. 199.

75. Loïc WACQUANT et Aksu AKÇAOĞLU. « Pratique et pouvoir symbolique chez Bourdieu vu de Berkeley ». Trad. par Léa DROUET. In : *Revue de l’institut de sociologie* 86 (2016), p. 35-50.

76. WARLOUZET, « The EEC/EU as an evolving compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) ».

77. Hubert ZIMMERMAN. « Realist power Europe. The EU in the negotiations about China’s and Russia’s WTO accession ». In : *Journal of common market studies* 45.4 (2007), p. 813-832.

78. LATOUR, « Comment finir une thèse de sociologie », p. 164.

79. Ted HOPF. « The logic of habit in international relations ». In : *European journal of international relations* 16.4 (2010), p. 539-561.

80. Marc ABÈLÈS et Irène BELLIER. « La Commission européenne. Du compromis culturel à la culture politique du compromis ». In : *Revue française de science politique* 46.3 (1996), p. 431-456, ici p. 449.

81. Pierre BOURDIEU. « Droit et passe-droit ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 81.1 (1990), p. 86-96.

82. LASCOUMES et SERVERIN, « Le droit comme activité sociale » ; LASCOUMES et LE BOURHIS, « Des “passe-droits” aux passes du droit ».

83. Nicolas DODIER. « Les arènes des habiletés techniques ». In : *Les objets dans l’action. De la maison au laboratoire*. Sous la dir. de Bernard CONEIN et al. T. 4. Raisons pratiques. Paris : Éditions de l’École des hautes études en sciences sociales, 1993, p. 115-139.

groupes d'intérêts privés.

Le deuxième chapitre revient sur la genèse du premier règlement antidumping de la CEE en 1968. Il permet d'en comprendre les creux et incohérences. Ce règlement était issu d'un processus de négociation double, entre le GATT et la CEE. La France et la Commission désiraient une défense commerciale ambitieuse, voire conquérante. L'Italie et l'Allemagne refusaient de déléguer leurs compétences à la Commission, parce qu'elles la considéraient soit trop soit pas assez libérale. La Commission réussit à leur forcer la main en négociant la mise en place d'un code antidumping contraignant avec les Américains. Le code posait des limites aux mesures antidumping américaines, ce qui arrangeait les États membres. Par mesure de réciprocité, il devait être transcrit en droit communautaire, ce qui arrangeait la Commission. Le règlement résultant de ces tractations regorgeait d'« ambiguïtés constructives »⁸⁴. Ces ambiguïtés ne furent résolues qu'ensuite, par la pratique.

Le troisième chapitre explique comment les habiletés comptables et juridiques en vinrent à s'imposer. Les premières années de l'instrument ressemblèrent à sa naissance diplomatique. Le service antidumping disposait de peu de moyens humains, ne concluait que quelques accords sporadiques, et ne menait aucune enquête comptable ou juridique. La situation commença à changer après plusieurs événements relativement fortuits. Lors de l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, le gouvernement britannique détacha quelques fonctionnaires de son propre service antidumping dans celui de la Commission, lequel exporta par là-même ses pratiques comptables habituelles. Ces nouvelles compétences nécessitaient plus de personnel. Cela justifia la rapide croissance du service lorsque l'antidumping fut sollicité pour lutter contre la crise de la sidérurgie à la fin des années 1970. À ce moment, les Américains firent pression sur la Commission pour qu'elle améliore la transparence de ses procédures. Ces critiques devinrent d'autant plus contraignantes que la CJCE jugea en faveur des exportateurs dans un procès clé.

Le quatrième chapitre part du constat que la judiciarisation de l'antidumping l'a progressivement dépolitisé. La Commission justifie ses mesures par l'existence de règles juridiques bien plus que par leurs objectifs politiques. Ce dernier chapitre s'efforce donc de montrer le caractère politique des procédures judiciarisées. Il commence par une étude de cas centrée sur les restrictions imposées à des importations de machines à écrire électroniques japonaises pendant les années 1980. Puis, il avance que l'antidumping, malgré son caractère judiciarisé, ne peut se comprendre sans opérer des allers-retours entre l'ordre diplomatique du GATT et celui des arènes d'habiletés techniques internes à la CEE. Il en conclut que l'utilisation de l'instrument antidumping par la CEE se lit comme une réponse « diplomatique », au sens de NEUMANN, à la disparité des modèles économiques présents à l'intérieur du GATT. Vue sous cet angle, la construction de l'instrument antidumping se lit comme une réponse européenne aux pressions multilatérales à l'intérieur du GATT.

Enfin, la conclusion ouvre sur les liens entre les pratiques analysées dans la thèse et différentes définitions du néolibéralisme. Cette ouverture permet de comprendre plus finement les grandes orientations du modèle de marché que l'UE promeut via son instrument antidumping.

84. Maya JEGEN et Frédéric MÉRAND. « Constructive ambiguity. Comparing the EU's energy and defence policies ». In : *West European politics* 37.1 (2014), p. 182-203.

Un droit instrumentalisé et productif

Charity is forced on us; whether we like it or not, if we want to understand others, we must count them right on most matters.

Donald DAVIDSON. « On the Very Idea of a Conceptual Scheme ». In : Seventieth Annual Eastern Meeting of the American Philosophical Association (Atlanta, 28 décembre 1973). Newark : American Philosophical Association, p. 19

Introduction du chapitre

Le registre juridique est actuellement au cœur du discours que la DG Commerce utilise pour légitimer les mesures antidumping qu'elle propose au Conseil. Comme le remarque Josué MATHIEU, pour la Commission, « C'est parce qu'une procédure définie est mise en œuvre qu'il est légitime de recourir à la protection contingente. »⁸⁵. Cet argument peut sembler étrange : d'un côté l'UE prône le « respect des règles »⁸⁶, et de l'autre elle réinvente régulièrement les siennes propres⁸⁷. Dans ce contexte, il serait facile d'être cynique, et de considérer que le respect des règles n'est que de la poudre aux yeux, utilisée de mauvaise foi par la DG Commerce pour justifier ses priorités politiques du moment, par exemple la lutte contre le dirigisme chinois. C'est en tout cas ce que laissent entendre ses critiques, par exemple l'économiste Thomas PRUSA en 2005, lorsqu'il déclarait à propos des politiques antidumping américaines comme européennes que « le remède n'a rien à voir avec la maladie qu'il est censé soigner. »⁸⁸.

Cependant, cette dénonciation relève plus du procédé rhétorique que de l'argument de fond. Elle ne nous apprend pas grand chose sur les usages effectifs de l'instrument. Une revue de presse rapide suffit pour remarquer que l'UE utilise la lutte contre le « dumping » pour attaquer à la fois la pollution chinoise et la corruption russe. C'est pourquoi il est plus utile de prendre la question en sens inverse : quelles contraintes limitent l'instrumentalisation du droit antidumping à des fins politiques ? Cette question fut posée par Douglas NELSON, un autre économiste, dès 2006. NELSON suggère que des contraintes juridiques et morales enserrent mais aussi légitiment l'instrument :

Just as protectionists are guilty of hysterical rhetoric when they are on the political stump, so are we. One of the most subtle thinkers about trade policy in general, and antidumping in particular, Finger (1992, p. 141), has famously asserted that « antidumping is ordinary protection with a grand public relations program ». I now think this is wrong in virtually every essential way: antidumping is not ordinary protection, it is protection that is delivered under rather tight constraints and works politically very differently from « ordinary » protection; and

85. Josué MATHIEU. « Fighting unfair trade, leveling the playing field, enforcing trade rights. The construction of trade protection in the United States and the European Union ». Sous la direction de Jean-Frédéric Morin. Thèse de doct. Université Libre de Bruxelles, 2019, p. 449, ici p. 175.

86. Ibid., p. 174.

87. Ibid., p. 185.

88. PRUSA, « Anti-dumping », p. 684.

*the « grand public relations program » has to do with « fairness », which we have not analyzed at all well. This sort of claim is our kind of hysteria. It does not help.*⁸⁹

Dans le contexte européen, cette critique prend un sens particulier. S'il y a un aspect de la construction européenne qui a déjà été étudié de fond en comble, c'est sûrement le rôle que le droit y occupe. Un des premiers modèles à le théoriser fut celui dit « néo-institutionnaliste » développé par Alec Stone SWEET et James CAPORASO en 1998⁹⁰. Ces politologues identifièrent l'intégration par le droit comme une des formes du *spillover* prédit par Ernst HAAS à la fin des années 1950 :⁹¹

*À mesure que de nouvelles règles sont créées et que les règles existantes sont réinterprétées [par la CJUE], les règles nationales tombent en désuétude et les États membres voient peser sur eux l'ombre de la loi : ils peuvent s'attendre à voir se multiplier les litiges jusqu'à ce que leur juridiction soit conforme aux dispositions jurisprudentielles de la Cour.*⁹²

Selon le schéma décrit par SWEET et CAPORASO, le droit communautaire s'auto-renforce parce que les décisions de la CJUE prévalent systématiquement sur celles des cours nationales. Cela mène à l'harmonisation progressive des législations nationales au fur et à mesure qu'elles s'alignent sur le droit européen. SWEET et CAPORASO utilisent ce mécanisme pour expliquer l'explosion tant en volume qu'en précision de la jurisprudence en droit européen.⁹³ Bien qu'il rende correctement compte du phénomène observé, ce mécanisme est causalement incomplet. Il n'explique pas pourquoi les juges de la CJCE favoriseraient régulièrement des décisions intégrationnistes. Cette lacune a été comblée par Antoine VAUCHEZ dans son livre *L'Union par le droit*.⁹⁴ VAUCHEZ y montre que les premiers juges de la CJUE étaient généralement des « entrepreneurs d'Europe »⁹⁵. Ils s'efforcèrent de créer une nouvelle *polity*, accompagnée de sa propre théodicée, pour donner corps à un droit *sui generis*. Dans ce cadre, ce sont les méthodes de recrutement qui forgèrent les convictions personnelles des juges européens et de leur entourage, lesquelles expliquent en retour leurs décisions pro-intégration :

*Ces enceintes judiciaires et académiques transnationales constituent autant de « lieux neutres », où les divers avatars sont susceptibles d'être discutés, amendés et in fine validés. Au-delà, il en va de la capacité de ces différentes entreprises de disposer de viviers et de filières, permettant de recruter toutes sortes de collaborateurs, conseillers, défenseurs, référendaires et autres assistants acquis à la cause européenne et d'ores et déjà acculturés à la spécificité revendiquée du droit communautaire.*⁹⁶

Le processus de *spillover* identifié par SWEET et CAPORASO n'existe donc pas hors-sol. La CJCE n'a pas triomphé uniquement parce que la primauté du droit européen s'est imposée comme une évidence. Il a fallu former et convaincre tout un personnel politique et judiciaire de la légitimité de ce droit. Autrement dit, l'intégration par le droit n'a pu que passer par une série de contournements, détournements et autres retournements. Comprendre ces phénomènes nécessite de recourir à une autre compréhension du droit que celle théorisée par les néo-institutionnalistes. Cette nouvelle conception doit d'une part rendre compte des processus de professionnalisation intrinsèques à la construction du droit européen, et d'autre part permettre d'enquêter sur les limites ou résistances à son expansion.

Ce chapitre propose d'articuler ces deux versants du droit européen dans le cadre de la politique de défense commerciale. À cette fin, il propose de conceptualiser le droit comme un *outil* à double tranchant : à la fois cache-misère et épée de Damoclès. Tel un marteau qui sert à enfoncer des clous, le droit nous force à réaliser certains

89. Douglas Nelson. « The political economy of antidumping. A survey ». In : *European journal of political economy* 22.3 (2006), pp. 554-590, esp. p. 582.

90. Alec Stone SWEET et James CAPORASO. « La Cour de justice et l'intégration européenne ». In : *Revue française de science politique* 48.2 (1998), p. 195-244.

91. Ben ROSAMOND. « The uniting of Europe and the foundation of EU studies. Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas ». In : *Journal of European public policy* 12.2 (2005), p. 237-254, ici p. 247 ; Ernst HAAS. « International Integration. The European and the universal process ». In : *International organization* 15.3 (1961), p. 366-392.

92. SWEET et CAPORASO, « La Cour de justice et l'intégration européenne », p. 239.

93. Ibid., p. 248.

94. Antoine VAUCHEZ. *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*. Paris : Presses de Science Po, 2014, 21-22.

95. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ».

96. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, p. 127-128.

gestes lorsqu'on l'utilise : prendre de l'élan, puis viser le clou et enfin transmettre l'inertie. Il est doté d'une logique interne propre nécessaire à son bon fonctionnement, laquelle contraint ses utilisateurs. En cela, il s'agit d'une épée de Damoclès. Inversement, de la même manière qu'un marteau peut aussi servir à caler des portes ou empêcher une feuille de s'envoler, un texte de loi peut aussi être reconfiguré, ou plus exactement, « réinstrumentalisé ». À ce moment, il sert non pas ses buts initiaux, mais ceux de l'acteur qui le manipule. Il devient alors un cache-misère.

La première partie de ce chapitre revient sur la conception du droit que l'on trouve dans le modèle néo-institutionnaliste. Ce modèle insiste surtout sur l'aspect contraignant, « épée de Damoclès », du droit. Il laisse donc peu d'espace à son deuxième visage, celui d'une ressource toujours ouverte aux manipulations diverses et variées. C'est ce qui est montré en étudiant en parallèle deux explications alternatives des négociations agricoles pendant le cycle Kennedy, qui eut lieu au GATT entre 1962 et 1968. Ces deux études de cas ne sont pas choisies au hasard. Les résultats de leur comparaison sont réutilisés dans le chapitre suivant. Ils y informent l'étude des négociations du cycle Kennedy sur l'antidumping.

La deuxième partie cherche à articuler les deux versants de l'outil. Il part d'une étude de cas abondamment étudiée, celle de la jurisprudence Van Gend & Loos, pour montrer qu'elle peut être lue dans deux sens : comme instrumentalisation des traités, ou comme approfondissement de leur logique interne. Il défend que le modèle bourdieusien utilisé par VAUCHEZ ne rend correctement compte que de la première dimension. La question des étapes de reformulation « technique » fut délaissée par Bourdieu, parce que celui-ci étudia les causes des abus de pouvoir plutôt que leurs moyens de mise en œuvre.

La troisième partie propose de modifier le modèle bourdieusien afin de rendre compte des deux dimensions à la fois, de sorte à ce que les effets intrinsèques de l'outil ne disparaissent pas derrière les objectifs que le manipulateur lui assigne. Cela passe par une refonte du concept de sujet, dont le but est de rendre le manipulateur plus perméable aux contraintes que l'outil lui impose.

Enfin, la conclusion s'appuie sur cette conceptualisation alternative pour reconfigurer la défense commerciale comme un atelier dont les ouvriers sont les professionnels de l'antidumping. Cette population comprend les fonctionnaires du service antidumping, les lobbyistes de l'industrie européenne, et les avocats des producteurs extra-européens.

1.1 Droit efficace, droit instrumentalisé

1.1.1 L'union fait la force (selon les circonstances)

Le modèle néo-institutionnaliste est d'autant plus central dans la littérature sur la politique commerciale européenne qu'il fut le premier à être utilisé pour construire une explication systématique de son processus de communautarisation. Ces travaux fondateurs furent réalisés par Sophie MEUNIER en 1998 dans sa thèse « Europe Divided but United »⁹⁷. MEUNIER y montre que l'opinion répandue selon laquelle « l'union fait la force » n'est pas toujours valide dans le cas de l'UE.⁹⁸ La chercheuse présente plusieurs études de cas pour montrer que la prédiction ne se réalise que dans des conditions spécifiques :

Le principal élément mis en lumière par ce modèle est que la structure institutionnelle de l'UE a une nette influence sur les négociations de commerce international qui ont pour but de faire évoluer le statu quo de la politique européenne. Dans ce cas de figure « conservateur », l'unanimité et le transfert restreint de compétence font de l'UE un négociateur très dur : son adversaire ne peut obtenir plus que ce que l'État le plus conservateur de l'UE est prêt à concéder. En revanche, la majorité qualifiée et un transfert complet de compétence produisent un accord plus favorable pour les adversaires de l'UE dans les négociations. Ainsi, dans le cas de figure « réformiste »

97. MEUNIER, « Europe Divided but United ».

98. Sophie MEUNIER. « What single voice? European institutions and EU-US trade negotiations ». In : *International organization* 54.1 (2000), p. 103-135, ici p. 103.

où l'UE chercherait un changement dans le statu quo politique de son adversaire, j'ai remarqué que la structure institutionnelle de l'UE joue un rôle moins important dans la détermination du résultat final des négociations internationales.⁹⁹

En conférant un rôle central à la structure institutionnelle de l'UE, MEUNIER reprend l'hypothèse néo-institutionnaliste précédemment élaborée par SWEET et CAPORASO, selon laquelle le droit a un *effet contraignant direct* sur les décisions politiques¹⁰⁰. Ce modèle n'explique pas pourquoi les administrations nationales, les représentants des États rassemblés au Conseil, ou encore les fonctionnaires de la Commission, appliqueraient strictement le droit européen sans jamais le remodeler.

Le problème a d'abord été soulevé par Jonas TALLBERG, puis approfondi par Sabine SAURUGGER et Fabien TERPAN. TALLBERG nota initialement que les gouvernements nationaux ne mettent pas systématiquement en œuvre les directives et jugements européens. Il leur arrive régulièrement de prendre du retard par manque de capacité administrative, ou parce qu'un lobby national s'oppose à la mesure européenne¹⁰¹. Ensuite, SAURUGGER et TERPAN montrèrent que les cours nationales s'opposent de temps en temps à l'accroissement des pouvoirs de la CJUE. Ils se penchent en particulier sur le refus du *Bundesverfassungsgericht* allemand d'accepter l'extension du mandat de la Banque centrale européenne (BCE) deux fois de suite : une première fois lors de la crise financière de 2008, et une deuxième lors de la crise du COVID¹⁰². À chaque crise, la BCE réagit aux crashes boursiers par une forte injection de liquidités sur les marchés financiers, qu'elle justifia par une interprétation extensive de son mandat. Les jugements du *Bundesverfassungsgericht* la forcèrent à expliciter ses décisions, de sorte à faciliter la surveillance parlementaire de la politique monétaire de la BCE par les députés du *Bundestag*. Le *Bundesverfassungsgericht* n'a donc pas annulé totalement les décisions de la BCE, mais en revanche il participa, conjointement avec le gouvernement allemand dirigé par Angela Merkel, à la précision de son mandat.

Au vu de ces travaux, il faut supposer que des résistances similaires pourraient tout aussi bien avoir lieu dans le cadre de négociations internationales. C'est ce que la section suivante montre. Elle se penche sur la description empirique proposée par MEUNIER dans une étude de cas précise, à savoir les négociations agricoles pendant le *Kennedy round* (1964-1967). Elle compare les résultats de MEUNIER avec ceux de Lucia COPPOLARO sur le même sujet¹⁰³.

L'étude du *Kennedy round* en particulier est importante parce qu'elle permet de comprendre comment la Commission s'appropriera la voix de la CEE. En effet, le *Kennedy round* est le premier cycle de négociations où elle put le faire. Pendant le *Dillon round* précédent (1959-1962), les équipes de négociations européennes disposaient d'un mandat moins large. La Commission ne pouvait pas négocier systématiquement au nom de la CEE. Cette faible marge de manœuvre faisait d'ailleurs miroir aux limites imposées aux négociateurs américains. Pendant le *Dillon round*, les représentants américains devaient négocier les baisses de droits de douane secteur par secteur, alors qu'ils pouvaient baisser les droits de douane par des règles arithmétiques appliquées à l'ensemble de la nomenclature tarifaire pendant le *Kennedy round*¹⁰⁴. Le *Kennedy round* est donc un cycle où les négociateurs américains comme européens avaient les moyens de négocier des réductions tarifaires de grande ampleur. C'est ce qui s'est passé, avec une diminution moyenne des droits de douane de 38%¹⁰⁵.

99. Sophie MEUNIER. *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris : Presses de Science Po, 2005, p. 31.

100. SWEET et CAPORASO, « La Cour de justice et l'intégration européenne ».

101. Jonas TALLBERG. « Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union ». In : *International organization* 56.3 (2002), p. 609-643.

102. Sabine SAURUGGER et Fabien TERPAN. « Integration through (case) law in the context of the Euro area and Covid-19 crises : courts and monetary answers to crises ». In : *Journal of European integration* 42.8 (2020), p. 1161-1176.

103. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*.

104. John B REHM. « Developments in the law and institutions of international economic relations. The Kennedy round of trade negotiations ». In : *American journal of international law* 62.2 (1968), p. 403-434, ici p. 409-410.

105. OMC. *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?* 2007. DOI : 10.30875/71b3a61d-en, p. 199.

1.1.2 Qu'est-ce qui détermina les résultats du *Kennedy round* ?

Pour expliquer le résultat des négociations agricoles du *Kennedy round*, MEUNIER comme COPPOLARO partent toutes les deux des intérêts des États. Elles étudient comment ces intérêts ont été transformés pendant les négociations. Les facteurs qu'elles utilisent pour expliquer la transformation diffèrent. MEUNIER donne un rôle central à l'architecture institutionnelle de la CEE. Elle considère que la contrainte du vote à l'unanimité à l'intérieur du Conseil fut déterminante pour le résultat des négociations.¹⁰⁶ Son explication contraste avec celle proposée par COPPOLARO, qui s'intéresse plutôt aux réécritures de son mandat par la Commission. Afin de le montrer, voici côte-à-côte les récits de chaque chercheuse :

Meunier La France avait une position fortement protectionniste.¹⁰⁷ En raison de la règle de l'unanimité, ainsi que de la politique de la chaise vide de De Gaulle,¹⁰⁸ les cinq autres pays membres de la CEE durent se plier aux diktats français, et entériner la Politique agricole commune (PAC)¹⁰⁹. Cette difficulté pour trouver un accord à l'intérieur du Conseil réduisit à néant la marge de la manœuvre de la Commission dans ses négociations avec les américains à Genève.¹¹⁰ Cela explique pourquoi les américains échouèrent à ouvrir le marché agricole de la CEE.¹¹¹

Coppolaro La France avait une position fortement protectionniste, parce qu'il s'agissait du seul exportateur de blé de la CEE.¹¹² La France était le seul pays de la CEE qui cherchait à ouvrir d'autres marchés à ses producteurs. C'est pourquoi la plupart des négociations qui eurent lieu autour de la PAC visèrent à trouver un accord entre importateurs et exportateurs de blé à l'intérieur de la CEE. Dans ces négociations, l'équipe du commissaire Sicco Mansholt joua un rôle central, parce que les compromis qu'elle proposa furent acceptés par les deux camps, et ce même s'ils outrepassaient en partie les lignes rouges officielles de chacun¹¹³. Une fois ce compromis trouvé entre les pays de la CEE, ni la France ni les importateurs de blé européens n'éprouvèrent le besoin de céder sur le terrain agricole aux États-Unis.¹¹⁴ À la fin, les États-Unis échouèrent à ouvrir le marché agricole européen.

La différence d'appréciation du rôle de la Commission ne provient pas nécessairement de différences théoriques, parce que les deux auteures cherchent avant tout à comprendre quels facteurs transformèrent les intérêts des uns et des autres. Plutôt, il faut y voir l'effet des différences de sources primaires. Contrairement à COPPOLARO, MEUNIER ne put pas consulter toutes les archives du Conseil ou de la Commission relatives au *Kennedy round*. Ces archives n'étaient pas encore toutes ouvertes. Il lui était donc plus difficile de trianguler les propos de ses enquêtés avec leurs traces archivales.

Ainsi, lorsque MEUNIER soutient que le plan agricole proposé par le Commissaire néerlandais Sicco Mansholt échoua suite à un refus initial américain,¹¹⁵ et que la Commission dut en rester là à cause de sa très faible marge de manœuvre¹¹⁶, elle ne s'appuie pas sur des archives mais sur les témoignages de ses enquêtés ou sur de la littérature secondaire. En revanche, grâce à son travail archival, COPPOLARO montre que les obstacles au plan Mansholt ne furent que temporaires. Elle montre aussi que, dans plusieurs cas, le personnel de la Commission réussit tout de même à faire prévaloir ses propres préférences sur celles des États membres. Par exemple, Mansholt s'autorisa

106. MEUNIER, « Europe Divided but United », Ch. 3.

107. Ibid., p. 119.

108. Ibid., p. 130.

109. Ibid., p. 133.

110. Ibid., p. 137.

111. Ibid., p. 140.

112. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*, p. 457.

113. Lucia COPPOLARO. « In search of power. The European Commission in the Kennedy round negotiations (1963-1967) ». In : *Contemporary european history* 23.1 (2014), p. 23-41, ici p. 30.

114. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*, p. 492.

115. MEUNIER, « Europe Divided but United », p. 124.

116. Ibid., p. 138.

à engager la CEE à des concessions qui allaient au-delà de celles initialement acceptées par le Conseil.¹¹⁷ C'est pourquoi COPPOLARO conclut, *contra* MEUNIER, que les négociations du Conseil ne doivent pas tant être considérées comme l'imposition d'un diktat français que comme un compromis entre les intérêts agricoles des pays membres. L'agriculture n'était cruciale que pour la France, donc les autres pays membres lui accordèrent ce qu'elle demandait :

*Malgré les intérêts divergents entre les pays membres de la CEE, aucun d'entre eux ne cherchait à augmenter ses exportations agricoles en dehors de la Communauté, et donc aucun ne cherchait non plus à réduire ses barrières tarifaires afin d'obtenir des concessions de pays tiers. Par conséquent, lorsque les négociations agricoles commencent à Genève, puisque qu'une PAC protectionniste et non-négociable avait été approuvée à Genève, il n'y avait rien de plus à discuter.*¹¹⁸

De cette comparaison entre les travaux de MEUNIER et COPPOLARO, je tire deux enseignements dans le cadre de cette thèse. Tout d'abord, il est important de trianguler au maximum les informations, afin de s'assurer que je n'adhère pas trop facilement au récit préféré d'un des acteurs. La remarque méthodologique m'a d'ailleurs été faite par un avocat à la retraite lorsque je lui ai demandé conseil :

Enquêteur : *Est-ce que vous avez des remarques ou des questions supplémentaires sur ce que je devrais faire ?*

Christopher Norall *Moi, j'irais discuter avec un maximum de personnes. Vous allez trouver que, très souvent, ils sont très contents de parler. À chaque fois, il faut se demander quels sont les points de vue, les préjugés des personnes. Par exemple, [ce fonctionnaire] ne voit pas le rôle du tribunal comme je le vois. Vous connaissez, je suppose, l'histoire les trois aveugles qui décrivent un éléphant. Il y en a un qui dit : « Oh, c'est comme un tronc d'arbre ». Il y en a un autre qui dit : « Ah, c'est comme un tuyau », et il y en a un dernier qui dit : « Tiens, c'est comme une corde ».*¹¹⁹

Ensuite, le deuxième enseignement de cette comparaison concerne les limites du modèle institutionnaliste de MEUNIER. Certes, on ne peut nier que la règle de l'unanimité a contraint les États membres, au sens où ils durent trouver un compromis avant de présenter une position commune lors du *Kennedy round*. En même temps, le contenu du compromis ne découle pas nécessairement des règles institutionnelles qui lui donnèrent naissance. Il existe au moins un autre facteur, celui que COPPOLARO a mis en évidence, à savoir le rôle du médiateur qui facilita la négociation entre les États membres. En effet, ce médiateur peut travailler les incertitudes des États membres concernant leurs propres marges de négociation, par exemple en leur montrant que le compromis qu'il propose n'est finalement pas si éloigné de leur position de départ.

Je reviens sur ce point dans le chapitre suivant, lorsque j'étudie le déroulement du *Kennedy round* concernant l'antidumping. À ce moment, je montre que les stratégies de négociation adoptées par la Commission déterminèrent largement le résultat final. En attendant, dans la section suivante de ce chapitre, je clarifie ce que j'entends par « travailler les incertitudes des États membres ». Je défends que le modèle institutionnaliste de MEUNIER réifie les intérêts des négociateurs, et que cela est contre-intuitif. D'une part, les négociateurs savent rarement exactement ce qu'ils veulent. D'autre part, il ne peut pas y avoir de négociation si les négociateurs refusent de faire évoluer leur position.

1.1.3 Au-delà des calculs d'intérêts, la rationalité comme gestion de l'incertitude

Dans son livre *L'Union fait la force*, MEUNIER propose une version forte du modèle institutionnaliste. Les résultats des négociations seraient essentiellement déterminés par des contraintes juridiques telle que la règle du vote à l'unanimité. Cependant, au vu des travaux ultérieurs de COPPOLARO, l'argument de MEUNIER paraît incomplet. En effet, cet argument présuppose que la Commission se conformera strictement aux instructions qui lui seront adressées, ce qui contredit les observations réalisées par COPPOLARO.

Ce constat n'implique pas qu'il faille renoncer à l'étude des contraintes juridiques et institutionnelles. Cependant, il montre que cette étude ne suffit pas. À la manière de COPPOLARO, il faut la complexifier en prenant en compte le rôle

117. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*, p. 30-40.

118. *Ibid.*, Introduction.

119. *Entretien avec Christopher Norall*. Avocat spécialisé. Bruxelles, 5 juin 2018.

des intermédiaires juridiques dans la construction ou la transformation des intérêts. Cela nécessite de nuancer les approches centrées sur l'identification d'intérêts indépassables que l'on trouve non seulement chez MEUNIER mais aussi chez d'autres auteurs rationalistes comme Stephen KRASNER, ou encore Dirk DE BIÈVRE et Jappe ECKHARDT.

Pour tous ces auteurs, la politique est avant tout le théâtre de jeux d'intérêts, bien qu'ils n'entendent pas tous la même chose par le terme « intérêt ». Pour KRASNER, qui s'identifie comme réaliste, les intérêts dominants sont toujours ceux des États¹²⁰. Certes, les dirigeants des États peuvent parfois agir en fonction de valeurs morales ou des prescriptions du droit international, mais cela n'arrive que lorsque cette *logic of appropriateness* ne se heurte pas à la *logic of consequences*, c'est-à-dire aux intérêts matériels des États :

*The logic of appropriateness that is associated with the Westphalian norm of autonomy has mattered in the calculations of rulers, but so have alternatives such as human rights, minority rights, international stability, and fiscal responsibility. Rulers have different constituencies. They respond primarily to domestic supporters who hold different values in different states. The material interests of states often clash. Power is asymmetrical. There is no hierarchical authority. Logics of consequences have trumped Westphalian logics of appropriateness.*¹²¹

Il en va de même pour des auteurs comme DE BIÈVRE et ECKHARDT, qui ne s'intéressent pas au fonctionnement du droit international, mais aux stratégies de lobbying à l'intérieur de l'UE. Ces deux chercheurs conçoivent aussi la politique comme l'issue d'un rapport de force entre des intérêts divergents. À la différence des réalistes tels que KRASNER, ces intérêts ne sont pas ceux d'États, mais ceux des industries qui militent auprès des décideurs politiques. Autrement dit, DE BIÈVRE et ECKHARDT considèrent que les décisions de la Commission s'alignent sur les positions des lobbys les plus influents. Pour mesurer l'influence des lobbys, ils passent par leur capacité de mobilisation. Ils identifient deux facteurs qui leur permettent de relier capacité de mobilisation et structure industrielle :

*First, highly consolidated sectors overcome collective action problems more easily and mobilize more successfully than fragmented sectors. In other words, firms active in product markets with a relatively low number of firms or with a small group of very large firms are expected to mobilize more intensively than a high number of small firms in other sectors. Second, a high degree of certainty about losses makes groups more likely to mobilize; that is, the incentive for firms to engage in political activity is motivated primarily by the belief that if they abstain from such activity public policy would impose burdens on them. With respect to the responsiveness of public authorities, we expect both agents and principals to try to satisfy the demands of the most intensely mobilized groups. In other words, the relative balance of interest groups' mobilization should determine the policy outcome.*¹²²

Ces explications centrées sur les intérêts, de MEUNIER à DE BIÈVRE et ECKHARDT en passant par KRASNER, possèdent toutes le même angle mort. Elles passent sous silence le rôle de certains intermédiaires. Or ces intermédiaires peuvent jouer un rôle crucial dans la construction des intérêts.

En ce qui concerne MEUNIER, ce point a déjà été montré dans la section précédente. Cette section a expliqué qu'il était important de détailler les décisions prises par le personnel de la Commission, au lieu de se réduire aux intérêts des États membres. La même critique peut être adressée à KRASNER. Ce chercheur reconnaît certes l'existence d'une expertise pratique chez les spécialistes en droit international :

Pour moi, la conférence éclaira l'importance d'une distinction que je n'avais jusqu'ici pas encore tout à fait comprise entre d'un côté les chercheurs en sciences sociales, sciences politiques et économie, et de l'autre les juristes spécialisés en droit international. Les juristes connaissaient très bien l'affaire. Ils étaient parfaitement au courant du caractère spécifique des régimes internationaux, et des règles du GATT en particulier. Les économistes ne savaient pas grand chose. Mais les discussions étaient menées principalement par des économistes et des politologues. C'était peut-être parce que les juristes étaient suffisamment sages pour se rendre compte qu'il était plus productif d'apprécier Palm Springs en hiver que de ruminer sur un concept aussi abstrait que les régimes internationaux. En tout cas, il était évident que les politologues n'avaient aucune idée de la manière dont le terme devait être

120. Stephen KRASNER. « International law and international relations. Together, apart, together ». In : *Chicago journal of international law* 1 (2000), p. 93, ici p. 95.

121. Stephen Krasner. *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 41.

122. De Bièvre and Eckhardt, « Interest groups and EU anti-dumping policy », p. 345.

*compris.*¹²³

Cependant, KRASNER considère que l'expérience pratique des juristes n'est que difficilement réutilisable par les chercheurs en science politique. Les juristes ne traiteraient pas tant de ce qui est que de ce qui peut être :

*Néanmoins, la séparation méthodologique entre la science politique et le droit international n'est pas prêt d'être comblée, et ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. La tâche des politologues est principalement d'expliquer ce qui est et secondairement d'esquisser ce qui pourrait être. La tâche des juristes est le plus souvent d'élucider non pas ce qui est, mais ce qui pourrait être. Si le projet normatif qui se trouve au cœur du droit public international était plus directement lié au projet empirique des chercheurs en relations internationales, les deux entreprises pourraient s'enrichir mutuellement.*¹²⁴

Enfin, la même critique s'applique aux travaux de DE BIÈVRE et ECKHARDT. Ces chercheurs expliquent en détail les détournements des règles juridiques existantes que les lobbyistes opèrent et promeuvent auprès des institutions européennes. Ils proposent une photographie très précise des jeux d'influence à un moment donné.¹²⁵ Cependant, leur modèle ne prend pas en compte les origines socio-historiques du lobbyisme bruxellois. Il ne fait pas ressortir le rôle des « courtiers du capitalisme » dans la construction des intérêts industriels au niveau européen¹²⁶. Si jamais on poussait cette forme de modélisation instantanée à l'extrême, cela réduirait les cabinets de lobbying à des officines neutres qui se définissent surtout par leurs coûts de fonctionnement, à l'image de ce que propose l'économiste NELSON :

*Simplifying somewhat, lobbying within the antidumping mechanism involves paying (primarily to lawyers) a relatively small fixed fee for access to an administrative system whose result will either be a duty, a price agreement, withdrawal (often with a negotiated agreement with the Foreign firms), or nothing.*¹²⁷

Le type de raisonnement calculatoire utilisé par tous ces chercheurs a été poussé dans ses derniers retranchements par Patricia WRUUCK. Dans sa récente thèse en micro-économie, cette chercheuse propose un modèle du droit antidumping basé sur la théorie des jeux, dans lequel elle présuppose que les acteurs obéissent à une forme de rationalité bien précise.¹²⁸ Ce modèle nécessite de simplifier les prescriptions juridiques ou les modèles économiques des entreprises pour les traduire en lois statistiques, lesquelles donnent naissance à des calculs de probabilité opérés par les acteurs-ordinateurs. Cette modélisation donne des résultats probants à partir du moment où elle est finement ajustée, mais elle prête le flanc à la critique qui vient d'être formulée. Puisqu'elle ne prend pas en compte les évolutions socio-historiques des règles qu'elle modélise, ni non plus le rôle des intermédiaires dans les réinterprétations successives de ces règles, elle n'est valable que dans un contexte socio-historique déterminé. Elle ne permet pas d'expliquer ce qui nous intéresse ici, à savoir les origines socio-historiques des modes de décisions actuels.

Pour éclairer ces origines et l'évolution des pratiques antidumping, il faut opter pour une vision plus souple de la rationalité des acteurs. Cela n'implique pas d'ignorer les calculs stratégiques réalisés par les acteurs. Cela nécessite en revanche de revenir à la thèse wébérienne, reprise aussi bien par des historiens comme Karl Polanyi que des économistes comme Friedrich Hayek, selon laquelle ces calculs sont toujours informés par le contexte culturel dans lequel nous évoluons¹²⁹. Cette thèse permet de comprendre pourquoi les acteurs politiques sont toujours remplis d'incertitudes : leur tâche est précisément de décider les règles qui détermineront les préférences des acteurs économiques. Cela se retrouve dans les entretiens que j'ai récoltés. Par exemple, Gérard Depayre dirigea les négociations sur le code anti-subsidies au nom de l'UE pendant l'*Uruguay round* :

In this respect, I remember an incident between the Commissioner and one negotiator: The Commissioner was concerned about the imprecision of the mandate of negotiation to be proposed to Member States:

123. KRASNER, « International law and international relations », p. 93.

124. Ibid., p. 98-99.

125. ECKHARDT, « Firm lobbying and EU trade policymaking », p. 4.

126. Sylvain LAURENS. *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Marseille : Agone, 2015.

127. Nelson, « The political economy of antidumping », p. 155.

128. Patricia WRUUCK. *The political economy of anti-dumping protection. A strategic analysis*. Berlin : Springer, 2015, Ch. 4.

129. Andrea MIGONE. « Embedded markets. A dialogue between FA Hayek and Karl Polanyi ». In : *The review of Austrian economics* 24.4 (2011), p. 355.

« *The mandate that you want me to propose to the Member States is overly general and imprecise.* »

To what the official reacted:

« *You know, in negotiations you develop your objectives and line of negotiations as you advance in the discussions.* »

This drew a sharp reaction of the Commissioner:

« *This is unacceptable, I want to be able to tell Member States what our interests to negotiate are, what we expect to gain from negotiations, what are our objectives!* »

*In effect, it is true that it takes a while before negotiators are capable to have a clear and precise view of what they can gain from the negotiations, of what they will have to concede, and of the strategy they will follow. There's a lot of rhetoric at the beginning.*¹³⁰

Cette citation souligne l'importance de l'incertitude dans les négociations internationales. Elle montre que les intérêts ne sont pas toujours définis clairement à l'avance, qu'au contraire l'information dont les négociateurs disposent est souvent incomplète. Elle incite à étudier les « dissonances, contradictions et désordres » auxquels les acteurs sont confrontés¹³¹. Une telle étude permet de comprendre empiriquement quelles étaient les préoccupations concrètes des acteurs, avant de remonter en généralité pour identifier les catégories d'intérêts qu'ils manipulèrent. Cela évite de réduire *a priori* les décisions des acteurs à un spectre de possibilités établi par avance en fonction d'une définition particulière et historiquement située des intérêts étatiques ou industriels. À la place, cela incite à reconfigurer ces intérêts comme des « ressources ou contraintes [que] les acteurs transforment intentionnellement en pratiques politiques afin d'atteindre leurs objectifs »¹³². Le but de la manœuvre est d'arriver à ce que Cornelia WOLL et Sophie JACQUOT appellent une « perspective sociologique sur l'action rationnelle »¹³³, laquelle vise surtout à reconstituer « l'espace des possibles cognitifs » à l'origine des décisions observées¹³⁴.

Ce réencastrement des raisonnements économiques dans leurs contextes socio-historiques n'a pour l'instant pas été réalisé dans le cadre de la politique de défense commerciale. Pour combler cette lacune, je propose de suivre l'indication donnée par l'économiste NELSON dans son état de l'art de 2006 : puisque des concepts tels que la « loyauté »¹³⁵ ou les droits de la défense sont au cœur des décisions antidumping, il est utile de se pencher sur les professionnels du droit qui les mettent en œuvre. En effet, un des rôles principaux d'un juriste est d'expliquer à ses clients « ce qui pourrait être », pour reprendre la formule de KRASNER.¹³⁶ Son rôle de « courtier » lui permet donc de construire les intérêts de ses clients à travers le droit.¹³⁷ Dans ce cadre, le droit ne peut être réduit à une simple courroie de transmission d'intérêts déjà connus ou à un plateau d'échec dans lequel les forces en présence se mesureraient mécaniquement. Au contraire, les règles de l'affrontement changent en fonction des interprétations qui sont proposées. C'est pourquoi il faut trouver une conception du droit européen qui rende compte de sa malléabilité tout comme de son caractère contraignant.

130. Lucia Coppolaro. *Interview with Gérard Depayre*. Archive INT1007. Genève: History of the European Commission (1986-2000), 5th July 2017. URL: https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT1007 (visited on 01/10/2021).

131. Jean JOANA et Andy SMITH. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?* Paris : Presses de Science Po, 2002, p. 17.

132. Cornelia WOLL et Sophie JACQUOT. « Using Europe. Strategic action in multi-level politics ». In : *Comparative European politics* 8.1 (2010), p. 110-126, ici p. 116.

133. *Ibid.*, p. 121.

134. GAYON, « Écrire, prescrire, proscrire », p. 99.

135. *Fairness* en anglais, soit justice, équité, ou loyauté en français. Cela dépend du contexte, mais dans le contexte de l'antidumping, ce mot est le plus souvent utilisé comme adjectif dans l'expression « concurrence déloyale » (*unfair competition*).

136. KRASNER, « International law and international relations », p. 99.

137. Yves DEZALAY. « Les courtiers de l'international ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 1 (2004), p. 4-35.

1.2 Des causes de l'instrumentalisation à ses effets

1.2.1 L'influence de « la formation des praticiens du droit » sur son développement

Historiquement, le principal pionnier de la sociologie du droit est Max WEBER.¹³⁸ Dans sa fresque *Économie et Société*,¹³⁹ WEBER consacre un chapitre à la comparaison des histoires de plusieurs droits nationaux. En conclusion de son tableau, il note que le rôle des professionnels du droit fut prépondérant dans l'évolution des différentes traditions qu'il vient d'étudier :

*Ce qui nous intéresse spécialement ici ce sont les voies et les destins de la rationalisation du droit, le développement de ses qualités « juridiques » aujourd'hui spécifiques. Nous verrons qu'on peut rationaliser un droit de différentes manières; il n'est nullement nécessaire que ce soit dans le sens de l'épanouissement de ses qualités « juridiques ». Le sens dans lequel ces qualités formelles se développent est cependant directement conditionné par des rapports pour ainsi dire « internes au droit » (« innerjuristisch »), c'est-à-dire la particularité du cercle de personnes qui par métier sont en mesure d'influer la manière dont le droit est formé; ce n'est que de façon indirecte que le développement du droit est influencé par des conditions économiques et sociales. Au premier plan se trouve le type d'enseignement du droit, c'est-à-dire la formation des praticiens du droit.*¹⁴⁰

Ici WEBER lie deux éléments : la forme de rationalisation juridique développée à l'intérieur d'une tradition nationale, et le type d'éducation des juristes de ce pays. Les travaux les plus récents en sociologie du droit européen prolongent cet axe de recherche. Ainsi, Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ s'intéressent aux carrières des juristes qu'ils étudient pour expliquer leurs pratiques personnelles.¹⁴¹

Un inconvénient de cette méthode pour la présente recherche est que leurs travaux expliquent plus les *origines sociales* des traditions juridiques que les *effets politiques immédiats* des jugements pris individuellement. Pour le voir, il est utile de détailler l'outillage théorique utilisé par VAUCHEZ pour analyser les tenants et aboutissants de l'affaire *Van Gend & Loos* dans son livre de 2014, *L'Union par le droit*. VAUCHEZ y part du constat que les juges européens ont transformé le droit européen en moteur de l'intégration européenne. Il note que ce rôle intégrateur du droit constitue une énigme, parce que les traités initiaux ne contenaient pas explicitement de « programme fort », c'est-à-dire intégrationniste :

*les traités de Paris ou de Rome ne portent nullement la trace d'un quelconque « programme fort » du droit : nulle « Charte constitutionnelle », nulle « Cour suprême », nulle « méthode communautaire », mais un ensemble relativement hétéroclite de références au droit, au juge, voire à un hypothétique objectif de « rapprochement des législations nationales », qui s'inscrivent dans le droit fil des organisations internationales classiques. D'où le droit tire-t-il alors sa capacité à être le lieu et l'opérateur principal de cette unification symbolique et pratique de l'Europe ?*¹⁴²

Pour expliquer ce succès, VAUCHEZ montre que les juges européens se sont appuyés sur leurs traditions juridiques nationales pour légitimer leur propre activité. Il étudie ce processus sous trois angles : Jurisprudence, Code, Constitution¹⁴³. À chaque fois, il détaille comment les juges européens s'appuyèrent sur les modèles nationaux, mais aussi les dépassèrent, lorsqu'ils créèrent l'équivalent européen. Par exemple, leurs codes vestimentaires s'inspirent directement de ceux des juges nationaux.¹⁴⁴ De même, ils firent largement usage de leurs positions d'autorité à l'intérieur de leurs champs nationaux pour promouvoir leurs positions intégrationnistes.¹⁴⁵ Enfin, ils s'efforcèrent

138. Max WEBER. *Sociologie du droit*. Trad. par Jacques GROSCLAUDE. Paris : Presses Universitaires de France, 2013.

139. En français, ce chapitre est un livre publié à part. Dans les versions allemande et anglaise, il s'agit d'un chapitre du deuxième tome d'*Économie et Société*. Ce deuxième découpage intègre mieux l'histoire des traditions juridiques dans la fresque d'ensemble des structures sociales, religieuses et administratives que Weber entend mener.

140. Ibid., p. 339.

141. COHEN et VAUCHEZ, « Les juristes et l'ordre politique européen ».

142. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, p. 24-25.

143. Chapitres 4 à 6 de *L'Union par le droit*

144. Antonin COHEN. « Dix personnages majestueux en longue robe amarante ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 227-246.

145. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, Ch. 4.

de codifier les traités et la jurisprudence européenne de manière systématique, à la manière des traditions juridiques qui existaient déjà.¹⁴⁶

Afin de rendre compte de cet effet structurant des réseaux et symboliques juridiques nationales dans la construction d'un ordre juridique européen, VAUCHEZ réutilise la notion de champ développée par Pierre BOURDIEU, tout en la modifiant. En effet, l'application directe de cette notion à l'échafaudage européen aurait été théoriquement compliquée. Dans ses cours sur une potentielle théorie de l'État, BOURDIEU caractérise son objet d'étude comme un champ de champs, ou autrement dit, un méta-champ.¹⁴⁷ L'idée de BOURDIEU est que le méta-champ « État » est à la fois la source et le point de ralliement des autres champs qui parcourent la société. Cette idée pose problème pour VAUCHEZ, parce qu'au niveau européen, il n'existe pas d'État central fort tel que l'État français pris en exemple par BOURDIEU. Afin de pallier le problème, VAUCHEZ définit la *polity* européenne comme un champ parcouru par d'autres champs mais qui ne leur donne pas naissance, à la différence du méta-champ « État ». Il qualifie un tel champ de « faible ». Le terme souligne l'absence de pouvoir de ce champ sur les autres champs :

On the whole, the notion of field therefore points at the specific pattern of internal and external power relations that lawyers maintain. Such an inquiry into the structure and position of the European legal field (hereafter ELF) leads to its characterization as weak, with porous internal and external borders.

[...]

In many regards, the European legal space still appears to be a weak field, if we adopt the definition that French sociologist Christian Topalov puts forward in his analysis of « social reformers » of the late nineteenth century; that is, a « field which is completely immersed into other fields that are mapped out and constituted more firmly » (Topalov 1994:464), such as the (national/transnational) legal, bureaucratic and political fields. It is not weak in its social effects, as we intend to show in the following work, but weak with regard to its autonomy and internal differentiation.¹⁴⁸

L'explication proposée par VAUCHEZ est fortement structuraliste. Il s'agit d'étudier les rapports de force qui structurent sur le long terme le champ juridique européen. Dans le cadre de cette thèse, une telle approche est très utile, mais elle n'épuise pas la richesse des pratiques observées¹⁴⁹. Certes, les traditions administratives nationales déterminèrent structurellement les usages des fonctionnaires du service antidumping. Cependant, il n'est pas évident que leurs pratiques aient systématiquement été inspirées par celles nationales, ou motivées par la volonté de construire un nouvel ordre politique communautaire. Autrement dit, mes enquêtés ne sont pas tous des « entrepreneurs d'Europe »¹⁵⁰.

Cette remarque se comprend mieux si l'on regarde de plus près ce que les fonctionnaires du service antidumping font au quotidien. Le droit antidumping relève tout autant de la destruction que de la construction, vu que les amendes de la Commission visent à *éliminer* les pratiques déloyales des entreprises étrangères. De telles sanctions ne servent pas explicitement à construire un nouvel ordre économique à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE. D'ailleurs, il n'existe pas de doctrine économique claire et cohérente à laquelle les pays tiers devraient se conformer. La réglementation antidumping européenne liste l'ensemble des pratiques économiques réprouvées par l'UE. Elle n'indique pas celles qui devraient être positivement mise en œuvre. À première vue, le droit antidumping se comprend donc comme une réaction de l'UE envers ce que ses États et industries perçoivent comme des agressions. Ce programme négatif contraste avec les déclarations d'intention explicitement intégrationnistes portées par les juges de la CJCE que VAUCHEZ a étudié.

146. Ibid., Ch. 5.

147. Pierre BOURDIEU. *Sur l'État. Lectures au Collège de France (1989-1992)*. Édition établie par Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Franck Poupeau, et Marie-Christine Rivière. Paris : Seuil, 2012, p. 223.

148. Antoine Vauchez. « The force of a weak field. Law and lawyers in the government of the European Union (for a renewed research agenda) ». In: *International political sociology* 2.2 (2008), pp. 128–144, esp. pp. 136–137.

149. J'adopte bel et bien cet angle d'attaque dans le chapitre 3, mais j'inverse volontairement l'angle d'attaque dans le chapitre 4, afin de compléter les explications du chapitre précédent. Dans ce dernier chapitre, au lieu de voir le droit comme un moyen de structurer l'action publique, j'insiste plutôt sur les doutes et incertitudes intrinsèques à toute décision juridique.

150. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ».

Cette différence empirique explique pourquoi j'ai choisi de ne pas partir immédiatement des rétro-dictions imposées d'autorité, mais plutôt de détailler d'abord les problèmes d'interprétation posés par le droit antidumping lui-même dans des cas particuliers. Cette méthode d'analyse aboutit à des explications très similaires à celles avancées par VAUCHEZ. Dans les deux cas, il s'agit de comprendre les facteurs qui guidèrent les reformulations opérées par les intermédiaires du droit européen. En revanche, l'ordre de présentation des éléments d'analyse s'inverse. Ici, l'analyse part d'abord des incertitudes concrètement rencontrées par les acteurs dans des procédures particulières avant de remonter à leurs dispositions personnelles.

Pour expliciter cette différence de méthode, je propose de revenir sur le cas du jugement *Van Gend & Loos*, que VAUCHEZ explore en détail. Lorsqu'il explique les effets du jugement *Van Gend & Loos*, VAUCHEZ commence par relever que le jugement n'établissait pas clairement le principe juridique de l'effet direct du droit européen dans les droits nationaux. Il note alors que cette incertitude initiale est à présent oubliée, ce qui explique l'accumulation de rétro-dictions ultérieures qui ont transformé le jugement en « mythe fondateur du droit communautaire » :¹⁵¹

*On serait du reste bien en peine de trouver dans le texte même de l'arrêt Van Gend en Loos une théorie générale de l'effet direct des traités de Rome et a fortiori de ce qui est apparu ex post comme sa suite logique, la primauté. Loin d'être fixée d'emblée sous la forme d'une « jurisprudence », l'interprétation de l'arrêt, de sa portée, de ses conséquences et de ses suites est donc le produit d'un processus complexe où s'affronte un ensemble de conceptions antagonistes de l'Europe. On suit donc ici le processus collectif et concurrent de fixation du sens et de la portée de l'arrêt de part et d'autre de l'événement lui-même, c'est-à-dire dans la trame dense des pré-dictions qui organisent les anticipations à l'égard de la jurisprudence de la Cour et des rétro-dictions qui viennent donner sens à l'événement.*¹⁵²

À partir de ce constat, VAUCHEZ montre que ce ne fut pas tant le contenu du jugement qui compta que son instrumentalisation *ex-post* par des juristes intégrationnistes. Les juges, avocats généraux et greffes de la CJCE présentèrent régulièrement le jugement comme une étape majeure de l'intégration européenne. Ils furent soutenus en ce sens par le Parlement et la Commission contre les institutions nationales qui refusaient cette interprétation, tels que la Cour constitutionnelle italienne ou l'association des professeurs de droit allemand. Ils utilisèrent ce soutien politique pour faciliter l'acceptation par cette cour nationale d'un deuxième jugement, *Costa c. Enel*, qui confirma leur interprétation du premier jugement :

*L'arrêt Costa c. ENEL de la Cour de justice (15 juillet 1964) qui suit de quelques jours la prise de position du président de la Commission [NdA : Walter Hallstein] apporte une confirmation spectaculaire à ses prises de position. Rejoignant en bien des points les positions les plus avancées exprimées par le directeur du Service juridique [NdA : de la Commission], Michel Gaudet, dans son mémoire à l'occasion de l'affaire Van Gend en Loos, l'arrêt Costa dit en des termes clairs, presque provocateurs, la primauté du droit communautaire – affirmant que les traités de Rome ont donné naissance à un « ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres », organisant rien moins qu'une « limitation définitive de leurs droits souverains »*¹⁵³

Concernant cet exemple, je propose de raisonner en sens inverse. Au lieu d'insister directement sur les recouvrements de sens ultérieurs, il est aussi possible d'approfondir la question de la précarité du jugement *Van Gend & Loos* et de son successeur *Costa c. Enel*. Cela implique de centrer le récit sur les incertitudes engendrées par la position de la CJCE et d'adopter la position du juriste qui a finalement perdu¹⁵⁴.

Avant qu'elle rende sa décision, la Cour avait déjà été prévenue par son avocat général que la reconnaissance d'un effet direct menaçait de créer de nombreuses divergences d'interprétation du droit communautaire. Il lui recommandait donc de ne pas le faire :

La situation de droit constitutionnel dans les États membres et plus particulièrement l'appréciation des rapports

151. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, p. 182.

152. Ibid., p. 183-184.

153. Ibid., p. 202.

154. Un compte-rendu détaillé des liens entre le jugement *Van Gend & Loos* et celui *Costa c. Enel* se trouve dans un article d'un professeur de droit de l'université du Michigan, Erik Stein. Le présent résumé s'en inspire. Voir : ERIC STEIN. « Toward supremacy of treaty-constitution by judicial fiat. On the margin of the Costa case ». In : *Michigan law review* 63.3 (1965), p. 491-518

entre droit supranational ou international et législation nationale ultérieure sont loin d'être uniformes.

Si l'on reconnaissait à l'article 12 un effet interne direct, il en résulterait cette situation que, dans une partie des États membres seulement, des infractions à l'article 12 entraîneraient la nullité et la non-applicabilité de la réglementation douanière nationale.

[...]

*De cette manière, il pourrait se produire des divergences dans l'application du droit entre les tribunaux des différents États ainsi qu'entre les tribunaux d'un seul et même État.*¹⁵⁵

En répondant par la positive à l'existence d'un effet direct de l'article 12 qu'elle mentionne, la Cour décida de passer outre cet argument. Elle posait les bases d'une théorie de l'effet direct, mais n'entrait pas dans les détails. Elle n'expliquait pas s'il était possible aux cours nationales d'interpréter à leur manière les lois communautaires, comme l'avait suggéré son avocat général. Elle notait tout au plus, qu'en cas de divergences, les recours introduits par les particuliers, tels que les importateurs néerlandais, devaient justement lui permettre de s'assurer de la mise en œuvre uniforme des provisions du traité¹⁵⁶. Elle ouvrait donc la possibilité pour la Cour constitutionnelle italienne de considérer qu'elle était l'instance la plus compétente pour interpréter certaines provisions du droit européen. C'est ce qu'elle fit, quelques mois après, dans l'affaire *Costa c. Enel* :

*La doctrine construite sur le traité de Rome exclut généralement l'incorporation directe des normes du traité dans notre système juridique; toutefois, même dans le cas des normes pour lesquelles une telle incorporation est acceptée, il est souligné qu'il s'agit de normes qui ne sont pas particulièrement déterminantes sur le plan constitutionnel, ou de normes qui peuvent être modifiées, dérogées ou abrogées par des lois ordinaires ultérieures des États membres.*¹⁵⁷

À travers ce jugement, la Cour italienne s'engouffrait dans la brèche signalée par l'avocat général lors du jugement *Van Gend & Loos*, mais laissée ouverte par la CJCE. Il devenait alors urgent pour la CJCE de colmater la faille, ce qu'elle fit lorsque l'affaire lui parvint, le plaignant n'ayant pas été satisfait par la réponse de la Cour italienne. Dans son jugement, la CJCE se réfère explicitement au jugement de la Cour italienne, avant de le contredire, en affirmant plus nettement que précédemment l'existence d'un ordre juridique *sui generis* qui s'impose de manière identique à tous les États membres et leurs citoyens :

*la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité*¹⁵⁸

Dans cet exemple, on voit que repartir des textes mêmes permet d'éclairer différemment les manœuvres des acteurs. Certes ces acteurs instrumentalisent les textes à leur disposition, mais ils le font aussi en fonction des ouvertures et fermetures que ces textes leur fournissent. De ce point de vue, le jugement *Costa c. Enel*, qui entérina le principe de l'effet direct, n'est pas seulement le résultat d'un lobby pro-CEE de la part de la CJCE. Il est aussi le résultat des imprécisions initiales du précédent jugement. Celles-ci auraient pu légitimer la multiplication de chimères juridiques nationales. Elles rendaient nécessaire l'affirmation par la CJCE de son monopole sur l'interprétation du droit européen.

Dans cette perspective, ce qui ressort le plus est que les instrumentateurs¹⁵⁹ se trouvent parfois instrumentalisés

155. Karl ROEMER. « Conclusions de l'avocat général Roemer présentées le 12 décembre 1962 dans NV Algemene Transport –en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise ». In : *Recueil de jurisprudence* (12 décembre 1962), p. 33-58, ici p. 45-46.

156. CJCE. « Arrêt de la Cour du 5 février 1963. NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise. Demande de décision préjudicielle : Tariefcommissie –Pays-Bas. Affaire 26-62 ». In : *Recueil de jurisprudence* (5 février 1963), p. 7-28, ici p. 25.

157. Version originale :

La dottrina formatasi sul Trattato di Roma di solito escluderebbe il diretto inserimento delle norme del Trattato nel nostro ordinamento; ma anche per le norme per le quali si ammette tale inserimento, si precisa che si tratta di norme non dotate di particolare resistenza sotto il profilo costituzionale, ossia di norme che possono essere modificate, derogate o abrogate da successive leggi ordinarie degli Stati membri.

CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. « Sentenza 24 febbraio 1964. Deposito in cancelleria : 7 marzo 1964 ». In : *Gazzetta ufficiale* 67 (14 mars 1964)

158. CJCE. « Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964. Flaminio Costa contre E.N.E.L. Demande de décision préjudicielle : Giudice conciliatore di Milano –Italie. Affaire 6-64 ». In : *Recueil de jurisprudence* (15 juillet 1964), p. 1149-1168, ici p. 1159.

159. Le ou la lectrice me pardonneront ce demi-néologisme. *Instrumenter*, dans un contexte juridique, désigne la rédaction d'une décision

par leurs propres inventions. Il s'agit d'une démarche complémentaire à celle de VAUCHEZ. Ce chercheur montre le rôle des dispositions intégrationnistes des instrumentateurs dans leurs décisions. Ici, il s'agit de montrer le rôle des contraintes que les instrumentateurs s'imposent parfois involontairement.

1.2.2 Le juriste bourdieusien : un instrumentateur instrumentalisé

La manière dont VAUCHEZ étudie l'évolution du droit européen s'inscrit dans la continuité de la présentation que BOURDIEU fait du droit dans *Langage et pouvoir symbolique*.

« La loi, la volonté de Dieu, le livre saint, l'inspiration – autant de mots pour désigner les conditions selon lesquelles le prêtre accède au pouvoir, avec lesquelles il maintient son pouvoir –, ces concepts sont à la base de toutes les organisations sacerdotales, de toutes les formes de domination sacerdotale, ou plutôt philosophico-sacerdotales ». Ce que veut dire Nietzsche, c'est que les délégués ramènent à eux les valeurs universelles, ils s'approprient les valeurs, ils « réquisitionnent la morale », et ils accaparent donc les notions de Dieu, de Vérité, de Sagesse, de Peuple, de Message, de Liberté, etc... Ils en font des synonymes de quoi ? D'eux-mêmes. « Je suis la Vérité ». Ils se font sacrés, ils se consacrent, et, du même coup, ils tracent la limite entre eux et les simples profanes ; ils deviennent ainsi, comme dit Nietzsche, « la mesure de toute chose ». ¹⁶⁰

Dans ce livre publié en 2001, BOURDIEU assimile le juge à un prêtre, à un *délégué*. Son argument est que les délégués, invariablement, tendent à accaparer la parole sacrée dont ils sont investis pour leur propre profit. Cet argument reprend celui qu'il avançait dix ans plus tôt dans un article, « Droit et passe-droit ». Il y indiquait que l'accaparement de la parole juridique requiert des réécritures permanentes. C'est pourquoi les entorses permanentes au droit que les juristes s'autorisent lorsqu'ils le mettent en œuvre menacent sans cesse sa cohérence :

Le droit ne va pas sans le passe-droit, la dérogation, la dispense, l'exemption, c'est-à-dire sans toutes les espèces d'autorisation spéciale de transgresser le règlement qui, paradoxalement, ne peuvent être accordées que par l'autorité chargée de le faire respecter. ¹⁶¹

En même temps, dans ces deux textes publiés en 1990 et 2001, BOURDIEU va un cran plus loin que dans ses précédents écrits sur la même question. Dans « La force du droit », publié en 1986, BOURDIEU se montre plus neutre. Il note simplement que le personnel juridique tend à universaliser ses opinions professionnelles :

Loin d'être un simple masque idéologique, cette rhétorique de l'autonomie, de la neutralité et de l'universalité, qui peut être le principe d'une autonomie réelle des pensées et des pratiques, est l'expression même de tout le fonctionnement du champ juridique et, en particulier, du travail de rationalisation, au double sens de Freud et de Weber, auquel le système des normes juridiques est continûment soumis, et cela depuis des siècles ¹⁶²

Dans cet article, BOURDIEU commence par remarquer que la capacité d'universalisation est commune à toutes les professions juridiques. Il s'attache alors à détailler comment cette capacité a été utilisée selon les catégories professionnelles existantes à l'intérieur de l'ensemble « juristes ». Cette démarche reflète plus directement celle de WEBER, lequel, dans son traité de sociologie du droit, cherche surtout à cartographier les modes de rationalité des traditions juridiques nationales. Tout comme WEBER, le BOURDIEU de 1986 propose de relier les différents discours portant sur l'« universalité » aux pratiques professionnelles propres à chaque catégorie. À ce moment, les juristes que BOURDIEU dépeint ressemblent plus à des captifs de leurs pratiques qu'à des potentats ubuesques. Ils sont tout autant instrumentalisés par leurs propres outils qu'ils ne les instrumentalisent.

Dans cette thèse, j'en reviens à ce BOURDIEU de 1986, qui n'abandonnait pas encore l'étude de l'instrument pour se consacrer à celle de l'instrumentateur. Afin de justifier cette emphase sur le rôle de l'instrument dans la reconfiguration des intérêts, je propose de revenir sur les travaux de William FELSTINER et al. ¹⁶³. Ces chercheurs appartiennent

judiciaire ou administrative au nom de la loi.

160. Pierre BOURDIEU. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris : Seuil, 2001, p. 268.

161. BOURDIEU, « Droit et passe-droit », p. 91.

162. BOURDIEU, « La force du droit », p. 5.

163. William FELSTINER et al. « The emergence and transformation of disputes. Naming, blaming, claiming... » In : *Law and society review* 15.3 (1980), p. 631-654.

au mouvement américain *Law and Society*, lequel s'inspire aussi des écrits du « saint patron » WEBER¹⁶⁴.

1.2.3 La traduction des faits en droit, ou le passage de la politique à la technique

Aux États-Unis, FELSTINER et al. sont parmi les premiers à avoir théorisé l'influence des juristes sur des domaines de décision politique qui paraissent *a priori* extra-juridiques.¹⁶⁵ Ces auteurs montrent qu'il est possible de décomposer l'acte de traduction des faits en droit à travers trois opérations (nommer, blâmer, réclamer). À chacune de ces étapes, plusieurs choix de traduction sont possibles. Par conséquent, toute interprétation reconfigure nécessairement les intérêts en présence. Il ne peut exister d'interprétation neutre et totalement transparente des faits initiaux. FELSTINER et al. notent que la reconfiguration des intérêts est particulièrement visible dans les tribunaux, à cause des règles procédurales qu'ils appliquent :

*Les tribunaux [...] peuvent transformer le contenu des conflits parce que les normes qu'elles appliquent en matière de substance diffèrent des règles de la moralité coutumière ou ordinaire. Leurs règles procédurales uniques peuvent affiner les problèmes et circonscrire les preuves acceptables.*¹⁶⁶

Les travaux de FELSTINER et al. éclairent mon étonnement lorsque j'ai interrogé une avocate sur la notion d'économie de non-marché¹⁶⁷. Des termes qui peuvent sembler essentiellement politiques, tels que celui d'« économie de non-marché », deviennent des procédures lorsqu'ils se transforment en termes juridiques.¹⁶⁸ Par la suite, lorsque ces termes se trouvent être au cœur de disputes juridiques, les arguments avancés finissent par porter sur des questions essentiellement procédurales. Ces questions peuvent sembler tout à fait détachées du problème initial, à savoir la nature du régime économique chinois, mais, dans le cadre d'un procès, cela importe peu. Les juges et avocats qui y officient sont plus versés en droit qu'en économie ou en comptabilité, donc ils mènent leurs débats sur leur terrain préféré. Ils ignorent la structure de l'économie chinoise pour s'occuper plutôt de respect des délais, des droits de la défense, ou de la précision des enquêtes de la Commission.

Cette procéduralisation ne met pas fin aux conflits politiques, mais elle modifie les règles de l'affrontement. En effet, les contraintes procédurales prennent du temps. Elles nécessitent aussi un personnel qualifié, qui les maîtrise. Ainsi, si jamais la Commission n'avait pas le temps ou le personnel nécessaire pour mener des enquêtes, alors les États membres pourraient dire adieu à leur politique de défense commerciale. Inversement, si aucune contrainte n'était imposée aux enquêteurs de la Commission, alors l'État chinois n'aurait aucune visibilité sur l'ampleur des sanctions qui pourrait toucher ses exportateurs.

Pour résumer cette section, notons qu'il est nécessaire de donner un poids suffisant aux contraintes juridiques pour comprendre les enjeux politiques propres à la défense commerciale. Afin de conceptualiser ce rôle productif du droit, la section suivante détaille plus avant les relations entre un juriste et son outil, à savoir le texte de loi.

1.3 La loi comme *outil*

La section précédente a d'abord montré que VAUCHEZ et BOURDIEU insistent plus sur les dispositions des juristes que sur les incertitudes entraînées par leurs interprétations. Elle a aussi montré la limite de cette approche dans le cadre de la présente enquête. Elle a enfin suggéré une conception alternative du rapport entre un juriste et un texte de loi, où l'instrumentateur serait tout autant instrumentalisé par son instrument qu'il l'instrumentalise. Elle n'a cependant pas élaboré cette conception. C'est l'objectif de la présente section.

164. DAVID TRUBEK. « Max Weber's tragic modernism and the study of law in society ». In : *Law & society review* 20.4 (1986), p. 573-603, ici p. 573.

165. FELSTINER et al., « The emergence and transformation of disputes ».

166. Ibid., p. 647.

167. Voir l'extrait 1 en page 8

168. CONSEIL ET PARLEMENT. « Règlement 2016/1036 ». In : *Journal officiel* L 176 (30 juin 2016), p. 21-54, Art. 2§7.

1.3.1 Désenclaver la subjectivité du juriste

D'après Bernard LAHIRE, la compréhension bourdieusienne de l'individu explique mal les adaptations réflexives que les individus peuvent réaliser au cours de leur vie adulte, parce qu'elle considère que les individus sont sur-déterminés par leurs expériences premières, leurs convictions initiales.¹⁶⁹ Ce constat de LAHIRE s'explique par les choix philosophiques opérés par BOURDIEU. Étudiant de Louis Althusser à l'École normale supérieure, BOURDIEU fut philosophe avant d'être sociologue. Le milieu dans lequel il évoluait à ce moment était fortement imprégné de néo-kantianisme, ce qui se ressent dans bon nombre des concepts qu'il développa.¹⁷⁰

Un des problèmes au cœur des argumentations de type néo-kantienne, c'est qu'elles tendent à répliquer la structure du solipsisme cartésien *Cogite, ergo sum*.¹⁷¹ Cette structure auto-référentielle du *Je* n'est pas exactement solipsiste chez Descartes, parce que celui-ci recourt à Dieu pour s'assurer de la véracité des informations que son *Je* reçoit, et sur lesquelles il réfléchit. Cependant, dès lors que la médiation de la divinité disparaît, rien ne garantit à une subjectivité absolue la véracité de ses connaissances. Les individus se retrouvent isolés, incapables de s'extraire de leurs conceptions personnelles pour accéder directement au reste du monde.

Ce problème d'isolation du sujet se retrouve chez BOURDIEU lorsqu'il s'inspire de l'idée kantienne de *schème* pour théoriser les processus d'apprentissage des individus. Chez Kant, les schèmes correspondent aux structures pré-réflexives de la perception. BOURDIEU sociologise l'idée, en insistant sur le caractère largement inconscient et socialement déterminé de nos perceptions des autres et des objets qui nous entourent. Ses concepts d'*habitus* comme de *doxa* constituent des exemples de schème :

*La doxa n'est pas une croyance ; c'est ce qui advient du monde perçu, d'un discours, de tout objet culturel, toutes les fois qu'il est structuré selon les mêmes structures que l'esprit qui l'appréhende. Ceci est la critique, au sens kantien du terme, de tout le discours américain ethno-méthodologique sur le monde perçu comme allant de soi, le monde de l'évidence.*¹⁷² *Le monde est perçu comme allant de soi (taken for granted) toutes les fois que l'esprit est structuré selon les mêmes structures que ce qu'il perçoit.*¹⁷³

La subjectivité que BOURDIEU décrit n'est jamais pleinement consciente de ses propres modes d'apprentissage. En cela, elle diffère fortement du sujet cartésien, qui est toujours plein de lui-même et de ses certitudes divinement assurées. Mais de même que le sujet cartésien, elle n'est pas vraiment capable de sortir d'elle-même, d'atteindre l'altérité avec certitude. En effet, puisqu'elle crée perpétuellement et inconsciemment sa propre réalité, elle s'enferme inévitablement dans un jeu de miroir entre ses perceptions de la réalité et les structures qui mettent en forme ces perceptions. Cela se voit en particulier dans ses processus d'apprentissage, que BOURDIEU détaille dans *Le sens pratique* :

*Ce « sujet » né du monde des objets ne se dresse pas comme une subjectivité face à une objectivité : l'univers objectif est fait d'objets qui sont le produit d'opérations d'objectivation structurées selon les structures même que l'habitus lui applique. L'habitus est une métaphore du monde des objets qui n'est lui-même qu'un cercle infini de métaphores se répondant mutuellement.*¹⁷⁴

BOURDIEU avance que ce « cercle infini de métaphores » est appris très tôt, par *mimésis*, pendant la socialisation primaire des enfants.¹⁷⁵ Cette affirmation s'inscrit dans la suite logique de son modèle de l'individu. Puisque la subjectivité qu'il décrit tend à toujours reconstruire le monde selon ses schèmes de perception propres, il suit que les schèmes qu'elle aura absorbés en premier continueront à peser de tout leur poids sur ceux qu'elle assimilera ensuite. Autrement dit, il sera toujours difficile à un individu de s'extirper des habitudes mentales qu'il aura acquises

169. Bernard LAHIRE. « La fabrication sociale des individus. Cadres, modalités, temps et effets de socialisation ». In : *Educação e Pesquisa* 41.SPE (2015), p. 1393-1404.

170. Paul REDDING. « Pierre Bourdieu. From neo-Kantian to Hegelian critical social theory ». In : *Critical Horizons* 6.1 (2005), p. 183-204.

171. Gilles DELEUZE et Félix GUATTARI. *What is philosophy?* New York City : Columbia University Press, 1994, p. 31.

172. Alfred SCHÜTZ. *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die Verstehende Soziologie*. Vienna : Springer, 1932.

173. Pierre BOURDIEU. « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975 ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 200.5 (2013), p. 4-37, ici p. 25.

174. Pierre BOURDIEU. *Le sens pratique*. Paris : Les éditions de Minuit, 1980, p. 130.

175. *Ibid.*, p. 123.

pendant sa petite enfance.

Aussi intuitivement convaincant que paraisse le modèle bourdieusien, son emphase sur la subjectivité individuelle reflète l'époque à laquelle il fut conçu. Les recherches les plus récentes en science cognitive tendent plutôt à montrer la nature fondamentalement intersubjective de notre rapport au monde :

*L'expérience de nos actions, émotions et sensations, et de celle des autres, prend toujours place dans une dimension centrée autour du nous.*¹⁷⁶

Ces récentes découvertes concernant le fonctionnement de notre cerveau doivent nous inciter à remettre en question les modélisations de l'individu inspirées par les philosophies kantienne ou cartésienne. Si on suit les travaux de Vittorio GALLESE, la subjectivité, c'est-à-dire la perception de soi indépendamment des autres, n'est pas du tout la première capacité que les individus développent. Bien plutôt, nous commençons par nous identifier aux autres, puis seulement ensuite nous nous en détachons progressivement. Autrement dit, l'empathie précède la réflexion. Avant même de comprendre ce que les autres nous disent, nous comprenons, ou plutôt nous devinons intuitivement, leurs intentions. De là, nous en inférons ce qu'ils ont voulu dire. Cette reconceptualisation de l'individu a des effets directs sur la manière dont un instrumentateur interagit avec son instrument.

1.3.2 Un sujet perméable aux contraintes imposées par ses outils

Pour montrer les proximités et divergences entre les deux conceptions de l'individu esquissées dans la section précédente, je propose de contraster deux notions différentes de l'*habitus* : l'*habitus*^{bd} et l'*habitus*^g. Le *bd* renvoie à BOURDIEU, et le *g* à GALLESE :

- Les racines de l'*habitus*^{bd} sont sociales : il se développe dans des « conditions d'existence » qui ne sont pas purement objectives, mais déjà pleines d'un sens pratique socialement structuré.¹⁷⁷ L'incorporation de tout nouveau sens pratique est sans cesse médié par les structures précédemment incorporées. Par conséquent, il n'a jamais accès au monde objectif qu'à travers ces schèmes.
- L'*habitus*^g se trouve à mi-chemin entre le monde objectif et le sujet. Il a un accès direct au monde objectif, et il est directement influencé par les forces sociales qui se trouvent dans ce monde objectif.

Les différences entre les deux modèles ne sont pas énormes. Les deux *habitus* sont perpétuellement imprégnés par le monde social. La principale différence est que l'*habitus*^{bd} n'incorpore rien qui ne soit médié par ses expériences préexistantes, tandis que l'*habitus*^g garde toujours un accès direct au monde des objets. Cela change la manière dont les processus d'apprentissage se déroulent. Pour le montrer, prenons un exemple classique en philosophie de l'action pratique : je suis dans un atelier, et j'essaie d'apprendre à manier un marteau.

Dans la version bourdieusienne, je commence par regarder la manière dont les autres manient leurs marteaux. Ensuite, je copie leurs mouvements par *mimesis*. Ce faisant, je répète la technique spécifique à l'atelier où j'apprends. De cette manière, j'incorpore durablement une manière de faire qui me différenciera des marteleurs qui auront appris ailleurs. Cette expérience initiale me poursuivra longtemps, parce qu'elle aura un poids plus grand que les autres qui suivront.¹⁷⁸ Plus tard, je serai capable de reproduire exactement la même technique dans les autres ateliers où je travaillerai.¹⁷⁹

Dans la version cognitiviste inspirée par GALLESE, les premières étapes sont identiques, mais leur influence sur mes expériences ultérieures diffère. Au départ, je commence aussi par regarder les autres marteleurs de la pièce.

176. Vittorio GALLESE. « Brain, Body, Habit and the Performative Quality of Aesthetics ». In : *Habits. Pragmatist Approaches from Cognitive Neuroscience to Social Science*. Sous la dir. d'Italo TESTA et Fausto CAURANA. Cambridge : Cambridge University Press, 2021, p. 376-394, 3, traduction de l'auteur.

177. BOURDIEU, *Le sens pratique*, p. 87.

178. Ibid., p. 102.

179. Ibid., p. 96.

Ensuite, par *mimesis*, je simule intérieurement leurs mouvements, avant de m'appliquer à coordonner mes mouvements de manière à répéter les leurs. De la sorte, j'acquies une sorte d'*habitus*^g qui est spécifique à mon atelier. Cependant, lorsque j'irai dans un autre atelier, je ne serai pas forcément capable de répéter exactement les mêmes gestes, précisément parce que mon *habitus*^g était intimement lié aux conditions matérielles propres à mon atelier d'origine. De plus, si jamais j'observe les techniques utilisées par les marteleurs dans ces autres ateliers, ou si je regarde un documentaire sur l'art du martelage à la télévision, je m'en inspirerai pour améliorer ma technique initiale.¹⁸⁰ Le mécanisme de simulation interne que j'utiliserai pour apprendre ces nouvelles techniques ne sera pas nécessairement entravé par mes expériences précédentes. C'est pourquoi, au bout d'un certain temps, il est tout à fait possible que je finisse par marteler comme les indigènes de mon groupe d'adoption.

Comme le montre cette comparaison entre les deux processus d'apprentissage, la notion de l'*habitus*^g implique des sujets fortement perméables aux contraintes matérielles imposées par leurs outils. Les instrumentateurs du modèle inspiré par les travaux de GALLESE sont plus facilement instrumentalisés par leurs outils que ceux du modèle bourdieusien. Si l'on applique ce modèle à des juristes spécialisés en droit européen, cela veut dire que leurs interprétations sont plus réactives aux changements circonstanciels de pratiques administratives, de jurisprudence ou d'orientations politiques que celles du juriste bourdieusien. Comme on va le voir, cela donne un juriste plus proche de celui récemment dépeint par Lola AVRIL que de celui initialement représenté par VAUCHEZ.¹⁸¹

1.3.3 Les déterminants socio-historiques de débats à la fois politiques et techniques

Au printemps 2019, dans le cadre de mon stage à la DG Comp, j'ai eu la possibilité d'assister à une présentation de l'*Autoriteit Consument & Markt* (ACM) néerlandaise par son président, Martijn Snoep. Avant d'entrer à l'ACM, Snoep avait travaillé pendant 28 ans au cabinet d'affaires De Brauw. Afin de détendre l'atmosphère au début de sa présentation, il nous confia, sur le ton de la plaisanterie, qu'il avait décidé de quitter son cabinet pour l'ACM parce qu'il était fatigué d'invoquer les droits de l'homme pour défendre des multinationales comme le pétrolier Shell. Au-delà de son ton enjoué, la remarque de Snoep était loin d'être anodine. Les avocats européens en droit de la concurrence tendent à faire un usage immodéré de cet axe de défense au service de leurs clients. C'est pourquoi la CJUE a dû plusieurs fois rappeler que la protection des personnes privées ne pouvait pas être mise sur le même niveau que celle des personnes morales.¹⁸²

Dans cette autre arène règlementaire de l'UE, les enjeux sont les mêmes que pour la défense commerciale. Les avocats des parties défenderesses ont tout intérêt à limiter au maximum la marge de manœuvre des fonctionnaires de la Commission pour la transformer en tigre de papier. Cela explique pourquoi le service stratégique de la DG Comp, où j'ai effectué mon stage, a passé plusieurs mois à évaluer l'efficacité potentielle de différents types d'organisation des ressources humaines. Son but était de maximiser l'utilisation de ces ressources malgré la complexité croissante des procédures. Comme le notait Snoep, il existe un jeu d'épuisement permanent entre les institutions publiques et les avocats qui s'opposent à leurs décisions.

L'histoire de cette arène a récemment été écrite par Lola AVRIL.¹⁸³ Le cadre théorique qu'elle met en œuvre s'inspire fortement de sociologues américains proches du mouvement *Law & Society* tels que Andrew ABBOTT et William FELSTINER¹⁸⁴. En effet, elle part d'études de cas concrètes afin de voir comment les intérêts des acteurs ont été transformés par des « procédures techniques »¹⁸⁵. Cela lui permet d'étudier le déplacement des « frontières » du

180. GALLESE, « Brain, Body, Habit and the Performative Quality of Aesthetics », p. 380.

181. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen ».

182. Olivier BAILLET. « L'économie dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ». Sous la direction de Jean-Marc Sorel et Régis Bismuth. Thèse de doct. Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2019.

183. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen ».

184. Andrew ABBOTT. *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago : University of Chicago Press, 2014 ; William FELSTINER. *Reorganization and resistance. Legal professions confront a changing world*. Londres : Bloomsbury Publishing, 2005.

185. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen », p. 22, 25.

droit de la concurrence et de ses professionnels¹⁸⁶.

Une des études de cas détaillées par AVRIL concerne le respect du secret professionnel. Pendant les années 1970, plusieurs avocats du privé militèrent pour que ce privilège soit mieux respecté au niveau européen.¹⁸⁷ Le sujet était peu polémique aux niveaux nationaux, mais il restait contentieux au niveau européen, faute de tradition juridique européenne. Ce fut la CJCE qui trancha petit à petit les conflits entre les avocats et la Commission.¹⁸⁸ Le récit d'AVRIL détaille les effets de ces décisions sur les pratiques professionnelles des acteurs. Elles changèrent leurs horizons d'attente, et les incitèrent à revenir à la charge pour tester les nouvelles limites de la loi. *In fine*, son tableau de la construction socio-historique du droit de la concurrence nous présente des pratiques en flux tendu, en perpétuel renouvellement.

Cette thèse propose d'appliquer la même méthode de recherche au droit de la défense commerciale. L'article VI du GATT, sur lequel se fondait le premier règlement de défense commerciale de la CEE, en 1968, était foncièrement vague. Il constituait plutôt un « système de potentialité à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles » qu'un catalogue clair de prescriptions évidentes.¹⁸⁹ Ensuite, les pratiques des juristes en charge de sa mise en œuvre varièrent largement en fonction des contraintes diverses qui leur étaient imposées, telles que le manque de personnel ou l'arrivée d'une nouvelle culture juridique avec l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE. C'est pourquoi les multiples reconfigurations de la défense commerciale se lisent tout autant comme des instrumentalisations voulues à des fins de politique commerciale que comme des déploiements logiques des possibilités offertes par le règlement initial. L'étude de ces revirements aboutit à une socio-histoire centrée sur les pratiques interprétatives des acteurs. Il s'agit de comprendre comment des choix furent opérés parmi les différentes options politiques que les textes de départ offraient.

Conclusion du chapitre

Entre néo-institutionnalisme et sociologie de l'instrumentalisation

Dans sa thèse, MEUNIER opérait un glissement définitionnel qui lui permettait de dépasser les deux écoles qui la précédaient, à savoir celles néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes¹⁹⁰. La première école identifiait la CEE à un édifice fédéral en devenir, où les intérêts des États membres étaient secondaires parce que l'essentiel se trouvait dans la création d'une nouvelle identité supranationale, poussée par la logique irrésistible des traités fondateurs. La deuxième considérait que le droit communautaire était essentiellement ce que les États membres en faisaient. Dans cette deuxième optique, il fallait se pencher uniquement sur les intérêts des États membres, parce que les obligations juridiques ne jouaient qu'un rôle secondaire. Pour concilier ces deux options, MEUNIER limita sa conception des intérêts nationaux à ceux qui étaient intelligibles *du point de vue du droit européen*. Dans un mouvement typiquement néo-institutionnaliste, elle étudie ensuite l'espace des potentielles coalitions d'intérêts qu'offrent les procédures européennes à ces intérêts nationaux¹⁹¹. Ce mouvement lui permettait de répondre aux deux écoles antérieures en même temps. Aux premiers, elle affirma qu'elle prenait bien en compte le rôle des intérêts nationaux. Aux deuxièmes, elle montra qu'elle accordait un rôle central à la logique des institutions supranationales.

De même, cette thèse s'efforce de combler l'écart actuel entre le néo-institutionnalisme et la sociologie d'inspiration bourdieusienne. Le néo-institutionnalisme suppose que le droit européen a un effet direct sur les agencements

186. Ibid., p. 84.

187. Ibid., p. 210.

188. Ibid., p. 215.

189. LASCOURMES et SERVERIN, « Le droit comme activité sociale », p. 183.

190. MEUNIER, « Europe Divided but United », p. 67.

191. SIMON BULMER, « The governance of the European Union. A new institutional approach ». In : *Journal of public policy* 13.4 (1993), p. 351-380, ici p. 355.

des intérêts nationaux. Non seulement il conçoit l'intérêt communautaire comme le résultat d'une transformation procédurale des intérêts nationaux, mais en plus il prend les prescriptions procédurales et plus largement juridiques au pied de la lettre. Il n'envisage par exemple pas de dérogations à la règle de l'unanimité¹⁹², et il présuppose une transcription sans faute des jugements et règlements européens en droit national¹⁹³. Ces éléments posent question : suffit-il vraiment de lire les traités et de consulter les États membres pour en déduire la marge de manœuvre dont ils disposent collectivement à travers la CEE ? Comme ce chapitre l'a montré, ce récit n'est pas tout à fait convaincant. Il ne rend pas compte des usages que les fonctionnaires de la Commission font de leur marge de manœuvre.

À l'inverse, les concepts bourdieusiens déployés par des sociologues comme Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ rendent compte de ces usages¹⁹⁴. Toutefois, ils possèdent aussi un angle mort : le statut exact du droit manipulé n'est pas évident. Tantôt ce droit semble productif, comme dans sa conception néo-institutionnaliste, vu qu'il agit comme force d'intégration. Mais le plus souvent, ce droit subit, puisque VAUCHEZ met l'accent sur les manipulations dont il fait l'objet. Dans ce schéma, la limite entre la manipulation experte et le lapsus malheureux sont difficiles à départager. C'est ce que j'ai montré dans la section 1.2.1, où j'ai exposé les différents récits qu'il est possible de construire autour du jugement *Van Gend & Loos*.

La section 1.3 de ce premier chapitre s'est efforcée de combler cette ellipse explicative de la sociologie bourdieusienne appliquée à l'intégration européenne. En assimilant le droit à un outil, elle a articulé le versant contraignant du droit européen avec celui manipulé. En effet, un outil est toujours productif et instrumentalisé en même temps. Ce raisonnement aboutit à la définition du droit proposée par Pierre LASCOUMES et Evelyne SERVERIN : « système de potentialités à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles »¹⁹⁵. Une telle définition rend compte d'un des principaux apports du néo-institutionnalisme : certes, le droit est un facteur efficace, à part entière, de l'intégration européenne, à partir du moment où il constitue le système de sens utilisé pour reconfigurer les intérêts industriels et nationaux. En même temps, il rend aussi compte du cœur de la sociologie bourdieusienne : pour qu'il y ait mobilisation de ce droit, il faut l'intervention de professionnels de la manipulation juridique.

Cette conception lascoumienne donne une place centrale à l'incertitude dans la mise en œuvre d'un texte juridique. Elle explique pourquoi des juristes ne peuvent pas toujours prévoir les effets de bord de leurs actions. Cela voudrait dire qu'ils ont déjà exploré toutes les possibilités de l'instrument avant même de l'avoir mis en pratique. L'évolution des pratiques juridiques se lit alors comme un apprentissage progressif des différentes facettes du « système de potentialités » initial.

Cet angle d'attaque reste sociologique au sens où il nécessite de recontextualiser les stratégies des acteurs dans les forces sociales qui les traversent. Il est par exemple certain que plusieurs membres du service antidumping de la DG Commerce se comportèrent comme des « entrepreneurs d'Europe »¹⁹⁶. De même, ils se montrèrent parfois « dirigistes »¹⁹⁷, en particulier lors de la crise de la sidérurgie, même si le plus souvent, ils pratiquaient un interventionnisme légitimé par l'objectif de la « juste concurrence »¹⁹⁸, à l'image de leurs collègues de la direction générale de la concurrence.

192. MEUNIER, *L'Union fait la force*.

193. SWEET et CAPORASO, « La Cour de justice et l'intégration européenne ».

194. Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ. « Sociologie politique de l'Europe du droit ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 223-226.

195. LASCOUMES et SERVERIN, « Le droit comme activité sociale », p. 183.

196. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ».

197. WARLOUZET, « The EEC/EU as an evolving compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) ».

198. Brigitte LEUCHT et Katja SEIDEL. « Du Traité de Paris au règlement 17/1962. Ruptures et continuités dans la politique européenne de concurrence, 1950-1962 ». In : *Histoire, économie & société* 27.1 (2008), p. 35-46, ici p. 42.

La défense commerciale comme atelier

La conception du droit comme outil que j'ai défendue dans ce chapitre nécessite d'adopter une méthode d'enquête particulière. Comme cela a été vu dans la section 1.3.2, un outil s'utilise principalement dans un atelier. Cette thèse aborde donc la défense commerciale comme un « atelier » dans lequel se construisent les pratiques des fonctionnaires. Cette insistance sur la socialisation *in situ*, au-delà des processus de cooptation entre partisans du fédéralisme européen¹⁹⁹ ou des logiques de carrière qui traversent la Commission²⁰⁰, s'explique par la nécessité de prendre en compte les particularités de la défense commerciale. Certes, les fonctionnaires du service antidumping purent saisir les opportunités que leur offrait la politique commerciale pour monter en grade, mais en même temps, ni leurs socialisations antécédentes ni les règles de progression de carrière à l'intérieur de la Commission ne les préparaient à toutes les spécificités des questions de politique commerciale auxquelles ils furent confrontés.

En études européennes, il n'existe pour l'instant pas de travaux ayant conceptualisé des politiques spécifiques de l'UE comme des « ateliers ». Certes, plusieurs chercheurs ont déjà soulevé le rôle structurant des pratiques dans le cadre des politiques européennes²⁰¹, ainsi que dans d'autres systèmes politiques que celui européen²⁰². De plus, quelques auteurs, dont en particulier Cécile ROBERT, ont analysé le refuge des fonctionnaires européens dans la « technique » pour éviter les procès en partialité²⁰³. Cependant, personne n'a poussé l'analogie instrumentale jusqu'à sa fin logique, en reconfigurant les fonctionnaires comme des « ouvriers » travaillant sur leur « outil » dans des « ateliers ».

À ma connaissance, le seul chercheur à s'être approprié ce terme en dehors des études européennes est Vincent GAYON, dans le cadre d'une enquête sur les pratiques de rédaction à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sa méthode d'enquête est similaire à celle proposée dans ce chapitre. Il s'intéresse à l'« espace autorisé des silences et des cécités » que les pratiques bureaucratiques ouvrent et ferment²⁰⁴. La différence entre la présente thèse et les travaux de GAYON est que ce dernier ne part pas des concepts bourdieusiens pour les critiquer et les reformuler, comme je viens de le faire dans la section 1.3. À la place, il les complète en recourant aux travaux de Michel DOBRY²⁰⁵. Je n'ai pas discuté ici les travaux de cet auteur, parce qu'ils n'abordent pas la question de l'intégration européenne, mais celle des crises politiques telles que la révolution française. Il faut toutefois noter que DOBRY, dans un article séminal de 1983, affiche le même souci théorique que celui répété dans ce chapitre :

L'orientation théorique dont on vient d'énoncer les principes se traduit par une double exigence. Elle requiert d'abord une grande vigilance vis-à-vis des conceptions les plus courantes des processus de mobilisation politique. L'analyse doit ici éviter à la fois l'écueil de l'objectivisme²⁰⁶ et celui d'une vision purement instrumentale ou manipulative de ces processus.²⁰⁷

199. Antoine VAUCHEZ. « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167.1 (2007), p. 54-66.

200. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie*.

201. Emiliano GROSSMAN. « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne. Le cas du secteur bancaire ». In : *Revue française de science politique* 53.5 (2003), p. 737-760; AVRIL, « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen »; Rainer EISING et Nicolas JABKO. « Moving targets. National interests and electricity liberalization in the European Union ». In : *Comparative political studies* 34.7 (2001), p. 742-767; Véronique DIMIER. « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne. L'exemple de la DG Développement ». In : *Politique européenne* 3 (2003), p. 99-121.

202. NEUMANN, « "A speech that the entire ministry may stand for" »; Vincent POULIOT. « The logic of practicality. A theory of practice of security communities ». In : *International organization* 62.2 (2008), p. 257-288.

203. ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique »; Renaud DEHOUSSE. « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique ». In : *Gouverner par les instruments*. Sous la dir. de Pierre LASCOUTES et Patrick Le GALÈS. Paris : Presses de Science Po, 2004, p. 331-356.

204. Vincent GAYON. « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" ». In : *Sociologie du travail* 51.3 (2009), p. 324-342, ici p. 339.

205. Ibid., p. 326, 334, 338, 339.

206. Dans le cadre du droit européen, l'« objectivisme » dont DOBRY parle se rapprocherait de la théorie de l'effet direct du droit utilisée par MEUNIER. En effet, DOBRY range dans cette catégorie les approches « structurelles » qui ignorent les tactiques et stratégies utilisées *in situ* par les acteurs. Voir Michel DOBRY. « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques. Un point de vue heuristique ». In : *Revue française de sociologie* 24.3 (1983), p. 395-419, ici p. 398.

207. Ibid., p. 397.

Ce que ce chapitre a montré, c'est qu'il est possible de ressaisir l'« activité tactique des protagonistes des conflits »²⁰⁸ en utilisant des concepts bourdieusiens, à condition toutefois de les réécrire afin de défaire le sujet bourdieusien de sa tendance au solipsisme. Une telle réécriture n'ignore pas le caractère contraignant du droit européen, ni non plus le rôle des dispositions des acteurs dans leurs usages de ce droit. Mais elle ajoute à l'étude de ces deux facteurs celle des formes de débrouillardise inventées *in situ*, dans la pratique²⁰⁹. Pour cette raison, elle se rapproche de la conception « pragmatique » du sujet développée par Nicolas DODIER. Ce chercheur préfère étudier les actions de ses acteurs dans leur instantanéité intersubjective plutôt que de les ramener systématiquement à des socialisations antérieures :

*On mesure, dans ces conditions, la forte réduction que font subir à la condition pragmatique des personnes les observations ethnographiques destinées à illustrer des travaux qui, par ailleurs, ont poussé assez loin l'effort pour représenter systématiquement, et notamment dans le cadre de la sociologie de Pierre Bourdieu avec la notion d'espace social, les positions différenciées acquises par les individus d'une même société. Dans ces observations, en effet, la notion d'altérité pragmatique disparaît de fait, dès lors où toutes les compétences d'engagement dans les situations sont rapportées, par principe, à des positions dites sociales.*²¹⁰

Cette prise en compte de la dimension « pragmatique » du droit européen aboutit à une sociologie du « travail en action »²¹¹ des fonctionnaires et avocats étudiés. Structurellement, les bureaux de la Commission et des cabinets d'avocat y sont assimilés aux ateliers de l'usine sidérurgique Palard étudiée par DODIER²¹² ou à ceux de l'usine Renault étudiée par Gwenaëlle ROT. Dans ces ateliers, les ouvriers s'engagent subjectivement dans leur travail. Ils rivalisent de « prouesses » pour montrer leur « aisance », et accroître leur prestige professionnel en même temps que leurs capacités de maniement de l'instrument²¹³. Leurs actions ne s'expliquent pas uniquement par leurs dispositions sociales, mais aussi par les objectifs immédiats des tactiques qu'ils utilisent « pour dépasser et gérer les contradictions qu'ils ont à connaître ou contenir les contraintes qui pèsent sur eux »²¹⁴. *In fine*, ce vocabulaire sert à établir un lien logique entre l'inventivité procédurale des fonctionnaires et avocats et l'« efficacité » de l'instrument au sens de la littérature rationaliste²¹⁵.

Ce lien n'est pas tout à fait évident *a priori*. En effet, les tactiques des acteurs ont des origines fortement contingentes, parce qu'elles sont toujours inventées *in situ*. On pourrait donc penser que leurs effets sont circonscrits à leur lieu d'invention. Cependant, il est aussi possible de voir dans ces tactiques une forme de « travail local de redéfinition des règles du jeu social » que les opérateurs effectuent pour déminer « les incertitudes liées aux points limites de la rationalisation »²¹⁶. Dès lors, ces tactiques locales contiennent un potentiel de restructuration générale des règles du jeu. Ainsi, dans le cas de la défense commerciale, il arrive que le Conseil commence par approuver ponctuellement une invention procédurale proposée par des enquêteurs de la Commission pour appréhender le cas particulier qui leur a été soumis, puis entérine cette invention et systématise son usage, en l'inscrivant dans une nouvelle mouture de la réglementation antidumping²¹⁷. Ce phénomène signale l'influence des compétences situationnelles des enquêteurs sur l'évolution structurelle du droit antidumping. Sans la débrouillardise des fonctionnaires et avocats, la machine juridique serait incapable de remplir les objectifs qui lui sont fixés par les États membres.

Grâce à cette grille de lecture, l'analyse de la montée en puissance des compétences des fonctionnaires se transforme progressivement en une dissection des effets politiques qui découlent de leurs pratiques. Ces effets sont variés.

208. DOBRY, « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques », p. 398.

209. Nicolas DODIER, « La construction sociale des souffrances du corps dans les activités quotidiennes de travail ». In : *Travailler* 37 (2017), p. 119-130, ici p. 125.

210. Nicolas DODIER et Isabelle BASZANGER, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique ». In : *Revue française de sociologie* 38 (1997), p. 37-66, ici p. 60.

211. Gwenaëlle ROT, *Sociologie de l'atelier. Renault, le travail ouvrier et le sociologue*. Toulouse : Octarès, 2006, Ch. 6.

212. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

213. *Ibid.*, p. 135.

214. ROT, *Sociologie de l'atelier*, p. 179.

215. DE BIÈVRE et DÜR, « Constituency interests and delegation in European and American trade policy ».

216. ROT, *Sociologie de l'atelier*, p. 179.

217. Les chapitres 3 et 4 donnent plusieurs exemples d'un tel mécanisme.

Ils ne s'arrêtent pas à la communautarisation de la défense commerciale. Ils incluent aussi la monopolisation de la défense commerciale par une « démocratie de *stakeholders* »²¹⁸ ainsi que la tendance de l'UE à se replier sur des solutions unilatérales au lieu de défendre à tout prix l'ordre multilatéral de l'OMC²¹⁹. La mise à jour de ces liens rend le présent travail novateur par rapport à la littérature existante sur la politique commerciale européenne, et plus largement, sur l'histoire de l'intégration européenne. Comme ce chapitre l'a montré, dans ces deux domaines, rares sont les travaux qui partent du niveau individuel, celui où les fonctionnaires et avocats rivalisent d'aisance et de prouesses techniques, pour ensuite remonter à un niveau plus structurel, celui où l'UE modifie les grandes orientations de ses politiques économiques.

218. Philippe ALDRIN et Nicolas HUBÉ. « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ». In : *Gouvernement et action publique* 5.2 (2016), p. 125-152.

219. Sophie MEUNIER. « L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha ». In : *Annuaire français des relations internationales* 8 (2007), p. 513-525.

La genèse : l'instrumentalisation réussie de la Commission

[From 1962 through 1966], the Commission used the need to have a negotiating position in the Kennedy Round as a means of forcing the pace of the deliberations and decisions of the Council of Ministers on both internal and external matters. And particularly in 1966 and 1967 the Commission was able to turn the June 30 date to its own advantage. Indeed, there is considerable reason to believe that the Commission would have been dismayed at the prospect of any extension of the deadline, so firmly had that date become a part of its own internal time-schedule.

John B REHM. « Developments in the law and institutions of international economic relations. The Kennedy round of trade negotiations ». In : *American journal of international law* 62.2 (1968), p. 403-434, p. 409
En 1968, REHM travaillait comme conseiller pour le représentant américain au commerce.

Introduction du chapitre

Dans leur récent manuel sur la politique commerciale européenne, Sieglinde GSTÖHL et Dirk DE BIÈVRE présentent leur objet d'étude comme une conséquence directe du traité de Rome. En se fixant comme objectif la création d'un marché commun, le traité de Rome requérait la mise en place d'une union douanière, laquelle impliquait la mise en place d'une politique commerciale commune.

Plus précisément, les rédacteurs du traité de Rome avaient le choix entre deux options : une union douanière, ou une zone de libre-échange. La deuxième option aurait permis aux États membres de continuer à gérer indépendamment leurs propres politiques commerciales, mais elle aurait entraîné du « détournement de trafic »²²⁰, c'est-à-dire que les importateurs dans la CEE auraient pu tirer profit des différences entre les droits de douane nationaux en choisissant le pays d'entrée le moins coûteux. Pour éviter ce phénomène, il aurait fallu introduire un complexe système administratif de certificats d'origine qui aurait ralenti la circulation des produits à l'intérieur de la CEE. À la place, les rédacteurs du traité se prononcèrent en faveur de la première option, à savoir l'union douanière. Les barrières douanières furent totalement supprimées entre les pays fondateurs de la CEE, puis déplacées aux frontières extérieures du nouveau marché interne. Ce choix forçait les États membres à négocier ensemble un tarif douanier commun, donc à déterminer une politique commerciale commune.

GSTÖHL et DE BIÈVRE ne se penchent pas plus avant sur les négociations qui amenèrent les États membres à accorder leurs politiques commerciales. À la place, ils consacrent l'essentiel de leur chapitre historique à une analyse des cas jurisprudentiels les plus marquants pour la politique commerciale de la CEE, ainsi qu'aux changements

220. Sieglinde GSTÖHL et Dirk DE BIÈVRE. *The trade policy of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2017, p. 20.

apportés par les modifications des traités à Lisbonne et à Nice. Cette focale juridique laisse dans l'ombre plusieurs éléments importants. Par exemple, GSTÖHL et DE BIÈVRE notent que le tarif douanier commun fut créé plus vite que prévu, en dix ans au lieu de douze initialement prévus, mais n'expliquent pas pourquoi²²¹. De même, ils remarquent aussi que la mise en place d'une politique tarifaire commune ne se fit pas sans heurt, parce que les États membres gardèrent longtemps la main sur leurs politiques de protection nationales, mais ils n'expliquent pas non plus comment les États membres réussirent à s'accorder sur une politique de protection commune. Ils signalent seulement que ces politiques nationales disparurent avec l'arrivée du marché unique en 1993²²².

Cet axe d'attaque juridicisant n'a rien de surprenant pour un manuel co-rédigé par la directrice du département de relations internationales de l'UE au Collège d'Europe de Bruges. Comme le montre Maxime BÉHAR dans son exploration ethnographique de l'institution, les cours qui s'y déroulent sont soit très théoriques soit très pratiques. Les cours théoriques abordent généralement la construction européenne dans une démarche institutionnaliste et historiquement linéaire²²³. Les cours pratiques passent par des exercices de simulation de négociation, où les étudiants apprennent à utiliser au profit des acteurs qu'ils incarnent les contraintes juridiques qui leur ont été déjà enseignées théoriquement. C'est là qu'ils se rendent compte de « la réalité de l'écosystème », *stakeholders* compris, pour reprendre les mots d'une enquête de BÉHAR. L'expression rappelle une remarque faite par Stephen WOOLCOCK dans un chapitre d'un autre manuel sur la politique européenne publié en 2005 :

*The reality is a little more complicated. The EU has competence, but what constitutes « common commercial policy », and how we define European trade policy are more open to question.*²²⁴

Dans son chapitre de manuel, malgré sa mise en garde préliminaire, WOOLCOCK consacrait tout de même la moitié de son développement à la description des mécanismes juridiques qui font tourner la politique commerciale européenne. À présent, dans la dernière version du même manuel, cette primauté donnée à l'architecture institutionnelle tend à disparaître. Le nouveau rédacteur du chapitre sur la politique commerciale de l'UE, Alasdair YOUNG, se focalise plus sur les rapports de pouvoir à l'intérieur du Conseil que sur la distribution officielle des tâches²²⁵. En creusant les rapports de force entre les États membres qui sont à l'origine de la création d'une politique de défense commerciale commune, le présent chapitre s'inscrit dans cette dynamique.

La défense commerciale se prête bien à cet objectif de recontextualisation politique, parce qu'il s'agit d'un domaine où l'action communautaire n'allait pas de soi pendant les années 1960. Les intérêts économiques des États membres restaient différents les uns des autres. Par exemple, la France et l'Italie restaient plus agricoles que l'Allemagne, laquelle exportait surtout des produits industriels²²⁶. Ces divergences d'intérêts compliquaient l'harmonisation des politiques de protection nationales, comme le nota en 1963 la direction des douanes de la direction générale du marché intérieur (DG Marché) :

*La comparaison des dispositions législatives en vigueur dans les six États membres, en ce qui concerne l'application des droits antidumping et des droits compensateurs, fait apparaître des importantes disparités, qui s'expliquent par le fait que ces règles ont été conçues en fonction de préoccupations strictement nationales. Avant le marché commun, ces préoccupations étaient évidemment différentes d'un pays à l'autre en raison des besoins de l'économie nationale et également du fait de leur organisation administrative propre.*²²⁷

Le présent chapitre propose de montrer comment la direction générale des relations extérieures (DG Relex)

221. GSTÖHL et DE BIÈVRE, *The trade policy of the European Union*, p. 22.

222. *Ibid.*, p. 23.

223. Maxime BÉHAR. « Processus de formation et de socialisation internationale des professionnels de l'Union européenne. Le cas des étudiants du Collège d'Europe ». Sous la direction d'Hélène Michel et Anne-Catherine Wagner. Thèse de doct. Université de Strasbourg. En prép., Ch. 4.

224. Woolcock, « Trade policy », p. 379.

225. Alasdair YOUNG. « Trade policy. Making policy in turbulent times ». In : *Policy-making in the European Union*. Sous la dir. d'Helen WALLACE et al. 8^e éd. Oxford : Oxford University Press, 2020, p. 363-387.

226. Alan MILWARD. *The European rescue of the nation-state*. 2^e éd. Londres : Routledge, 2000, p. 135, 208.

227. DG MARCHÉ. *Note introductive au sujet de l'élaboration des règles et procédures douanières communes en matière d'application des droits anti-dumping et compensateurs*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 26 novembre 1963, p. 140-146, ici p. 141.

arriva à dépasser les intérêts des États membres. Il s'attarde donc sur les entrecroisements d'intérêts nationaux. Pour cette raison, il semble se rapprocher des travaux de Alan MILWARD²²⁸. Cet historien ne considère pas la CEE comme une création institutionnelle *sui generis*, dont le contrôle aurait totalement échappé à ses fondateurs. Plutôt, il la présente comme une suite de compromis entre les capitales nationales. La Commission faisait certes preuve d'initiative, mais les conditions d'acceptation de ces initiatives se trouvaient à Paris ou Bonn plutôt qu'à Bruxelles.

Toutefois, le présent récit s'écarte de la trame milwardienne parce qu'il accorde un rôle central à la capacité d'initiative de la Commission. En cela, il s'inspire bien plus des travaux de Lucia COPPOLARO. Cette chercheuse s'intéressa aussi aux négociations du *Kennedy round*. Elle y étudia surtout la naissance de la PAC. De même que MILWARD, elle n'identifia pas de logique légale ou institutionnelle implacable. Mais contrairement à MILWARD, elle insista sur les stratégies déployées par la Commission pour instrumentaliser ces logiques. Ses conclusions rejoignent celles des études de cas réalisées par Cornelia WOLL²²⁹ à propos de négociations plus récentes. Elle montre que la Commission est tout à fait capable de reconfigurer les intérêts industriels et nationaux :

Moreover, the Commission did not see its role as limited to that of an honest broker in Brussels or as a bearer of messages from the Council of Ministers in Geneva. It had its preferences – which in some cases differed from those of the member states – and was intent on structuring its proposals in such a way so as to enhance them. In the industrial sector, it sought to use the new GATT negotiations to sway member states to implement a Common Commercial Policy (CCP) that also covered NTBs²³⁰ and was based on a common industrial policy. This was rather remarkable considering that such an aim was not shared by any of the member states.²³¹

Dans le cas de la défense commerciale, contrairement à la PAC, la reconfiguration poussée par la DG Relex n'eut à court terme qu'un effet limité. Comme le montre l'extrait 2 ci-dessous, la plupart des outils de défense commerciale restaient aux mains des États membres. L'établissement d'une « liste de libération » ainsi que d'une « procédure spéciale » leur permettaient de contrôler le rythme auquel ils libéraliseraient leurs secteurs industriels.

EXTRAIT 2 – Communiqué de la Commission de décembre 1968

Le Conseil des Ministres a approuvé aujourd'hui trois règlements proposés par la Commission dans le cadre de la politique commerciale commune. Ces règlements concernent :

- *l'établissement d'une liste commune de libération des importations dans la Communauté à l'égard des pays tiers;*
- *l'établissement graduel d'une procédure commune de gestion des contingents quantitatifs à l'importation dans la Communauté;*
- *une procédure spéciale pour l'importation de certains produits de certains pays tiers.*

Avec la politique tarifaire commune qui existe depuis des années (p.e. Dillon Round, Kennedy Round), ainsi que le règlement antidumping approuvé par le Conseil en avril 1968, ces trois règlements couvrent la presque totalité du régime à l'importation dans la Communauté. [ils] donnent dès maintenant à la Communauté la possibilité de poursuivre une politique commerciale libérale, telle qu'elle est prévue à l'article 110 du Traité, tout en assurant les garanties nécessaires pour une protection efficace en cas de menaces de désorganisation des marchés.

- a) *Liste commune de libération Le règlement prévoit la consolidation de l'uniformisation atteinte en ce qui concerne l'état de libération des États membres ainsi que la possibilité d'un élargissement de cette consolidation et d'un retrait éventuel en cas de perturbation des marchés. [...]*
- b) *Procédure commune de gestion des contingents à l'importation Ce règlement établit des règles communes pour la gestion des contingents et des procédures pour la répartition des contingents décidés. Il permet donc la mise en œuvre des décisions relatives à la protection de la Communauté ayant pour objet la création des*

228. MILWARD, *The European rescue of the nation-state*.

229. WOLL, « Leading the dance ? »

230. Non-Tariff Barriers, comme l'antidumping ou l'anti-subsvention.

231. Coppolaro, *The Making of a World Trading Power*, p. 28.

contingents quantitatifs communautaires par le Conseil, soit de façon autonome, soit par une négociation communautaire. [...]

- c) Procédure spéciale Ce règlement constitue en quelque sorte un élément dynamique de politique commerciale. En effet, les produits qui, dès le départ, ne peuvent être ni libérés ni contingentés dans toute la Communauté font d'abord l'objet de la surveillance prévue dans le règlement et, selon l'expérience acquise, peuvent ou bien finalement être libérés ou bien mis contingentement. Outre ces alternatives, en ce qui concerne le commerce des produits déterminés, il reste la possibilité de conclure des arrangements avec les pays tiers intéressés, notamment quant aux prix à respecter ou aux quantités à exporter. [...]^a*

a. PORTE-PAROLE DE LA COMMISSION. Note d'information : politique commerciale commune. Archive du Conseil CM2 1968/769.1. Bruxelles, décembre 1968, p. 331-332.

Dans ce communiqué, le seul outil de défense commerciale que la Commission pilotait vraiment, à savoir l'antidumping, n'avait aucune utilité pratique, faute de personnel compétent. La DG Relex n'avait pas de département antidumping, ou plutôt, seul un fonctionnaire y avait été affecté. De plus, comme aucun pays membre n'avait été un usager intensif de l'instrument, aucun personnel n'avait été détaché pour assister ce fonctionnaire. Autrement dit, la CEE avait voté un règlement « dans le vide » : sans personnel pour le mettre en œuvre, sans expérience dans la matière, sans volonté évidente de l'utiliser.

En même temps, la création d'un instrument de défense commerciale presque entièrement géré par la Commission constituait déjà un « coup »²³², puisqu'elle allait à l'encontre des intérêts que les États membres exprimèrent pendant les travaux préparatoires du règlement antidumping. La DG Relex réussit son coup en deux temps. En 1963, à Bruxelles, elle convainquit les États membres de l'utilité d'une réglementation antidumping européenne pour répliquer à de récentes sanctions américaines contre les produits européens. Puis, en 1965 et 1966, à Genève, elle s'allia au Japon et au Royaume-Uni pour forcer les négociateurs américains à adopter un nouveau code antidumping contraignant pour tous les États parties au GATT. Grâce à ces deux succès, elle se trouvait en position de force pour imposer ses préférences aux États membres en 1967, lorsqu'il fallut ratifier l'accord antidumping du GATT. À Bruxelles, le Conseil venait de passer quatre ans à se battre autour de questions procédurales, sans pour autant réussir à toutes les résoudre. Comme la ratification de l'accord du GATT approchait, les États membres se résolurent à voter la dernière version avancée par la Commission. Ce procédé aboutit à un compromis rempli d'« ambiguïtés constructives »^{233 234}.

NOTE 1 – Le « coup » : des alliances matrimoniales dans le Béarn aux négociations diplomatiques à Genève

La notion de coup ici utilisée a d'abord été repérée dans un article de Pierre LASCUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS. Ces auteurs ne la détaillent pas, mais l'utilisent pour montrer que plusieurs travaux de Pierre BOURDIEU sur le champ juridique s'inspirent directement de sa théorie de la pratique^a.

BOURDIEU, de son côté, ne met pas la notion au centre de ses articles théoriques sur le droit^b. Ainsi, dans « Droit et passe-droit », il indique uniquement en note de bas de page que l'arène juridique peut être assimilée à un jeu où l'on prend et on donne des coups^c. En revanche, il développe clairement cette notion dans *Le sens pratique*, lorsqu'il l'utilise pour expliquer les stratégies d'alliance matrimoniale dans le Béarn. Son argument est alors que les décisions de mariage dans le Béarn relèvent généralement d'une stratégie réfléchie de maximisation de gains. Elles se conçoivent donc comme des « jeux », dans lesquels il faut « utiliser ses cartes » au mieux afin de réaliser les meilleurs « coups » possibles :

Si l'on admet que le mariage de chacun des enfants représente pour une famille l'équivalent d'un coup dans

232. LASCUMES et LE BOURHIS, « Des "passe-droits" aux passes du droit », p. 59.

233. JEGEN et MÉRAND, « Constructive ambiguity ».

234. Je détaille plus avant dans la section 4.2.1 du chapitre 4 comment j'utilise la notion d'ambiguïtés constructives dans cette thèse. Ce report s'explique par la plus grande importance du terme pour les développements de cet avant-dernier chapitre. Ici, les ambiguïtés résultent des processus de décision, mais ne les expliquent pas. Dans le chapitre 4, les ouvertures interprétatives de la réglementation antidumping prennent un rôle central dans les luttes de pouvoir organisées autour de l'instrument. Leur présence explique alors le fonctionnement des processus.

une partie de cartes, on voit que la valeur de ce coup (mesurée selon les critères du système) dépend de la qualité du jeu, au double sens, c'est-à-dire de la donne comme ensemble des cartes reçues, dont la force est définie par les règles du jeu, et de la manière, plus ou moins habile, d'utiliser ces cartes.^d

Le chapitre actuel propose aussi une analyse stratégique des négociations, ce qui justifie la réutilisation du terme « coup ». Il cherche d'abord à analyser aussi clairement que possible la donne dont la DG Relex disposait et les règles du jeu qu'elle avait été invitée à jouer. Il montre ensuite comment cette DG a joué ses atouts de sorte à tirer le meilleur parti des circonstances.

a. LASCOUMES et LE BOURHIS, « Des "passe-droits" aux passes du droit », p. 59.

b. BOURDIEU, « La force du droit » ; BOURDIEU, « Droit et passe-droit ».

c. BOURDIEU, « Droit et passe-droit », p. 88.

d. BOURDIEU, *Le sens pratique*, p. 250.

Pour décrire les étapes des « coups » réalisés par la DG Relex, je prends au mot les préoccupations exprimées par les délégations nationales et différents services de la Commission pendant les travaux préparatoires. Je cartographie ainsi leurs hésitations et changements de positions. Un résumé de ces revirements se trouve dans le tableau 2 affiché en page 47. Cette mise à plat comporte un angle mort. Elle tend à réifier les intérêts nationaux. Ces derniers sont uniquement abordés par les traces qu'ils ont laissé dans les comptes-rendus des travaux préparatoires conservés par la Commission ou le Conseil. Un travail de dé-ou re-construction de ces intérêts aurait dû inclure une analyse fine des débats internes à chaque pays.

Cette limite s'explique par l'architecture de la présente thèse. Le déblayage ici réalisé éclaire les ouvertures et fermetures du compromis final contenu dans le règlement de 1968. Ce résultat nourrit les chapitres suivants, où je défends que les fonctionnaires du service antidumping de la Commission durent faire preuve d'inventivité pour mettre en œuvre leur règlement. L'argument sera d'autant plus compréhensible que les tensions du règlement de 1968 auront déjà été identifiées.

Ce chapitre se structure à travers trois grands moments. La section 2.1 concerne les années 1962 et 1963. Elle montre comment la Commission réussit à convaincre les États membres de l'utilité d'une défense commerciale commune. La section 2.2 aborde le premier projet de règlement proposé par la Commission au Conseil en novembre 1963. Elle remarque que la Commission ne réussit pas à harmoniser par le haut les préférences des États membres. La section 2.3 se penche sur le deuxième projet de défense commerciale, qui fut proposé en 1965, et finit par être voté en 1968. Elle explique comment la DG Relex réussit à imposer ses préférences aux États membres.

TABLEAU 2 – Glissements entre le projet initial de règlement antidumping et le règlement voté en 1968

Texte	Projet de 1963	Règlement final de 1968
Articles du GATT	Articles VI <i>et</i> XIX	Article VI seulement
Amplitude des instruments	Vise toute pratique « anormale »	Vise le dumping de prix et les subventions
Effet normatif	Exportation des standards de la CEE	Acceptation des différences réglementaires
Procédure favorisée	Consultation des États membres	Enquête de la Commission
Principal soutien	France	Allemagne
Principal opposant	Italie	Aucun

2.1 Négociations au GATT : un premier coup réussi par la Commission

2.1.1 Les États-Unis veulent ramener la CEE dans leur giron

Afin de comprendre le cadre géopolitique dans lequel la Commission négocia le premier règlement antidumping européen, il est utile de repartir des origines du *Kennedy Round*. En effet, ce fut grâce à ces négociations au GATT que la Commission réussit à justifier l'introduction d'un nouveau règlement.

En juin 1961, le Royaume-Uni annonça sa volonté d'intégrer la CEE. Cette annonce inquiéta Howard Petersen, l'assistant du président John Fitzgerald Kennedy pour le commerce international. Dans un rapport au président, Petersen insista sur les conséquences géopolitiques de l'intégration européenne. À ses yeux, l'OCDE ne suffisait plus à « la construction de contacts économiques et sociaux plus étroits avec la Communauté économique européenne »²³⁵. Petersen voulait en particulier s'assurer que la montée en puissance de la CEE ne nuise pas à l'hégémonie américaine à l'intérieur du « monde libre ». Le risque de schisme venait d'augmenter avec l'intégration du Royaume-Uni, parce que ce pays aurait pu entraîner une partie du *Commonwealth* dans son rapprochement avec le continent :

*Once the UK has joined the European Economic Community, the industrialised world will be dominated by two major markets –the enlarged Community and the US. The basic issue is whether the tremendous economic potential of a unified Europe will be used in concert with the resources of the United States and other advanced western countries towards common economic, political and security aims; or whether, despite the desires and intentions on both sides of the Atlantic, the newly created preferential trading area will draw the enlarged EEC and its overseas associates into a separate political and economic force.*²³⁶

Afin de ramener la CEE, ainsi que ses ex-colonies et ses outremer, dans le giron américain, Petersen proposa à Kennedy d'ouvrir substantiellement les frontières américaines aux exportations européennes. À cette fin, il fallait aussi tôt que possible demander au Congrès américain son accord pour lancer un nouveau cycle de négociation dans le cadre du GATT. Pour Petersen, la méthode des *peril points* utilisée pendant le Dillon Round, qui était en train de se terminer, s'était révélée inefficace pour négocier avec la CEE.²³⁷ Cette méthode fixait secteur par secteur une limite basse aux concessions tarifaires américaines. Elle empêchait de négocier un accord de l'ampleur envisagée par Petersen.

La proposition de Petersen rencontra vite l'opposition du sous-secrétaire d'État de Kennedy, Georges Ball. L'avocat connaissait bien les pays européens. Il fut un des experts que Jean Monnet mobilisa pour mettre en place son plan de modernisation de l'économie française,²³⁸ ainsi qu'un des fondateurs du droit de la concurrence allemand.²³⁹ Fort de son expérience transatlantique, Ball milita pour une politique plus attentiste. Il ne contesta pas le fond de l'argument de Petersen, centré sur les effets géoéconomiques de la construction du marché commun. Par exemple, il reconnut l'intérêt pour les États-Unis d'accorder leur politique agricole avec celle européenne.²⁴⁰ Comme il le notait, l'industrialisation de l'agriculture française avait porté ses fruits, et la nouvelle surcapacité européenne menaçait d'inonder les marchés mondiaux et de déprimer les prix.

Toutefois, même s'il était convaincu des potentiels bienfaits d'un nouvel accord avec les européens, Ball consi-

235. Howard PETERSEN. *Memorandum for the President. Foreign Trade Legislation for 1962*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 22 novembre 1961, p. 18-30. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-005>, ici p. 19.

236. *Ibid.*, pp. 18-19.

237. *Ibid.*, p. 26.

238. Marie-Laure DJELIC. « Social networks and country-to-country transfer. Dense and weak ties in the diffusion of knowledge ». In : *Socio-economic review* 2.3 (2004), p. 341-370, ici p. 13.

239. Brigitte LEUCHT. « Transatlantic policy networks in the creation of the first European anti-trust Law. Mediating between American anti-trust and German *ordo-liberalism* ». In : *The history of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity, 1950-1972*. Sous la dir. de Wolfram KAISER et al. Londres : Routledge, 2009, p. 56-73, ici p. 22.

240. Georges BALL. *Memorandum for the President*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 24 octobre 1961, p. 3-17. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-005>, ici p. 4.

dérait que le public américain n'était pas prêt à accepter une nouvelle vague de concessions tarifaires.²⁴¹ Selon lui, un débat au Congrès ne ferait qu'étaler les dissensions existantes au grand jour, ce qui affaiblirait les négociateurs américains au GATT. Ball recommanda donc de temporiser, et d'attendre les résultats des négociations du Royaume-Uni avec la CEE avant de lancer un nouveau cycle de négociations.

Peu après ces deux prises de position, un troisième intervenant fit parvenir un nouveau mémo au président. Seymour Harris, un professeur d'économie à Harvard, s'opposait frontalement au libéralisme défendu par Petersen et Ball. Selon lui, les États-Unis étaient en position de faiblesse face à la CEE. Les pays de la CEE allaient disposer d'une position de négociation beaucoup forte que lorsqu'ils étaient isolés. Pour Harris, cela signifiait qu'il fallait reconsidérer la position libérale de Ball :

On grounds of economics and in support of our security much is to be said for liberalisation of trade policy. Moreover, in view of the expansion of the Common Market and probably its future growth, the policies of liberalisation hitherto used are not particularly appropriate for the present situation. Clearly the western European countries will be in a much stronger bargaining position than they have been before, and it will be necessary to deal with them as a group.

But it is important to stress the point that what might be first-class economics is not necessarily the wisest political policy. Economists can sometimes be misleading here because they tend to concentrate on the economics of the problem and leave out of account relevant political and institutional factors²⁴²

Harris considérait que les États-Unis n'étaient pas en mesure de proposer des concessions qui satisfieraient les européens. L'économiste insista donc plutôt sur des mesures de politique interne (gel des salaires, changements fiscaux) pour compenser la perte de compétitivité américaine. D'après lui, les mesures proposées par Ball et Petersen ne pouvaient aboutir qu'à la disparition pure et simple de nombreuses industries américaines, ce qu'il refusait :

I refuse to go along with the doctrinaire free trader who sees no serious problem in a trade policy that destroys the weak or accelerate their disappearance.²⁴³

En dépit des objections de fond de Harris et de la demande de temporisation de Ball, Kennedy suivit la proposition de Petersen. Les États-Unis adoptèrent en 1962 le *Trade Expansion Act*. Cette décision du Congrès donna au président de larges pouvoirs pour négocier de fortes baisses des droits de douane avec la CEE. Elle contenait aussi plusieurs mesures de soutien à l'industrie américaine. Ces dernières permettaient de répondre aux critiques qui, comme Harris, craignaient que le résultat des négociations soit calamiteux pour l'industrie américaine.²⁴⁴

Le *Trade Expansion Act* ouvrit la voie au cycle de négociations Kennedy. D'après des calculs récents de l'OMC, ce tour de négociations aboutit à une réduction tarifaire moyenne d'environ 38%²⁴⁵.

2.1.2 Harmoniser les politiques commerciales nationales : par le haut ou par le bas ?

Si la Commission saisit l'occasion du *Kennedy Round* pour essayer de mettre en place une politique de défense commerciale commune, c'était parce qu'il lui était difficile d'accorder les violons des États membres. La Commission essaya bien dès le début 1963 de rassembler des experts délégués par les États membres pour savoir comment harmoniser les législations nationales.²⁴⁶ Cependant, ces négociations préliminaires n'avaient pas réussi. Il n'y avait là rien de surprenant. Les cadres réglementaires qui organisaient la défense commerciale au niveau national divergeaient fortement d'un pays à l'autre. Par exemple, en Belgique, l'article VI du GATT n'avait pas été transcrit en droit

241. Ibid., 14-15.

242. Seymour Harris. *Memorandum on Trade Policy*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 4th December 1961, pp. 2-9. URL: https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-006_2-3.

243. Ibid., p. 9.

244. Nancy BALFOUR. « President Kennedy's programme for expanding trade ». In : *The world today* 18.3 (1962), p. 95-102, ici p. 96.

245. OMC. *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?* 2007. DOI : 10.30875/71b3a61d-en, p. 207.

246. DG COMP. *Compte-rendu du Groupe central des Experts de la Politique commerciale*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 7 juin 1963, p. 208-218 ; COMITÉ DE LA POLITIQUE COMMERCIALE. *Procédure interne en vue de l'harmonisation des mesures de défense commerciale des États membres de la CEE*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 13 mars 1963, p. 223-230.

national. L'« intérêt national » y suffisait pour justifier des mesures de restriction aux importations. Inversement, en Italie, la définition du dumping contenue dans l'article VI avait été entièrement traduite et intégrée dans le droit national.²⁴⁷ De telles disparités réglementaires empêchaient la Commission de simplement agréger les législations nationales. Il lui fallait plutôt choisir un modèle à l'exclusion des autres.

Les États membres avaient d'autant moins intérêt à unifier leurs défenses commerciales que le traité de Rome ne les y obligeait pas. En matière de politique commerciale, le traité de Rome exigeait qu'un tarif douanier commun soit créé. Il demandait aussi l'abrogation des quotas à l'importation entre les pays membres de la CEE. Il prévoyait enfin que l'antidumping serait une politique communautaire. Seulement, il ne forçait pas les États membres à mettre en place un outil antidumping efficace. À travers son article 115, il leur permettait aussi de prendre des mesures de sauvegarde nationales. Dans ce cadre, les États membres pouvaient très bien se contenter d'un outil antidumping *a minima* pour privilégier à la place l'usage de l'article 115. C'était d'ailleurs la dynamique en cours au moment du *Kennedy round*.

L'article 115 permettait aux États membres de lutter contre le « détournement de trafic ». Pour expliquer la notion, prenons le cas d'une procédure déclenchée en juillet 1963 par Bonn contre les importations d'aluminium en provenance du Benelux.²⁴⁸ L'Allemagne de l'Ouest exerçait, avant 1963, un contrôle sur les importations d'aluminium provenant du « bloc oriental », c'est-à-dire originaires des pays communistes situés à l'Est de l'Europe. Pour contrôler les quantités d'aluminium entrantes, Bonn forçait les exportateurs communistes à demander une autorisation individuelle d'importation. Pendant l'année 1962, la procédure allemande avait été contournée par des exportateurs soviétiques. Leur marchandise était passée par les ports belges et néerlandais, puis avait été réimportée en Allemagne sans contrôles ou droits de douane supplémentaires.

L'Allemagne avait demandé aux pays du Benelux d'augmenter leurs droits de douane sur l'aluminium pour éviter ce détournement de trafic. Mais ces derniers n'avaient aucun intérêt à le faire. Cela aurait augmenté le prix des matières premières pour leurs industries transformatrices. Cela aurait aussi renforcé la position de négociation des producteurs allemands d'aluminium au détriment des entreprises du Benelux. Dans ce conflit entre pays de la CEE, l'Allemagne se trouvait soutenue par la France et l'Italie, puisque les trois pays avaient une structure industrielle similaire dans ce secteur. C'est pourquoi l'Allemagne décida en 1963 de lancer une procédure « article 115 » contre l'aluminium importé via le Benelux.

Du point de vue de la Commission, cette gestion unilatérale des importations retardait l'avènement d'un vrai marché commun. Chaque nouvelle mesure de sauvegarde basée sur l'article 115 était une limitation de plus à la libre circulation des marchandises dans la CEE. Or, le cas de l'aluminium soviétique était loin d'être exceptionnel. Courant 1965, la Commission recensait au total 71 mesures de sauvegarde entre les pays membres de la CEE.²⁴⁹ L'Italie en était la principale usagère.

La multiplication des procédures article 115 révélait une lacune dans le processus d'intégration européenne. Les politiques commerciales des États étaient intimement liées à leurs politiques industrielles, et ces dernières divergeaient fortement. Il aurait donc fallu harmoniser les deux politiques en même temps. Mais, pendant les années 1960, la politique industrielle commune se limitait au charbon et à l'acier. Son extension à d'autres domaines restait largement à l'état d'ébauche.²⁵⁰ Il y eut bien quelques tentatives d'extension, mais elles se heurtèrent au projet

247. DG MARCHÉ. *Anti-dumping und ausgleichszollrecht der EWG-Länder und einiger Drittländer*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 27 novembre 1963, p. 42-139, ici p. 50, 55.

248. REPRÉSENTATION PERMANENTE DE L'ALLEMAGNE. *Antrag auf Inanspruchnahme des Art. 115 Abs. 2 durch die Bundesrepublik Deutschland zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe für Aluminiumhalbzeug mit Ursprung in den Beneluxländern*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. Bruxelles, 5 juin 1963, p. 470-478; REPRÉSENTATION PERMANENTE DE L'ALLEMAGNE. *Recours de la République fédérale d'Allemagne à l'article 115 pour les demi-produits en aluminium en provenance du Bénélux*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. Bruxelles, 25 juillet 1963, p. 447-454.

249. COMMISSION. *Liste des mesures de sauvegarde aux termes de l'article 115 alinéa 2 en vigueur, de durée illimitée*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 5 juin 1963, p. 250-262.

250. John PINDER. « Positive integration and negative integration. Some problems of economic union in the EEC ». In : *The world today* 24.3

ordolibéral d'une Europe de la concurrence.²⁵¹

Cet état de la Communauté au début des années 1960 explique pourquoi la Commission saisit rapidement l'occasion du cycle Kennedy au GATT. Il n'était pas du tout évident qu'une défense commerciale commune puisse émerger naturellement à partir des politiques nationales. En revanche, on pouvait espérer que, face aux États-Unis, les États membres développent plus facilement un intérêt commun.

2.1.3 Le règlement sur les pratiques anormales comme réponse à l'interventionnisme américain

Dès après le vote en 1962 par le Congrès du *Trade Expansion Act*, la DG Relex et la DG Comp²⁵² étudièrent en détail les méthodes et moyens de l'interventionnisme étatique aux États-Unis. Leurs services relevèrent la présence dans la loi en question de nombreuses mesures de soutien aux industries domestiques via des crédits et des subventions. Ceux-ci étaient censés mitiger les dégâts potentiels pour l'industrie américaine d'un affaiblissement de la protection douanière.

Outre ces mesures de soutien intégrées au *Trade Expansion Act*, les mêmes services notèrent aussi que le *Buy American Act* était très défavorable aux entreprises européennes. Ce texte accordait une préférence aux entreprises américaines pour l'obtention des marchés publics américains :

*Au total, il existe aux États-Unis une situation juridique qui permet aux autorités de poursuivre au moyen d'une politique appropriée en matière de marchés publics des objectifs généraux de politique économique, et notamment de politique commerciale extérieure. Les milieux économiques et scientifiques des États-Unis mettent parfois avec insistance l'accent sur le fait que le Buy American Act ainsi que les autres dispositions relatives à cette matière ne sont guère conciliables avec une politique douanière et commerciale libérale, ce qui ne permet toutefois pas de conclure que le système se relâchera bientôt.*²⁵³

Enfin, concernant l'antidumping plus spécifiquement, la Commission et l'Allemagne remarquèrent que le *Treasury* américain avait ouvert une enquête anti-dumping contre les producteurs ouest-allemands de fil machine en acier. L'administration américaine considérait que les Européens vendaient leurs produits à des prix trop bas pour être justes. Inversement, les Européens considéraient que l'ouverture par les États-Unis de cette enquête portait préjudice à leur industrie, puisque les acheteurs américains se détournaient d'importations qui pourraient bientôt être fortement taxées. Ils voulaient donc s'assurer que le procédé n'annonçait pas la couleur de la politique américaine pour les années à venir. C'est pourquoi des représentants de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ainsi que de ses pays membres se réunirent avec des diplomates américains à Paris dans les bureaux de l'OCDE début 1963. À l'issue de cette réunion, il paraissait tout à fait plausible à Helmuth Cammann, le chef du bureau de liaison de la CECA à l'OCDE, que les Américains puissent donner d'une main ce qu'ils comptaient en fait récupérer de l'autre :

*Pendant la discussion, j'ai fait remarquer qu'il serait regrettable que les efforts de réduction tarifaire dans le cadre du Trade Expansion Act soient hypothéqués par de nouvelles plaintes et mesures antidumping, ou que les résultats de ces efforts soient ultérieurement annulés par de telles mesures. Concrètement, j'ai demandé à la partie américaine si elle prévoyait d'adapter sa loi anti-dumping aux circonstances actuelles, ou d'aligner ses buts sur ceux du Trade Expansion Act. La réponse fut négative.*²⁵⁴

Suite à cet échec, le ministre allemand aux affaires économiques, Ludwig Erhard, avait personnellement enjoint les diplomates américains à Genève et le secrétaire d'État de Kennedy de mettre fin aux enquêtes contre ses indus-

(1968), p. 88-110, ici p. 103.

251. Laurent WARLOUZET. « Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire. La naissance d'une opposition au sein de la CEE dans les années 1960 ». In : *Histoire, économie & société* 27.1 (2008), p. 47-61.

252. À l'époque, la DG Comp s'appelait la DGIV.

253. Jean DIEU. *Trade Expansion Act de 1962 (« Plan Kennedy »)*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 15 juin 1962, p. 495-504, ici p. 502.

254. Helmuth CAMMANN. *Anti-Dumping Verfahren der Vereinigten Staaten gegen Importe von Stahlprodukten aus einigen Ländern der Gemeinschaft*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 22 janvier 1963, p. 457-462, 5, original en allemand.

tries. Erhard liait aussi le maintien de sa position libérale pendant les négociations à venir à l'arrêt des investigations antidumping américaines :

*Because of the embargo decision of NATO, about which you know, the German steel industry has lost large orders for steel pipes for export to the Soviet Union. Moreover, its exports to the US are threatened by antidumping investigations which are in progress in your country with respect to German deliveries of steel pipes and rods. The German steel industry, which has an important position in our economy, is not happy about my liberal trade policy with respect to third countries, when those countries do not behave in a similar way.*²⁵⁵

Erhard n'eut pas plus de succès que Cammann. Ces signaux négatifs légitimaient une position régulièrement défendue par la Commission, qui était de justifier l'utilisation d'outils de défense commerciale par l'existence de forts déséquilibres au niveau mondial. En témoigne par exemple l'extrait suivant d'une note de la direction générale des affaires financières. Cette note s'appuyait sur un rapport récent du Commissaire belge Paul-Henri Spaak pour analyser les potentielles lignes de tension des négociations avec les Américains :

*Dans cet ordre d'idées, il convient de remarquer que les droits de douane ou autres obstacles aux échanges peuvent ne pas jouer seulement un rôle protectionniste ; ils peuvent également avoir une fonction compensatrice. En effet, ces « obstacles aux échanges » peuvent compenser les distorsions provenant d'enfreintes à une saine concurrence internationale et qui mettent en danger des productions économiques saines.*²⁵⁶

C'est donc suite à une série d'échecs diplomatiques que la Commission commença dès le début de l'année 1963 à rédiger un projet de règlement sur les « pratiques anormales ».²⁵⁷ Ces pratiques anormales incluaient en particulier le dumping de prix. Dans ce domaine, la CEE et ses pays membres avaient un atout à jouer. Les pratiques antidumping européennes étaient inattaquables parce qu'inexistantes, comme le montre l'encart suivant.

EXTRAIT 3 – Note interne à la DG Comp sur les problèmes posés par la défense commerciale américaine

1. Intérêt du problème

a) *Les législations des États membres de la CEE en la matière sont en tous points conformes aux dispositions des §§ 2 à 6 de l'art. VI du GATT.*

Par contre, il est manifeste que la législation américaine (art. 303 de la Loi de 1930 sur le Tarif des Douanes –voir annexe) s'écarte sur 2 points importants des règles internationales :

– *elle donne la possibilité de percevoir un droit compensateur même dans le cas où une subvention à la production ou à l'exportation est versée par une personne privée, un syndicat de producteurs, une association ou un cartel.*

[...]

– *elle donne la possibilité de percevoir un droit compensateur même en l'absence d'un préjudice important pour l'industrie américaine.*

b) *Aucune difficulté spéciale ne s'est encore présentée dans des cas concrets au détriment d'entreprises de la CEE. La procédure suivie au cours du déroulement des enquêtes ne soulève d'ailleurs pas les objections que l'on peut faire en ce qui concerne les droits antidumping. En effet :*

– *l'ouverture de l'enquête n'a pas d'effet suspensif sur l'évaluation des marchandises en cause,*

– *les droits compensateurs ne peuvent être perçus rétroactivement*

– *les droits compensateurs ne peuvent être instaurés que sur des marchandises déjà soumises à un droit d'entrée.*

255. Ludwig Erhard. *Telegram from Bonn to Secretary of State*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-012. 10th June 1963, pp. 9-10. URL: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-012>.

256. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES. *Contribution de la Direction Générale II au programme d'étude des propositions Kennedy*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 2 octobre 1962, p. 387-396, ici p. 388.

257. COMITÉ DE LA POLITIQUE COMMERCIALE, *Procédure interne en vue de l'harmonisation des mesures de défense commerciale des États membres de la CEE*.

...

2. Possibilités de négociation

Les raisons indiquées sub 1 (a) ci-dessus montrent qu'il s'agit d'un problème à discuter uniquement avec les USA.

Il semble qu'il s'agisse d'un « bon » problème à retenir parce que d'une part, il est impossible de formuler des critiques contre les législations des États membres, et d'autre part, il est possible de contester les principes mêmes de la loi américaine.

Plusieurs possibilités se présentent :

- soit réserver le problème seulement pour des discussions au sujet des produits agricoles
- soit le tenir en réserve comme « monnaie d'échange », si la Communauté était amenée à devoir céder du terrain dans un autre domaine
- soit poser le problème sur le plan des principes (éventuellement le faire attaquer pour « inconstitutionnalité » ?)^a

Cette note montre l'état de la réflexion à l'intérieur de la DGIV (aujourd'hui la DG Comp) au début du *Kennedy round*. À l'été 1963, les fonctionnaires européens ne savaient pas encore exactement ce qu'ils voulaient négocier, ni comment y arriver. Cette incertitude se remarque dans l'utilisation du modalisateur « Il semble que », ainsi que dans la présentation d'un choix entre plusieurs options.

Les fonctionnaires envisagèrent d'abord de subordonner la question de la défense commerciale à celle agricole parce que la PAC était au sommet de l'agenda. Les négociations afférentes à la PAC ont été étudiées par COPPOLARO^b. Ses résultats ont été abordés dans la section 1.1.2 du chapitre précédent.

La deuxième option suggérée par les fonctionnaires de la DG Comp était de ne pas attaquer frontalement la défense commerciale américaine mais d'obtenir en échange des concessions dans un autre domaine. Cette option ne fut pas retenue, au sens où la DG Relex attaqua de front, et de concert avec d'autres membres du GATT, les problèmes posés par les procédures de défense commerciale américaines.

In fine, c'est la troisième option qui fut choisie. La DG Relex attaqua les Américains « sur le plan des principes » afin de réduire la marge de discrétion de leur défense commerciale nationale.

a. DG COMP. *Problème de la perception des droits compensateurs*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 18 juillet 1963, p. 416-418.

b. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*.

Si les États membres de la CEE n'avaient presque jamais mis en œuvre leurs législations antidumping nationales, contrairement aux États-Unis, c'était parce qu'ils préféraient limiter les quantités maximales de produits importés plutôt que réguler les prix de ces derniers.²⁵⁸ Autrement dit, ils privilégiaient les quotas à l'antidumping. L'absence de mise de œuvre européenne étant tout à fait légale, elle pouvait facilement être opposée à l'illégalité des pratiques américaines. C'est ce que les fonctionnaires de la DG Relex et de la DG Comp ne manquèrent pas de remarquer, comme le montre la note ci-dessus.

Il était possible pour la DG Relex de s'appuyer sur l'asymétrie entre la complexité des pratiques américaines et l'inexistence des pratiques européennes pour défendre ses propres intérêts. Mais il était difficile pour la DG Relex d'harmoniser les politiques commerciales nationales de manière consensuelle. D'une part, les États membres semblaient s'y refuser à cause de leurs politiques industrielles propres. D'autre part, les réglementations nationales étaient trop divergentes pour être simplement agrégées ensemble. Face à ce problème, la DG Relex choisit de positionner la politique de défense qu'elle préférait comme une réponse à l'interventionnisme américain. La Commission proposait aux États membres un adversaire commun :

*La Commission a estimé que, eu égard aux négociations imminentes dans le cadre du GATT, c'est une question d'auto-défense pour la Communauté de disposer au moins des instruments de protection correspondant à ceux de son principal interlocuteur dans ces négociations.*²⁵⁹

La tactique avait été d'abord poussée à l'intérieur de la Commission par la DG Relex par Wolfgang Ernst :

258. HANS GERHARD. « Tariffs and trade in the common market ». In : *Law & contemporary problems* 26.3 (1961), p. 539-558, ici p. 558.

259. COMMISSION. *Explications supplémentaires des services de la Commission*. Archive du Conseil CM2 1964/945. 8 avril 1964, p. 121-128, ici p. 126.

Le Représentant de la Direction Générale I (M. Ernst) commente le projet de règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers. Il souligne notamment que l'adoption de ce règlement donnerait à la Communauté des moyens de défense commerciale correspondant à ceux que confère le Trade Expansion Act au Président des États-Unis.

Il fait toutefois observer que les experts des États membres ont exprimé des réserves de caractère général à l'encontre d'un tel projet. Il estime que la Commission devrait néanmoins soumettre ce projet au Conseil afin qu'on ne puisse lui reprocher, plus tard, son inaction dans le domaine.

*M. le Chef de Cabinet Albrecht exprime sa satisfaction au sujet de cette initiative. Il considère cependant que la procédure envisagée devrait être modifiée en ce sens que la possibilité devait être laissée en tout cas aux États membres de prendre eux-mêmes des mesures de défense commerciale jusqu'à la mise en place de mesures communautaires.*²⁶⁰

À ce moment, Ernst Albrecht travaillait comme chef de cabinet pour Hans van der Groeben, le Commissaire à la Concurrence. Dans cette réunion, il faisait remarquer au représentant de la DG Relex, Ernst, que sa stratégie était risquée, elle allait prévisiblement se heurter aux réticences des États membres. La remarque lui avait déjà été faite quelques semaines plus tôt :

*La première rédaction a été discutée au cours de deux réunions avec les experts nationaux –d'ailleurs en présence de fonctionnaires de la DG IV –sans trouver un accueil favorable de la part des États membres. M. Ernst (NdA : en charge du dossier pour la DG Relex), de son côté, en a tiré la conclusion un peu paradoxale de présenter maintenant un document encore plus ambitieux dont il reconnaît lui-même qu'il n'a pratiquement pas de chance réelle d'une acceptation par les États membres. Au sujet de la procédure, on peut donc se demander si la tactique choisie par M. Ernst est la meilleure.*²⁶¹

La stratégie du représentant de la DG Relex, Ernst, qui était aussi celle de son collègue en charge de la défense commerciale, Peter Friedrich Klein, fut tout de même acceptée. Quatre ans plus tard, au printemps 1968, ce choix se révéla bel et bien efficace pour accélérer le vote du compromis final.

2.1.4 La DG Relex opte pour la construction européenne contre le libéralisme atlantiste

Pour éclairer la décision d'Ernst et de Klein, il est utile de la comprendre comme un choix entre la construction de la CEE et celle d'une zone de libre-échange transatlantique défendue par l'Organisation du traité atlantique nord (OTAN). La CEE était, pendant ses premières années, une organisation internationale parmi d'autres, et en concurrence avec ses alternatives, comme l'OTAN ou l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Le choix d'une défense commerciale européenne se lit comme un rejet de l'option atlantiste au profit d'un renforcement du marché commun. Sans une telle défense, le potentiel marché commun risquait de se fragmenter progressivement sous les coups de boutoirs des mesures de sauvegarde nationales. Un tel marché aurait plus ressemblé à une zone de libre-échange étendue jusqu'aux États-Unis qu'au marché unique européen que l'on connaît aujourd'hui. La CEE aurait pu progressivement s'effacer derrière l'OECE. Cette dernière aurait pu se concentrer sur l'Europe occidentale au lieu d'intégrer le Japon.

Dans les travaux portant sur la construction européenne, ce thème de la concurrence entre organisations internationales n'a été étudié de manière approfondie que dans le cas de l'OTAN²⁶². Il se trouve au cœur du récit de la

260. COMITÉ DE LA POLITIQUE COMMERCIALE. *Compte-rendu sommaire. 23ème réunion du 15 juillet 1963.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 24 juillet 1963, p. 183-190, ici p. 186.

261. Armand SACLÉ. *Note pour Messieurs les directeurs Schumacher et Dieu.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 10 juillet 1963, p. 193-194.

262. Ce thème est en particulier ignoré dans l'étude de GOLDSTEIN et al. sur les bénéfices du GATT. Cette étude montre que l'organisation a eu des résultats positifs pour la majorité de ses pays membres, et négatifs pour les autres, sans noter une seule fois que la démarcation qu'elle soulève correspond largement au clivage Est-Ouest entretenu par l'OTAN. Pourtant, il a déjà été montré que l'administration Truman voyait le GATT comme un rempart contre le communisme. Voir : (Judith GOLDSTEIN et al. « Institutions in international relations. Understanding the effects of the GATT and the WTO on world trade ». In : *International organization* 61.1 [2007], p. 37-67 ; Francine MCKENZIE. « GATT and the cold war. Accession debates, institutional development, and the Western alliance, 1947-1959 ». In : *Journal of cold war studies* 10.3 [2008], p. 78-109)

Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) proposé par Maya JEGEN et Frédéric MÉRAND²⁶³. En revanche, dans le cas de la politique commerciale, MEUNIER le considère secondaire. Dans son travail sur le *Kennedy round*, elle avance que l'alternative entre l'option transatlantique et celle européenne ne constituait qu'un facteur secondaire. Elle note que le président Kennedy menaçait, au début des négociations au GATT, de retirer les troupes américaines de l'Europe occidentale si les fermiers américains n'obtenaient pas d'accès au marché européen²⁶⁴. Mais elle note aussi que les Américains, en se retirant, auraient surtout libéré la place pour un leadership militaire français. Cela lui permet d'expliquer pourquoi les Américains ne donnèrent pas suite à leur menace, et de conclure que les enjeux sécuritaires furent secondaires dans les résultats du *Kennedy round*. Quelques années plus tard, elle réaffirma la même chose dans un article portant sur le rapport des Européens à la globalisation :

Conceptually, European integration has been seen as an effort to manage the eroding powers of national states, to manage the creation of an integrated market, and to manage the « pooling » of national sovereignty.

*Yet, what all of these different « management » approaches have in common is a focus on tensions and challenges with largely intra-European origins. The European Coal and Steel Community had external implications but mostly managed intra-European tensions.*²⁶⁵

Cet argument admet quelques limites. D'une part, à ses débuts, la CEE se trouvait en concurrence directe avec l'OECE²⁶⁶. D'autre part, plusieurs historiographies récentes ont montré que, pendant les années 1960, l'élite allemande se trouvait très divisée entre les atlantistes et les européenistes. Le ministre de l'économie, Ludwig Erhard, défendait une position libérale atlantiste²⁶⁷. Il se heurtait à la résistance de toute une frange de son parti, qui se réclamait plutôt du gaullisme. Partisans de la détente, cette deuxième branche de la *Christlich Demokratische Union* préférait le programme d'une « Europe européenne »²⁶⁸. Pour eux, l'embargo initié par l'OTAN contre l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) était contreproductif. Non seulement il désavantageait l'Allemagne de l'Ouest d'un point de vue économique, parce qu'il la privait d'une partie de ses débouchés, mais en plus, il diminuait les chances de réunification avec l'Allemagne de l'Est. Avec le recul, cette position paraît d'autant plus convaincante que les travaux actuels montrent la surestimation volontaire de la menace russe par l'OTAN, agitée par le gouvernement américain afin de préserver l'unité stratégique des alliés :

*The real threat to Europe had been the political disintegration of the allies, and this is what NATO had prevented.*²⁶⁹

Ce contexte permet d'éclairer l'argument avancé par Ernst. À travers le rapport Spaak, cité ci-dessus en page 52, la hiérarchie de la Commission incitait à définir les intérêts économiques en termes européens plutôt que transatlantiques. Ce choix se retrouve dans les efforts déployés par le Commissaire Sicco Mansholt pour aboutir à la création de la PAC malgré les réticences du gouvernement allemand envers ce qu'il considérait être un protectionnisme agricole français²⁷⁰. Il se retrouve aussi dans la décision d'Ernst et de Klein de chercher à créer une défense commerciale européenne.

263. JEGEN et MÉRAND, « Constructive ambiguity ».

264. MEUNIER, « Europe Divided but United », p. 252-253.

265. Sophie Meunier and Wade Jacoby. « Europe and the management of globalization ». In : *Journal of European public policy* 17.3 (2010), pp. 299-317, esp. p. 304.

266. Laurent WARLOUZET. « De Gaulle as a father of Europe. The unpredictability of the FTA's failure and the EEC's success (1956-58) ». In : *Contemporary european history* 20.4 (2011), p. 419-434.

267. Anne ZETSCHKE. « The Quest for Atlanticism. German-American Elite Networking, the Atlantik-Brücke and the American Council on Germany, 1952-1974 ». Sous la direction de Sylvia Ellis et Daniel Laqua. Thèse de doct. University of Northumbria, 2016, p. 83 ; Philip BAJON. « "The human factor". French-West German bilateralism and the "logic of appropriateness" in the European crisis of the mid-1960s ». In : *Diplomacy & statecraft* 29.3 (2018), p. 455-476, ici p. 468-469.

268. Tim GEIGER. *Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958-1969*. T. 20. Studien zur Internationalen Geschichte. Berlin : Walter de Gruyter, 2012 ; Wolfram KAISER et Brigitte LEUCHT. « Informal politics of integration. Christian Democratic and transatlantic networks in the creation of ECSC core Europe ». In : *Journal of European integration history* 14.1 (2008), p. 35-51.

269. Timothy Andrews Sayle. *Enduring alliance. A history of NATO and the postwar global order*. Ithaca: Cornell University Press, 2019, p. 2.

270. COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*, p. 149.

Du point de vue de ces fonctionnaires, l'option atlantiste semblait compliquée à poursuivre. Les Américains gardaient l'industrie allemande en tenaille. Ils n'avaient pas l'air de céder ni sur l'embargo contre l'URSS, ni sur leur politique antidumping contre les exportateurs allemands. Ils forçaient donc les Européens à défendre seuls leurs propres intérêts. Cela ne pouvait arriver qu'avec la construction d'une Europe puissance capable de tenir tête aux Américains.

Cette analyse montre, à la suite de COHEN,²⁷¹ que la création des frontières commerciales de la CEE fut directement influencée par le contexte sécuritaire et les intérêts industriels de l'époque. Elle ne relevait pas seulement d'une opposition entre deux conceptions du commerce différentes, l'une atlantiste et l'autre européeniste, que Wolfgang ERNST présenta ainsi quelques années plus tard :

*The two approaches –the one world-wide, the other regional –need not, however, necessarily conflict with each other. They could in fact even re-inforce, or even be the precondition for, each other. Yet, when the EEC was created, the « Atlanticists » were instinctively opposed to regional integration, suspecting not only exclusivity but the possibility of a planned economy as well.*²⁷²

L'approfondissement de la CEE se lisait aussi comme un choix stratégique d'un point de vue sécuritaire. En effet, si jamais le projet de marché commun avait échoué, l'OECE aurait pu remplir le rôle d'alliance économique laissé vacant par l'absence de la CEE. Ensuite, l'OTAN et l'OECE auraient pu fusionner dans une alliance transatlantique économique et militaire. À la place, ce qui arriva, ce fut la définition des frontières du marché commun à travers la création d'une défense commerciale commune. De ce point de vue, la création d'une défense commerciale européenne influença la distribution actuelle des tâches entre l'OCDE, l'OTAN, et l'UE.

NOTE 2 – Éléments biographiques sur Wolfgang Ernst

D'origine allemande, Ernst était entré tôt dans la fonction européenne, dès le début de la CECA. D'après un témoignage recueilli en 1991, il n'avait pas d'affinité avec une vision géoéconomique particulière lorsqu'il fut recruté. Il provenait du ministère de l'économie allemand. Il avait été détaché pour organiser la Haute Autorité :

Tout le monde était déjà moulé par l'esprit de Monnet, alors que moi, j'arrivais très naïvement d'un secteur juridique ou commercial technique d'un service ministériel national, et je n'avais pas encore cette ardeur et cette conviction qui motivaient tous les autres.^a

Si Ernst ne faisait pas preuve d'un enthousiasme débordant pour un projet ou l'autre, c'était parce qu'il se réjouissait surtout de l'absence d'un second *Diktat* similaire au Traité de Versailles. La Haute Autorité de la CECA offrait la promesse d'une collaboration entre les deux pays sur un pied d'égalité :

Nous avons eu l'expérience de la période d'après la première guerre mondiale. Nous avons en tête l'expérience Briand-Stresemann^b. Nous pensions aux développements positifs entre la France et l'Allemagne. Ma conviction personnelle, lorsque je suis entré à la Haute Autorité, était qu'il était très simple pour un Allemand qui avait souffert du choc [NdA : hitlérien] de devenir européen. Ma préoccupation, c'était de savoir dans quelle mesure les autres pays accepteraient de s'engager dans des projets européens avec ce corps [NdA : bureaucratique] allemand que personne ne connaissait vraiment. Tout du moins, je pense, il était compréhensible qu'on ne pouvait ni ne devait lui faire trop confiance.^c

En participant à la Haute Autorité, Ernst commença à adhérer au projet européen. Il avait été subjugué par Jean Monnet et Pierre Uri, parce que les deux étaient capables de discuter pendant des heures avec leur personnel afin de les convaincre du bien-fondé de leur position^d. Il était donc devenu un « entrepreneur d'Europe » à travers ses fréquentations professionnelles^e.

En cela, son parcours est similaire à celui d'un des juristes « activistes » du droit européen, Michel Gaudet^f. Ce n'est qu'après être entré à la CECA que Gaudet devint un des promoteurs ardents du supranationalisme, et qu'il inventa la doctrine de l'effet direct que l'on a abordé dans le chapitre précédent^g. Le témoignage d'Ernst suggère que l'adhésion de Gaudet au supranationalisme se trouva être, à l'instar de la sienne, forcée par son

271. Antonin COHEN. « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide ». In : *Critique internationale* 26 (2005), p. 119-131.

272. Wolfgang Ernst. « The free movement of goods and services within the European Economic Community in the context of the world economy ». In : *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 137 (1981), pp. 556-574.

responsable hiérarchique direct, à savoir Jean Monnet :

Je me souviens qu'une fois Monnet a dit à Gaudet, qui avait tout de même une certaine stature : « Monsieur Gaudet, vous êtes juriste. Je ne vous ai pas demandé quelles seraient les complications de ci ou ça. Je veux que vous convainquiez les autres que ce que nous faisons est juridiquement correct et défendable ».

Je cite Monnet mot pour mot. Il n'était peut-être pas nécessaire pour Monnet de le dire ainsi à Gaudet, mais dans tous les cas, c'était ça la ligne officielle.^h

Cette socialisation professionnelle n'implique pas qu'Ernst adhère sans réserve au projet d'une Europe-puissance défendu par exemple par Pierre Uriⁱ. De fait, lors de son entretien en 1991, il signala qu'il eut longtemps quelques « appréhensions » (*misgivings*) face à ce projet. Cependant, ce qui est certain, c'est qu'il était déjà sensibilisé à cette option avant de proposer aux États membres de mettre en place une défense commerciale européenne. Son choix européeniste n'était donc pas surprenant au vu de ses dispositions personnelles.

a. *Interview with Wolfgang Ernst*. Archive INT029. Traduction de l'auteur. Florence : European University Institute, 9 juillet 1991. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT029 (visité le 01/12/2021), p. 5.

b. À ce sujet, voir par exemple : Reiner MARCOWITZ. « Vers une Europe unie ? Aristide Briand, Gustav Stresemann et la coopération franco-allemande dans l'entre-deux-guerres ». In : *Allemagne d'aujourd'hui* 233.3 (2020), p. 18-26 ; Antoine VAUCHEZ et Guillaume SACRISTE. « L'Europe des juristes. Le plan Briand d'Union fédérale européenne ou l'impossible autonomie du constitutionnalisme européen des années 1920 ». In : *Penser les frontières de l'Europe du XIX^{ème} au XXI^{ème} siècle*. Paris : Presses universitaires de France, 2004, p. 137-158

c. *Interview with Wolfgang Ernst*, p. 5.

d. *Ibid.*, p. 7-8.

e. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ».

f. Julie BAILLEUX. « L'Europe et ses légistes. Le service juridique des exécutifs européens et la promotion d'un droit communautaire autonome (1957-1964) ». In : *Politique européenne* 41 (2013), p. 84-113, ici p. 94.

g. Voir la section 1.2.1 du chapitre 1.

h. *Interview with Wolfgang Ernst*, p. 8.

i. Antonin COHEN. *De Vichy à la Communauté européenne*. Paris : Presses universitaires de France, 2016, p. 95.

TABLEAU 3 – Chronologie des discussions entre la Commission et les États membres sur le projet de 1963

Date	Instance	Évènement
20 novembre 1963	Groupe de travail	Projet initial de la Commission
29 janvier 1964	Groupe de travail	Premier examen
12 mars 1964	Groupe de travail	Demande d'explications à la Commission
8 avril 1964	Groupe de travail	Envoi des explications par la Commission
21 avril 1964	Groupe de travail	Deuxième examen Synthèse des divergences Envoi au COREPER
Du 4 mai au 16 juillet 1964	COREPER	Essai de diverses formules de compromis
25 septembre 1964	COREPER	Constat d'échec Renvoi au Groupe de travail et à la Commission

2.2 Une clause de sauvegarde communautaire trop ambitieuse

2.2.1 L'interventionnisme du projet sur les pratiques anormales

La chronologie des allers-retours qui menèrent à l'échec du premier projet de défense commerciale européenne se trouve dans le tableau 3, situé en page 57. Le projet de loi sur les pratiques anormales fut proposé au Conseil en novembre 1963. Il mit environ neuf mois à être discuté. Il fut rejeté définitivement en septembre 1964.

L'article principal de ce projet de règlement s'appuyait sur les articles VI et XIX du GATT. L'article VI concerne uniquement le dumping de prix et les subventions. L'article XIX a un spectre d'application plus large. Il est généralement connu comme une « clause de sauvegarde »²⁷³.

Dans le cadre de l'article XIX, il suffisait à la CEE de prouver l'existence d'un préjudice pour qu'elle puisse demander aux pays tiers de réduire volontairement leurs exportations. Si ces pays tiers refusaient, la CEE pouvait unilatéralement augmenter ses droits de douane. La Commission proposait à la CEE d'introduire cette clause de sauvegarde dans la législation communautaire sous la forme suivante :

*Aux termes du présent règlement, sont considérées comme pratiques anormales toutes mesures législatives, administratives ou autres, pratiques commerciales ou monétaires ou toutes autres dispositions de quelque nature qu'elles soient, [qui sont] susceptibles de constituer des obstacles injustifiés, et notamment discriminatoires, aux échanges avec la Communauté.*²⁷⁴

Cette provision permettait de qualifier toutes les différences réglementaires d'« injustifiées, et notamment discriminatoires ». Elle aurait facilement transformé la politique douanière de la CEE en menace multiforme pour les pays tiers. Par exemple, elle aurait permis à la Commission de sanctionner les pays étrangers si ceux-ci menaient une politique de bas salaires, polluaient leur environnement, ou encore dévaluaient leur monnaie :

*Dans certains cas, lorsque des mesures non discriminatoires peuvent offrir un moyen de défense approprié, il est donc possible de prendre des mesures contre le dumping social, qu'il n'y a pas lieu, en général, de combattre en vertu de l'art. VI du GATT.*²⁷⁵

Si la Commission s'appuyait sur l'article XIX du GATT, c'était donc parce que celui-ci lui ouvrait des marges de manœuvre plus grandes que l'article VI. L'article VI ne permettait de sanctionner une entreprise que si celle-ci était subventionnée, ou si ses prix à l'exportation étaient plus bas que ceux pratiqués sur son marché national. Si d'aventure cette entreprise opérait dans un pays dépourvu de réglementations environnementales ou sociales, mais maintenait quand même des prix à l'exportation identiques à ceux qu'elle pratiquait sur son marché national, alors cette entreprise ne pouvait que difficilement être inquiétée au nom de l'article VI. Ces questions définitionnelles sont détaillées dans l'encart ci-dessous.

NOTE 3 – Que recouvre le « dumping » de l'article VI du GATT ?

Pour mieux voir où se trouvent les ouvertures de l'article VI du GATT, décortiquons pas-à-pas la définition du dumping qu'il contient :

Les parties contractantes reconnaissent que le dumping, qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, est condamnable [...]. Aux fins d'application du présent article, un produit exporté d'un pays vers un autre doit être considéré comme étant introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est :

(a) inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit

273. Alan SYKES. « Protectionism as a “safeguard”. A positive analysis of the GATT “escape clause” with normative speculations ». In : *The university of Chicago law review* 58.1 (1991), p. 255-305.

274. COMMISSION. *Proposition d'un règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers*. Archive du Conseil CM2 1964/945. 20 novembre 1963, p. 36-45, ici p. 42.

275. COMMISSION, *Explications supplémentaires des services de la Commission*, 124, l'emphase est d'origine.

similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur;

- (b) *ou, en l'absence d'un tel prix sur le marché intérieur de ce dernier pays, si le prix du produit exporté est*
- (i) *inférieur au prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers au cours d'opérations commerciales normales,*
 - (ii) *ou inférieur au coût de production de ce produit dans le pays d'origine, plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et le bénéfice.*

Il sera dûment tenu compte, dans chaque cas, des différences dans les conditions de vente, des différences de taxation et des autres différences affectant la comparabilité des prix.

Pour simplifier ce paragraphe, mettons que nous nous intéressons à des vélos produits en Chine et vendus aux États-Unis. Ignorons des termes tels que « prix comparable », « produit similaire », « opérations commerciales normales », et « pays d'origine », parce qu'ils introduisent une dose additionnelle de complexité. Supposons aussi, toujours à des buts de simplification, que les revendeurs de vélo chinois sont soumis aux mêmes taxes que leurs collègues américains, et qu'ils ne bénéficient pas d'accords d'exclusivité particuliers. Nous obtenons alors le texte suivant :

Un vélo chinois doit être considéré comme « dumpé »^a aux États-Unis si le prix observé de revente de ce vélo aux États-Unis est

- (a) inférieur au prix de revente observé en Chine, ou,
- (b) en l'absence de revendeurs du même vélo en Chine, est inférieur
 - (i) au prix de revente le plus élevé que l'on puisse trouver dans un autre pays que les États-Unis,
 - (ii) au coût de production du vélo en Chine auquel il faut ajouter les frais de transport et de revente aux États-Unis ainsi qu'une marge de profit raisonnable.

Les cas (a) et (b)(i) désignent le même problème : le vélo chinois est vendu pour moins cher en Chine qu'aux États-Unis ou ailleurs. Il s'agit de *discrimination tarifaire*.

Le cas (b)(ii) vise un problème différent : le vélo chinois est vendu en dessous de son coût de production, ou alors avec une marge de profit trop faible pour être raisonnable. Il s'agit alors de *vente à perte prédatrice*.

Par conséquent, la définition du *dumping* par l'article VI du GATT permet de dégager deux phénomènes économiques différents, qui n'ont pas nécessairement lieu en même temps :^b

- Pour une entreprise, vendre à perte n'implique pas de discriminer entre ses pays d'exportation.

Un fabricant de vélos chinois peut vendre à perte dans tous les pays où il essaye de gagner des parts de marché, voire d'éliminer sa concurrence, sans nécessairement faire de distinction entre ces pays. Il lui suffit pour y arriver de disposer de sources de financements suffisantes pour tenir quelques années sans faire de bénéfices.

- La discrimination tarifaire n'est pas nécessairement motivée par des intentions prédatrices.

Du point de vue du fabricant de vélos chinois, si ses clients domestiques sont prêts à payer plus que les clients américains pour le même produit, il paraît logique d'augmenter les prix en Chine et de les baisser aux États-Unis. Cette situation peut facilement arriver s'il n'y a pas de concurrence établie en Chine, alors que celle-ci existe déjà aux États-Unis. Dans le cas du vélo, celui-ci est reconnu de longue date comme un sport à part entière aux États-Unis. Il existe des fédérations et des clubs cyclistes sur tout le territoire américain, ainsi que des champions nationaux comme Lance Armstrong. En revanche, en Chine, le vélo est longtemps resté un moyen de déplacement utilitaire avant tout, et il n'existe pas de culture nationale du cyclisme de compétition.^c Dans ces conditions, il est tout à fait possible que les vélos de course soient plus difficiles à trouver en Chine qu'aux États-Unis, et donc aussi plus chers.

Cette explication de texte schématique montre que la définition du « dumping » inscrite dans le GATT ne recouvre pas des pratiques économiques homogènes. Cela permet de comprendre pourquoi la Commission put ensuite détourner la transcription de l'article VI du GATT en droit européen. Son service antidumping s'appuya sur les variations permises par des termes comme « opérations commerciales normales » ou « produit similaire »

pour complexifier les calculs et viser les phénomènes économiques qui l'intéressaient en particulier. Le chapitre 4 détaille certaines de ces techniques.

a. Lecteurs et lectrices me pardonneront l'inélégance de ce néologisme commode.

b. Alan DEARDORFF. « Economic perspectives on Antidumping law ». In : *Antidumping law and practice. A comparative study*. Sous la dir. de John JACKSON et Edwin VERMULST. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1989, p. 23-39.

c. Jinming ZHENG. « The development of elite cycling in China, 1992-2012 ». In : *The international journal of the history of sport* 33.5 (2016), p. 586-606, ici p. 599.

En proposant une clause de sauvegarde communautaire qui allait au-delà de l'article VI du GATT, le projet présenté en 1963 par la Commission trahissait de grandes ambitions. Il visait à transformer la CEE en puissance économique à part entière, bien au-delà d'une simple zone de libre-échange. Il aurait permis à la CEE d'agir de manière très interventionniste, voire largement discrétionnaire, dans la gestion de ses importations. *A contrario*, le projet finalement voté en 1968, qui se restreignait à l'article VI du GATT, limitait fortement le spectre d'action de la CEE.

À la lecture des comptes-rendus du Groupe de travail, il pourrait sembler que le projet de la Commission échoua parce qu'il était beaucoup trop interventionniste aux yeux des États membres. Par exemple, la délégation allemande mentionna le protectionnisme du projet pour expliquer ses réserves :

*La délégation allemande a signalé à ce propos que des inquiétudes avaient été exprimées par les instances compétentes de la République fédérale, étant donné que la décision du Conseil pourrait, à ce stade, être interprétée par les pays tiers comme une prise de position de nature à amener la Communauté à adopter une attitude restrictive à l'égard du problème des importations originaires de ces pays et notamment des pays en voie de développement.*²⁷⁶

Le refus du protectionnisme du projet ressort aussi du témoignage d'un des fonctionnaires de l'époque. Johannes-Friedrich Beseler était alors au tout début de sa carrière, et en est aujourd'hui le dernier témoin direct. Il m'a suggéré que l'opposition entre le néolibéralisme allemand et néerlandais et les traditions protectionnistes en France et Italie avait fortement contribué à l'échec du projet sur les pratiques anormales :

Dans le commerce international, il n'y a pas que le dumping de prix. Il y a d'autres choses qui sont beaucoup plus importantes, comme les normes réglementaires ou les bas salaires. Mais nous n'avons pas de définition pour ces phénomènes. Il n'y avait pas de définition internationale des pratiques anormales. C'est pourquoi nous disions « pratiques anormales ». Quand nous avons présenté ce projet, les Allemands et les Néerlandais ont immédiatement signalé leur désaccord :

Est-ce que vous cherchez à obtenir un chèque en blanc pour faire n'importe quoi à l'international ? Sous prétexte que les normes environnementales sont trop faibles en Inde, que les salaires y sont trop bas ? Qu'est-ce que vous entendez par « anormal » ? Nous voulons une définition précise.

Le projet n'est jamais passé. Pourtant, je leur ai promis :

*Nous ne ferons que ce qui est en conformité avec le GATT, avec les réglementations internationales. Mais ils ont quand même refusé le projet.*²⁷⁷

On va cependant voir qu'une étude détaillée des comptes-rendus du Groupe de travail montre que l'orientation économique du projet ne fut pas le principal problème. Certes, elle posa problème, mais un compromis fut cependant trouvé par le COREPER. Il faut donc se garder d'attribuer un rôle causal trop important à la nationalité des délégations ou à leur degré de libéralisme. L'échec fut plutôt celui de la communautarisation pleine et entière de la défense commerciale.

2.2.2 Une communautarisation à contre-courant

Le tableau 3 situé page 57 récapitule la chronologie des discussions entre les délégations nationales et la Commission. Les divergences entre la Commission et les délégations nationales furent d'abord analysées par le Groupe de travail pendant deux réunions en janvier et mars 1964.²⁷⁸ La Commission n'avait pas réussi à mettre d'accord les

276. GROUPE DE TRAVAIL. *Conclusions*. COMER 38. Archive du Conseil CM2 1964/945. 10 avril 1964, p. 137-154, ici p. 139.

277. *Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler*. Bruxelles, 23 octobre 2017.

278. GROUPE DE TRAVAIL. *Note d'information*. COMER 20. Archive du Conseil CM2 1964/945. 12 février 1964, p. 85-93 ; GROUPE DE TRAVAIL, *Conclusions*.

États membres lors de ses consultations préliminaires. Le Groupe de travail, qui fut chargé de régler ces dissensions, n'arriva pas non plus à trouver un compromis.

Faute de solution, le Groupe de travail synthétisa les désaccords dans une note.²⁷⁹ Puis il envoya le dossier au COREPER, qui était un échelon au dessus dans la hiérarchie des comités. Il laissa le soin à ce dernier comité de trouver une formule de compromis, ou de laisser les divergences subsister jusqu'au Conseil. Dans ce dernier cas, il serait revenu aux ministres des États membres de discuter directement des problèmes posés par la défense commerciale commune. Cela n'arriva cependant jamais, puisque le projet échoua directement à Bruxelles, au niveau des représentants permanents. Ces discussions se terminèrent par l'échec du projet.

Le principal problème qui fut soulevé par les représentants nationaux était la large délégation de compétence que le règlement impliquait. Que le règlement promeuve une politique interventionniste ne leur posait pas en soi problème, puisqu'ils menaient eux-mêmes de telles politiques. En revanche, ils ne voulaient pas déléguer à une organisation tierce la gestion de cet interventionnisme, comme le montre l'extrait 4 qui suit.

EXTRAIT 4 – Conclusions du Groupe de travail du 10 avril 1964

Sur le plan juridique, plusieurs délégations ont observé que le projet de décision soumis par la Commission comporte une définition très générale des pratiques anormales qui pourraient être visées par une action communautaire. La définition de la Commission s'étend en effet à toutes sortes de mesures législatives, administratives ou autres, à des pratiques commerciales ou monétaires, ou à toutes autres dispositions de quelque nature qu'elles soient (voir article 1).

À ce propos, ces délégations ont observé que les dispositions existant actuellement sur le plan intérieur de chaque État membre diffèrent considérablement les unes des autres. En certains cas, les États membres ont adopté des dispositions visant d'une manière aussi générale que la Commission les pratiques anormales des pays tiers; en d'autres cas, certains États membres ont adopté des dispositions visant d'une manière précise l'une ou l'autre pratique anormale.

Les délégations ont reconnu qu'une disposition susceptible de couvrir tous les cas des pratiques anormales, doit être nécessairement vague et générale, étant donné qu'il est impossible de définir a priori toutes les formes que de telles pratiques peuvent prendre.

Sur le plan intérieur de chaque État membre, l'adoption de dispositions d'ordre très général et ne comportant pas une définition trop précise des pratiques anormales, ne soulève pas de problèmes trop graves, étant donné que cas par cas, il appartient aux Autorités respectives d'établir la nécessité de l'intervention.

D'autre part, lorsque des États membres ont adopté des dispositions plus précises, et par là même incomplètes, il n'y a pas non plus de difficultés; il est en effet relativement facile à l'Autorité nationale compétente de parfaire, par des dispositions complémentaires, les règles existantes, lorsque la nécessité s'en fait sentir.

Sur le plan communautaire, le problème est beaucoup plus difficile. En effet, en acceptant la décision proposée par la Commission, les États membres prennent des obligations contractuelles et il est difficile de s'engager dans de telles obligations sur la base d'une définition assez vague du genre de celle qui est proposée par la Commission.^a

a. GROUPE DE TRAVAIL, *Conclusions*, p. 148.

Pour faciliter l'adaptation de l'instrument, la Commission avait prévu un outil de défense commerciale à large spectre, que le Groupe de travail qualifie ici de « vague ». Son but était précisément de remplacer toutes les mesures de défense commerciale possibles et imaginables que les États membres pouvaient ou auraient pu prendre. Si l'on suivait l'esprit du texte de la Commission, les mesures de défense commerciale nationale devaient de préférence être négociées avec les autres États membres, puis ensuite mises en œuvre par la Commission. Il était certes possible pour les États membres de continuer à mettre en place leurs propres restrictions indépendamment, mais, en vue de l'harmonisation des politiques commerciales, le procédé était déconseillé.

La seule délégation qui soutint immédiatement ce projet après son envoi officiel au Conseil fut la française.²⁸⁰

279. GROUPE DE TRAVAIL. *Débats du Groupe de travail. COMER 29*. Archive du Conseil CM2 1964/945. 24 avril 1964, p. 173-180.

280. GROUPE DE TRAVAIL, *Note d'information*, p. 90.

Cette délégation avait déjà affirmé sa position lors d'un examen préliminaire dans un groupe d'experts ad-hoc. La délégation française acceptait de doter le niveau communautaire d'une défense commerciale économiquement interventionniste, à condition que les États membres gardent la main sur la procédure.²⁸¹ Elle proposait de faire précéder toute décision communautaire d'une procédure de consultation entre États membres. Elle demandait aussi que les États membres gardent la faculté de décider seuls pour les mesures les plus urgentes.

Lors des consultations préliminaires, les autres délégations s'étaient montrées bien moins en phase avec le projet de la Commission. Leur opposition continua après la présentation officielle du projet. La délégation italienne refusa immédiatement de déléguer à la Communauté des pouvoirs aussi larges. Son objection se trouva ensuite soutenue par la délégation allemande, ainsi que par la néerlandaise.²⁸² Afin d'empêcher la CEE de gérer l'entièreté de la défense commerciale européenne, la délégation italienne demanda à ce que le projet de la Commission se limite à l'article VI du GATT. Cette opposition italienne empêcha un temps les délégations nationales de trouver une formule de compromis :

Procédure normale de consultation (articles 1 à 5 du document) :

Cette partie de la proposition semble offrir moins de difficultés, notamment au cas où serait pris pour base le projet de compromis de la présidence. La seule objection importante est formulée par la délégation italienne qui voudrait limiter le champ d'application de la procédure normale aux pratiques visées par l'article VI du GATT.

Il est évident qu'une telle limitation enlèverait tout intérêt à la proposition de la Commission. Il semble toutefois que le compromis suggéré par la présidence sur toute cette partie de la proposition de la Commission aurait des chances de passer, en laissant éventuellement une réserve italienne jusqu'au Conseil.²⁸³

Si la réserve italienne enlevait son intérêt au projet de la Commission, c'était parce que l'interventionnisme proposé par la Commission lui permettait d'harmoniser *par le haut* tous les cadres réglementaires nationaux. La Commission pouvait proposer une alternative communautaire à toute mesure nationale. En supprimant cette dimension, la délégation italienne transformait l'introduction d'une clause de sauvegarde communautaire en une simple procédure de consultation entre États membres. Or, il existait déjà une telle procédure de consultation.²⁸⁴

La demande de l'Italie limitait les possibilités d'action communautaire contre les importations étrangères. Elle pouvait donc sembler libérale. Cependant, l'Italie était coutumière des mesures de sauvegarde interventionnistes. Elle avait par exemple déclenché de nombreuses procédures « article 115 ». ²⁸⁵ Il serait donc inexact de dire que le pays s'opposait aux mesures de sauvegarde au nom de ses principes libéraux. Plutôt, le pays s'opposait à la communautarisation des mesures de sauvegarde.

Après avoir un temps hésité, les Pays-Bas et l'Allemagne finirent par soutenir l'Italie. Ces deux pays s'étaient déjà montrés rétifs face à l'interventionnisme du projet de la Commission. Ils avaient assimilé cet interventionnisme à une forme de protectionnisme. Ils avaient cependant accepté à titre de compromis un champ d'application un peu moins interventionniste que celui demandé par la Commission. Ce compromis limitait l'application de la clause de sauvegarde aux importations qui faussaient la concurrence ou causaient des perturbations graves.²⁸⁶

La formule de compromis acceptée par les Néerlandais et les Allemands ne valait que pour la procédure de consultation normale. Ces deux délégations refusaient d'étendre la même compétence aux procédures d'urgence. La Commission demandait à pouvoir décider seule dans le cas des procédures d'urgence. Elle était soutenue franche-

281. DG COMP, *Compte-rendu du Groupe central des Experts de la Politique commerciale*, p. 211.

282. DG COMP, *Compte-rendu du Groupe central des Experts de la Politique commerciale*, p. 212; GROUPE DE TRAVAIL, *Note d'information*, p. 85.

283. COREPER. *Note à l'attention de M. le Président du Comité des Représentants Permanents. R/705/64*. Archive du Conseil CM2 1964/946. 9 juillet 1964, p. 120-132, 121-122, l'emphase est d'origine.

284. CONSEIL. « Programme d'action en matière de politique commerciale commune ». In : *Journal officiel* 90 (25 septembre 1962), p. 2353-2357, A§3b).

285. COMMISSION, *Liste des mesures de sauvegarde aux termes de l'article 115 alinéa 2 en vigueur, de durée illimitée*.

286. COREPER. *Questions concernant la proposition de la Commission d'un règlement en matière de défense commerciale. COMER 50*. Archive du Conseil CM2 1964/946. 29 juin 1964, p. 79-88, ici p. 83.

ment par la délégation française, et « à titre expérimental » par les délégations belges et luxembourgeoises.²⁸⁷ Cette extension avait cependant été refusée par la délégation italienne. La délégation allemande avait envisagé un temps de suivre l'avis de la Commission, tandis que la néerlandaise ne s'était pas prononcée.²⁸⁸ Finalement, les délégations allemande et néerlandaise se rallièrent à la position italienne, ce qui signa la fin des discussions. En juillet 1964, le COREPER renvoya le projet sur les pratiques anormales au Groupe de travail, lequel le renvoya à la Commission pour réécriture :²⁸⁹

le Comité a constaté que des divergences de vues considérables existent entre les délégations en ce qui concerne le point 1.c), que certaines d'entre elles sont nettement opposées à toute formule du type envisagé par la Commission et que d'autres n'envisagent le recours à de telles procédures que sous de nombreuses réserves. Dans ces conditions, le Comité a estimé qu'il sera difficile que le Conseil puisse prendre, sur le point 1.c), une position favorable à la proposition de la Commission.^{290 291}

Suite à cet échec, la Commission proposa un nouveau projet de défense commerciale communautaire en mai 1965. Cette fois-ci, ce projet se limitait à l'article VI du GATT. Il fut négocié par la DG Relex dans deux endroits en même temps : à Genève et à Bruxelles. Cette double négociation permit à la Commission d'obtenir de la part des États membres des concessions qu'elle n'aurait probablement pas acquises autrement. Du point de vue des négociateurs de la DG Relex, ce règlement final constituait un progrès par rapport à la procédure de consultation. Il accordait à la Commission des pouvoirs de décision relativement larges.

2.2.3 Des limitations doctrinales initiales au détournement du règlement

Les contraintes initiales détaillées dans cette section expliquent le développement ultérieur des techniques d'interprétation juridique par la Commission. Initialement, la notion plastique de pratiques anormales était explicitement conçue pour pouvoir sanctionner n'importe quelle pratique économique étrangère. Inversement, la limitation au dumping de prix, tel qu'il vient d'être décrit dans l'encart 3 de la page 58, bridait *a priori* ces possibilités initiales. Elle servait à limiter le champ d'action de la DG Relex à la vente à perte et à la discrimination tarifaire. En cela, elle constituait un choix politique libéral.

Seulement, pendant les années 1980, lorsque le Japon prit son essor, cette limitation initiale s'avéra contre-productive en raison de l'émergence d'un « nouveau protectionnisme » à l'intérieur de la CEE²⁹². Pour pallier le problème, la DG Commerce s'appuya sur le vague de termes comme « opérations commerciales normales », « produit similaire », ou « prix comparable » pour justifier de nouvelles méthodes de calculs. Ces nouvelles interprétations sont analysées en détail dans le chapitre 4.

Actuellement, un processus similaire est à l'œuvre dans le cas des importations chinoises. Si la Commission s'appuyait uniquement sur les procédures de calcul contenues dans l'article VI du GATT, il lui serait nettement plus compliqué de sanctionner les exportateurs chinois. C'est pour cela que les avocats qui travaillent pour l'industrie européenne redoublèrent d'inventivité en 2016, lorsque la Chine arrêta d'être soumise à des procédures antidumping spéciales, comme elle l'avait négocié dans son protocole d'accession à l'OMC²⁹³. Le résultat de cette ébullition intellectuelle fut la notion de « distorsions significatives », qui permet à l'UE de lutter à la fois contre les manquements environnementaux de la Chine et les problèmes de corruption en Russie²⁹⁴. Introduite en décembre 2017, cette notion est supposée s'activer lorsque, dans un pays tiers, « les prix ou les coûts déclarés, y compris le coût des matières

287. COREPER. *Note. COMER 59*. Archive du Conseil CM2 1964/946. 24 juillet 1964, p. 200-206, ici p. 203.

288. COREPER. *Questions concernant la proposition de la Commission d'un règlement en matière de défense commerciale*, p. 86.

289. GROUPE DE TRAVAIL. *Conclusions. COMER 120*. Archive du Conseil CM2 1964/946. 5 octobre 1964, p. 236-241, ici p. 239.

290. COREPER, *Note*, p. 204.

291. Le point 1.c) concerne précisément la question de l'extension des pouvoirs de la Commission dans le cadre des procédures d'urgence.

292. Miles KAHLER. « European protectionism in theory and practice ». In : *World politics* 37.4 (1985), p. 475-502.

293. Bernard O'CONNOR. « Market-economy status for China is not automatic ». In : *VoxEU* (27 novembre 2011). URL : <https://voxeu.org/article/china-market-economy> (visité le 10/09/2020).

294. MATHIEU, « Fighting unfair trade, leveling the playing field, enforcing trade rights », p. 172.

premières et de l'énergie, ne sont pas déterminés par le libre jeu des forces du marché en raison d'une intervention étatique importante. »²⁹⁵ Le dumping social est inclu dans les facteurs de distorsions. Il y a là un net changement de doctrine, puisque près de soixante ans auparavant, toute référence au dumping social avait été écartée sous la pression conjuguée des représentants allemands, néerlandais et italiens.

Ce constat de la malléabilité historique de la réglementation antidumping européenne pourrait laisser croire que les fonctionnaires ont tout à fait ignoré les limites initialement posées par les acteurs les plus libéraux. Ce constat serait exagéré. Les reformulations mentionnées ne se comprennent pas clairement comme des « contournements » au sens avancé par BOURDIEU dans « Droit et passe-droit »²⁹⁶. BOURDIEU y désigne par ce terme les exceptions imposées d'autorité à la règle, à la manière des faveurs parfois accordées à leurs amis par les fonctionnaires. Or les fonctionnaires du service antidumping n'ignorèrent pas la réglementation initiale. Au contraire, ils s'appuyèrent sur elle pour la transformer, à la manière des juges de la CJCE pendant l'arrêt *Van Gend & Loos*²⁹⁷. Ce faisant, ils arrivèrent à faire dire au droit antidumping autre chose que ce que ses concepteurs avaient prévu pendant les travaux préparatoires ici analysés. Pour cette raison, ces itérations successives du droit antidumping doivent plutôt être comprises comme des « détournements »²⁹⁸ que comme des contournements.

Plus généralement, cette différence entre « contournement » et « détournement » renvoie au rôle d'« outil » que je commence ici à faire jouer au droit antidumping, après l'avoir introduit théoriquement dans le chapitre précédent. Une étude des contournements ne rendrait pas correctement compte des hésitations des fonctionnaires face aux nouveaux cas d'espèce qui leur étaient soumis. Elle supposerait que ces fonctionnaires tendent à ignorer la règle quand elle les gêne. Inversement, une étude des détournements prend au sérieux le rôle contraignant du droit, du point de vue des fonctionnaires.

2.3 Retour à Genève : un deuxième coup réussi par la Commission

2.3.1 La politique économique à Genève, la politique institutionnelle à Bruxelles

Pour son deuxième projet de défense commerciale communautaire, la Commission tira les leçons des discussions précédentes. Elle se limita à l'article VI du GATT. Exit donc l'ambition de s'attaquer aux bas salaires en Inde, comme avait pu l'espérer la DG Relex. Le nouveau projet se restreignit au dumping de prix et aux subventions.

Cette limitation aurait pu être partiellement contournée avec un peu d'imagination légale. Le Groupe de travail aurait pu s'embarquer dans une réécriture de la notion de « dumping » contenue dans l'article VI du GATT. L'idée fut proposée par la délégation française, afin d'éviter une multiplication des régimes d'importation exceptionnels. Si cette proposition avait été adoptée, elle aurait rendu caduque les travaux en cours sur un autre règlement, qui instaurait un régime de licences pour les produits venant des pays de l'Est :

*À l'égard des pays non signataires du code international en matière de dumping mis au point dans le cadre du GATT, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure une interprétation extensive de la notion de dumping pourrait être de nature à permettre l'adoption des mesures de défense prévues en ce domaine, en cas de constatations de perturbations ou de risques de perturbations dus à des prix anormalement bas.*²⁹⁹

Cette suggestion ne fut pas suivie d'effet, principalement parce que les négociations Kennedy étaient presque terminées. Or, à Genève, la Commission avait défendu que les notions existantes pouvaient soit être précisées, soit être consolidées, mais qu'elles ne devaient surtout pas être étendues pour couvrir un spectre différent de phénomènes

295. CONSEIL et PARLEMENT. « Règlement 2017/2321 ». In : *Journal officiel* L338 (19 décembre 2017), p. 1-7, Art. 1.

296. BOURDIEU, « Droit et passe-droit », p. 94.

297. Cette affaire est analysée dans le chapitre précédent, dans la section 1.2.1.

298. Pierre LASCOUMES et Gilles MARTIN. « Des droits épars au code de l'environnement ». In : *Droit et société* 30.1 (1995), p. 323-343, ici p. 325.

299. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux. COMER 178*. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 12 octobre 1967, p. 213-215, 214, emphase ajoutée.

TABLEAU 4 – Chronologie des discussions entre la Commission et les États membres sur le projet de 1965

Date	Instance	Évènement
6 mai 1965	Groupe de travail	Projet initial de la Commission
18 juin 1965	Groupe de travail	Envoi au Conseil économique et social (CES) et au Parlement
16 février 1966	Groupe de travail	Projet amendé par la Commission suite aux commentaires du CES
De mars à juin 1966	Groupe de travail	Quatre sessions d'examen
12 septembre 1966	Groupe de travail	Rapport au COREPER
De février 1967 à décembre 1967	COREPER	Essai de diverses formules de compromis
8 décembre 1967	COREPER	Projet amendé par la Commission suite aux négociations du <i>Kennedy Round</i>
20 décembre 1967	COREPER	Envoi du projet amendé au Groupe de travail
De janvier à mars 1968	Groupe de travail	Trois sessions d'examen Correction par les juristes linguistes
15 mars 1968	Groupe de travail	Rapport au COREPER
19 mars 1968	COREPER	Accord du COREPER
5 avril 1968	Conseil	Accord du Conseil

économiques. Son but était de limiter l'arbitraire et le protectionnisme des sanctions antidumping que les États-Unis avaient récemment lancées contre les exportateurs européens. Par exemple, dans une note interne de 1966, la délégation de la Commission à Genève signala aux Commissaires qu'elle prévoyait de s'opposer à l'introduction de nouveaux critères d'évaluation du dumping dans le cadre du GATT :

*La Communauté s'oppose tout particulièrement à tout élargissement de la notion de dumping par des critères subjectifs, inconnus à l'article VI de l'Accord Général qui ne prend pas en considération les motifs, intentions et buts recherchés dans les opérations de dumping.*³⁰⁰

Par conséquent, si le Groupe de travail avait planché à Bruxelles sur une réécriture de l'article VI, son travail aurait interféré avec celui qui avait lieu à Genève. Les institutions de la CEE évitèrent de s'embarquer dans un tel billard à deux bandes. Ce n'est qu'une fois les négociations Kennedy achevées à Genève que la Commission adapta le projet sur lequel le Groupe de travail avait travaillé. Elle y réintégra les modifications de politique économique qui avaient été négociées avec les États-Unis au GATT.³⁰¹

2.3.2 Quel pouvoir d'appréciation pour la Commission ?

Pendant que la Commission récrivait à Genève les obligations afférentes à l'article VI, le Groupe de travail se concentrait à Bruxelles sur les problèmes institutionnels. Une chronologie des principaux événements se trouve dans le tableau 4 de la page 65. Dans ces débats, la répartition des pouvoirs entre la Commission et les États membres restait le problème principal. Deux directeurs de la DG Comp les résumèrent comme suit à la fin de l'année 1966 :

Sur le plan général, il convient simplement de noter que les travaux du Groupe ont été marqués :

- *par la « guérilla » désormais traditionnelle menée par la délégation française contre les pouvoirs de la Commission (opposition : à l'établissement de relations directes entre la Commission et les organismes professionnels; à la communication à la Commission des plaintes adressées par les entreprises aux États membres contre les pratiques de dumping qu'elles constatent; à la présentation d'un rapport annuel au Parlement européen sur l'application du règlement; etc...)*
- *par le désir de la délégation italienne de laisser à la compétence des États membres l'introduction de mesures antidumping jusqu'à l'entrée en vigueur d'une politique commerciale commune à l'établissement de laquelle, par ailleurs, aucun des États membres, et l'Italie moins que tout autre, n'est réellement favorable.*³⁰²

Ces deux directeurs pointaient du doigt les délégations françaises et italiennes en particulier. Cependant, à la lecture des comptes-rendus des discussions au Groupe de travail et au COREPER, l'opposition à la Commission provenait de toutes les délégations nationales. On trouve dans ces comptes-rendus de nombreux exemples similaires aux extraits suivants, où l'Allemagne et les Pays-Bas cherchaient à circonscrire les pouvoirs de la Commission :

*En ce qui concerne la phrase introductive du paragraphe 2, la délégation allemande a estimé qu'il conviendrait qu'elle soit libellée de façon à établir avec plus de précision les pouvoirs de la Commission [...]*³⁰³

*La délégation néerlandaise a toutefois souligné qu'il était nécessaire que la Communauté prenne, sur un plan général, des dispositions précisant clairement les pouvoirs des agents mandatés par la Commission et applicables dans tous les cas d'espèce.*³⁰⁴

Ainsi, une des principales demandes de la délégation allemande était de réduire la marge d'appréciation de la Commission au minimum.³⁰⁵ Le projet de 1963, tout comme celui de 1965, laissaient une large marge d'appréciation à la Commission pour établir des sanctions commerciales. Il lui suffisait d'« estimer » que des mesures de rétorsion étaient nécessaires, sans qu'elle doive démontrer en détail sur quelle base elle s'appuyait. Le texte initial du projet

300. DG RELEX. *Prise de position de la CEE à l'égard des points I à V et IX à XIII de la liste des questions concernant les mesures antidumping (doc. GATT TN.64/NTB/W/8). I/7139/66.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 8 juin 1966, p. 185-202, ici p. 186.

301. DG RELEX. *Note à Messieurs les membres de la Commission. I/15940/67.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 1967, p. 107-108.

302. Hermann SCHUMACHER et Armand SACLÉ. *Note pour Monsieur le Directeur Général P. VerLoren van Themaat.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 5 décembre 1966, p. 358-362, ici p. 358.

303. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultats des travaux. COMER 56.* Archive du Conseil CM2 1968/726. Bruxelles, 30 mars 1966, p. 205-219, ici p. 211.

304. GROUPE DE TRAVAIL. *Rapport intérimaire. COMER 121.* Archive du Conseil CM2 1968/728. 12 septembre 1966, p. 3-65, ici p. 8.

305. *Ibid.*, p. 9.

de 1965 était le suivant :

*Lorsque, après constatation définitive des faits et après avoir entendu le Comité, la Commission estime que les intérêts de la Communauté nécessitent des mesures de défense contre les pratiques de dumping, prime ou subventions, elle soumet une proposition au Conseil.*³⁰⁶

La demande allemande fut plusieurs fois refusée par les autres délégations. Les autres États membres voulaient au contraire s'assurer que la politique de défense commerciale soit gérée par le Conseil plutôt que par la CJCE :³⁰⁷

*il y aurait lieu de craindre une multiplication abusive de recours juridictionnels ayant pour objet de demander à la Cour de justice d'apprécier dans quelle mesure les conditions fixées par le règlement étaient réunies pour l'adoption d'une décision instaurant un droit antidumping ou compensateur. À cet égard, il a été observé que la mise en cause, devant la Cour, des mesures adoptées par la Commission pourrait comporter des conséquences financières d'une certaine importance. Enfin, il a été rappelé que le Conseil pourrait en tout état de cause exercer un droit de contrôle sur les décisions de la Commission.*³⁰⁸

D'après la délégation allemande, la formulation « estime que » empêchait les recours en justice. S'il suffisait à la Commission d'estimer pour décider, elle n'avait pas besoin de justifier en détail ses décisions. Cela lui conférait une liberté d'action telle que cela mettait en péril l'« État de droit » :

La délégation avait reçu pour instruction de s'opposer à un pouvoir d'estimation discrétionnaire de la Commission (la Commission estime que) [...].

*La délégation allemande aurait voulu que respectivement la proposition ou décision de la Commission soient soumises à des critères objectifs, afin de permettre à la Cour de justice de décider sur le fond en cas de contestations éventuelles de la part des justiciables (« Rechtsstaatlichkeit »).*³⁰⁹

Finalement, la délégation allemande proposa une formulation alternative qui finit par remporter l'accord des autres délégations. Au lieu de « la Commission estime que », la délégation allemande proposait « lorsqu'il ressort de la constatation des faits ». ³¹⁰ C'est cette formulation qui fut intégrée dans le règlement final :

*Lorsqu'il ressort de la constatation définitive des faits qu'il y a dumping et préjudice, et lorsque les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire, la Commission soumet une proposition au Conseil, après avoir entendu les avis exprimés au sein du Comité.*³¹¹

Dans l'esprit de cette dernière version, le personnel de la Commission était censé enquêter, même rapidement, pour déterminer les prix exactement pratiqués par les entreprises litigieuses dans leur pays d'origine, et les comparer à ceux pratiqués à l'intérieur de la CEE. Ce n'était qu'après ces enquêtes administratives que la Commission pouvait prononcer l'existence d'un « dumping », et proposer au Conseil de sanctionner l'entreprise responsable.

À l'intérieur du COREPER, ce type de débats sur les procédures durèrent pendant le printemps et l'été 1966, puis continuèrent pendant toute l'année 1967. En parallèle, la délégation de la Commission au GATT continuait à négocier avec les États-Unis un nouveau code antidumping. Lorsque cette délégation eut fini ses négociations avec les États-Unis, en octobre 1967, de nombreuses questions procédurales restaient encore ouvertes.³¹² Le temps commençait toutefois à manquer. La CEE s'était en effet engagée à traduire en droit interne avant avril 1968 le code qu'elle avait négocié avec les États-Unis.

2.3.3 Passer par le GATT pour faire adopter un règlement CEE

L'interdépendance entre les arènes de Bruxelles et Genève permit à la Commission d'instrumentaliser les obligations contractées dans le cadre du GATT. Elle s'en servit pour faire passer le règlement antidumping malgré les réticences et hésitations des États membres. Ce passage en force fut facilité par le monopole de représentation de la

306. Ibid., 8-9, emphase ajoutée.

307. COREPER. *Note d'information. COMER 31*. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 10 mars 1967, p. 142-151, ici p. 148.

308. GROUPE DE TRAVAIL, *Rapport intérimaire*, p. 9.

309. SECRÉTARIAT EXÉCUTIF. *Réunion du Comité des Représentants Permanents du 14 avril 1967. SEC (67) 1316*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 18 avril 1967, p. 329-332, ici p. 330.

310. COREPER. *Note d'information. COMER 55*. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 21 avril 1967, p. 169-173, ici p. 172.

311. CONSEIL, « Règlement 68/459 », Art. 17 et 18, emphase ajoutée.

312. COREPER. *Compte-rendu sommaire. COMER 81*. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 20 octobre 1967, p. 218.

CEE que la Commission acquit pendant les négociations Kennedy, mais il était aussi dû à l'alignement des positions entre les États membres et la Commission concernant l'antidumping.

Pendant les négociations Dillon qui venaient de s'achever, les États membres avaient préféré négocier eux-mêmes plutôt que de déléguer leur voix à la Commission.³¹³ La Commission essaya d'éviter cette situation pendant le *Kennedy round* :

*In the previous, and first, GATT round that the EEC had attended, the Dillon Round (1961–1962), member states had joined in the negotiations alongside third countries and enjoyed speaking rights. They had curtailed the Commission's room for manoeuvre by imposing strict negotiating directives and close supervision. In the new round, the Commission had every intention of eliminating the presence of national governments and thus affirming its role as sole negotiator both for the industrial sector, for which it had legal competence, and the agricultural sector, for which it did not.*³¹⁴

Concernant l'antidumping, la Commission réussit son pari. Les États membres firent rapidement bloc derrière elle au lieu de négocier bilatéralement avec les Américains. Les représentants des États se réunissaient avec ceux de la Commission dans le comité dit « article 111 ». Ils y discutaient à l'avance des positions à défendre, et parfois seulement, suivaient la Commission dans l'arène, pour surveiller son comportement pendant les négociations avec les autres membres du GATT.³¹⁵ La photo 1 ci-dessous donne une idée de l'organisation concrète de cette surveillance.

La position adoptée par la CEE face aux Américains fut celle qui avait été élaborée par la DG Relex pour justifier son projet de règlement sur les pratiques anormales.³¹⁶ Comme dit plus haut en page 52, la position de la DG Relex était soutenue par l'Allemagne en particulier, parce que ses exportations d'acier venaient d'être frappées par des sanctions commerciales américaines. Plus largement, l'idée de mettre des freins à l'arbitraire des procédures antidumping américaines rencontrait un écho favorable au Conseil. En particulier, la rétroactivité des droits antidumping américains posait problème pour tous les États membres.³¹⁷ Comme se le rappelle Beseler, qui à l'époque travaillait sous la direction du chef d'unité Peter Klein, cette position européenne ne fut pas tout de suite prise au sérieux par les Américains :

*Au début des négociations, l'ambassadeur américain, Blumenthal, il ne nous prenait pas vraiment au sérieux. La Communauté n'était nulle part. On n'avait pas de monnaie commune. On était en train de fabriquer des règlements de politique commerciale, alors qu'on avait même pas encore de tarif extérieur commun. Il était difficile de nous prendre au sérieux.*³¹⁸

Cette perception changea non seulement parce que les États membres firent bloc derrière la Commission, mais aussi parce que la position européenne se révéla vite être similaire à celle des deux autres principaux partenaires commerciaux des États-Unis, à savoir le Royaume-Uni et le Japon.³¹⁹ Le Royaume-Uni voulait aussi encadrer les pratiques administratives américaines. À cette fin, il proposa un projet de codification des interprétations acceptables de l'article VI.³²⁰ La CEE soutint immédiatement ce projet britannique. Elle voulut même le rendre contraignant pour tous ses signataires, ce qui ne plut pas aux Américains d'après Peter Klein :

Cela a commencé avec un clash considérable parce que j'avais posé comme condition, pendant la première réunion sur le renouvellement de l'article VI « dumping » du GATT, que pour la première fois, un acte du GATT soit liant,

313. Robert KOVAR. « La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de relations internationales et de conclusion des traités ». In : *Annuaire français de droit international* 16.1 (1970), p. 783-828.

314. Coppolaro, *The Making of a World Trading Power*, pp. 27–28.

315. Ernest PREEG. *Traders and diplomats. An analysis of the Kennedy round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington DC : The Brookings Institution, 1970, p. 37.

316. DG RELEX. *Négociations commerciales dans le cadre du GATT. Mesures non-tarifaires. NCG/14/63*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 13 décembre 1963, p. 03-19, ici p. 11.

317. *Ibid.*, p. 10.

318. *Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler*.

319. Robert MARJOLIN et Jean REY. *Rapport n°61 de la délégation de la Commission pour les négociations du GATT. NCG(66)6*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 14 février 1966, p. 218-230.

320. UNITED KINGDOM DELEGATION. *Draft International Code on Anti-dumping Procedure and Practice*. Archive du GATT Spec(65)86. 7 octobre 1965. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/65-86.pdf>.

GRAPHIQUE 1 – Représentants américains, canadiens et européens pendant le *Kennedy round*

Cette photo m'a été donnée par Johannes-Friedrich Beseler. S'y trouvent photographiés certains des représentants américains, canadiens et européens au GATT pendant le *Kennedy Round*. Le représentant français s'y trouve à gauche du panneau Canada. Il s'était assis à droite de Klein, le négociateur européen, pour surveiller l'avancée des travaux, et à gauche du représentant canadien. En me donnant la photo, Beseler m'a précisé que le représentant français se gardait bien d'intervenir directement.

*obligatoire. Le négociateur américain est devenu blanc : « Tu dois aller chez notre juriste en chef pour lui expliquer. » Je suis allé chez lui et je lui ai expliqué. J'ai dit : « Nous négocions uniquement si les dispositions qui en résultent sont obligatoires et non pas des simples recommandations, etc. »*³²¹

Une fois que le principe d'un code antidumping contraignant avait été acté à l'intérieur du GATT, il fallait s'assurer que celui-ci soit respecté par ses signataires. À cette fin, il fut décidé que les signataires avaient jusqu'à six mois après la conclusion des négociations pour inscrire les provisions du code dans leur droit interne.³²² L'intégration du code dans le projet de règlement en discussion au COREPER prit environ un mois à la Commission. Début décembre 1967, elle transmit au COREPER une version mise à jour du projet de règlement antidumping.³²³ Il restait donc cinq mois au Conseil pour voter le projet.

Cette date butoir mit un terme aux discussions institutionnelles. Cela faisait deux ans que les délégations nationales planchaient sur des questions procédurales afin de déterminer la répartition des compétences entre la Commission et les États membres. Lorsqu'elles reçurent le projet révisé de la Commission, ces questions institutionnelles n'avaient pas été totalement réglées. Les délégations nationales se contentèrent cependant d'une seule réunion en février 1968, pendant laquelle elles réglèrent autant que possible les points en suspens. Puis elles envoyèrent directement le texte résultant aux juristes-linguistes en préparation du vote au Conseil courant avril 1968.³²⁴

En faisant passer le règlement de défense commerciale dans l'urgence, la DG Relex gagnait sur toute la ligne ou presque. Non seulement un règlement de défense commerciale communautaire avait été voté, mais en plus, la Commission était presque entièrement en charge de la procédure. Une fois qu'elle recevait une plainte antidumping, elle pouvait démarrer de son propre chef une enquête antidumping, négocier directement avec les représentants industriels, et prendre indépendamment des mesures provisoires. Seule la fin de la procédure, à savoir la prise de mesures définitives, relevait des États membres.

Qui plus est, la DG Relex avait introduit au dernier moment, en décembre 1967, un nouveau mode de décision qui lui permettait de contourner les « critères objectifs » précédemment réclamés par l'Allemagne. S'inspirant de la « pratique » américaine, le règlement offrait à présent la possibilité aux exportateurs de conclure volontairement des engagements de prix³²⁵. Certes, ces entreprises n'étaient pas obligées d'accepter, mais elles s'exposaient alors à de longues et coûteuses enquêtes comptables, sans garantie d'obtenir un résultat plus favorable.

Avec le recul, ce dénouement peut surprendre. Aujourd'hui, l'outil antidumping est devenu l'instrument de défense commerciale le plus utilisé par l'UE. Ce développement est cependant partiellement accidentel. En 1968, le Conseil n'avait pas destiné le règlement antidumping à cet usage. Plutôt, comme se le rappelle Beseler, le Conseil avait voté le règlement pour se conformer aux obligations que la Commission avait négociées pour lui dans le cadre du GATT :

*On a fait des règles au GATT et après on a dit aux États membres : « Maintenant, il faut une réglementation communautaire. Nous sommes obligés d'incorporer les résultats obtenus au GATT dans la législation de la Communauté. » Certains États membres, au fond, ne voulaient pas. Certains voulaient conserver leur chasse gardée. Mais ils n'avaient plus d'autre choix : il fallait bien établir une réglementation communautaire.*³²⁶

321. GROUP ON ANTI-DUMPING POLICIES. *Anti-dumping Checklist. Comments by the European Economic Community*. Archive du GATT TN.64/NTB/W/10/Add.1. 21 avril 1966. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/TN64/NTBW10A1>. PDF; Pierre-Olivier LALOUX. *Entretien avec Friedrich Klein en présence de Hans-Friedrich Beseler*. Archive INT190. Tervuren : Histoire interne de la Commission européenne 1973-1986, 22 février 2011. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT190 (visité le 07/10/2021), p. 9.

322. GROUP ON ANTI-DUMPING POLICIES. *Draft Anti-dumping Code*. Archive du GATT TN.64/NTB/W/16. 3 mars 1967. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/TN64/NTBW16>. PDF, p. 14.

323. COMMISSION. *Note de transmission. COMER 242*. Archive du Conseil CM2 1968/729. Bruxelles, 8 décembre 1967, p. 4-81.

324. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux. COMER 56*. Archive du Conseil CM2 1968/730. Bruxelles, 21 février 1968, p. 3-43, ici p. 3-4.

325. COMMISSION, *Note de transmission*, p. 35.

326. LALOUX, *Entretien avec Friedrich Klein en présence de Hans-Friedrich Beseler*, p. 17.

2.3.4 Entre intérêts immédiats et horizons d'attente symboliques

Pour expliquer le dénouement des négociations qui se déroulent entre deux enceintes, Robert PUTNAM proposa en 1988 l'idée d'un « jeu à deux niveaux » (en anglais : *two-level game*) :

*The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.*³²⁷

En parlant de jeu à deux niveaux, PUTNAM ne signale pas seulement que les négociateurs sont coincés entre les pressions opposées des intérêts nationaux qu'ils représentent et des intérêts des pays tiers auxquels ils s'affrontent. Il insiste surtout sur la possibilité pour ces négociateurs de trouver des compromis dans chaque arène séparément :

It is convenient analytically to decompose the process into two stages:

1. *bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement; call that Level I.*
2. *separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement; call that Level II.*³²⁸

Une fois cette séparation entre les deux niveaux effectuée, PUTNAM montre que la probabilité pour les négociateurs de ratifier un accord global au niveau international (niveau I) dépend de l'éventail des options acceptables à l'intérieur de chaque niveau national (niveau II). Autrement dit, plus les intérêts nationaux sont ouverts au compromis, plus il sera facile de trouver un compromis au niveau international.

Ce modèle est utilisé par MEUNIER dans ses analyses des négociations commerciales de la CEE. Dans sa thèse, cette chercheuse commence chaque étude de cas par une analyse des « constellations gagnantes » (*win-sets*³²⁹) qui existaient au début des négociations, afin de montrer que le résultat final s'inscrivait dans un champ de possibilités circonscrit d'avance³³⁰. *A priori*, il semble tout à fait possible d'inscrire la présente étude de cas dans le prolongement de ces travaux :

- L'enceinte « nationale », que PUTNAM appelle le niveau II, correspond aux négociations entre le Conseil et la Commission. Ici ce ne sont pas les groupes d'intérêt qui font pression sur les gouvernements, mais les pays membres qui font pression sur la Commission.
- L'enceinte « internationale », à savoir le niveau I, est le GATT.
- Le « négociateur principal » correspond à la Commission, vu qu'il s'agit du seul acteur qui circule entre l'enceinte internationale, Genève, et celle nationale, Bruxelles.

Concrètement, toutefois, les prédictions fournies par le modèle de PUTNAM correspondent mal aux résultats du présent chapitre. Ici, le spectre des accords possibles au niveau II apparaissait plutôt étroit. D'une part, les États membres voulaient restreindre la défense commerciale à l'article VI. D'autre part, ils cherchaient à minimiser les compétences de la Commission et à encadrer clairement son action. Enfin, leur seul intérêt commun était de réduire la marge de discrétion de l'administration antidumping américaine. Au vu de ces données, et si l'on suit la logique de PUTNAM, un accord au niveau I était peu probable parce qu'un accord au niveau II était peu probable³³¹.

De même, la direction causale du récit ici présenté va dans le sens inverse de celle avancée par PUTNAM. PUTNAM avance que « la nécessité de faire ratifier les résultats par le niveau II affectera certainement les négociations du

327. Robert Putnam. « Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games ». In: *International organization* 42.03 (1988), pp. 427–460, esp. p. 434.

328. Ibid., p. 436.

329. Ibid., p. 435.

330. MEUNIER, « Europe Divided but United ».

331. PUTNAM, « Diplomacy and domestic politics », p. 435.

niveau I »³³². Dans la présente étude de cas, on observe plutôt l'inverse. C'est la nécessité de faire ratifier les résultats du niveau I qui affecta les négociations du niveau II.

Cela dit, on peut supposer qu'il suffirait d'approfondir la description empirique pour la faire coïncider avec le modèle de PUTNAM. Je pourrais par exemple enquêter plus précisément sur le contenu des arguments avancés par la Commission à l'intérieur du GATT. Dans ce cas, je pourrais peut-être montrer que les contraintes du niveau II ont bel et bien joué à l'intérieur du niveau I. C'est d'ailleurs ce que suggère le représentant américain au GATT cité en exergue de ce chapitre, en page 43 : la Commission aurait tenu à ses *deadlines* au niveau du GATT, parce que cela lui aurait permis de faire pression sur les États membres de la CEE³³³. Enfin, si cette étude complémentaire ne donnait pas des résultats tout à fait probants, je pourrais aussi prendre en compte les intérêts des industries nationales, ce qui aboutirait à un « jeu à trois niveaux ». Après tout, une telle extension du modèle a déjà été réalisée³³⁴.

En même temps, il n'est pas certain que de tels raffinements améliorent radicalement la lisibilité de l'exposé. La « métaphore » du jeu à deux niveaux³³⁵ pose structurellement problème parce qu'elle ignore des éléments de contexte plus large, tels que le réseau des autres accords dans lequel toute négociation se déroule. Elle force le chercheur à suivre un schéma explicatif relativement « mécanique »³³⁶, centré sur les allers-retours entre les niveaux I et II. Ainsi, dans le cas présent, la CEE, en tant qu'organisation, s'insérait dans des relations de complémentarité et de concurrence avec l'OECE, l'OTAN et le GATT. Comme l'a montré la section 2.1 de ce chapitre, cet aspect « écologique »³³⁷ du *Kennedy round* fut déterminant dans la structuration initiale des intérêts des États membres. De même, il est possible de lui faire jouer un rôle central dans la fin des négociations.

Puisque le *Kennedy round* constituait le premier essai de négociation collectif par la CEE, le refus des résultats du cycle de négociations aurait signalé l'échec de la CEE comme représentante des États-membres. La ratification du code antidumping ne traduisait donc pas uniquement l'intérêt des États membres à juguler les pratiques protectionnistes des États-Unis. Il existait aussi un intérêt de plus long terme, à savoir l'insertion symbolique de la CEE dans l'ordre libéral international en construction. Comme le rappelèrent récemment Rebecca ADLER-NISSEN et Ayşe ZARAKOL :

*L'ordre libéral international n'est pas uniquement un système de règles et d'institutions. Il est aussi un régime de reconnaissance [...].*³³⁸

Expliquer la décision des États membres par cet horizon d'attente, en allant au-delà de leurs intérêts immédiats, a l'avantage de la simplicité. Dans ce cadre, il n'est pas nécessaire de ségréger les processus internes à chaque enceinte de négociation. À la place, il faut plutôt supposer que les « intérêts » des États membres, pris au sens large, comportaient plusieurs facettes d'importance inégale : la lutte contre les pratiques américaines, la légitimité de la CEE à l'international, et la distribution des tâches à l'intérieur de la CEE. Les deux premières facettes furent discutées à Genève, tandis que la troisième fut discutée à Bruxelles.

Puisque le débat bruxellois s'arrêta lorsque celui genevois fut terminé, on peut suggérer qu'il était le moins important des trois. En même temps, vu que le débat bruxellois dura tout de même pendant presque six ans, on ne peut pas non plus supposer que tous les représentants nationaux considéraient dès le début que son caractère secondaire était évident. Plutôt, on doit constater que ce caractère secondaire ne devint certain qu'au dernier moment, lorsqu'il fallut prendre une décision. Ce constat se trouve renforcé par l'avenir immédiat du règlement antidumping.

332. PUTNAM, « Diplomacy and domestic politics », p. 436.

333. REHM, « Developments in the law and institutions of international economic relations », p. 409.

334. Magdalena Frennhoff LARSÉN. « Trade negotiations between the EU and South Africa. A three-level game ». In : *Journal of common market studies* 45.4 (2007), p. 857-881 ; Lee Ann PATTERSON. « Agricultural policy reform in the European Community. A Three-level game analysis ». In : *International organization* 51.1 (1997), p. 135-165.

335. PUTNAM, « Diplomacy and domestic politics », p. 433.

336. Sophie MEUNIER et Jean-Frédéric MORIN. « No agreement is an Island. Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex ». In : *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*. Sous la dir. de Jean-Frédéric MORIN et al. Londres : Ashgate, 2015, p. 173-186, ici p. 196.

337. Ibid., p. 196.

338. Rebecca ADLER-NISSEN et Ayşe ZARAKOL. « Struggles for recognition. The liberal international order and the merger of its discontents ». In : *International organization* 75.2 (2021), p. 611-634, ici p. 627.

Les États membres n'attribuèrent aucun personnel supplémentaire à la Commission pour le mettre en œuvre. Les âpres négociations autour de la distribution institutionnelle des tâches s'avèrent bel et bien secondaires, puisque pratiquement parlant, le règlement n'existait pas.

Conclusion du chapitre

Les explications avancées dans ce chapitre font suite à la critique du néo-institutionnalisme formulée dans le chapitre précédent³³⁹. Cette critique admettait l'existence d'une forme de calcul stratégique chez les acteurs, puis ajoutait que les calculs des acteurs sont souvent mal informés, incomplets. Par conséquent, elle incitait à interroger les incertitudes des acteurs face à plusieurs options plutôt qu'à essayer de réduire leurs décisions à des calculs d'intérêts bien compris.

Ce angle d'attaque a été suivi dans chaque partie. La première partie a montré l'existence d'hésitations entre plusieurs objectifs divergents. La deuxième détailla un essai raté d'harmonisation de ces objectifs par la Commission. Enfin, la troisième souleva la persistance de différents types d'intérêts. Certains étaient très immédiats et d'ordre pécuniaire, tels que la lutte contre les pratiques protectionnistes américaines. D'autres, tels que la quête de reconnaissance de la CEE, s'inscrivaient plus dans un ordre symbolique de moyen à long terme. C'est pourquoi ils sont qualifiés d'horizons d'attente plutôt que d'intérêts à proprement parler.

Replacé dans l'architecture générale de cette thèse, l'accent ici mis sur les accumulations d'incertitudes a deux avantages. D'une part, il permet de mieux saisir les multiples incertitudes qui traversaient le règlement antidumping de 1968, et donc de voir pourquoi celui-ci constituait bien plus un « système de potentialités » qu'il ne déterminait une politique commerciale identifiable. D'autre part, il indique que le vrai rôle de ce règlement était surtout symbolique : il s'agissait d'affirmer les frontières du marché commun.

Un « système de potentialités » plutôt qu'une politique commerciale définie

L'accent ici mis sur les accumulations d'incertitudes permet de mieux comprendre l'architecture du règlement antidumping de 1968. Les définitions fondamentales du règlement étaient plus précises que celles initialement inscrites dans l'article VI du GATT, parce que ces définitions venaient d'être négociées avec les États-Unis à Genève, dans le cadre d'un nouveau code antidumping. De plus, suite à l'échec du projet sur les pratiques anormales, le champ d'application du seul instrument de défense commerciale entièrement communautaire était relativement clair. Il ne concernait que les pratiques commerciales ciblées par l'article VI du GATT.

Cette restriction initiale à l'article VI eut des conséquences de long terme³⁴⁰. Pendant des années, aucun règlement de défense commerciale n'aborda aussi directement que le projet avorté la question de la concurrence engendrée par les différences réglementaires. Seule la dernière mouture du règlement de défense commerciale, qui date de 2017, permit explicitement à la Commission de prendre en compte ces différences. Cependant, cette possibilité resta réservée aux pays où il existe des « distorsions significatives », comme la Russie ou la Chine.³⁴¹

Parallèlement à cette clarté définitionnelle, l'aspect procédural du règlement laissait plus à désirer. Les délégations nationales n'étaient pas arrivées à se mettre d'accord avec la Commission pour déterminer un unique mode de décision. À la place, ces acteurs avaient additionné leurs préférences. Par conséquent, le règlement incluait plusieurs possibilités procédurales divergentes. En cela, il constituait un véritable « système de potentialité à partir duquel se déplo[yèrent] des activités spécifiques de mobilisation des règles », ³⁴² ce qui correspond à la notion d'outil que j'ai détaillée dans le chapitre théorique précédent.

339. Voir en particulier la section 1.1.3

340. Voir la section 2.2.3 puis le chapitre 4.

341. CONSEIL et PARLEMENT, « Règlement 2016/1036 », Art 2§6a.

342. LASCOUMES et SERVERIN, « Le droit comme activité sociale », p. 183.

D'un côté, le règlement contenait dans son article 17 une procédure qui forçait la Commission à justifier de la proportionnalité de ses mesures. La Commission ne pouvait se satisfaire de simplement « estimer » que des mesures devaient être prises. Cela correspondait à la demande allemande de *Rechtsstaatlichkeit* évoquée plus haut en page 67. Cette opposabilité du règlement devant la CJCE servait à limiter l'arbitraire des décisions administratives de la Commission.

D'un autre côté, le compromis final contenait aussi des concessions à un mode d'action interventionniste. Ces aspects interventionnistes avaient été en particulier défendus par la Commission et la délégation française. Par exemple, des droits provisoires pouvaient être imposés sans avertissement préalable de l'imminence d'une décision.³⁴³ De même, la durée des enquêtes préliminaires de la Commission était très courte, en particulier si la Commission répondait à la demande d'un État membre.³⁴⁴ Dans ce cas, elle se limitait à cinq jours.³⁴⁵

Ces possibilités procédurales alternatives étaient plus interventionnistes car elles insistaient sur la rapidité de la décision au détriment de l'examen détaillé des faits. En effet, cinq jours suffisent difficilement à éplucher les comptes d'une entreprise. Un tel délai ne favorisait donc pas la qualité de l'enquête préliminaire, ni non plus l'information des importateurs. Ces derniers n'avaient que quelques jours pour approvisionner leur compte ou renégocier leurs commandes afin d'arriver à payer les taxes qui venaient d'être créées.

Ces hésitations procédurales empêchent d'identifier dans le règlement de 1968 une orientation économique exacte. Certes, ce règlement n'était pas aussi interventionniste qu'initialement souhaité par la délégation française et la Commission. Il privilégiait plutôt des interventions mesurées et justifiées que des mesures claires de politique commerciale. Cependant, en cas d'urgence, il ne fermait pas non plus tout à fait la porte à des mesures expéditives, et donc fortement interventionnistes.

Ce constat explique pourquoi le sens du règlement ne s'est réellement précisé qu'à travers sa *mise en pratiques*³⁴⁶ par les fonctionnaires de la Commission. Il justifie l'étude de leurs expérimentations procédurales pendant les années 1970 dans le chapitre suivant.

Des frontières symboliquement construites avant que leur usage ne soit concrètement défini

Le rôle pivot du *Kennedy round* est souvent souligné dans la littérature sur la politique commerciale européenne. Ainsi, SNYDER notait en 2001 que les négociations constituèrent un « premier test de la capacité d'action collective » de la CEE.³⁴⁷ En même temps, les effets symboliques de ce cycle de négociation sont rarement thématés comme tels. La littérature relative à cet événement reste largement rationaliste, à l'instar de la plupart des travaux portant sur la politique commerciale européenne³⁴⁸. Il fallut attendre les travaux de COPPOLARO, en 2016, pour voir apparaître des discussions moins axées sur l'analyse de calculs d'intérêts à court terme. Dans sa thèse, COPPOLARO discute à la fois les enjeux géopolitiques et industriels du *Kennedy round*. Elle montre, comme cela a été fait ici dans la section 2.1, que les deux étaient liés du point de vue des États membres³⁴⁹. Elle suggère alors dans son introduction que le cycle de négociation fut tout autant un test de *reconnaissance* pour la CEE que d'action collective :

[...] *it was in the field of world trade that the EEC established itself as a single actor and acquired international status*³⁵⁰.

En guise de conclusion, ce chapitre propose de prolonger l'observation de COPPOLARO. Dans le cas de la défense commerciale, cet élément symbolique était le seul réellement tangible. Le règlement antidumping de 1968 était vague,

343. GROUPE DE TRAVAIL, *Rapport intérimaire*, p. 29.

344. *Ibid.*, p. 28-29.

345. CONSEIL, « Règlement 68/459 », Art. 15§1c.

346. Le pluriel est volontaire : il y a plusieurs pratiques.

347. SNYDER, « The origins of the "Nonmarket Economy" », p. 379.

348. Sur ce point, je renvoie à l'introduction, et en particulier à sa section 4

349. Voir le chapitre deux, appelé « The EEC's Answer to the US proposal : Accepting the Round While Defending its Regionalism » dans (COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power*)

350. *Ibid.*, p. 19.

sa mise en œuvre immédiate inefficace, et les orientations politiques communes inexistantes. Les États membres n'avaient donc pas défini de politique de défense commerciale à proprement parler. Ce qu'ils avaient vraiment décidé, c'était de décider ensemble à l'avenir. Les frontières qu'ils protégeraient seraient celles de la CEE. Ils tiraient donc un trait sur les potentielles alternatives, telles qu'une zone de libre-échange transatlantique ou une désintégration du marché communautaire au nom des intérêts nationaux.

Cette observation conclusive éclaire sous un nouveau jour le commentaire d'un négociateur européen déjà mentionné en page 45 : « Il était difficile de nous prendre au sérieux ». Pour être prise au sérieux, la CEE avait besoin de symboliquement renforcer ses frontières. Elle n'avait pas vraiment besoin d'utiliser les armes de défense commerciale qu'elle mettait en place. Il lui fallait seulement annoncer qu'elle se dotait d'un instrument de défense.

Avec le recul actuel, ce besoin symbolique de protection est d'autant plus intéressant que le marché commun à protéger restait largement à l'état d'ébauche. Ce que l'on observait en pratique, c'était une série de contingents nationaux et d'exceptions au tarif douanier commun³⁵¹. Ces exceptions condamnaient le marché commun à perpétuellement rester un projet en devenir, ce qui fut le cas pendant les vingt ans qui suivirent :

*Les observateurs de longue date de la politique européenne ont accueilli l'Acte unique européen avec beaucoup de réserves voire de scepticisme. Après tout, l'objectif d'un marché unique européen ressemblait beaucoup à celui du marché commun du traité de Rome. Puisque celui-ci restait un idéal flou près de trente ans après son lancement, beaucoup pensaient que la limite du 31 décembre 1992 pour mettre en œuvre les propositions du Livre blanc sur le marché unique était ridiculement optimiste.*³⁵²

Comment expliquer cette création de frontières pour protéger un marché « flou » ? Intuitivement, il semble que les négociateurs de la CEE aient inversé l'effet et la cause. On aurait pu s'attendre à ce que les frontières du marché commun soient définies après que les usages exacts de ce marché aient été identifiés. Toutefois, cette intuition paraît tout de suite moins évidente en lisant la littérature actuelle sur la reconnaissance en relations internationales. Si on analyse la création de la CEE comme une quête de reconnaissance, il paraît normal que le contenant ait été créé avant le contenu. Après tout, comme le note Michelle MURRAY, les sociologues des politiques d'armement identifient régulièrement des processus similaires dans leurs études de cas :

*In these cases, states arm not because weapons perform a particular security function – they are effectively useless as instruments of national defense – but rather because such practices are constitutively linked to the maintenance of sovereignty and state identity. Becoming a state necessitates that others recognize you as such, and this is accomplished in part through conformity to a ritualized set of material practices.*³⁵³

Cette dialectique entre l'interne et l'externe sera explorée plus avant dans le chapitre 4, lorsqu'il s'agira de comprendre la politique sous-jacente aux pratiques détaillées dans le chapitre 3. On y verra qu'en modulant les limites entre les producteurs « européens » à protéger et ceux « extra-européens » à attaquer, la DG Commerce détournait le marché commun plutôt qu'elle ne s'adaptait à d'hypothétiques contours pré-existants³⁵⁴. Ce faisant, elle réalisait des opérations tout à fait politiques bien qu'escamotées derrière des *material practices* techniques.

351. Ce point a été abordé dans l'introduction de ce chapitre. Voir le communiqué cité en page 45

352. JABKO, *L'Europe par le marché*, p. 36.

353. Michelle Murray. *The struggle for recognition in international relations. Status, revisionism, and rising powers*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 51.

354. Voir en particulier la section 4.1.5 du chapitre 4

La professionnalisation : des diplomates aux avocats

Le présent aperçu de la pratique antidumping montre que l'antidumping communautaire est sorti de l'enfance. Il n'est pas resté coincé au stade de la puberté. Mais il n'a pas encore vraiment atteint l'âge adulte. [...] On peut espérer que les parties intéressées se fassent représenter plus souvent par des avocats et que les procédures antidumping mûrissent dans les prochaines années grâce à leur assistance stimulante.

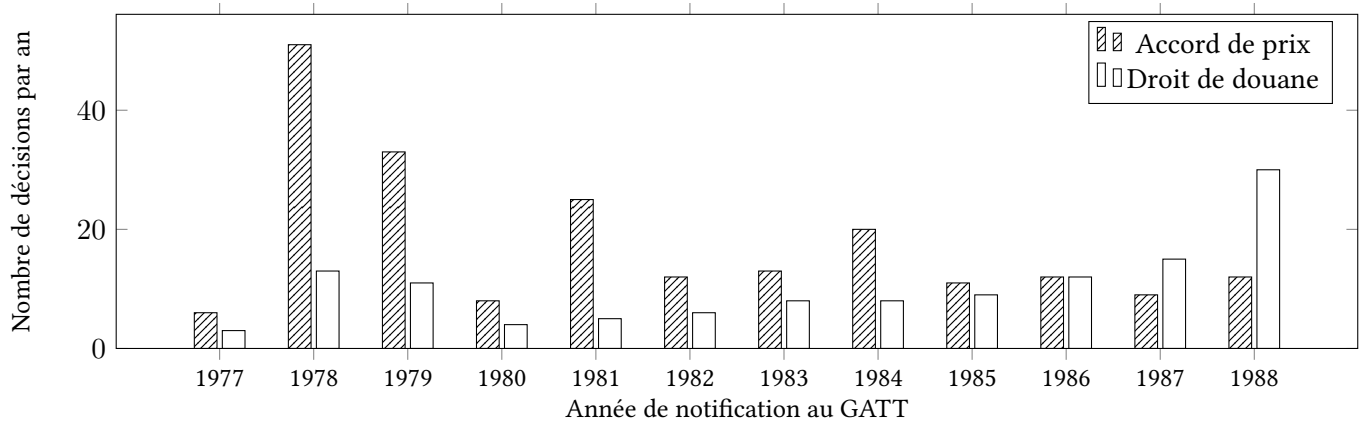
Ludowijk BRIËT. « Antidumping in de EEG. De kinderschoenen ontgroeid? » In : *Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 3 (mars 1982), p. 145-165, p. 159-160^a

- a. L'auteur était à l'époque enquêteur dans le service antidumping de la Commission. Traduction libre à partir du néerlandais :
Uit dit overzicht van de antidumping/praktijk moge blijken, dat antidumping in de Europese Gemeenschappen de kinderschoen is ontgroeid. Ook in het puber stadium is antidumping niet blijven steken. Tot een volmaakt volwassene heeft antidumping zich echter niet ontpopt. [...]
Gehoopt moet worden dat partijen zich vaker door advocaten laten vertegenwoordigen en dat onder hun bezielende assistentie de antidumpingprocedure in de komende jaren vervolmaakt zal worden.

Introduction du chapitre

Le règlement antidumping de 1968 proposait deux modes possibles de mise en œuvre. Les fonctionnaires du service spécialisé de la DG Relex pouvaient lancer des enquêtes de terrain pendant lesquelles ils auraient analysé les registres comptables des entreprises étrangères comme européennes. Ces enquêtes leur auraient permis de déterminer l'existence de pratiques de dumping chez les producteurs extra-européens ainsi que d'évaluer leurs effets sur les entreprises européennes. Comme vu dans le chapitre précédent, en section 2.3.4, cette possibilité procédurale avait surtout été poussée par la délégation allemande au nom de l'État de droit. Il s'agissait d'une procédure plus judiciaire, d'une part parce qu'elle aboutissait à des *droits* de douane imposés systématiquement aux frontières de la CEE, et d'autre part parce qu'elle était susceptible d'être contrôlée par la CJCE. La deuxième option prévue par le règlement était la négociation d'accords de prix entre la Commission et les producteurs étrangers. Cette alternative, moins coûteuse en ressources humaines, avait plutôt été privilégiée par la Commission et la délégation française. Puisque sa légitimité reposait sur le consentement éclairé des parties, elle ne nécessitait pas d'enquête comptable approfondie. De plus, en l'absence de calculs comptables détaillés, la surface d'attaque procédurale était réduite au minimum. D'ailleurs, les accords de prix n'étaient en principe pas opposables devant le juge. Plus simplement, ils pouvaient être reniés.

GRAPHIQUE 2 – Accords de prix et de droits de douane par an



Pendant les sept premières années d'existence du règlement, le service spécialisé notifia au GATT un total de 20 procédures. Parmi celles-ci, six ne furent pas menées à leur terme parce qu'il fut conclu que les importations dénoncées ne causaient pas de tort à l'industrie européenne. Les quatorze autres s'étaient conclues par des accords de prix entre la CEE et les entreprises extra-européennes, comme montré dans le graphique 2³⁵⁵. Ce bilan signifiait que les clauses pour lesquelles la délégation allemande avait ferrailé restaient largement inutilisées.

Cette inscription routinière dans des pratiques de négociation quasi diplomatiques connut son pic vers la fin des années 1970. Les négociations furent progressivement remplacées par des droits de douane unilatéralement imposés par la Commission. En proportion du nombre total de décisions, la part des accords de prix diminua régulièrement tandis que celle des droits de douane continua à augmenter, avant de devenir largement dominante à la fin des années 1980. C'est ce que montre le graphique 2.

La transition fut progressive. Au début, l'activité négociée restait supérieure à celle judiciarisée. En 1976, la Commission mit en place son premier droit de douane antidumping dans le cadre d'une affaire concernant des chaînes de vélo importées de Taïwan^{356 357}. La même année, elle conclut aussi trois accords de prix. L'année suivante, en 1977, 13 droits de douane furent mis en place, contre 39 accords de prix. Le ratio $\frac{\text{Accords de prix}}{\text{Droits de douane}}$ s'inversa au milieu des années 1980. En 1988, la transition était achevée, et la Commission notifia au GATT 30 droits de douane contre 12 accords de prix. La tendance s'est ensuite temporairement ralentie à la chute du mur de Berlin, lorsque l'UE conclut de nombreux accords de prix avec les exportateurs de ses futurs pays membres. Cependant, la tendance de fond ne s'est jamais renversée. Au 30 juin 2020, par exemple, 105 droits antidumping étaient en vigueur aux frontières de l'UE contre deux engagements de prix.³⁵⁸

Pour expliquer cette évolution, le présent chapitre se concentre sur les vagues de recrutement du service antidumping. Il explique la disparition progressive des accords de prix par la « professionnalisation » des fonctionnaires du service antidumping. Le terme est repris d'un entretien avec un comptable qui commença sa carrière en 1978, et qui officie aujourd'hui comme consultant pour un cabinet d'avocat.³⁵⁹ Il permet de lier clairement les apprentissages pratiques des acteurs pendant les années 1970 et 1980 à l'évolution de l'antidumping comme institution. Cet accent rejoint celui de SEIDEL et AVRIL, pour qui « les premières années d'une institution jouent un rôle crucial dans l'institutionnalisation et la socialisation des acteurs » et de leurs concepts.³⁶⁰ Plus généralement, il sert aussi à

355. Les données sont extraites des rapports semi-annuels à destination du GATT et réalisés par la Commission. Série COM.AD disponible via le site de l'OMC à https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm

356. COMMISSION. « Règlement 2757/76 ». In : *Journal officiel* L 312 (13 novembre 1976), p. 41-42.

357. David BUCHAN. « EEC imposes dumping duty ». In : *The Financial Times* (14 novembre 1976). Article extrait de DG COMMERCE. *Dossier de presse thématique relatif à la législation et à la politique communautaire en matière de lutte anti-dumping*. Archive de la Commission BAC 154/1980 1037, p. 49

358. UE. *Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord*. Document G/ADP/N/342/EU. OMC, 6 août 2020, 13-21.

359. *Entretien n°9. Ancien comptable du service antidumping*. Bruxelles, 21 juin 2018.

360. SEIDEL, « DG IV and the origins of a supranational competition policy », p. 129; AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en

montrer que l'antidumping se conçoit bien comme un *outil*, au sens détaillé dans le chapitre 1 de cette thèse, parce qu'il existe avant tout à travers ses usages. Or ces usages se lisent

*non pas comme la matérialisation d'une idée initiale, mais comme une dynamique souvent chaotique de mise en convergence d'informations, d'adaptations à des contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement différentes.*³⁶¹

La littérature portant sur l'histoire de l'antidumping a jusqu'ici adopté des approches différentes. Elle s'est concentrée soit sur des facteurs macro-économiques, soit sur une histoire juridique des prescriptions officielles.

D'une part, lorsque les économistes étudient l'essor de l'antidumping européen, ils cherchent à expliquer ses causes ou effets par des facteurs macro-économiques.³⁶² Ce faisant, ils réutilisent le plus souvent la base de données constituée par BOWN jusqu'en 2010³⁶³. Cela pose problème. Cette base de données est incomplète, parce que les accords de prix étaient en principe confidentiels. À présent, il est parfois possible de connaître le contenu exact de certains d'entre eux en ouvrant les archives, pour en extraire des documents comme celui présenté en page 83, mais certaines des données utilisées par la Commission pour conclure ces accords restent encore et toujours confidentielles, voire perdues. Il n'y a donc aucun moyen statistique valable de mesurer les causes ou effets des décisions antidumping de la CEE entre le début des années 1970 et la moitié des années 1980.

D'autre part, les quelques études historiques qui portent sur le droit antidumping européen remontent difficilement avant les années 1980, parce que les premiers procès concernant des affaires antidumping commencèrent en 1977. L'histoire de la notion d'économie de non-marché, qui fut étudiée par SNYDER, illustre cette carence. SNYDER note que la notion apparut pour la première fois dans le droit européen en 1979.³⁶⁴ Avant cette date, il relève l'existence de liens entre les administrations américaines et européennes. Il note aussi que l'administration américaine utilisait déjà la notion en question. Il ne peut s'aventurer plus loin, parce qu'il n'existe pas de trace jurisprudentielle qui soit antérieure à 1979 du côté européen. Pour trouver des traces écrites, il faut, comme dans le cas des accords de prix, dépouiller les archives de la Commission ou du Conseil. On constate alors que le vide jurisprudentiel identifié par SNYDER ne correspondait pas à un vide *pratique*. Une procédure similaire à celle d'« économie de non-marché » était déjà mise en œuvre par le service spécialisé de la Commission³⁶⁵, mais elle n'était pas encore appelée officiellement ainsi.

Le présent chapitre ne cherche pas à contredire frontalement ces littératures juridiques et économiques. Il adopte une perspective socio-historique qui l'amène à nuancer le poids qu'elles accordent aux textes de loi et aux intérêts économiques. Ceux-ci ne sont plus vus comme des déterminants directement efficaces. À la place, ils sont reconfigurés en « ressources ou contraintes »³⁶⁶ pour les fonctionnaires de la Commission qui s'en saisissent. Ce changement d'optique suit la réflexion générale sur le double caractère de tout instrument juridique qui a été détaillé dans le chapitre 1. Ici, l'antidumping est productif parce qu'il autorise les fonctionnaires à agir. Il est aussi instrumentalisé parce que certaines de ses possibilités procédurales furent écartées. Les négociations conclues par des accords de prix furent remplacées par des enquêtes comptables et des droits de douane.

Dans l'utilisation régulière du mot « instrumentalisation », il ne faut pas voir un manque de charité à l'égard des acteurs. Ce terme sert à traduire l'idée de « mise en œuvre de l'instrument », tout en gardant au premier plan l'idée d'instrument, afin que celui-ci reste un protagoniste central du récit, aux côtés des fonctionnaires et des avocats qui

professionnels multi-cartes de l'État régulateur européen », p. 118.

361. Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po, 2005, p. 13.

362. Hylke VANDENBUSSCHE et Maurizio ZANARDI. « The chilling trade effects of antidumping proliferation ». In : *European economic review* 54.6 (2010), p. 760-777 ; Michael MOORE et Maurizio ZANARDI. « Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries ? » In : *Canadian journal of economics/Revue canadienne d'économie* 42.61 (2009), p. 469-495.

363. Chad BOWN. « Introduction ». In : *The Great Recession and Import Protection. The Role of Temporary Trade Barriers*. Sous la dir. de Chad BOWN. Washington DC : The World Bank, 2011, p. 1-53, ici p. 11 ; Chad BOWN. *Global Antidumping Database*. The World Bank. Juin 2010. URL : <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> (visité le 01/03/2021).

364. SNYDER, « The origins of the "Nonmarket Economy" », p. 410.

365. Ce point spécifique est détaillé en section 3.1.3.

366. WOLL et JACQUOT, « Using Europe », p. 114.

le manient. Si je m'en tenais uniquement à l'idée de « mise en œuvre », ce rôle actif de l'instrument passerait au second plan. En effet, le terme de « mise en œuvre » donne l'impression d'une matière inerte que l'on va faire agir. Il met l'accent sur l'acteur qui manie l'instrument, plutôt que sur l'objet même. Or, ce que l'on observe ici, ce n'est pas un instrument passif qui se fait le réceptacle plastique des pressions auxquelles il est soumis. Plutôt, il s'agit de l'objet au cœur des processus d'apprentissage et de conflit, précisément parce qu'il contraint les acteurs.

En ce sens, le présent récit est plutôt charitable par rapport aux actions et discours des fonctionnaires, lobbyistes et avocats qu'il étudie. Il suppose que dans l'ensemble, leur but était de « faire au mieux », pour reprendre le terme d'un enquêté cité par EYMERI-DOUZANS dans un article portant sur le rapport des hauts-fonctionnaires français au politique^{367 368}. Ici, ce « faire au mieux » doit être compris dans les systèmes de croyance spécifiques à l'appareil européen. Ceux-ci incluent par exemple l'efficacité du droit européen, dont la légitimité trouve ses sources dans le magistère des droits nationaux³⁶⁹, ou encore l'impératif pour les fonctionnaires de « se tenir à distance » du personnel politico-administratif des États-membres », et plus généralement, de considérer en priorité les intérêts de la CEE plutôt que ceux de leurs pays d'origine³⁷⁰.

Le plan adopté par le chapitre est thématique. Chacune des sections principales du chapitre s'attarde sur un des facteurs socio-historiques qui ont contribué à la montée en puissance du service antidumping : d'abord l'influence britannique, puis la montée en légitimité du service auprès du Conseil, et enfin le débordement des nouvelles habiletés techniques dans le secteur privé. Il aurait certes été possible d'opter pour un plan chronologique, parce que l'évolution des pratiques de la Commission s'effectua en trois temps : d'abord les négociations para-diplomatiques, ensuite les enquêtes comptables, puis finalement la judiciarisation. Cependant, cette périodisation n'est pas reprise telle quelle, parce qu'elle pourrait donner l'impression fautive d'un développement purement séquentiel. Or, comme le montre le graphique 2 affiché plus haut en page 78, les trois types de pratiques coexistèrent, voire se recouvèrent, pendant toutes les années 1980.

3.1 Le catalyseur britannique

L'intégration du Royaume-Uni à la CEE stimula le développement de l'activité antidumping communautaire. Le gouvernement britannique, travailliste, voulait s'assurer de la continuité de sa propre politique de défense commerciale. Il fit pression sur la Commission pour qu'elle renforce les moyens de son service antidumping.

3.1.1 Des « marchés forains » contestés

Pendant ses premières années d'existence, le nouveau règlement antidumping fut géré par un « service spécialisé ». Dans l'organigramme de la Commission de l'époque, un « service spécialisé » constituait une des plus petites structures possibles. Elle se situait en dessous de la « division », qui comportait normalement une dizaine de personnes environ, tout comme l'« unité » actuellement. En 1969, le service spécialisé dans l'antidumping de la CEE contenait deux personnes : Johannes-Friedrich Beseler, qui dirigeait le service, et sa secrétaire. Pendant les négociations Kennedy au GATT, ce jeune docteur en droit allemand avait assisté le négociateur européen en charge de l'antidumping, Peter Klein. À ce moment, il était difficile d'imaginer qu'il serait considéré quinze ans plus tard

367. Jean-Michel EYMERI-DOUZANS. « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ». In : *La politisation*. Sous la dir. de Jacques LAGROYE. Paris : Belin, 2003, p. 47-77.

368. Concernant les fonctionnaires, ce point est discuté plus avant dans la section 3.2.4

369. Julie BAILLEUX. « Comment l'Europe vint au droit ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 295-318 ; Antonin COHEN. « Constitutionalism without constitution. Transnational elites between political mobilization and legal expertise in the making of a constitution for Europe (1940s-1960s) ». In : *Law & social inquiry* 32.1 (2007), p. 109-135.

370. Didier GEORGAKAKIS et Marine DE LASSALLE. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167 (2007), p. 38-53, ici p. 41.

comme le « pape de l'antidumping » par ses collègues :³⁷¹

*Un collègue britannique qui arriva quelques années après m'avait dit que mon opération à ses débuts, ça le faisait penser à une émission à succès de la BBC « One man and his dog ». On y voyait des bergers guider seuls des troupeaux avec l'aide de leur chien.*³⁷²

En 1969, Beseler n'avait encore jamais mené d'enquête comptable. En revanche, il avait participé à plusieurs années de négociations au GATT. C'est pourquoi il préférait négocier des accords à l'amiable avec les exportateurs plutôt que d'épuiser ses maigres ressources humaines dans des missions à l'étranger. Par exemple, une de ses premières affaires, qui commença en 1970, concernait des ficelles en sisal importées de Cuba.³⁷³ Ces ficelles végétales étaient souvent utilisées pour nouer des paquets postaux ou lier des bottes de foin. La plainte déposée par les fabricants européens aboutit à un accord de prix :

On a fait venir les producteurs de ficelle en sisal de Cuba parce qu'on n'avait personne à envoyer là-bas pour enquêter. En plus, on n'avait pas de relations diplomatiques avec Cuba. Cuba n'était pas reconnu, donc on ne pouvait pas avoir de discussions formelles avec le gouvernement cubain. Alors on a fait venir l'exportateur cubain via Londres, et on a discuté jusqu'à trois heures du matin avec lui.

J'avais mis ensemble les producteurs européens et cubains dans une pièce quelque part dans le sous-sol d'un bâtiment de la Commission. On avait discuté pendant des heures et des heures. À la fin, l'exportateur cubain était sorti ravi de la confrontation.

*Il m'avait dit : « Je vous remercie beaucoup. Je ne savais pas qu'on pouvait vendre notre camelote aussi cher. »*³⁷⁴

Ce fonctionnement fut souvent qualifié d'arbitraire par les avocats du privé qui représentaient les exportateurs. Parmi ces derniers se trouvaient en particulier Ivo van Bael et Jean-François Bellis. Ces deux avocats travaillaient au cabinet De Bandt, devenu aujourd'hui Linklaters.³⁷⁵ Bellis avait été embauché par De Bandt après avoir passé un an aux États-Unis entre 1973 et 1974, à l'université du Michigan. Le département de droit économique d'Ann Arbor était alors réputé, et Bellis y avait étudié l'anti-trust, c'est-à-dire le droit de la concurrence américain. En revenant en Belgique, il assista van Bael dans des affaires qui relevaient soit du droit de la concurrence soit du droit antidumping.

En 1978, par exemple, il défendit des exportateurs suédois de ferro-chrome devant la Commission.³⁷⁶ Le ferro-chrome est un alliage utilisé dans la sidérurgie pour fabriquer de l'acier inoxydable. D'après le témoignage de Bellis, qui est transcrit en page 84, la pratique privilégiée par la Commission à l'époque était la conclusion d'accords de prix. Dans ce contexte, l'alternative procédurale, à savoir l'enquête comptable, était uniquement utilisée comme un moyen de forcer les producteurs européens et suédois à négocier ensemble. Pour Bellis, un tel procédé s'apparentait à la création de cartels internationaux sous l'égide de la Commission. Or, aux États-Unis, le droit anti-cartel qu'il avait étudié prescrivait la prison pour de telles collusions anti-concurrentielles. L'esprit du droit européen de la concurrence était similaire, même si les peines étaient moins lourdes :

*Si jamais les gens de la DG Concurrence avaient été au courant, ils auraient distribué des amendes à tout le monde. Mais non, du point de vue de l'antidumping, c'était légal. Je trouvais cela très gai. Je venais de la concurrence, où ce comportement était interdit, et je passais dans l'univers du dumping, où on faisait exactement l'inverse.*³⁷⁷

Ces négociations aboutissaient à des accords sommaires en quelques lignes, qui se contentaient de lister les prix

371. Entretien n°2.

372. Discussion par courriel avec Johannes-Friedrich Beseler. Beseler m'a aussi fait remarquer qu'à son début, son bureau n'avait qu'une seule fenêtre. Le détail peut paraître anecdotique, mais il semblerait qu'une hiérarchie tacite du nombre de fenêtres ait existé à la Commission. Ceux en bas de la hiérarchie n'avaient qu'une seule fenêtre, et plus on montait en grade, plus on avait de fenêtres.

373. COMMISSION. « Avis de clôture d'une procédure d'examen relative à des ficelles d'emballage en sisal ». In : *Journal officiel* C 10 (4 février 1971), p. 22.

374. Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

375. Nicolas GHISLAIN. « Cabinets d'affaires : la fin d'un cycle... » In : *La Libre Belgique* (2 juin 2002). URL : <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/cabinets-d-affaires-la-fin-d-un-cycle-51b878dbe4b0de6db9a72e84> (visité le 01/03/2012).

376. COMMISSION. « Avis de clôture de la procédure antidumping concernant les importations de ferrochrome originaire de la république d'Afrique du Sud et de la Suède ». In : *Journal officiel* C 232 (30 septembre 1978).

377. Entretien avec Jean-François Bellis. Avocat spécialisé. Bruxelles, 20 juin 2018.

auxquels les producteurs étrangers s'engageaient. L'extrait 5 affiché à la page suivante montre à quoi ressemblaient de tels accords. Cette archive contraste fortement avec les règlements actuels, qui décrivent pendant une trentaine de pages comment le service antidumping a construit les valeurs normales des produits. En effet, les règlements actuels suivent plutôt les procédures élaborées à partir de la fin des années 1970. Pour voir un exemple d'une méthodologie plus récente, le lecteur ou la lectrice peut se reporter à l'extrait 8 affiché en page 108, qui date de 1986.

Van Bael et Bellis considéraient que ces marchés forains n'étaient pas seulement pittoresques, mais aussi dommageables pour leurs clients. Ces deux avocats auraient préféré que la Commission mène des enquêtes comptables. Dans ce cadre, ils auraient pu mieux défendre leurs clients, parce qu'ils auraient pu apporter des preuves factuelles sur leurs coûts réels de production. C'est en tout cas ce que défendit van Bael lors d'une conférence tenue à l'université du Michigan en 1978, où il commença par relever, non sans ironie, l'extrême efficacité de moyens dont faisait preuve la Commission :

Il est évident pour tout un chacun qu'un grand avantage pour les parties intéressées est la faible durée de la procédure. Tout est terminé en six mois en moyenne. De plus, un accord de prix requiert peu de personnel du côté de la Commission. Il y a seulement besoin d'une pièce remplie de fumée. Par exemple, je me souviens qu'en 1973, une de ces sessions a continué jusqu'à trois heures du matin. Et l'année dernière, lorsque j'ai compté le nombre de fonctionnaires travaillant pour le service spécialisé, j'en ai dénombré cinq.³⁷⁸

Après cette présentation cursive des avantages des accords de prix, van Bael énuméra toute une série de griefs qu'il gardait contre les procédés de la Commission. Il rappela le cas du ferro-chrome, détaillé dans l'extrait 6 ci-dessous, où la Commission avait ignoré les données comptables qu'il avait récoltées et apportées comme preuves. Il mentionna le risque pour les exportateurs américains de se faire attaquer pour collusion par leur autorité antitrust nationale. Il qualifia de « cryptiques » les conclusions publiées par la Commission dans les rares cas où elle imposa des droits antidumping au lieu de conclure des accords de prix.³⁷⁹ Il dénonça les simplifications réalisées par la Commission dans la comparaison des produits, en citant un marché où il existait 3000 types de produits différents, mais où seulement trois furent examinés. Enfin, il remarqua qu'une faute de frappe dans la publication d'un règlement, où le mot *causal* avait été remplacé par *casual*, reflétait correctement les analyses des causalités opérées par la Commission :

J'avais engagé un cabinet d'économistes pour établir des statistiques et évaluer l'impact des différentes causes possibles du préjudice des producteurs européens sous forme graphique. Lors de l'audition avec la Commission, j'ai eu l'impression que la Commission comme les producteurs européens trouvèrent nos tableaux de données très intéressants. Puisqu'ils n'arrivaient pas à réfuter les arguments que nous produisions, l'organisateur de la session leur donna quelques semaines pour répondre, pour qu'ils aient le temps de réfléchir aux problèmes qui avaient été soulevés. Malgré cela, deux ou trois semaines plus tard, un droit provisionnel fut établi, et nous n'avons jamais entendu parler d'aucune tentative de répondre aux magnifiques diagrammes et graphiques élaborés par les économistes. J'en ai retenu une leçon pratique. Je ne suggère plus à mes clients de se donner autant de mal. À la place, je leur conseille de chercher l'aide d'un parlementaire. À l'occasion, celle-ci pourrait se montrer plus efficace.³⁸⁰

378. Dieter OLDEKOP et Ivo Van BAEL. « European antidumping law and procedure ». In : *Michigan yearbook of international legal studies* 1 (1979), p. 230-244, ici p. 236.

379. Ibid., p. 237.

380. Ibid., p. 238-239.

PROVISIONS MADE UNDER ANTI-DUMPING REGULATION
(EEC) No. 459/68

- 2 -

The Korean Knitted Goods Exporters Association, acting on behalf of the Korean Exporters of synthetic socks to the EEC and represented by Mr. Dong Sik, Ju, Vice President,

UNDERTAKES :

1) To raise their prices of synthetic socks, excluded childrens' socks, exported into the European Economic Community, either directly or indirectly, through an affiliated firm, a branch or an agent of the exporting firms, established elsewhere than in Korea, in the following proportions and to respect these new prices as minimum prices from the 1 June 1974 at the latest :

- Ribbed socks knitted on double cylinder machines 4,80 US \$/dozen pairs C I F
- Ribbed socks knitted on single cylinder machines 4,60 US \$/dozen pairs C I F
- Towelling socks (overlock/sewed toe) 4,65 US \$/dozen pairs C I F
- Towelling socks (linking/kettling toe) 4,80 US \$/dozen pairs C I F

Provided, however, that shipments made under the following conditions are excepted from the above undertakings:-

- a) those made under contracts concluded before 15 April 1974
- b) those made under contracts concluded between 15 April 1974 and the 1 June 1974 where the relevant letters of credit have been received from the European customers before 1 June 1974.

These exceptions will only apply if certified and, if necessary, translated copies of these contracts and letters of credit have been sent to the Commission before the 20 June 1974.

2) As far as possible to take the necessary steps in order to ensure that these engagements will not be evaded by sales made indirectly from countries not members of the Community.

3) To address to the EEC Commission (Directorate General for External Relations - Service "Commercial Defence") during the month of September 1974 and afterwards every sixth month, a detailed report on the evolution of prices and quantities of socks exported to the Community.

These reports will be made without prejudice to the right of the Commission to ask the Association to transmit any information and to give any explanation which the Commission deems necessary. The Korean Exporters will co-operate in allowing whatever verification of such information is deemed necessary by the Commission.

4) To enter into further consultation with the Commission in October 1974 in order to discuss the future evolution of their export prices to the Community.

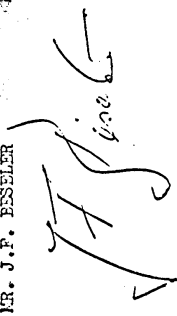
5) To make, in every contract and customs document, exact reference to the different types of socks mentioned under point 1) of the present undertaking, from the 1 June 1974 at the latest.

The present undertakings will come into effect on the day after the notification, by telex, that the Commission, after hearing the opinions expressed within the Anti-dumping Committee, has accepted the undertakings.

Done at Brussels on the 23 May 1974

On behalf of the
Korean Knitted Goods
Exporters Association
represented by
MR. DONG SIK, JU, VICE PRESIDENT

Before the services of the Commission
represented by
MR. J.F. BESELER


EXTRAIT 6 – Les accords de prix vus comme des marchés forains par un avocat
 L'affaire des roulements à billes japonais

Beseler était vraiment une sorte d'entrepreneur. Il a créé l'antidumping à partir de rien. Il avait l'habitude de faire des confrontation meetings. Ils sont toujours prévus dans le règlement, même si on n'en fait plus maintenant. Il les utilisait comme substituts aux enquêtes.

Par exemple, dans l'affaire des roulements à billes, je me souviens qu'on a fini par marchander le montant des ajustements directement avec les producteurs européens. Normalement, quand on calcule une marge de dumping, on réalise des ajustements pour prendre en compte les différences de coûts de transport, les différences de conditions de paiement, etc... Il s'agit de rendre les prix comparables. Et alors c'était comique parce que pour les frais de transport, il demandait à l'avocat des producteurs européens, Dietrich Ehle, et à ses clients : « À votre avis, le coût de transport au Japon, c'est combien de centimes au litre ? C'était par quantité, c'était en livres. »

Ehle répondait. 5 centimes par exemple. Et les Japonais répondaient : 10 centimes. À ce moment là, Beseler décidait : 8 centimes. C'était une sorte de marché forain.

L'affaire du ferro-chrome suédois

Mon collègue van Bael avait commencé par une sorte de plaidoirie, où il disait en substance :

« Voici les factures, vous pouvez examiner les prix. Il n'y a pas de différence de prix entre la Suède et le marché commun, donc il n'y a pas de dumping. »

Beseler refusa les preuves avancées par Ivo :

« Si c'est comme ça que vous comptez négocier, voilà ce qu'on va faire. Je vais envoyer des enquêteurs dans votre entreprise en Suède, et je vais leur demander de vérifier le détail des coûts de production. Vous allez être surpris du résultat. C'est vraiment ce que vous voulez ? »

À ce moment là, l'avocat des producteurs européens, Dietrich Ehle, s'est levé pour calmer les esprits. Il nous a proposé de discuter d'un accord de prix. Beseler a décidé de sortir de la pièce. On s'est retrouvé seuls avec les producteurs européens. De temps à autre, Beseler envoyait un de ses collègues pour savoir où on en était. Finalement la discussion s'est terminée et Beseler est revenu dans la pièce :

« J'ai cru comprendre que votre discussion s'est révélée productive. »

Voilà, on venait de conclure un accord de prix.^a

a. Entretien avec Jean-François Bellis. Avocat spécialisé. Bruxelles, 20 juin 2018.

Ces pratiques de négociation « politiques »,³⁸¹ comme les qualifiait van Bael, commencèrent à changer avec l'arrivée du Royaume-Uni dans la CEE. L'industrie britannique demanda à ce que les moyens du service antidumping augmentent et que ses fonctionnaires changent de pratiques.

3.1.2 Un transfert de compétences institutionnelles comme professionnelles

Contrairement aux Européens de la CEE, les Britanniques imposaient plus souvent des droits antidumping qu'ils ne passaient des accords de prix. Entre 1969 et 1973, 14 accords de prix furent acceptés par la CEE, sans qu'aucune sanction douanière ne soit imposée. Pendant la même période, le Royaume-Uni avait procédé à la mise en place de 11 mesures douanières contre 7 accords de prix³⁸². La différence avait été remarquée par la *Confederation of British Industry*. Beseler partit à Londres pour expliquer que la CEE allait renforcer son système de défense commerciale après l'accession britannique en 1973³⁸³. Il commença aussi à reconsidérer sa manière de mettre en œuvre le règlement :

Initialement, la politique commerciale était quelque chose de largement inspirée par le côté allemand. C'était la plus grande économie. Le libéralisme avait le vent en poupe. Le protectionnisme, c'était les Italiens ou les Français, c'était l'inefficacité. La direction générale des relations extérieures était dirigée par un Allemand. Et les Allemands, en matière juridique, étaient toujours très prudents :

381. OLDEKOP et BAEL, « European antidumping law and procedure », p. 237.

382. Source : Rapports du GATT. Série COM.AD disponible via le site de l'OMC à https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm

383. Johannes-Friedrich BESELER. « Anti-dumping policy and procedures in the European Community ». In : Address to the Confederation of British Industry (Londres, 14 octobre 1976). Cité par Richard DALE. *Anti-dumping law in a liberal trade order*. Berlin : Springer, 1980, p. 187

« Attention à la Cour de justice, on pourrait avoir un procès ! Si un jour, tu perds un procès à la Cour de justice, c'est la fin de ta carrière ! C'est catastrophique ! Tu ne vas jamais plus avancer dans la maison. »

Alors que les Anglais... Je me rappellerai toujours mon directeur, qui m'a appelé un jour en me disant :

« Hans, mets-toi dans la tête qu'en Grande-Bretagne, c'est tout à fait autre chose. Si tu gagnes ton procès, tant mieux. Si tu perds ton procès, pas de problème, tu l'as fait pour la reine, tu l'as fait pour ton pays. Ça ne pose aucun souci ! »

C'était un changement complet de culture. C'est à partir de ce moment qu'on a commencé à mener des enquêtes et imposer des droits de douane.³⁸⁴

Afin de faciliter le transfert de compétences, une période de transition de trois ans, jusque juin 1977, fut mise en place.³⁸⁵ Cette période de transition s'observe entre autres dans les rapports que le *Board of Trade* soumit au GATT. Le ministère du commerce britannique continua à mener ses enquêtes antidumping indépendamment jusqu'en juin 1977.³⁸⁶ À partir de 1977, il n'ouvre plus de nouvelle enquête, mais conclut uniquement celles ouvertes précédemment.³⁸⁷ Vers la fin de la période de transition, la Commission commença à défendre les intérêts du Royaume-Uni à l'intérieur du GATT,³⁸⁸ tandis que la délégation britannique au Conseil incita le service antidumping de la Commission à collaborer avec ses services nationaux :

Le 31 décembre 1976, le Royaume-Uni jugea nécessaire de mettre en place un droit antidumping provisionnel de £38 par tonne sur [des barres d'armature en fer ou en acier]. L'Irlande est aussi en train de mener une enquête sur le même produit. Suite à ces actions, la représentation permanente belge a formellement demandé l'ouverture d'une enquête communautaire. [...]

La délégation britannique a fortement insisté sur l'urgence d'une telle mesure, arguant que l'enquête britannique avait déjà nettement progressé, et qu'elle ne pouvait être retardé par une action communautaire. Il faut noter que les enquêteurs britanniques effectueront des vérifications dans les entreprises concernées dès la mi-février. Il est donc souhaitable que la Commission se joigne à l'enquête britannique. Cela suppose une décision immédiate de la Commission. Aucune délégation nationale ne s'est prononcée contre l'ouverture de la procédure.³⁸⁹

Cette continuité était volontaire, comme se le rappelle Eric Hayes, un fonctionnaire britannique à la retraite, qui fut recruté par la Commission lors de l'entrée de son pays dans la CEE :

Lorsque le Royaume-Uni rejoignit la CEE, sa défense commerciale fut prise en charge par la Communauté. Le Royaume-Uni fut catégorique : cette défense se devait d'être aussi efficace que possible. Le ministère du commerce britannique envoya à Bruxelles un certain nombre de fonctionnaires expérimentés afin de construire une défense commerciale qui tienne compte des préoccupations britanniques.³⁹⁰

Comme le souligne ici Hayes, le transfert de compétences institutionnelles passa par un transfert de compétences individuelles. Le Royaume-Uni détacha quelques fonctionnaires du *Board of Trade* déjà rompus à la mise en place de droits de douane. Deux de ces fonctionnaires, Neville Williams et Neil MacDonald, imprimèrent leur marque sur les pratiques du service de manière durable, d'après cet enquêteur à la retraite qui intégra le service antidumping au début des années 1980 :

Hans Beseler fonda le service. Il fut son premier directeur. Il dirigeait toute l'opération. Mais il était avant tout un juriste. Il n'a jamais été un as de la calculatrice. Et il connaissait ses limites. C'est pour ça qu'il se reposait sur deux aides principaux, MacDonald et Williams. Williams avait une connaissance intime de la matière. Au fond, c'est assez drôle, mais l'expertise venait de Londres. Par exemple, les parties les plus techniques du manuel que Beseler publia avec Williams,³⁹¹ c'est Williams qui les a écrites.

384. Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler. Bruxelles, 16 octobre 2018.

385. COMMISSION. « The Community and dumping. Achievements and prospects ». In : *Bulletin of the European Communities* 4 (1977), p. 6-7.

386. COMMITTEE ON ANTI-DUMPING PRACTICES. *Reports (1977) on the administration of anti-dumping laws and regulations*. Archive du GATT COM.AD/44. 2 septembre 1977, p. 21-24.

387. COMMITTEE ON ANTI-DUMPING PRACTICES. *Reports (1978) on the administration of anti-dumping laws and regulations*. Archive du GATT COM.AD/49. 24 août 1978, p. 18-19.

388. COMMITTEE ON ANTI-DUMPING PRACTICES. *Draft Minutes of the Meeting held on 4-6 October 1976*. Archive du GATT COM.AD/W/64. 4 février 1977, p. 1-27, ici p. 7.

389. Wilhelm HAFERKAMP. *Explanatory Memorandum*. Archive de la Commission SEC(77)407.

390. VIÑAS, *Entretien avec Eric Hayes*.

391. Johannes-Friedrich BESELER et Arthur Neville WILLIAMS. *Anti-dumping and anti-subsidy law. The European Communities*. Londres : Sweet et Maxwell, 1986.

*Lorsque Williams est parti à la retraite, c'est MacDonald qui a pris le relai. MacDonald est devenu le bras droit de Beseler, puis ensuite de Depayre, de Neumann, et de bien d'autres. Il est entré comme fonctionnaire de rang B, mais il est devenu un A. Il est devenu directeur adjoint de l'unité. Il a fait une belle carrière.*³⁹²

À l'époque, ce transfert de compétences et l'insuffisance en personnel du service antidumping de la Commission étaient considérés suffisamment importants d'un point de vue politique pour être répercutés dans les journaux. C'est ce que montre l'extrait 7 affiché à la page suivante³⁹³.

3.1.3 Continuité dans les pratiques d'une administration à l'autre

Ces transferts de personnel expliquent l'existence de continuités dans les pratiques entre le Royaume-Uni et la CEE. Il est possible de trouver dans les archives de la Commission un exemple précis d'une telle continuité, dans le cas d'une enquête à propos de réveille-matins. La méthode qui fut alors suivie préfigurait la procédure actuellement applicable aux économies qui souffrent de « distorsions significatives »,³⁹⁴ et qui passe généralement par l'utilisation d'un « pays analogue » à partir duquel les « valeurs normales » sont reconstituées.

L'industrie horlogère britannique, rassemblée derrière la *British Clock and Watch Manufacturers' Association*, renvoya en août 1979 une plainte contre les importations de réveils-matins tchèques, est-allemands, et chinois.³⁹⁵ Cette enquête ne concernait que des pays communistes. Cela posa rapidement un problème pour l'estimation de la valeur normale des réveils. Le règlement recommandait « l'adoption de mesures particulières » pour ces pays.³⁹⁶ Le terme était très vague. Il permettait de ne pas appliquer la procédure habituelle de construction de la valeur normale, qui se basait soit sur les coûts de production réels des entreprises, soit sur les prix domestiques dans les pays d'origine. En revanche, comme le notèrent aussi des membres du service juridique de la Commission dans un procès de 2014, il ne spécifiait pas quelle était la procédure alternative à suivre :

*Il faut noter que le règlement de 1968 ne prescrivait pas l'utilisation d'une méthode spécifique de détermination des valeurs normales lorsqu'une comparaison entre les prix à l'exportation vers la Communauté et les prix domestiques sur le marché d'origine n'était pas appropriée.*³⁹⁷

La solution à ce problème passa par le département hydrographique du ministère de la défense britannique.³⁹⁸ Ce département fournit une étude détaillée de la qualité des réveils tchèques et européens par rapport aux modèles chinois. Différents paramètres comme la solidité de leurs pieds, la facilité d'utilisation de leurs boutons, la lisibilité de leurs écrans ou la résistance des ressorts furent évalués par le département hydrographique. Le résultat de l'évaluation permit à ce département de classer sur une échelle de 0 à 100 la qualité relative des horloges. Il ressortit de l'étude que les réveils tchèques étaient de meilleure qualité que ceux chinois. Cette comparaison fut ensuite utilisée par Eric Hayes et Jim Gilbert, les fonctionnaires de la Commission en charge du dossier, une fois qu'ils avaient négocié des accords de prix avec les représentants de l'État chinois à Bruxelles.³⁹⁹ Hayes et Gilbert utilisèrent les prix négociés à l'ambassade chinoise comme base de calcul. Ils multiplièrent ces prix par un coefficient censé refléter la qualité supérieure des réveils tchèques. Par exemple, si un réveil chinois avait reçu la note $\frac{60}{100}$ et que le réveil

392. Entretien n°37.

393. Edward TOWNSEND. « Anti-dumping task switches to Brussels ». In : *The Times* (30 juin 1977). Article extrait de DG COMMERCE, *Dossier de presse thématique relatif à la législation et à la politique communautaire en matière de lutte anti-dumping*, p. 27

394. DG COMMERCE. *Report on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purpose of trade defence investigations*. Staff Working Document 483 final/2. 20 décembre 2017.

395. Johannes-Friedrich BESELER. *Ouverture d'une procédure anti-dumping concernant les importations de réveils et pendulettes-réveils mécaniques originaires de Chine, de Hong-Kong, de République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie et de l'Union soviétique*. Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 9 août 1979, p. 4.

396. CONSEIL, « Règlement 68/459 », Art. 1§2.

397. Jean-François BRAKELAND et al. *Affaire T-512/09. Rusal Armenal ZAO contre Conseil*. Appel de la Commission 96779. Bruxelles, 16 janvier 2014.

398. Eric HAYES. *Alarm clocks from Czechoslovakia : extract from a technical comparability appraisal conducted on behalf of the Commission by the hydrographic department (Chronometer Section) of the UK ministry of defence*. Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 2 octobre 1980, p. 205.

399. Entretien avec Eric Hayes. Enquêteur antidumping de la Commission entre 1978 et 1981. Copenhague, 24 septembre 2018.

EXTRAIT 7 – Coupure de *The Times* annonçant le transfert de compétence à la CEE

UK anti-dumping task switches to Brussels

By Edward Townsend

The Department of Trade yesterday announced the results of six anti-dumping investigations, the last before responsibility for dealing with complaints about imports passes from the United Kingdom to the European Commission in Brussels.

In five cases, the department received satisfactory undertakings from the countries involved about future price levels; and in the sixth case, involving PVC leathercloth from Hungary and East Germany, no dumping was found.

Despite the switch to Brussels, the Department of Trade's anti-dumping unit is to continue in operation. Its staff of 18 is double the size of the European Commission anti-dumping section, and reflects the much larger number of complaints from British industries compared with their counterparts in other EEC countries.

It is expected that many United Kingdom industries will continue to make initial approaches to the department,

which will assist in the drawing up of formal applications to Brussels, although in some cases, such as the recent European protest about Japanese ball bearing imports where industries have strong inter-Europe ties, it will now be possible to make direct application to the Commission.

The department said yesterday it was studying about 15 applications for anti-dumping action, and would be discussing with the industries concerned the question of submitting them to Brussels.

It has two outstanding cases that have been accepted for full investigation concerning special steels from Sweden and Austria and, in the latter case, a departmental team is still in Vienna completing a lengthy investigation.

The Commission takes over anti-dumping inquiries tomorrow when the transitional period for United Kingdom membership of the EEC ends. All products except those covered by the Treaty of Paris, which established the European Coal and Steel Community, will be covered.

Cette coupure de presse du 30 juin 1977 souligne l'importance pour l'industrie britannique de l'instrument antidumping. Elle avance aussi que les effectifs supérieurs du service britannique s'expliquent par les besoins particuliers de l'industrie nationale. Le chapitre précédent a détaillé une autre raison. Les pays membres de la CEE utilisaient de préférence d'autres instruments, comme les quotas ou l'article 115. L'antidumping européen avait donc surtout une utilité symbolique dans le cadre du GATT.

tchèque équivalent avait reçu comme note $\frac{80}{100}$, ils multiplièrent le prix chinois par $\frac{80}{60} = 1,33$. Cela leur permit d'extrapoler les prix des réveils tchèques à partir de ceux des réveils chinois.

Cette enquête aboutit à l'apprentissage par les fonctionnaires de la Commission d'une nouvelle méthode de calcul des prix. D'après Hayes, la méthode de calcul lui avait été suggérée par un Britannique travaillant pour les institutions européennes. Il s'agissait soit du délégué britannique en charge des questions antidumping au sein du Conseil, soit de Neville Williams lui-même en raison de son expérience précédente dans des affaires similaires.⁴⁰⁰ Eric Hayes était lui-même un juriste britannique qui avait déjà travaillé sur des questions antidumping avant d'entrer à la Commission. En revanche, il ne venait pas du *Board of Trade*. Il avait été recruté sur concours par la Commission en 1973, et avait occupé deux autres postes avant d'intégrer en 1978 le service antidumping.

Le témoignage de Hayes converge avec les archives de sa correspondance. Dans une lettre qu'il reçut en 1979, un officier du service des chronomètres de l'armée britannique lui proposa ses services pour l'évaluation de la qualité des réveils. Cet officier nota qu'il avait appris le besoin d'une telle étude via ses collègues du ministère du commerce. Il ajoutait qu'il avait déjà réalisé une étude similaire avant que la compétence de la défense commerciale ne soit transférée à la Commission :

*J'ai appris par notre ministère du commerce que, dans le cadre de votre enquête en cours concernant le dumping de réveils, vous envisagez de recourir à une évaluation technique d'une série d'exemplaires afin d'établir la comparabilité de modèles similaires provenant de pays différents. Nous pouvons réaliser ce travail de la même manière que nous l'avons récemment effectué pour le compte du ministère du commerce en 1976.*⁴⁰¹

Cet exemple de transfert des pratiques nationales au niveau européen est spécifique au Royaume-Uni, principalement parce que les autres pays membres n'avaient aucune expérience pratique de l'antidumping⁴⁰². Avec le recul, ce transfert augure de la complexification à venir des procédures antidumping européennes. Il annonce aussi les futures augmentations d'effectifs du service antidumping.

3.1.4 Pratiques britanniques et expertise américaine : évaluer la « conductivité sociale » du GATT

Jusqu'ici, la présente section a mis l'accent sur la reprise des pratiques britanniques par le personnel de la Commission. Elle a attribué ce transfert à la pression exercée par le gouvernement britannique et ses industries pour que la défense commerciale de la CEE s'inscrive dans la continuité de celle du Royaume-Uni avant son accession. Elle n'a pas fait référence à une théorie particulière pour conceptualiser ce transfert, bien qu'elle contienne cependant une telle théorie de manière sous-jacente. Elle s'est inspirée directement de la réflexion sur la notion d'*habitus* avancée dans le chapitre théorique, en section 1.3.2. Dans cette section, je reprenais et modifiais légèrement l'idée bourdieusienne selon laquelle on apprend par mimétisme, dans la pratique :

*Ainsi par exemple, les recherches qu'ont réalisées certains éducateurs (tels René Deleplace) dans leur effort pour rationaliser l'apprentissage des pratiques sportives ou artistiques en essayant de favoriser la prise de conscience des mécanismes qui sont réellement à l'œuvre dans ces pratiques, montrent que, faute de se fonder sur un modèle formel portant à l'état explicite les principes que le sens pratique (ou, plus précisément, le « sens du jeu » ou l'intelligence tactique) maîtrise à l'état pratique et qui s'acquièrent pratiquement par mimétisme, l'enseignement des pratiques sportives doit se rabattre sur des règles, voire des recettes, et concentrer l'apprentissage sur des phases typiques (des coups), s'exposant ainsi à produire bien souvent des dispositions dysfonctionnelles faute de pouvoir fournir une vision adéquate de la pratique prise dans son ensemble (c'est le cas par exemple lorsque, au rugby, l'entraînement attire l'attention sur les liaisons entre partenaires au lieu de donner la priorité à la relation aux adversaires d'où se déduit la relation juste entre partenaires).*⁴⁰³

Ce qu'il faut retenir de cette citation, c'est que l'on n'apprend réellement que lors d'apprentissages concrets,

400. Entretien avec Eric Hayes.

401. William P. ROSEMAN. *Anti-dumping : alarm clocks*. Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 2 avril 1980, p. 193.

402. Voir la section 2.1.2 du chapitre précédent.

403. BOURDIEU, *Le sens pratique*, p. 176.

en situation. Il n'est pas vraiment utile, pour enseigner un geste technique, de présenter à l'apprenant des photos où le mouvement est décomposé par dixième de seconde, à la manière des chronophotographies de mouvements d'animaux ou de sportifs. Il faut plutôt lui faire répéter des enchaînements de mouvement, puis enchaîner les enchaînements. Transposer à l'apprentissage des techniques de l'antidumping, cela veut dire qu'il faut mettre l'accent sur les transferts de *pratiques* de calcul, plutôt que d'*expertise* théorique sur la meilleure manière de réaliser ces calculs.

Ce choix méthodologique explique pourquoi j'ai poussé l'investigation jusqu'au niveau des enquêteurs qui réalisaient concrètement les calculs, afin de leur demander où et comment ils avaient appris à calculer. Si je m'étais arrêté un niveau hiérarchique plus haut, au témoignage de Beseler, j'aurais privilégié un angle d'attaque centré sur l'expertise, au sens du mouvement déconstruit et théorisé, plutôt que sur les pratiques, au sens du travail en action. Le résultat aurait alors été différent. En effet, Beseler considère que ses *case handlers* britanniques ont joué un rôle certes important mais pas totalement central dans la construction des pratiques de son service :

Il est vrai que les Britanniques étaient les seuls à avoir jamais utilisé l'instrument antidumping. Il était logique dès lors que nous leur demandions de nous envoyer deux ou trois de leurs case handlers. Neville Williams et Neil MacDonald étaient des personnes de grande valeur qui m'ont fort aidé et que j'appréciais énormément. Il est vrai aussi que l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté a changé le climat politique en matière de politique commerciale.

Mais ce qui nous a influencé beaucoup plus, ce sont les négociations au GATT des deux codes antidumping avec des dispositions strictes sur l'enquête. C'est par pur hasard politique que l'effet de cette nouvelle discipline coïncidait avec l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté.

C'était aussi l'expérience des pratiques américaines dont chaque détail est motivé avec précision au Federal Register américain. Après tout, les équipes antidumping aux États-Unis comptaient 200 à 300 personnes, leur expérience remontait jusqu'à 1921 et nous suivions régulièrement tout ce qu'ils faisaient, surtout en matière de calcul des prix et d'allocation de coûts.⁴⁰⁴

De fait, la technique suggérée par le personnel britannique dans le cas des réveils communistes s'avère très similaire à des méthodes inventées par le département du Commerce américain pendant les années 1960 et perfectionnée pendant les années 1970⁴⁰⁵. Il est de plus signalé dans la littérature juridique que le problème fut discuté lors du *Tokyo round* à la fin des années 1970⁴⁰⁶. Lorsque je lui ai posé la question, Beseler me l'a aussi fait remarquer :

Qu'est-ce que c'est l'analog country ? Il y a un petit paragraphe assez anodin dans le code anti-dumping, qui dit :

« Là, il y a des difficultés pour établir la valeur normale, parce que les prix ne sont pas déterminés par les pouvoirs du marché. »

Alors qu'est-ce qu'on a fait concrètement ? On a utilisé des analog countries. Ce sont les Américains qui ont inventé cette notion de l'analog country.

Il ne faut jamais oublier que pendant les négociations du GATT, on s'est battu contre les Américains, mais en même temps, évidemment, on connaissait tous les collègues là-bas. Comme Peter Ehrenhart⁴⁰⁷, un très bon avocat qui est entré dans le gouvernement et qui était secrétaire d'État au Trésor. On faisait de grandes batailles et le soir, on allait manger ensemble. Donc on les connaissait tous. Or les Américains avaient beaucoup plus d'expérience là-dedans. Ils avaient une armée de juristes qui se battaient des deux côtés. Ils prenaient un temps fou avec ça, parce que ça allait devant les tribunaux et ils étaient sous contrôle du Congrès. Donc il leur fallait inventer des règles très précises et très détaillées.

Maintenant, comment est-ce que vous trouvez un analog country ? Mettons que vous avez un réveil produit en Chine. Il faut trouver un pays avec un niveau de développement, une pauvreté à peu près comparable. Vous ne pouvez pas comparer avec des prix suisses, ça c'est clair. Il y a aussi certainement une production de réveils en

404. Discussion par courriel avec Johannes-Friedrich Beseler.

405. Donald CUNEO et Charles MANUEL. « Roadblock to trade. The State-controlled economy issue in antidumping law administration ». In : *Fordham international law journal* 5 (1981), p. 277-317.

406. SNYDER, « The origins of the "Nonmarket Economy" », p. 411.

407. Voir par exemple cette publication de l'avocat sur la pratique antidumping américaine : Peter D EHRENHAFT. « What the antidumping and countervailing duty provisions of the Trade Agreements Act [can][will][should] mean for US trade policy ». In : *Law and policy in international business* 11 (1979), p. 1361-1404

*Inde, ou au Danemark. Quel pays est-ce qu'on prend? C'est un sujet où les avocats se font beaucoup d'argent.*⁴⁰⁸

Le problème de l'explication proposée par Beseler, c'est qu'elle ne détaille pas *par quel moyen* ces enquêteurs avaient appris ces méthodes de calcul *dans la pratique*. Son explication ne me permettait pas de trancher entre les options suivantes, que j'avais initialement envisagées :

1. Les fonctionnaires européens étaient des autodidactes qui avaient suivi un manuel publié par l'administration américaine.
2. Dans le cadre du GATT, entre la poire et le fromage, les représentants américains donnaient des indications de calculs aux Européens.
3. Des avocats ou des fonctionnaires américains vinrent à Bruxelles donner des formations sur l'antidumping américain⁴⁰⁹.
4. Les fonctionnaires européens partirent faire des stages au États-Unis dans le département du Commerce américain.

Ces options sont de qualités différentes, parce que les contacts sont moins poussés pour les options du début de la liste par rapport à celles de la fin. Dans les deux premiers cas, on peut s'attendre à ce que les Européens développent un savoir-faire pratique plus éloigné de celui des Américains que dans les deux derniers.

Pour reprendre un terme de Vincent GAYON⁴¹⁰, les quatre potentiels canaux de transmission ont des « conductivités sociales »⁴¹¹ distinctes, c'est-à-dire qu'ils véhiculent certes la même chose, mais ils ne le font pas avec la même intensité ni de la même manière. Les travaux de GAYON, de même que ceux de cette thèse, s'appuient sur la théorie de la pratique bourdieusienne. Dans cette optique, les pratiques relèvent d'une forme de savoir-faire *in situ*, qui s'apprend par un apprentissage mimétique plutôt que par la lecture de manuels ou par des contacts dans une arène diplomatique. Il faut donc éviter de supposer qu'une politique se décalque d'une administration à l'autre simplement parce que certains de leurs fonctionnaires se trouvent dans la même pièce de temps à autre. Il faut aussi comprendre ce qu'il font en commun dans cette pièce. C'est la raison pour laquelle GAYON reconfigure l'institution qu'il étudie, l'OCDE, comme un « atelier d'écriture »⁴¹². Il étudie les dynamiques de travail internes à cet atelier afin de comprendre comment les savoirs y circulent.

Cela dit, il n'est pas nécessaire d'utiliser un cadre bourdieusien pour attirer l'attention sur les variations d'intensité des transferts entre administrations. Il est aussi possible de s'inspirer de la littérature d'origine américaine sur la « diffusion » des politiques publiques⁴¹³. Cette littérature a largement interrogé les processus d'apprentissage des fonctionnaires et les *policy transfers* résultants. Elle a certes montré que « le nombre d'interactions entre différents fonctionnaires nationaux apparaît proportionnel à la probabilité qu'une ou plusieurs politiques soient échangées »⁴¹⁴, mais elle prévient aussi que « les interactions en milieu professionnel n'aboutissent pas systématiquement à l'apprentissage de nouvelles politiques »⁴¹⁵. Elle incite donc à ne pas supposer trop vite l'homogénéité des politiques menées par des administrations différentes, quand bien même leurs fonctionnaires se rencontrent régulièrement.

408. Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

409. D'après les fonctionnaires de l'ambassade de Chine, c'est par exemple ce que la Commission fait actuellement avec le service antidumping de l'État chinois. Il existe des réunions annuelles où les deux services discutent de l'évolution respective de leurs pratiques : *Entretien avec deux employées de l'ambassade de Chine à Bruxelles*. Bruxelles, 22 juin 2018

410. GAYON emprunte ce terme à Michel Dobry, qui l'a lui-même emprunté à un sociologue américain, Neil J. Smelser. Voir GAYON, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail », p. 339

411. Vincent GAYON. « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements ». In : *Critique internationale* 59 (2013), p. 47-67.

412. GAYON, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail ».

413. Tim LEGRAND et Diane STONE. « Governing global policy. What IPE can learn from public policy? » In : *Policy and society* (2021), p. 1-18, ici p. 1.

414. Ibid., p. 6.

415. Katharina FÜGLISTER. « Where Does Learning Take Place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion ». In : *European journal of political research* 51.3 (2012), p. 316-349, ici p. 320.

Dans le cas de l'antidumping, la conductivité sociale du GATT n'est certes pas nulle, mais, si l'on s'en tient aux exemples concrets et témoignages donnés plus haut, l'expérience britannique ne fut pas non plus secondaire, parce que les contacts du personnel européen avec celui américain n'atteignait pas l'intensité des options 3 et 4 proposées dans la liste ci-dessus. Ainsi, si le manuel publié par Beseler et Williams fut préfacé par Matthew J. Marks, un ancien secrétaire adjoint au département du Trésor américain⁴¹⁶, ce fonctionnaire américain n'en rédigea pas le contenu⁴¹⁷

Dans ce cadre, si l'expertise technique européenne dérive fortement de celle britannique, comment expliquer le jugement de Beseler sur ses collègues britanniques ? Pour cela, il faut voir qu'en tant que fondateur du service, ses tâches n'étaient pas purement techniques. Comme me l'a dit un de ses anciens chefs d'unité :

*Beseler was a lawyer himself but he had very little economic understanding, and no accounting understanding. So when the teams had to explain something to him, they'd always asked me, because I had both backgrounds, and maybe the gift of being able to explain something in simple terms to somebody who does not understand. That's why I was a lot together with Beseler.*⁴¹⁸

De fait, en tant que chef du service, Beseler réalisait la liaison entre les diplomates américains et les techniciens britanniques. Il indiquait à ses équipes quelles étaient les nouvelles techniques américaines à suivre, et distribuait les tâches entre ses équipes, puis il revenait au GATT discuter l'expérience acquise par son service. Cette position de pivot entre plusieurs zones d'expertise a été conceptualisée sous le terme « d'arbitre épistémique » par Leonard SEABROOKE :

*An epistemic arbiter is a professional who has been successful in playing off pools of knowledge from different ecologies, and who seeks to secure her position and claims to know well as the best way to understand the allocation of professional tasks and the issue at hand.*⁴¹⁹

Un tel rôle est moins ancré dans la pratique, dans les méthodes de calcul au quotidien, que le comptable que j'ai interrogé dans le cas des réveils chinois. Comme le note SEABROOKE, le principal rôle d'un arbitre épistémique est de distribuer les tâches au mieux, non de les réaliser soi-même. Du point de vue d'un tel arbitre, il est donc logique de ne pas s'intéresser uniquement aux transferts de pratiques d'individu à individu, mais aussi plus largement à l'ensemble des sources d'expertise existantes.

Comme conclusion intermédiaire, notons simplement que la conductivité sociale d'une organisation internationale comme le GATT n'est pas évidente à mesurer. Les méthodes d'apprentissage et leur contenu varient en fonction des personnes que l'on interroge. Il sera utile de garder cette remarque en mémoire dans le chapitre 4 de cette thèse, où je discute plus avant le type d'idéologie en « -isme » que l'antidumping pourrait refléter. Je montre alors que la politique antidumping européen ne s'aligne pas entièrement sur les idéaux multilatéraux du GATT et de son « l'école de Genève »⁴²⁰. Cette absence d'alignement idéologique n'a rien d'anormale dès que l'on ne suppose pas d'homogénéité idéologique forte à l'intérieur du GATT, ce qui reviendrait à surestimer sa conductivité sociale.

3.2 L'embauche progressive d'un personnel de renfort

Le service antidumping s'agrandit rapidement à la fin des années 1970 pour deux raisons : il fut sollicité par la DG Marché pour répondre à la crise de la sidérurgie, et ses approximations comptables se heurtèrent à la résistance des avocats des exportateurs. Lorsque la CJCE condamna l'arbitraire des calculs du service, celui-ci demanda et obtint de nouveaux moyens humains. Ceux-ci lui permirent de mettre en œuvre ses nouvelles techniques d'enquête.

La présente section présente la gestion des ressources humaines du service antidumping comme un enjeu poli-

416. EV KONSTANTINIDES. « Review of "Anti-dumping and anti-subsidy law in the European Communities" by Hans F. Beseler and Neville Williams. » In : *Yearbook of European Law* 6.1 (1986), p. 460-463.

417. Voir la citation d'un collègue de Beseler en 85.

418. *Entretien n°37*.

419. Leonard Seabrooke. « Epistemic arbitrage. Transnational professional knowledge in action ». In : *Journal of professions and organization* 1.1 (2014), pp. 49-64, esp. p. 59.

420. Quinn SLOBODIAN. *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge : Harvard University Press, 2020, p. 188.

tique, et explique pourquoi la compréhension de cet enjeu passe par celle des exigences procédurales qui pesaient sur les fonctionnaires.

3.2.1 La crise de l'acier, ou le coup de pouce d'Étienne Davignon

La réponse de la Commission à la crise de l'acier pendant les années 1977-1984 constitua un deuxième facteur crucial dans le développement de la défense commerciale européenne. Ce poids historique a laissé des traces, puisqu'aujourd'hui encore, l'industrie sidérurgique reste un client privilégié de la politique de défense commerciale. Non seulement elle est l'industrie la plus protégée par des mesures antidumping,⁴²¹ mais en plus, comme me le fit remarquer une lobbyiste en 2018 : « ce que l'acier peut obtenir, personne d'autre ne peut l'obtenir ». ⁴²²

La crise de l'acier européen suivit le premier choc pétrolier de 1973. La consommation mondiale d'acier chuta brutalement, ce qui déprima aussi son prix.⁴²³ Pendant les années précédentes, l'acier européen avait fortement augmenté sa productivité ainsi que ses capacités.⁴²⁴ Comme les prix post-1973 ne permettaient plus de rentabiliser les hauts-fourneaux récemment construits ou améliorés,⁴²⁵ l'industrie commença à licencier. Rien qu'en France, 11 000 employés furent licenciés en 1976, idem en 1977, et ce chiffre montra jusqu'à 15 000 en 1980.⁴²⁶ Du côté des États membres, ces licenciements massifs créèrent un sentiment d'urgence sociale autant qu'industrielle : il fallait sauver les emplois et leur savoir-faire.⁴²⁷ Vu de la Commission, le danger était aussi institutionnel. Les réactions des États membres à la crise semblaient annoncer la disparition de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), dont la Commission avait la charge depuis la fusion des exécutifs en 1967 :

*La CECA avait une politique commerciale complètement communautarisée dès le début. Et les États membres voulaient freiner à tout prix les importations d'acier. S'ils le faisaient eux-mêmes, c'était la fin de la CECA. Il n'y a pas eu de réflexion économique ou politique approfondie. Il était clair pour tout le monde que les importations arrivaient à toute vitesse, et qu'il fallait les arrêter à la frontière.*⁴²⁸

Pour répondre à toutes ces urgences convergentes, le commissaire de la DG Marché, Étienne Davignon, proposa à ses pairs puis aux États membres d'utiliser l'outil antidumping pour rétablir les prix de l'acier à l'intérieur de la CEE.⁴²⁹ L'utilisation de l'antidumping n'allait pas complètement de soi dans le cadre de la CECA. Ce traité conférait à l'exécutif des pouvoirs bien plus étendus que celui de la CEE. Il permettait à la Commission de légiférer par *recommandation*, ou autrement dit par décret, afin de gérer les importations d'acier sur le marché intérieur. Cependant, il ne fournissait pas de base légale claire pour la prise de mesures antidumping. La possibilité d'étendre l'antidumping à l'acier avait bien été soulevée dix ans auparavant, lorsque le premier règlement antidumping de la CEE avait été publié. À l'époque, elle avait été déconseillée par le service juridique :

Dans son texte actuel, le règlement n°459/68⁴³⁰ ne peut pas être rendu applicable au domaine CECA. Son

421. DG COMMERCE. *Trade Defence Report 2018*. Document COM(2019) 158 final. 27 mars 2019, p. 3.

422. *Entretien avec Inès van Lierde*. Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne. Bruxelles, 3 août 2018.

423. A MOREAU. « L'évolution récente des consommations spécifiques d'acier. Mesure des différents facteurs ». In : *Revue de métallurgie* 82.1 (1985), p. 43-58, ici p. 45.

424. Philippe MIOCHE. « Georges Pompidou et la modernisation manquée de la sidérurgie française, 1969-1974 ». In : *Georges Pompidou face à la mutation économique de l'Occident, 1969-1974*. Sous la dir. de Éric BUSSIÈRE. Paris : Presses Universitaires de France, 2003, p. 297-313 ; Arne GIESECK. *Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988*. Berlin : Duncker & Humblot, 1995, p. 68.

425. GIESECK, *Krisenmanagement in der Stahlindustrie*, p. 20.

426. Philippe MIOCHE. « La sidérurgie française de 1973 à nos jours. Dégénérescence et transformation ». In : *Vingtième siècle. Revue d'histoire* 42 (1994), p. 17-28, ici p. 19.

427. *Ibid.*, 25-26.

428. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler*.

429. COMMISSION. « Recommandation CECA 77/329 ». In : *Journal officiel* L 114 (5 mai 1977), p. 6-14 ; Étienne DESCHAMPS. *Interview d'Étienne Davignon. Le « plan Davignon » de restructuration du secteur sidérurgique européen*. 14 janvier 2008. URL : https://www.cvce.eu/obj/interview_d_etienne_davignon_bruxelles_14_janvier_2008_extrait_le_plan_davignon_de_restructuration_du_secteur_siderurgique_europeen-fr-7ac5cbfc-0268-47a7-bad2-410e3e592f43.html (visité le 01/03/2021).

430. À savoir le règlement antidumping de la CEE : (CONSEIL, « Règlement 68/459 »)

*contenu est en effet incompatible avec certaines dispositions du Traité CECA, et avec l'exercice de certaines compétences de l'organe exécutif en la matière.*⁴³¹

Pour contourner le problème, la Commission proposa au Conseil de doter la CECA d'un règlement antidumping propre, bien que calqué sur celui de la CEE.⁴³² Celui-ci fut publié en avril 1977.⁴³³ La principale différence entre les règlements CEE et CECA était que ce dernier permettait à la Commission de décider indépendamment de l'imposition de mesures antidumping.

Afin de permettre au service de Beseler de répondre à la nouvelle charge de travail, des moyens humains supplémentaires lui furent fournis. Un « personnel de renfort » arriva bientôt.⁴³⁴ De cinq personnes début 1977, le service passa à plus de douze personnes fin 1978.

Du point de vue de la DG Relex, cette montée en puissance signalait un changement de perspective sur les outils de défense. Comme le signale Beseler, ses « rapports avec Bonn étaient très très difficiles. J'étais le sale protectionniste de la Commission ». ⁴³⁵ Jusque-là, le commissaire de la DG Relex, Wilhem Haferkamp, qui était allemand, avait plutôt tendance à fervemment soutenir les exportateurs de son pays ⁴³⁶ qu'à suivre les orientations des *Scheiβexperten*, ou en français, experts de merde.⁴³⁷ Pierre Defraigne, un ancien membre du cabinet d'Étienne Davignon, se souvient aussi de ce changement de statut soudain du service antidumping : ⁴³⁸

*Pour Beseler, le patronage de Davignon était tout à fait fondamental. Ça lui a donné un statut qu'il n'avait jamais eu jusque-là. Parce que dans la politique acier l'antidumping était absolument crucial. Nous avons des cartels. Le plan Davignon, qu'est-ce que c'est le plan Davignon ? C'est un cartel de restructuration. C'est-à-dire qu'on essaye d'avoir de meilleurs prix pour financer la modernisation du secteur. Fermeture d'anciennes installations, développement de nouvelles. On ne peut pas le faire par des subventions parce que c'est trop cher. Il y a des subventions, mais il n'y en pas assez, donc on soutient les prix*⁴³⁹.

À ce moment-là, la clé de tout, ce sont les importations. On fait des accords avec des restrictions volontaires d'importations, mais elles sont conditionnées par l'antidumping. C'est l'antidumping qui force les pays à entrer dans ces accords. Et là, c'est l'heure de gloire de Beseler, qui est passé de l'ombre à la lumière. Jusque-là, Beseler était un fonctionnaire dont tout le monde se méfiait, parce que les libre-échangistes anglo-saxons⁴⁴⁰ détestent l'idée du dumping et de l'antidumping. Mais nous, on a besoin de l'antidumping comme de pain. Donc tout d'un coup, il devient une vedette, il faut étoffer son service, et de chef d'unité il devient directeur.

Comme le montre le recensement du tableau 5 de la page suivante, le principal résultat de cette vague de recrutement fut l'arrivée de nombreux comptables. Ces recrutements de comptables s'expliquaient par le changement de pratiques du service. Il fallait à présent calculer les droits de douane à imposer. Or, d'après l'admission de Beseler, « les juristes, ça ne calcule pas ». ⁴⁴¹

Ce nouveau personnel n'avait pas toujours le temps de lancer des investigations poussées. Si jamais un État demandait des droits provisoires d'urgence, le règlement stipulait que le service antidumping avait cinq jours pour les

431. Luigi BOSELLI et Walter MUCH. *Application du règlement 459/68 du Conseil du 5 avril 1968 relatif à la défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions au domaine CECA. Note pour M. Wellenstein.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 7 mai 1968, p. 269-271.

432. COMMISSION. « Recommandation CECA 77/330 ». In : *Journal officiel* L 114 (5 mai 1977), p. 15-17.

433. COMMISSION, « Recommandation CECA 77/329 ».

434. Howard BECKER. *Art Worlds*. Los Angeles : University of California Press, 1982, p. 77-92.

435. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.*

436. Laurent WARLOUZET. « The European Commission facing crisis. Social, neo-mercantilist and market-oriented approaches (1967-85) ». In : *European review of history/Revue européenne d'histoire* 26.4 (2019), p. 703-722, ici p. 717.

437. *Entretien avec Eric Hayes.*

438. *Entretien avec Pierre Defraigne.* Ancien membre du cabinet du commissaire Étienne Davignon. Bruxelles, 17 juillet 2018.

439. Cette remarque répond indirectement à une critique formulée par l'économiste YARROW en 1987 : des injections directes de capital associées à des politiques de soutien à l'emploi permettraient de répondre tout aussi efficacement au même problème, tout en évitant de faire monter les prix des produits importés (George YARROW. « Economic aspects of anti-dumping policies ». In : *Oxford review of economic policy* 3.1 [1987], p. 66-79, ici p. 72).

440. La désignation prête à confusion. Ce fonctionnaire à la retraite inclut probablement les Allemands : « *Tous les Allemands sont des atlantistes nés. Je pense que la tragédie de l'Allemagne aujourd'hui, c'est qu'ils commencent à se rendre compte qu'ils ne peuvent plus compter sur les Américains comme ils l'ont toujours implicitement cru depuis Ich bin ein Berliner. À ce moment, ils étaient sûr qu'ils n'avaient pas besoin de l'Europe, et notamment de la France pour la défense.* »

441. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.*

proposer. En même temps, dans le cas de la crise de l'acier, des enquêtes poussées n'étaient pas toujours nécessaires. Les montants des droits provisoires étaient pré-déterminés par les prix de l'acier que la Commission avaient fixés sur le marché intérieur.⁴⁴² Les prix planchers servirent à calculer le préjudice des importations pour les producteurs européens. Si un produit était importé à un prix inférieur à celui des prix planchers décidés par la DG Marché, alors il causait préjudice à l'industrie européenne. Une note interne à la Commission annonçait ainsi le procédé :

La Commission a publié, le 31 décembre 1977, les prix de base pour les principaux produits sidérurgiques. La publication de ces prix de base est fondée sur les dispositions de l'article 8c du code antidumping du GATT, qui a été repris, le même jour, dans les règles communautaires antidumping applicables aux produits CECA. Ces règles prévoient que, lorsqu'il existe des raisons valables de soupçonner l'existence de pratiques de dumping, il est possible de fixer des prix de base qui ne peuvent être supérieurs aux prix ou coûts normaux les plus bas sur le marché intérieur du ou des pays exportateurs concernés. Les prix de base ainsi calculés représentent la valeur normale au sens de l'article VI du GATT, de sorte que l'importation de marchandises à des prix inférieurs à ces prix de base constitue un commencement de preuve de l'existence de pratiques de dumping.

*Le calcul des prix de base a été effectué par les services de la Commission (direction « Acier ») en collaboration avec les meilleurs experts de tous les États membres.*⁴⁴³

TABLEAU 5 – Composition du service antidumping à la fin 1978

Nom	Nationalité	Occupation avant d'entrer à la Commission
Johannes-Friedrich Beseler	Allemand	Docteur en droit
Neville Williams	Britannique	Board of Trade
Neil MacDonald	Britannique	Board of Trade
Leo Van der Sluis	Britannique	Board of Trade
Eric Hayes	Britannique	Lobbyiste pour British Steel Corporation
Jim Gilbert	Britannique	Comptable
Hans-Jorg Kretschmer	Allemand	Docteur en droit
Peter Refflinghaus	Allemand	Fonctionnaire national détaché
Willem De Munck	Belge	Comptable
Michel Dupon	Belge	Comptable
Daniel Raffalovitch	Belge	Comptable
Ludowijk Briët	Néerlandais	Avocat en Pennsylvanie

Liste recoupée d'après témoignages

Le contrôle des prix à l'importation était tout à fait automatique. Les douanes nationales avaient été invitées à comparer les prix déclarés à l'importation avec les prix de base décidés par la direction Acier.⁴⁴⁴ Ces derniers avaient été publiés dans le journal officiel. Si les prix déclarés en douane étaient trop faibles, les États membres devaient en informer par telex la direction antidumping, laquelle pouvait immédiatement lancer une procédure antidumping. Ce système n'était à l'époque pas exclusif à la CEE. D'après une présentation tenue par le directeur général de la DG Marché devant des industriels de la sidérurgie européenne, les États-Unis utilisaient un système tout à fait similaire :

*Je pense notamment à [la réaction de] nos amis américains qui, indépendamment de certains quotas imposés aux aciers spéciaux, ont inventé le système des trigger-prices, c'est-à-dire qu'ils ont fixé un niveau de prix d'entrée des marchandises sidérurgiques aux États-Unis tel que, si on se situe au-dessous de ce niveau, on est presque automatiquement soumis aux procédures de l'antidumping américain.*⁴⁴⁵

442. COMMISSION. « Décision 3002/77 ». In : *Journal officiel* L 352 (31 décembre 1977), p. 8-10.

443. DG RELEX. *Pratiques antidumping –acier. « Système » des prix de base de la Communauté*. Archive de la Commission SEC(78) 648. 13 février 1978, p. 4.

444. *Ibid.*, p. 5.

445. Maurice SCHAEFFER. « Allocution d'ouverture ». In : *Journées d'information. Production et utilisation des tôles fortes* (Luxembourg, 20 février 1979). Paris : Revue de métallurgie, p. 12.

Si la sanction était automatique, c'était parce que la tactique utilisée par les Européens visait avant tout à forcer les producteurs étrangers d'acier à conclure des accords de prix. De ce point de vue, la crise de l'acier ne força pas les fonctionnaires du service antidumping à changer de pratiques. La possibilité procédurale de l'enquête comptable n'était pas perçue comme une obligation procédurale incontournable. Elle continuait à servir de moyen de pression, comme l'annonçait un des bulletins internes de la Commission en 1978 :

En février, la Commission a continué à appliquer les mesures prises par le Conseil fin décembre pour lutter contre la crise dans l'industrie sidérurgique. Des progrès significatifs ont déjà été réalisés, et le Conseil en a été informé début mars lorsque M. Davignon, membre de la Commission, lui a rapporté les résultats du mois précédent.

*Sur le versant extérieur, la Communauté s'est principalement efforcée de négocier des accords bilatéraux avec un certain nombre de pays tiers. L'introduction de mesures antidumping dans le cadre du GATT servit simplement à protéger les producteurs de la Communauté en attendant la conclusion de ces accords.*⁴⁴⁶

D'après Jacques Soenens, qui travaillait à la direction Acier mentionnée dans l'extrait ci-dessus, le procédé se révéla efficace :

*Il y a eu très peu d'antidumping pour les produits sidérurgiques de base pendant la crise de l'acier à partir de 1980. Lorsque la Commission a introduit des prix minimaux, ces prix devenaient attractifs pour les entreprises étrangères qui étaient compétitives relativement à celles européennes, et dans ce cas-là, elles vendaient légèrement en dessous des prix des entreprises communautaires. Donc la Commission a négocié avec les pays tiers des prix d'orientation. Dans la mesure où ils vendaient au prix d'orientation, aucune action antidumping n'était entreprise contre eux.*⁴⁴⁷

Dans ce cadre, il arrivait que la Commission instaure des droits antidumping puis les suspende. La suspension était conditionnée au respect des accords de prix. Cette pratique fut rapidement contestée lors d'un procès concernant des exportateurs japonais de roulements à billes.

3.2.2 Un premier procès perdu

Les roulements à billes sont des petits cylindres remplis de billes, qui sont utilisés comme axes pour une multitude d'objets. On en trouve dans les roulettes des chaises de bureau, dans les tapis roulants des caisses de supermarché, ou dans les essieux de voitures. Vers la fin des années 1970, plusieurs industriels japonais avaient commencé à inonder le marché européen avec des roulements à billes nettement moins chers que ceux produits à l'intérieur de la CEE. Cela mena à la mise en place de mesures de défense commerciale. La Commission conclut tout d'abord avec les industriels japonais des accords de prix. Puis, pour s'assurer du respect de ces accords, elle publia tout de même des droits de douane suspensifs.

Les industriels japonais, assistés par des avocats européens, contestèrent les méthodes de la Commission devant la CJCE. D'après le compte-rendu qu'en donna l'avocat général de la Cour, Jean-Pierre Warner, ils présentèrent initialement une liste disparate de plus de quarante griefs à la CJCE. Le point commun entre tous ces arguments était qu'ils attaquaient la marge de discrétion dont la Commission disposait dans le cadre des procédures de défense commerciale.⁴⁴⁸

La Commission refusa l'argument. Elle considérait que son règlement ne pouvait pas être attaqué en justice parce qu'il ne s'agissait pas d'un acte administratif, mais d'une mesure de politique commerciale. En cela, elle défendit la position qu'elle avait déjà défendue plus de dix ans auparavant, lors des travaux préparatoires du règlement de 1968. À l'époque, la délégation allemande avait voulu soumettre les décisions antidumping de la Commission au contrôle de la Cour. Les autres États membres comme la Commission montraient peu d'enthousiasme pour cette idée, parce qu'ils voulaient éviter que leurs mesures de politique commerciale soient annulées par l'institution judiciaire⁴⁴⁹.

446. COMMISSION. « Specific measures of commercial policy ». In : *Bulletin of the European Communities* 2 (1978), p. 65-68, ici p. 67.

447. *Entretien avec Jacques Soenens*. Ancien membre du groupe d'analyse pour le plan Davignon. Bruxelles, 17 septembre 2018.

448. CJCE. « Conclusions de l'avocat général M. Jean-Pierre Warner présentées le 14 février 1979 ». In : *Recueil de jurisprudence* (14 février 1979), p. 1212-1275, ici p. 1246.

449. Voir la section 2.3.4 du chapitre précédent

Ici cependant, le débat ne s'attarda pas sur la nuance sémantique décider/estimer qui avait été au cœur des travaux préparatoires du règlement. Les avocats des plaignants contrèrent l'argument de la Commission en se référant à des arrêts issus des jurisprudences française et britannique.⁴⁵⁰ L'avocat général Warner se rangea à leur avis : le règlement de la Commission visait expressément les exportateurs japonais, et personne d'autre. Ceux-ci devaient donc pouvoir se défendre devant la Cour. Cependant, il entreprit d'arriver à cette conclusion à partir des traités européens directement, sans recourir aux jurisprudences nationales.⁴⁵¹

Après avoir montré que la décision de la Commission pouvait être contestée devant la Cour, l'avocat général critiqua la légèreté coupable dont l'exécutif avait preuve. Il ne remit pas entièrement en cause sa marge de discrétion, mais déplora le manque de professionnalisme de ses procédures. Le personnel de la Commission n'était en effet pas arrivé à justifier ses calculs. Il lui était impossible de détailler comment il avait déterminé les montants des sanctions douanières. Selon Warner, cela empêchait les entreprises sanctionnées de savoir pourquoi et comment elles l'avaient été :

Les difficultés inhérentes à [l'exercice de la défense commerciale] sont augmentées par l'impossibilité en pratique, pour les autorités responsables, de disposer de renseignements complets, précis et à jour sur les prix auxquels de récentes importations ont eu lieu ou, lorsque les prix d'importation sont à reconstituer, sur les prix auxquels il y a lieu de les considérer comme effectuées.

Ainsi donc, en exerçant ce pouvoir discrétionnaire, les autorités ne sauraient faire mieux que de rendre sommairement justice.

Il existe néanmoins une différence entre rendre sommairement justice et faire preuve d'arbitraire. Dans le présent cas il nous semble qu'il n'a même pas été rendu sommairement justice aux [plaignants japonais].⁴⁵²

L'avocat général recommanda à la Cour d'annuler les sanctions antidumping contre les industriels japonais. En cela, il se montra fidèle aux opinions qu'il avait déjà rendues dans le cas d'affaires de concurrence quelques années auparavant. D'après la professeur de droit anglaise GREAVES, ces décisions avaient signalé une forme d'« anglicisation » du droit européen, via une emphase plus marquée sur les droits de la défense :

Warner, en tant que premier praticien formé à la common law à occuper le poste d'Avocat général de la Cour européenne de justice, était un fervent défenseur des pouvoirs de la Cour lorsqu'il examinait les décisions que la Commission avait adoptées dans le cadre de la mise en œuvre du droit de la concurrence [...]. Il cherchait à protéger les droits de la défense des entreprises qui étaient sous investigation par la Commission concernant des infractions au droit de la concurrence européen.⁴⁵³

L'opinion de Warner fut suivie par les autres juges, et la Commission perdit son premier procès antidumping. Cela l'amena à réviser ses processus et à embaucher, de nouveau, plus de personnel.

3.2.3 Des habiletés techniques plus gourmandes en personnel

Avant le procès sur les roulements à billes, le service antidumping ne gardait pas systématiquement une copie des sources qu'il utilisait pour déterminer les sanctions qu'il imposait, comme s'en souvient ce comptable :

On confrontait tous ces chiffres-là, on récoltait les informations que nous considérions comme valables, valides. Tout ça était trié dans des dossiers qui se trouvaient dans nos armoires, mais de là à dire que c'était « archivé » de manière rigoureuse comme une bibliothèque par exemple... Après il y a eu un travail de numérisation des archives. Mais mes feuilles de calcul, ça n'avait rien d'officiel, c'était des travaux personnels, c'était le résultat de mes travaux à moi. C'était des brouillons qui permettaient d'établir des décisions. On confrontait avec d'autres valeurs, avec d'autres éléments, qu'on découvrait, qu'on recevait, qu'on demandait.

[...] À l'époque, c'était le tout début, j'avais même pas de calculatrice électronique sur mon bureau. On n'avait pas d'ordinateur, j'avais un téléphone, et j'avais une petite calculatrice. J'ai tout fait avec une petite calculette de

450. CJCE, « Conclusions de l'avocat général M. Jean-Pierre Warner présentées le 14 février 1979 », p. 1242.

451. Ibid., p. 1243.

452. Ibid., p. 1270.

453. Rosa GREAVES. « Advocate General Jean-Pierre Warner and EC competition law ». In : *The Advocate General and EC law*. Sous la dir. de Noreen BURROWS et Rosa M GREAVES. Oxford University Press, 2007. Chap. 7, p. 185.

*poche.*⁴⁵⁴

Ce traitement des données à base de feuilles volantes et de brouillons rangés dans l'armoire était très artisanal. Après le procès sur les roulements à billes, une gestion plus « professionnelle » des données se mit progressivement en place, comme en témoigne cet autre comptable :

*On s'est rendu compte qu'il fallait avoir des dossiers qui étaient beaucoup plus en ordre, qu'il fallait être beaucoup plus professionnel, etc... Respecter les droits de la défense, ne pas commettre des erreurs, des choses pareilles. Les roulements à billes, ça c'est un cas important.*⁴⁵⁵

Pendant la décennie des années 1980 qui suivit ce procès, le service continua à grandir en taille et à se professionnaliser. Les enquêtes devinrent la norme. Elles pouvaient se terminer par des accords de prix ou des droits de douane, mais toute procédure se devait d'aboutir à des calculs reproductibles indépendamment du personnel qui les avait initialement réalisés. Son personnel acquit de nouvelles « habiletés techniques », lesquelles sont détaillées plus avant dans le chapitre suivant :⁴⁵⁶

*Normalement, une équipe faisait deux personnes. Dans les cas très complexes, vous pouviez avoir trois personnes. Parfois, jusqu'à six personnes étaient mis sur le même cas. Mais c'était inefficace. Donc généralement, les équipes faisaient deux personnes. Idéalement, l'un d'entre eux était un juriste ou un économiste, et l'autre était un comptable. Tout du moins, il s'occupait de la comptabilité des entreprises. [Pendant les enquêtes], j'étais capable de parcourir la liste des pièces détachées et de comprendre que certaines pièces indispensables à l'assemblage du produit final manquaient. Donc que toute la liste était fabriquée. Vous savez, certains ont un instinct de chasseur, et d'autres non. Moi et mon collègue, nous avons cet instinct. Je pense que notre équipe était vraiment crainte par les juristes de la défense.*⁴⁵⁷

Les nouvelles pratiques standards nécessitaient un travail intensif de dépouillement des données sur le terrain. Celui-ci durait généralement plusieurs semaines, ce qui pouvait être épuisant pour les enquêteurs :

*À mon époque, j'étais entre six et huit mois par an en mission. Je n'avais pas de vie de famille, c'était aussi simple que ça. [...] Quand vous étiez en mission, il ne s'agissait pas de faire la fête après le travail. On se réunissait : qu'est-ce que tu as trouvé, qu'est-ce que tu penses, qu'est-ce qu'on cherche demain ? [...] À la fin de ma carrière, je ne voulais plus voyager, faire des missions. Je voulais me stabiliser, et rester à Bruxelles.*⁴⁵⁸

En dehors des enquêtes, qui se multipliaient, d'autres tâches s'ajoutèrent bientôt. Il fallut traiter les demandes de *reviews* et de *refunds*. Les procédures de *review*, ou réexamen en français, étaient des reprises d'anciennes enquêtes initiées à la demande des entreprises européennes. Celles-ci considéraient parfois que les pratiques de dumping de leurs concurrents étrangers ne s'étaient pas arrêtées malgré les droits antidumping imposés par la CEE. Lorsque ces droits expiraient, la Commission lançait alors une procédure de réexamen pour vérifier leurs allégations :

*Quand vous établissiez un droit, vous aviez l'obligation de revoir la situation après un certain temps, de déterminer si le dumping continuait ou s'il fallait modifier les taux, les droits de dumping. C'était la même chose avec un engagement, mais c'était un peu moins lourd à vérifier, parce que l'exportateur des pays tiers s'engageait à nous fournir des rapports réguliers, et ça nous permettait de vérifier qu'il respectait l'accord. On peut laisser dormir le dossier gentiment, parce que les affaires antidumping, ça ne termine jamais. On ne s'en rendait pas compte au début, mais après on s'en est rendu compte. Il y a des dossiers, on ne les ferme jamais ces dossiers. Il suffisait d'une étincelle pour rouvrir un dossier.*⁴⁵⁹

Il en allait de même pour les *refunds*, à savoir les procédures de remboursement. Lorsque la Commission n'établissait pas de droits définitifs, ou les établissaient à des taux inférieurs à ceux des droits provisoires, les entreprises qui avaient payé des droits provisoires trop élevés pouvaient demander un remboursement. D'après cet ancien chef de service, qui fut embauché pendant les années 1980, la Commission dut recruter pour fermer toute une série de procédures qui traînaient dans une armoire :

454. Entretien n°45. Ancien comptable du service antidumping. Bruxelles, 11 mars 2021.

455. Entretien n°9.

456. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

457. Entretien n°37, Emphase ajoutée.

458. Entretien n°45.

459. Ibid.

J'ai été Monsieur Refund pendant quelques années. J'ai été recruté à une époque où la direction générale de Beseler l'angoissait énormément, lui disait :

« Hans, il faut que tu trouves une solution, tu ne peux pas laisser ça comme ça, autrement on va avoir d'énormes problèmes à la Cour. »

À l'époque on n'était pas préoccupé par le GATT, ça ne nous gênait pas. Plus tard, ça a changé. En revanche, les problèmes à la Cour, surtout pas. Et il y avait un très très gros problème avec les refunds. [...]

Les fonctionnaires en place qui n'étaient pas nombreux, ils n'en avaient rien à faire des demandes de restitution. Parce que les demandes de restitution étaient instaurées dans un avis, c'était pas un règlement. Cet avis avait été concocté un peu trop vite, et sans trop d'expérience. Quand je suis arrivé, [...] j'ai dû vider les placards et enterrer les cadavres. J'ai fait ce qu'on attendait de moi, en un an de temps, j'avais terminé les travaux. C'était pas très gratifiant, parce que ça signifiait que je restais à Bruxelles. Je ne sortais pas beaucoup⁴⁶⁰.⁴⁶¹

D'après Beseler, ce discours sur les manques de moyens de son service était entendu du côté du Conseil. Tout comme pendant les travaux préparatoires du règlement de 1968, la plupart des États membres voulaient s'assurer que leurs mesures de défense commerciale ne soient pas annulées pour des raisons procédurales⁴⁶². Le problème était d'ailleurs suffisamment porteur politiquement pour que la division antidumping le soulève de temps à autre dans ses rapports annuels au Parlement :

Comme le Parlement le sait déjà, les services en charge des instruments de politique commerciale, et l'anti-dumping en particulier, manquent cruellement de personnel depuis de nombreuses années. Si l'allocation à ces services de 40 experts nationaux détachés en 1987 a partiellement amélioré la situation, elle a aussi abouti à une dépendance excessive envers un personnel dont le service est de courte durée (maximum 3 ans).⁴⁶³

L'un dans l'autre, la croissance du service fut tout de même remarquable du point de vue numérique. De cinq fonctionnaires en 1970, le service passa à quinze en 1978, puis à 80 en 1987, et enfin à 94 en 1992⁴⁶⁴. De ce point de vue, centré sur l'évolution des ressources humaines, la judiciarisation de l'antidumping s'était révélée particulièrement profitable.

3.2.4 *Mission creep* bureaucratique, *spill-over* fonctionnaliste et l'éthos des fonctionnaires de la Commission

La présente section a raconté l'expansion imprévue du mandat du service antidumping. Je propose dans cette sous-section de l'aborder sous l'angle de la littérature en relations internationales, où le phénomène d'expansion du mandat est généralement appelé *mission creep*. Ce détour me permet de montrer comment les approches socio-historiques de l'UE peuvent être mobilisées pour contribuer à la réflexion existante en relations internationales sur les objectifs des organisations internationales et leurs fonctionnements.

En relations internationales, le concept de *mission creep* a surtout été étudié par des auteurs constructivistes, par exemple dans le cas de la Banque mondiale⁴⁶⁵, de l'Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)⁴⁶⁶ ou encore de l'Organisation des nations unies (ONU)⁴⁶⁷. Cela n'est pas surprenant, parce

460. Par là, cet ancien fonctionnaire veut dire qu'il ne partait pas en mission à Hong-Kong ou au Brésil. Ces voyages à l'étranger étaient généralement considérés comme un des avantages du service antidumping pour les fonctionnaires : « Lorsque j'étais là, on a séparé l'évaluation du préjudice de celle du dumping. Ça rendait les gens malades, parce qu'ils disaient : "Le préjudice, on va voyager à Rennes ou à Colmar, tandis que quand on fait le dumping, on va à Hong-Kong, on va en Chine." » (Ancien chef d'unité de la direction antidumping. Entretien n°10. Bruxelles, 12 février 2018)

461. Entretien n°2.

462. Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

463. DG COMMERCE. *Eleventh annual report of the Commission of the Community's anti-dumping and anti-subsidy activities*. Document COM (93) 516 final. 28 octobre 1993, p. 97.

464. Ibid., p. 97.

465. Patrick SHARMA. « Bureaucratic imperatives and policy outcomes. The origins of World Bank structural adjustment lending ». In : *Review of international political economy* 20.4 (2013), p. 667-686.

466. Annabelle LITTOZ-MONNET. « Expert knowledge as a strategic resource. International bureaucrats and the shaping of bioethical standards ». In : *International studies quarterly* 61.3 (2017), p. 584-595.

467. Touko PIPARINEN. « The interventionist turn of UN peacekeeping. New Western politics of protection or bureaucratic mission creep ? » In : *Journal of human rights* 15.1 (2016), p. 98-125.

que le terme même de *mission creep* implique que, contre toute attente, la créature a échappé à ses créateurs. Il va à l'encontre du précepte réaliste selon lequel les organisations internationales existent uniquement pour servir les intérêts de leurs États membres.

Inversement, l'approche réaliste invisibilise le rôle du personnel des organisations internationales. Cela explique pourquoi, dans son étude de cas sur les pressions exercées par les pays du Sud pour transformer à leur avantage les normes d'organisations créées par les hégémons du Nord, KRASNER ignore complètement ce rôle des intermédiaires bureaucratiques⁴⁶⁸. KRASNER ne conclut d'ailleurs pas à un *mission creep*, mais à un rééquilibrage des forces en présence.

Dans le cadre de cette thèse, l'option réaliste, qui réduirait l'antidumping aux intérêts des États membres, a été écartée dès les premiers paragraphes de l'introduction. Ce rejet n'y apparaît pas explicitement, parce que l'introduction part de la littérature en études européennes qui porte sur la politique commerciale, et non pas de la littérature en relations internationales. Toutefois, les réalistes partagent l'hypothèse de la primauté des intérêts des États membres avec l'école néo-institutionnaliste que l'on trouve en études européennes⁴⁶⁹. La critique des travaux de MEUNIER qui commence dans l'introduction, dès la page 2, et continue ensuite dans le premier chapitre, en section 1.1, s'applique donc de la même manière aux travaux réalistes. C'est d'ailleurs pourquoi, dans cette même section, en page 24 et suivantes, je pars d'un auteur réaliste, à savoir KRASNER, pour montrer l'insuffisance des approches centrées sur les intérêts des États membres d'une organisation internationale.

Si l'option réaliste ne convient pas pour expliquer l'expansion du mandat du service antidumping de la CEE, est-ce pour autant le cas de son alternative la plus courante en relations internationales, à savoir le constructivisme ? Généralement, les auteurs constructivistes qui se sont intéressés au *mission creep* des organisations internationales partent des travaux de Michael BARNETT et Martha FINNEMORE. Il s'agit là d'un point de départ normal, vu que ces deux chercheurs se sont justement attachés à déconstruire la *doxa* réaliste, en montrant pourquoi et comment les bureaucrates des organisations internationales peuvent faire preuve de *creative agency*, c'est-à-dire de capacité de création et décision autonome⁴⁷⁰. Ce qui est un peu plus surprenant, c'est que plusieurs d'entre eux⁴⁷¹, s'appuient aussi largement sur les travaux d'Ernst HAAS. En effet, il existe une nette différence entre sa perspective et celle de BARNETT et FINNEMORE.

Ces deux derniers auteurs se montrent volontiers critiques des travers de la bureaucratie internationale. C'est ce que signale l'article de BARNETT sur l'indifférence des bureaucrates onusiens lors du génocide du Rwanda⁴⁷², ainsi que la série des travers des organisations internationales qu'il identifie dans *Rules for the world* : leurs mécanismes de vote sont rarement pondérés par le poids des populations représentées ; l'accès à l'expertise qu'elles fournissent est fortement inégal ; leurs fonctionnaires ne sont que rarement tenus responsables⁴⁷³.

Inversement, HAAS, à l'évidence marquée par l'arrivée au pouvoir des Nazis dans un État démocratique⁴⁷⁴, plaide régulièrement pour un gouvernement des experts afin de garder sous contrôle les divergences d'intérêts consubstantielles à toute démocratie. Dès 1953, dans un article sur l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie pluraliste, sa réflexion tourne autour de l'incapacité des élites à définir un intérêt national commun⁴⁷⁵. Quelques années plus tard, en 1961, il présente la création de la CEE comme un succès qui « contribue à la paix mondiale en

468. Stephen KRASNER. « Transforming international regimes. What the third world wants and why ». In : *International studies quarterly* 25.1 (1981), p. 119-148.

469. Mark POLLACK. « International relations theory and European integration ». In : *Journal of common market studies* 39.2 (2001), p. 221-244, ici p. 233.

470. Michael BARNETT et Martha FINNEMORE. *Rules for the world. International organizations in global politics*. Ithaca : Cornell University Press, 2004, p. 162.

471. LITTOZ-MONNET, « Expert knowledge as a strategic resource » ; PIIPARINEN, « The interventionist turn of UN peacekeeping ».

472. Michael BARNETT. « The UN Security Council, indifference, and genocide in Rwanda ». In : *Cultural anthropology* 12.4 (1997), p. 551-578.

473. BARNETT et FINNEMORE, *Rules for the world*, 169-171.

474. Ernst HAAS. « The balance of power as a guide to policy-making ». In : *The journal of politics* 15.3 (1953), p. 370-398, ici p. 389.

475. Ibid., p. 397.

créant des îlots en expansion perpétuelle de coopération pratique, lesquels finissent par déborder dans les champs de controverses qui menacent directement de destruction thermonucléaire »⁴⁷⁶.

Ces différences normatives se ressentent dans les cadres théoriques. BARNETT et FINNEMORE se penchent sur les « intérêts et valeurs de la bureaucratie »⁴⁷⁷ afin d'expliquer pourquoi les fonctionnaires des organisations internationales agissent « contrairement aux intérêts » de leurs États membres⁴⁷⁸. HAAS prend plutôt le problème en sens inverse. Il appelle à la transformation des intérêts des États membres par les fonctionnaires des organisations internationales, puisqu'il qualifie l'extension d'un mandat initial d'« amélioration » (en anglais : *upgrading*) de l'intérêt commun. Ce changement normatif s'accompagne d'un changement terminologique. Le *mission creep* correspond au *spill-over* chez HAAS :

*Policies made pursuant to an initial task and grant of power can be made real only if the task itself is expanded, as reflected in the compromises among the states interested in the task. In terms of method, the upgrading of the parties' common interest relies heavily on the services of an institutionalized mediator, whether a single person or a board of experts, with an autonomous range of powers. It thus combines intergovernmental negotiation with the participation of independent experts and spokesmen for interest groups, parliaments, and political parties.*⁴⁷⁹

Cette différence d'approche éclaire le raisonnement de LITTOZ-MONNET et PIIPARINEN lorsqu'elles expliquent le *mission creep* de, respectivement, l'UNESCO et l'ONU. Comme l'exprime PIIPARINEN : « le principal problème du constructivisme social se trouve être son incapacité à expliquer comment les processus épistémiques fonctionnent dans les faits et (trans)forment l'humanitarisme en pratique »⁴⁸⁰. En effet, BARNETT et FINNEMORE ne proposent pas de théorie du changement des intérêts des États membres. À la manière des réalistes qu'ils critiquent, et contrairement à HAAS, ils les présupposent relativement statiques. Ils considèrent donc que les organisations internationales, lorsqu'elles étendent leur mandat, vont à l'encontre des intérêts des États membres. Les travaux de HAAS ne présentent pas ce problème, puisqu'ils cherchent justement à montrer comment fabriquer du consensus entre experts.

Cela dit, l'explication haassienne possède aussi un angle mort. Pour le voir, je propose de partir du cas de la crise de la sidérurgie que j'ai détaillé plus haut. À première vue, la théorie haassienne rend mieux compte de la réaction collective de la CEE pendant la crise de la sidérurgie que le constructivisme social. En effet, les intérêts des États membres et de leurs industries n'étaient initialement pas convergents, mais ils le devinrent. D'après Jacques Soenens, un ancien membre du cabinet d'Étienne Davignon⁴⁸¹, le gouvernement allemand avait au départ refusé que la Commission régule directement les prix de l'acier. La sidérurgie allemande était en moyenne plus compétitive que les autres. Elle préférait donc laisser le libre jeu du marché décimer ses concurrentes. Toutefois, après plusieurs réunions organisées par Davignon et son cabinet, l'ensemble de l'industrie comprit progressivement que ses marges de profit seraient plus élevées dans le cas de prix régulés. À ce moment, l'Allemagne finit par accepter aussi la mise en place de prix régulés dans l'ensemble de la CEE. On aperçoit bien ici un *upgrading* de l'intérêt commun qui permit au « médiateur institutionnalisé » doté de « compétences autonomes », à savoir la Commission, d'agir au nom de l'ensemble de la CEE, ce qui passa, entre autres, par l'extension du spectre de l'instrument antidumping à l'acier. Les mesures antidumping, avant la crise, ne pouvaient porter que sur des marchandises régulées par le traité CEE, ce qui excluait le charbon et l'acier, vu qu'ils relevaient du traité CECA.

Cette explication suppose que le tiers médiateur va forcément s'efforcer de trouver un consensus entre les intérêts divergents. Il s'agit là d'un biais, parce que cela donne l'impression que la Commission menait une discussion rationnelle dont le but serait de déterminer une solution optimale. Or, si l'on écoute Beseler, son ton lorsqu'il mentionne la réaction de la Commission à la crise de la sidérurgie est nettement plus dramatique. L'absence de réflexion

476. HAAS, « International Integration », p. 366.

477. Michael BARNETT et Martha FINNEMORE. « The politics, power, and pathologies of international organizations ». In : *International organization* 53.4 (1999), p. 699-732, ici p. 714.

478. Ibid., p. 708.

479. Haas, « International Integration », p. 368.

480. PIIPARINEN, « The interventionist turn of UN peacekeeping », p. 102.

481. *Entretien avec Jacques Soenens*.

économique ou politique approfondie donne plutôt l'impression que la Commission luttait pour sa survie, ou en tout cas celle de la CECA :

*C'était la fin de la CECA. Il n'y a pas eu de réflexion économique ou politique approfondie.*⁴⁸²

Ici, Beseler signale que sa réaction dépendait non pas d'un calcul d'intérêt, mais de ses croyances ou dispositions personnelles concernant l'institution. Il s'agissait pour lui d'une question éthique. Cela, les travaux de HAAS ne permettent pas de l'expliquer, et ceux de BARNETT et FINNEMORE ne fournissent que quelques remarques « succinctes » sur la question⁴⁸³.

À présent, les lacunes explicatives des schémas fonctionnalistes et social-constructivistes doivent être claires pour le lecteur. Le social-constructivisme, tel qu'il se trouve élaboré par BARNETT et FINNEMORE, mais aussi par d'autres auteurs comme ROSAMOND⁴⁸⁴ permet de mettre l'accent sur l'*agency* des fonctionnaires internationaux. En revanche, il n'éclaire pas les changements d'intérêts des États membres. Cela, le fonctionnalisme développé par HAAS le permet.

De plus, aucune de ces deux théories n'explique d'où viennent les dispositions des bureaucrates. Cela explique pourquoi PIIPARINEN conclut son article sur l'interventionnisme de l'ONU par un appel à conceptualiser plus nettement le rôle joué par l'éthos des fonctionnaires dans leurs décisions⁴⁸⁵. De son côté, LITTOZ-MONNET aboutit à une conclusion similaire. Elle appelle à interroger plus systématiquement les critères utilisés par les bureaucrates pour sélectionner les sources d'expertise par lesquelles ils légitiment leur action⁴⁸⁶.

Ce dernier point constitue la brèche dans laquelle la socio-histoire actuelle de l'UE s'est engouffrée depuis la fin des années 2000⁴⁸⁷. Du point de vue de cette école, il n'est pas particulièrement compliqué d'expliquer l'entrepreneuriat de Beseler, ni non plus celui des juges de la CJCE lorsqu'ils s'attribuèrent un droit de contrôle sur la politique commerciale européenne. C'est pourquoi je m'appuie dessus pour expliquer le comportement de mes enquêtés par leur « vision de l'ordre politique idéal », ainsi que pour analyser les modifications que leurs actions entraînent sur l'« agencement pratique de cet ordre »⁴⁸⁸. La crainte de la « fin de la CECA » pendant la crise de la sidérurgie correspond par exemple à un sentiment typique pour un « entrepreneur d'Europe », pour qui :

*[...] toute tentative qui n'irait pas dans le « sens de l'histoire » serait un « frein », une « résistance », voire un « coup d'arrêt » à l'intégration européenne.*⁴⁸⁹

De même, la grande flexibilité organisationnelle de Beseler, qui passa en quelques années de sous-sols enfumés à des calculs comptables largement solitaires, peut s'interpréter comme une forme de dévouement à la Commission, laquelle se trouve être, d'après GEORGAKAKIS et DE LASSALLE, le pendant de l'engagement des fonctionnaires européens pour le projet porté par leur institution⁴⁹⁰. Cela se remarque lorsque l'on écoute ses dilemmes intérieurs face au plan Davignon. Dans l'extrait d'entretien suivant, plusieurs impératifs moraux contradictoires s'entrechoquent : les considérations économiques s'entremêlent avec celles juridiques et finalement, avec l'objectif intégrationniste. Parmi toutes ces considérations, celle qui prime à la fin est la pérennité de l'institution :

*Pendant longtemps je me suis opposé au plan Davignon, parce que je considérais que c'était pas assez libéral, que ça allait mener à des tas de procès, de litiges au GATT. Et à un certain moment, on m'a dit : « Hans, si on n'a pas une solution jusqu'à lundi matin, la CECA est morte ». Parce que les États membres font ce qu'ils veulent. Il n'y avait pas de thèse économique ou politique. C'était la force des choses.*⁴⁹¹

482. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.*

483. PIIPARINEN, « The interventionist turn of UN peacekeeping », p. 121.

484. ROSAMOND, « The uniting of Europe and the foundation of EU studies ».

485. PIIPARINEN, « The interventionist turn of UN peacekeeping », p. 121.

486. LITTOZ-MONNET, « Expert knowledge as a strategic resource », p. 594.

487. Yves DÉLOYE. « Éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne ». In : *Politique européenne* 18 (2006), p. 5-15.

488. COHEN et VAUCHEZ, « Les juristes et l'ordre politique européen », p. 98.

489. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », p. 12.

490. GEORGAKAKIS et DE LASSALLE, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », p. 41.

491. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.*

Je propose de suivre un raisonnement similaire pour éclairer la décision des juges de la CJCE lors du jugement sur les roulements à billes. Dans son livre *L'Union par le droit*, VAUCHEZ analyse en détail le programme intégrationniste défendu par les juges de la CJCE lors des affaires *Van Gend & Loos* puis *Costa c. Enel*⁴⁹². Ces deux arrêts consacrent la primauté du droit européen sur ceux nationaux. Leur acceptation par les pays membres n'était pas évidente, mais VAUCHEZ l'explique par l'activisme interprétatif de toute une série de juristes intégrationnistes, que l'on trouvait à la CJCE elle-même, mais aussi à la Commission ou dans différentes universités. Il montre que l'identité professionnelle de ces juristes, leur « raison d'être », dépendait entièrement de leur participation au projet européen :

*En retravaillant, ré-ajustant souvent, subvertissant parfois, les différents savoirs et savoir-faire juridiques nationaux ou internationaux avec lesquels ils ont appris à penser et à faire agir le droit, ce sont les canons et les contours de l'activité juridique et judiciaire elle-même qu'ils mettent en question : placés d'emblée en première ligne de l'édification de « l'Europe » sous toutes ses formes, ils s'imposent à la fois comme les techniciens et les savants de l'unité et de l'unification européenne. En ce sens, « construire l'Europe », c'est aussi pour les juristes se construire, c'est-à-dire s'affranchir des rôles qui sont traditionnellement les leurs dans les espaces nationaux et échafauder de nouvelles raisons d'être dans une construction européenne dont les modèles professionnels comme les canons politiques restent à définir.*⁴⁹³

Ce passage de *L'Union par le droit* a guidé ma présentation de l'affaire sur les roulements à billes. J'ai d'abord cherché à identifier une constante dans les prises de position de l'avocat général Warner. J'ai alors trouvé une analyse de ses opinions réalisée par une professeur de droit anglaise, Rosa GREAVES⁴⁹⁴. Cette professeur conclut que Warner, dans ses opinions portant sur des affaires du droit de la concurrence, tendait à angliciser le droit européen, en introduisant une charge de la preuve plus élevée pour l'administration. Je m'appuie sur cette conclusion pour éclairer la critique virulente des pratiques du service antidumping par Warner. Dans cette critique, je vois la trace du phénomène de réinterprétation au niveau communautaire des standards juridiques nationaux que VAUCHEZ décrit. Autrement dit, je suggère que l'avocat-général Warner, qui était d'origine anglaise, promouvait dans son opinion son idéal du fonctionnaire communautaire, lequel était inspiré, mais non pas décalqué de l'idéal du fonctionnaire britannique. Cette explication rejoint le « changement complet de culture » que Beseler mentionne lors de l'arrivée de ses collègues du *Board of Trade*⁴⁹⁵.

Bien sûr, ces interprétations sont critiquables. Comme noté dans l'introduction en page 11, je ne dispose pas d'une base de données suffisante pour comparer les dispositions des fonctionnaires, et montrer que le comportement individuel que j'ai identifié relève bel et bien de l'explication fournie par VAUCHEZ. Cependant, il s'agit là d'un moindre mal. Cette lacune ne ruine pas les deux principaux arguments de la présente section : les pratiques développées par le service antidumping légitimèrent le recrutement d'un nouveau personnel, et il s'agit là d'une forme de rétro-action de l'instrument sur les intérêts des États et les dispositions des fonctionnaires.

Les moyens matériels dont les fonctionnaires disposaient agissaient comme un goulot d'étranglement à la dernière étape, celle de la mise en œuvre concrète de la politique commerciale, qui déterminait si les facteurs précédemment identifiés aboutissaient à des mesures efficaces ou non. C'est ce que l'on remarque par exemple à propos de la montée en puissance des enquêtes comptables initialement désirées par l'industrie et le gouvernement britanniques. Ce vœu n'avait pas été totalement exaucé faute de moyens humains. Ceux-ci ne furent finalement attribués qu'après la première condamnation judiciaire du service antidumping, parce que celle-ci mettait en danger la politique commerciale des États membres. Le même phénomène se remarque dans un cas plus anecdotique, à savoir la restitution des droits provisoires lorsqu'ils n'étaient pas suivis de mesures définitives. Cette mesure avait au départ été approuvée sur le papier, mais elle n'avait jamais été mise en œuvre avant qu'un nouveau personnel ne lui soit assigné :

492. Voir la section 1.2.1 du chapitre 1 pour un rappel plus détaillé.

493. VAUCHEZ, *L'Union par le droit*, p. 218.

494. GREAVES, « Advocate General Jean-Pierre Warner and EC competition law ».

495. Voir la citation complète en page 84

*Les fonctionnaires en place, qui n'étaient pas nombreux, ils n'en avaient rien à faire des demandes de restitution. Parce que les demandes de restitution étaient instaurées dans un avis, c'était pas un règlement. Cet avis avait été concocté un peu trop vite, et sans trop d'expérience.*⁴⁹⁶

Pour conclure cette section, notons que l'analyse des pratiques des fonctionnaires permet d'éclairer les reformulations des intérêts nationaux que HAAS appelait de ses vœux, et que BARNETT et FINNEMORE jugent potentiellement pathologiques⁴⁹⁷. De plus, elle ne nécessite pas de préjuger une *creative agency* fortement prononcée de la part des fonctionnaires⁴⁹⁸. Il suffit de supposer que les fonctionnaires essayaient de « faire au mieux »⁴⁹⁹.

3.3 La reconfiguration des relations avec le secteur privé

Dans le secteur privé aussi, le développement de l'activité antidumping communautaire se traduit par la naissance de nouvelles carrières. Celles-ci se construisent en partie grâce à l'aide des fonctionnaires de la Commission, lorsqu'elles étaient au service de l'industrie européenne. Inversement, l'activité des avocats des exportateurs s'orientait *contre* les décisions de la Commission et du Conseil. La pression procédurale qu'ils exercèrent sur le service antidumping aboutit à la judiciarisation de la matière, laquelle légitime en retour leur centralité actuelle.

3.3.1 « Ce fonctionnaire m'a complètement appris mon travail »

Les représentants de l'industrie européenne n'ont jusqu'ici pas été mentionnés parce qu'ils ne semblent pas avoir incité le service antidumping à changer ses pratiques pendant les années 1970. Si influence il y a eu, ses traces archivales sont, en tout cas, rares. En revanche, ce qui est certain, c'est que plusieurs lobbyistes apprirent à manipuler l'instrument au contact de la Commission pendant les années 1980.

Les fonctionnaires du service antidumping avaient besoin des représentants d'intérêts des industries européennes pour pouvoir mener à bien leurs propres tâches, parce qu'ils ne disposaient pas en interne de données statistiques suffisamment précises :

*Le lobbying aujourd'hui, ça a une connotation mauvaise. Mais c'est ridicule. Il faut des lobbyistes. Initialement, quand tout était contingenté, les gouvernements et les libéraux nous disaient qu'il fallait libéraliser. D'accord, mais comment ? Comment est-ce que moi je sais si l'acier à Liège est rentable ou pas ? Ou si Michelin souffre actuellement des importations de Hong-Kong ? Il faut l'industrie pour ça. Ça n'est pas l'office statistique (NdA : Eurostat) qui va vous aider là-dessus. Par exemple pour les pneus : les pneus hiver numéro 1 ont une profondeur des rainures bien précise. À l'office statistique, il y a un numéro pour tous les pneus au monde, et ces pneus particuliers qui viennent de Hong-Kong, ils ne peuvent pas les distinguer des autres. Il faut donc avoir des données venant de l'industrie.*⁵⁰⁰

Outre le besoin matériel des données ici soulevé, l'appel direct à l'industrie avait un avantage pour la Commission : il lui permettait de passer outre les États membres. Lors des travaux préparatoires du règlement de 1968, un des sujets de tensions entre les États membres et la Commission était que cette dernière demandait à pouvoir être en contact direct avec les représentants de l'industrie. Les États membres, qui préféraient filtrer les plaintes eux-mêmes, refusèrent longtemps cette possibilité à la Commission⁵⁰¹. Dans le règlement final, la Commission fut finalement autorisée à gérer directement les plaintes de l'industrie communautaire. Lorsqu'elle commença à gagner en expertise, après l'arrivée des Britanniques, les cas lui étaient parfois directement relayés par les États membres⁵⁰².

Lorsqu'elle recevait les plaintes des industriels, la Commission les encourageait à obéir aux prescriptions de l'étiquette « communautaire » en portant plainte collectivement :

496. Entretien n°2.

497. BARNETT et FINNEMORE, *Rules for the world*, Ch. 6.

498. Ibid., p. 162.

499. EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ».

500. Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

501. Voir la section 2.3.2 du chapitre 2.

502. DG COMMERCE, *Dossier de presse thématique relatif à la législation et à la politique communautaire en matière de lutte anti-dumping*, p. 6.

*Les plaignants étaient encouragés à se présenter comme une association et non pas comme deux ou trois sociétés individuelles. [En 1983], le plus grand fabricant en Europe de moteurs hors-bord, c'était en réalité une société américaine qui avait une grande usine à Bruges. Elle s'appelait Outboard Marine. Les marques étaient Johnson et Evinrude, si vous vous y connaissez en bateau, elles existent encore. En réalité, c'était cette usine qui représentait la grande majorité de la production européenne, probablement 80 à 90%. Il y avait un tout petit producteur en Angleterre, artisanal, qui s'appelait British Seagull, et il y avait un producteur italien qui s'appelait Selva. Donc on a construit, c'était pas une association, mais enfin disons la plainte était présentée collectivement.*⁵⁰³

Ce rôle crucial de la gestion des plaintes dans la politique antidumping explique l'importance particulière du poste de Neville Williams, l'ex-fonctionnaire du *Board of Trade* britannique qui officiait au bureau des plaintes. Ses interactions avec les lobbyistes et avocats européens aidèrent au lancement de nouvelles carrières. C'est ce qui ressort de cet entretien avec Inès Van Lierde, qui travaille actuellement pour Euroalliages⁵⁰⁴, le syndicat de l'industrie européenne des métaux non-ferreux. Van Lierde découvrit l'antidumping au début de sa carrière, pendant les années 1980 :

Au départ, je n'y connaissais rien. Je ne connaissais pas la théorie, je n'avais jamais étudié le sujet. J'ai dû commencer par chercher le règlement de base. Nous n'avions pas Internet à l'époque, et se procurer une copie n'était pas évident. Dans mon bureau, personne n'avait jamais rempli de plainte antidumping. On savait que ça existait mais c'était tout. J'ai entendu mes collègues dire « c'est une juriste, elle se débrouillera ».

Quand j'ai finalement trouvé une copie du règlement, j'ai essayé de le comprendre pour pouvoir monter un dossier. Puis, je suis allé au bureau des plaintes de la Commission pour déposer ma plainte. J'y ai rencontré Neville Williams, qui m'a complètement rebuté au début. Je lui ai montré mon dossier. Il l'a examiné, puis il me l'a rendu en me disant :

« C'est quoi ça ? Une plainte antidumping ? Ça n'y ressemble pas. »

À ce moment, je lui ai demandé de m'aider. Et il fut vraiment charmant. Il m'a complètement appris mon travail. Je suis revenu des dizaines de fois, à chaque fois j'améliorais l'organisation de mon dossier. Finalement, la plainte fut acceptée, et une mesure antidumping fut mise en place.

*La nouvelle se répandit comme une traînée de poudre. Tout le monde savait maintenant que j'avais rempli avec succès une plainte antidumping, que je savais comment faire. C'est comme cela que ça a commencé. À la fin, j'étais débordée. J'ai rempli une quantité industrielle de plaintes.*⁵⁰⁵

L'investissement réalisé par Williams à travers son poste au bureau des plaintes se révéla payant. Cette lobbyiste est à l'origine de 35 règlements et décisions antidumping entre début 1983 et fin 1994^{506 507}. Vu que l'UE publia sur la même période 653 règlements et décisions au total, cela veut dire que cette lobbyiste explique à elle seule 5,3% de l'activité antidumping européenne sur une décennie⁵⁰⁸.

Le cas d'Inès Van Lierde n'est pas isolé. Marcel van Marion, le lobbyiste de Philips entre 1988 et 2000, suivit le même parcours. Il commença à renseigner des plaintes auprès de la Commission pendant les années 1980. Entre 1988 et 2000, il participa à 23 décisions et règlements antidumping, ce qui correspond à environ 2,6% de l'activité antidumping européenne sur la même période. S'il lui arrivait de passer à l'époque par un avocat, Dietrich Ehle, c'était principalement pour éviter les accusations de cartel. Il ne pouvait pas rassembler lui-même les données comptables de ses concurrents européens afin d'analyser le préjudice pour toute l'industrie européenne. L'analyse du préjudice était donc partiellement déléguée à un tiers qui était tenu à des obligations de confidentialité. En dehors de ce problème, van Marion maîtrisait l'ensemble de la procédure, qu'il avait apprise, relativement facilement, et directement, par son contact avec Neville Williams :

À l'époque, Neville Williams travaillait au bureau des plaintes. Il était d'origine écossaise et il était difficile à comprendre. Il parlait vite avec un accent très fort. McDonald lui a succédé. C'est comme ça que j'ai appris. Ça

503. Entretien avec Christopher Norall.

504. <http://www.euroalliages.com/>

505. Entretien avec Inès van Lierde.

506. Ibid.

507. Source : archives personnelles de la lobbyiste

508. Source : comptage effectué sur base des règlements et décisions antidumping publiés sur le site <https://eur-lex.europa.eu/>

*s'est fait facilement, parce que mon premier cas n'était pas très compliqué.*⁵⁰⁹

TABLEAU 6 – Quelques lobbyistes spécialistes de l'antidumping

Lobbyiste	Lobby
Inès Van Lierde	Euroalliages
Monique Jones	Eurométaux
Sean Mackle	Fertilisers Europe
Marcel van Marion	Philips
Bernhard Marcinowski	BASF

Une liste partielle de lobbyistes ayant suivi un parcours similaire se trouve dans le tableau 6 affiché ci-dessus. J'ai construit cette liste en demandant des contacts à Inès Van Lierde et Marcel van Marion, ainsi qu'en consultant une liste de lobbyistes de l'antidumping compilée par le cabinet d'avocat *Mayer Brown*, et publiée avec cette précision en 2005 : « The survey is very focused and targeted on people with real experience and knowledge »⁵¹⁰. Ces lobbyistes travaillent, ou travaillèrent dans des cabinets qui étaient déjà très actifs à Bruxelles pendant les années 1980. Leurs industries purent aussi bénéficier de l'aide d'autres directions de la Commission que celle antidumping. Par exemple, Pierre Defraigne, un fonctionnaire de la DG Marché, attribue à son service la réorganisation d'EUROFER, le principal syndicat européen de la métallurgie :

La plus importante des fédérations dans l'élection du président du MEDEF⁵¹¹, c'est l'union des industries minières et métallurgiques. [Ils] ont essayé de refaire un cartel au niveau européen au début de la crise de la sidérurgie après le deuxième choc pétrolier (NdA : 1979). Il y a vraiment eu une tentative menée par des Allemands et des Hollandais. Sigmar était dedans, et Cockril était l'outsider. Alors, on a mis la main dessus et on leur a dit : « tout le monde ou personne ». Ils ont dû intégrer les Italiens et alors on a fait EUROFER, qui était une association avec un label public alors qu'avant c'était des clubs régionaux ou nationaux.

La tradition du cartel est liée au caractère cyclique de l'activité métallurgique. C'est une activité qui fait face à des prix tendus dans les moments de conjoncture et des dépressions en dessous du prix de production. Donc il faut gérer ça. [...] quand ça déprime, on les laisse faire un peu de cartel. Évidemment, c'est à ce moment là que l'antidumping leur sert aussi. Mais tout ça est très dissimulé parce que les cartels existent à un niveau extrêmement fin. Ça n'est pas le fer, ça n'est pas l'acier, ça n'est pas la fonte. C'est tel type de slabs, tel type de coils⁵¹².

Cette réorganisation de la représentation des intérêts industriels rappelle les résultats de chercheurs comme Sylvain LAURENS, Cornelia WOLL, et Bastiaan VAN APeldoorn.⁵¹³ Ces trois auteurs montrent chacun à leur manière que le besoin d'un *input* de l'industrie exprimé par les fonctionnaires aboutit à la création d'une expertise privée qui se met finalement au service de la Commission, bien qu'elle puisse donner l'impression qu'elle « fait pression » sur l'institution.

Cette inversion de la perspective permet d'éclairer une étude de cas sur l'antidumping réalisée par Dirk DE BIÈVRE et Jappe ECKHARDT. Dans un article de 2011, DE BIÈVRE et ECKHARDT étudient l'échec de la réforme de l'antidumping portée en 2007 et 2008 par le commissaire au commerce Peter Mandelson. Ils l'attribuent à la mobilisation rapide et massive de certaines industries telles que la sidérurgie ou la chimie. Ils dérivent la capacité d'organisation supérieure de ces industries de leur nature « oligopolistique », qui diminuerait les coûts de transaction.⁵¹⁴ Ce faisant, ils n'introduisent pas le troisième facteur dont cette section traite, à savoir le rôle de la Commission dans la

509. Entretien n°36. Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne. Bruxelles, 30 juillet 2018.

510. Cliff STEVENSON. *Evaluation of EC Trade Defence Instruments*. Bruxelles : Mayer, Brown, Rowe & Maw LLP, décembre 2005, Annexes 3 et 9.

511. Mouvement des entreprises de France, organisation patronale française.

512. Entretien avec Pierre Defraigne. Les *slabs* sont des brames en français. Ce sont des blocs rectangulaires d'acier, d'un mètre de large sur cinq à quinze mètres de long. Les *coils* sont des bobines de tôle issues du laminage à chaud.

513. LAURENS, *Les Courtiers du capitalisme*; WOLL, « Leading the dance? »; Bastiaan VAN APeldoorn. « Transnational class agency and European governance. The case of the European round table of industrialists ». In : *New political economy* 5.2 (2000), p. 157-181.

514. DE BIÈVRE et ECKHARDT, « Interest groups and EU anti-dumping policy », p. 345.

structuration des cabinets de lobbyistes bruxellois.

Dans le cas de l'acier, par exemple, le caractère oligopolistique de l'industrie a été influencé par l'action des fonctionnaires de la Commission, si l'on en croit l'ancien membre du cabinet d'Étienne Davignon qui vient d'être cité. Ces conditions historiques permettent aussi d'expliquer la baisse des coûts de transaction entre les lobbyistes de ces industries. Plus généralement, tous les lobbyistes cités dans le tableau 6 en page 105 étaient considérés en 2007 comme des « *people with real experience and knowledge* » par un cabinet d'avocat tiers⁵¹⁵. Certains d'entre eux m'ont affirmé se connaître de longue date, lorsque je leur ai demandé des contacts supplémentaires lors de mes entretiens⁵¹⁶. Au vu de ces données, il est loisible de supposer qu'ils pouvaient rapidement réagir ensemble aux rumeurs de réformes qui iraient contre leurs intérêts.

3.3.2 Des lobbyistes aux avocats

En raison de la judiciarisation des procédures antidumping, le rôle auparavant central de l'expertise lobbyiste a tendanciellement diminué. Aujourd'hui, ce sont surtout les « courtiers » du droit, à savoir les avocats,⁵¹⁷ qui maîtrisent la procédure de bout en bout, alors que ce n'était pas le cas pendant les années 1980.

Ce déplacement se remarque, par exemple, dans la carrière de Robbin Griffith, un avocat anglais qui participa au premier procès antidumping de la CEE, en 1979. Lorsque Griffith reprit l'affaire des mains des lobbyistes et diplomates japonais qui s'en étaient jusque-là occupés, il jugea que ce personnel avait mal défendu ses intérêts industriels :

*We did not do the administrative procedure. The Japanese did that themselves. It was a bit of a disaster. Maybe some other Japanese companies used outside counsel. But [my client] did not use outside counsel. They did it themselves. It was one of the first cases against Japan. Because the cases against the electronic industry had not started yet. Anyway the Japanese government was very upset about the case and the result. [My client] was particularly upset because it had a factory in Northern England. The Commission had tried to impose antidumping duties on products made in a UK factory, which of course was not allowed.*⁵¹⁸

Griffith amena cependant l'affaire jusqu'au procès, collégalement avec d'autres avocats. Pour lui, il s'agissait alors d'une première immersion dans le droit européen, vu que son pays venait d'accéder à la CEE. Ce premier procès fut perdu par la Commission, ce qui initia la judiciarisation de l'antidumping européen⁵¹⁹.

Quelques années plus tard, en 1985, Griffith apparaît dans les archives du Conseil, toujours au service d'entreprises japonaises. Il contestait en des termes très durs un projet de modification du règlement porté par la Commission :

*such treatment of anti-dumping duties as a cost of related importers is unreasonable, unfair, penal and oppressive and as such infringes fundamental principles of Community law.*⁵²⁰

Griffith avait alors remplacé les diplomates et lobbyistes japonais. Il avait aussi pris des cours de comptabilité du soir⁵²¹. Cela lui permettait de réaliser les calculs de la page 108.

Les trente pages d'analyse envoyées par Griffith ne furent pas reçues avec enthousiasme par le directeur-général du service juridique du Conseil qui réceptionna le dossier. Dans une annotation manuscrite destinée à un collègue, ce fonctionnaire écrivit :

*M. Lambers
(avec mes excuses pour le retard)
Qu'en pensez-vous ?*

515. STEVENSON, *Evaluation of EC Trade Defence Instruments*, Annexe 9.

516. *Entretien avec Inès van Lierde*; *Entretien n°36*.

517. DEZALAY, « Les courtiers de l'international ».

518. *Entretien avec Robin Griffith. Avocat spécialisé*. Londres, 12th July 2018.

519. Voir la section 3.2.2 ci-dessus

520. Robin Griffith. *Memorandum on behalf of Nippon Seiko KK*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 14th May 1985, pp. 286–297, esp. p. 287.

521. *Entretien avec Robin Griffith*.

*A priori, je suis très réticent. Je n'aime pas l'idée que le représentant d'un opérateur économique invite les Institutions à modifier la législation...*⁵²²

De fait, les calculs détaillés de l'avocat se révélèrent inutiles. Ce dernier reçut une réponse négative et lapidaire :

*After consideration I have come to the conclusion that it would not be appropriate for the Council to request the Commission under article 152 of the Treaty to submit the proposal you suggested.*⁵²³

À présent, toutefois, il est très commun que les représentants d'intérêt contestent auprès du Conseil les propositions de la Commission. C'est ce que remarque cet ancien membre de cabinet du commissaire de la DG Commerce, qui y travailla pendant les années 2000 :

*Pour comprendre l'évolution du droit antidumping, il ne faut pas s'écarter de la politique générale. Singapour, la Corée du Sud, Taïwan, les dragons asiatiques manquaient de mobilisation politique en leur faveur. Ils ne savaient pas lobbyiser pour ainsi dire. À une époque, le Japon était relativement faible sur le plan politique.*⁵²⁴

La remarque de ce membre du cabinet contraste avec la réticence du fonctionnaire du Conseil en 1985. Si le Japon ne « savait pas lobbyiser », c'était notamment parce que les pratiques actuelles de représentation des intérêts ne faisaient que débiter. D'une part, l'envoi direct d'arguments au Conseil n'était pas encore tout à fait accepté, et d'autre part, l'expertise nécessaire pour le faire était encore rare.

Aujourd'hui, l'offre en services juridiques est nettement plus large que pendant les années 1980. Les cabinets d'avocats bruxellois sont régulièrement mobilisés par les États tiers pour conseiller leurs diplomates. Exemple marquant, j'ai rencontré un patron qui m'a affirmé sans détour :

*La Commission reçoit parfois des autorités étrangères, pour expliquer comment fonctionne l'antidumping européen. Chose que l'on fait nous aussi, on a donné des cours de formations aux autorités égyptiennes, aux Chinois aussi. D'ailleurs, j'ai rédigé le premier règlement anti-dumping chinois.*⁵²⁵

Plus tard, lors d'une discussion par courriel, ce même patron m'a précisé son rôle exact comme suit :

*Le Department of Treaty and Law chinois avait demandé à notre cabinet de l'aider à préparer un règlement antidumping conforme aux prescriptions du GATT. J'ai passé une semaine à Beijing en février 1994 au cours de laquelle j'ai préparé un projet de règlement antidumping chinois qui a été intégralement repris dans le règlement promulgué par le State Council chinois en 1997, mis à part l'ajout d'une disposition instaurant un principe de réciprocité. Cette disposition subordonnait l'application du règlement aux pays tiers au respect par ces pays des mêmes règles. Dans une conférence organisée à Beijing, dans les années 2000, je me souviens avoir été présenté comme « the grandfather of Chinese anti-dumping ».*⁵²⁶

Ce témoignage n'est pas isolé⁵²⁷. Presque tous les avocats seniors que j'ai rencontrés m'ont indiqué avoir représenté à un moment ou à un autre un gouvernement étranger, que ce soit dans le cadre de l'organe d'appel de l'OMC, ou en tant que formateur pour leur personnel. Cela indique que ces avocats sont à présent bien plus que de simples juristes. Grâce à leur expertise, ils sont aussi, voire surtout, des « courtiers du capitalisme »⁵²⁸, *id est* des lobbyistes.

522. Robin GRIFFITH. *Letter from Robin Griffith to Dr. Glaesner*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 11 juin 1986, p. 266-271.

523. Jean-Louis Dewost. *Letter from Jean-Louis Dewost to Robin Griffith*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 3rd July 1986, p. 298.

524. *Entretien n°43. Ancien directeur de la direction antidumping*. Bruxelles, 28 juin 2021.

525. *Entretien avec Jean-François Bellis*.

526. *Ibid.*

527. *Entretien avec Bernard O'Connor*. Avocat spécialisé. Bruxelles, 22 juin 2018 ; *Entretien n°5. Ancien chef d'unité de la direction antidumping*. Bruxelles, 26 décembre 2017 ; *Entretien n°27. Avocat spécialisé dans le droit de l'OMC*. Bruxelles, 7 juin 2018.

528. LAURENS, *Les Courtiers du capitalisme*.

EXTRAIT 8 - La montée en compétence de l'avocat Griffith

TABLE 1 - Unrelated Importer

<u>A</u>			<u>B</u>		
Before imposition of anti-dumping duty			After imposition of anti-dumping duty and after increase in export price		
(i)	Normal value	100	(i)	Normal value	100
(ii)	Ex-works export price (of which, profit to exporter is 2)	80	(ii)	Ex-works export price (of which profit to exporter is 22)	100
(iii)	CIF price	90	(iii)	CIF price	110
(iv)	CCT @ 10%	<u>9</u>	(iv)	(a) CCT @ 10% (b) AD duty @ 22% of CIF price	<u>11</u> <u>24</u>
(v)	CCT-paid cost to unrelated importer [(iii) & (iv)]	99	(v)	CCT and AD duty-paid cost to unrelated importer [(iii) and (iv)]	145
(vi)	(a) Inland costs of importer	2	(vi)	A. Refund of AD Duty B. (a) Inland costs of importer	(24) 3
	(b) SGA of importer	31		(b) SGA of importer	31
	(c) Profit of importer	8		(c) Profit (after receipt of refund)	9
		<u>41</u>			<u>43</u>
(vii)	Resale price of unrelated importer	<u>140</u>	(vii)	Resale price of unrelated importer	<u>164</u>

[The dumping margin here is 20, i.e., (i) minus (ii), which, expressed as a percentage of the CIF price is 22.22%]

Profit:	Exporter	2	Profit:	Exporter	22
	Importer	8		Importer	9
		<u>10</u>			<u>31</u>

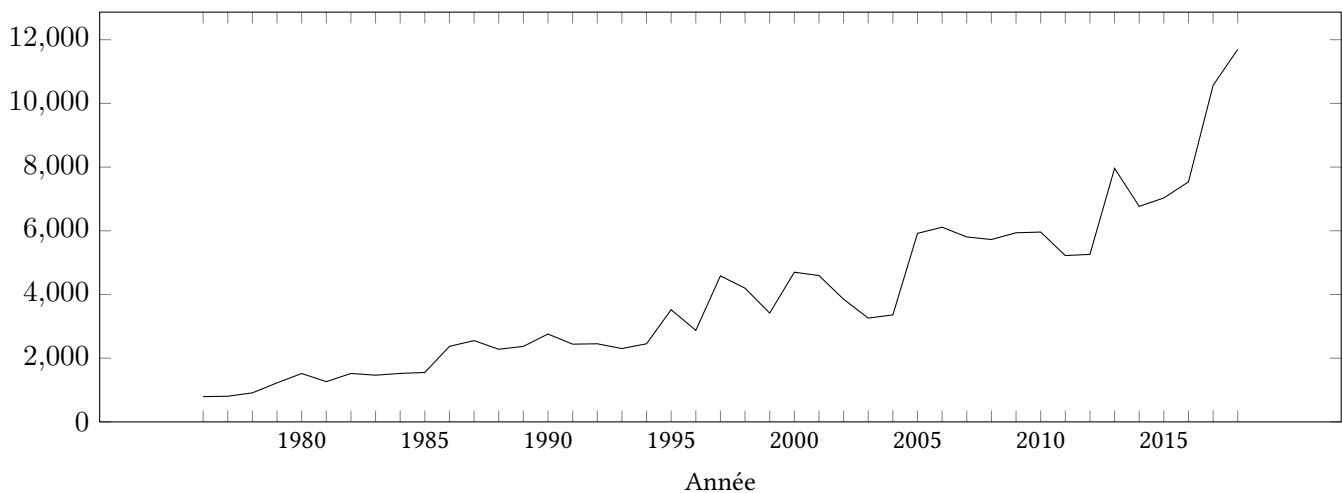
Je n'explique pas ici le détail des calculs, parce que je propose déjà une analyse d'un tel calcul dans le chapitre suivant, à la note 6 affichée en page 136. Cette archive sert surtout à visualiser la montée en compétence technique de l'avocat Griffith. D'après son propre aveu, il ne connaissait rien au droit européen ni à la comptabilité en 1978, lorsqu'il travailla sur le premier procès antidumping de la CEE. Mais en 1985, grâce à des cours du soir et à l'expérience accumulée dans plusieurs affaires, il était devenu capable de réaliser le calcul affiché ci-dessus.

3.3.3 Une barrière à l'entrée nettement plus haute

Si les juristes sont devenus des lobbyistes, c'est parce la judiciarisation des procédures démarrée par la CJCE a forcé la Commission à utiliser la langue qu'ils connaissent le mieux, celle du droit. Le coût d'entrée, soit les efforts à consentir pour apprendre le détail d'une procédure antidumping, a donc considérablement augmenté pour les non-juristes. Il est possible de mesurer cette complexification des procédures à travers un indicateur relativement simple, tel que la longueur textuelle des procédures. C'est ce que m'a suggéré un avocat toujours en activité, qui a débuté dans les années 1980, et travaillé tout du long pour des entreprises européennes :

*Les années 1970 je n'ai pas connu. Pendant les années 80, on arrivait avec une petite page, quelques annexes au dos, et puis voilà c'était fini. À l'époque, c'était une affaire pour l'État. On payait la Commission. Elle n'avait qu'à se débrouiller à faire les trucs pour nous. Et puis, du fait de la complexité croissante des textes, les plaintes qu'on prépare tous les jours sont devenues de plus en plus complexes. Une fois que l'on a déposé la plainte, on est obligé de se battre avec tous ces cabinets qui ne vont pas laisser passer quoi que ce soit. C'est un combat perpétuel au niveau administratif qui peut se poursuivre jusqu'à la Cour de justice, voire parfois jusqu'à l'OMC. On a, par exemple, une affaire à l'OMC qu'on suit depuis 2007.*⁵²⁹

GRAPHIQUE 3 – Nombre moyen de mots des règlements antidumping entre 1976 et 2018



La figure 3 mesure l'évolution de la longueur moyenne des règlements entre 1976 et 2018⁵³⁰. Elle montre une croissance permanente du nombre de mots par règlements. Elle illustre donc la difficulté actuelle d'apprendre l'antidumping en « autodidacte », comme certains de mes enquêtés qui avaient commencé leur carrière au début des années 1980⁵³¹. Elle signale une forte élévation du niveau de détail et de justification qui est demandé aux fonctionnaires pour pouvoir prendre une mesure de défense commerciale. Cette indication rejoint les témoignages concernant les procédures actuelles que j'ai pu recueillir, tels que celui de cette enquêtrice actuellement en fonction :

*L'antidumping, c'est hyper procédural, même par rapport au droit de la concurrence. À la DG Comp (NdA : DG Concurrence), une décision d'ouverture de procédure en antitrust, ça prend du temps. Ici, à J+2 il faut envoyer telle lettre, à J+8 il faut remplir tel formulaire. Il faut tout rentrer dans le logiciel Sherlock. Si ça n'est pas rentré à temps, il faut faire autre chose. Je devrais afficher là au dessus de mon bureau un tableau avec toutes les dates et les choses à faire. Même les plus expérimentés s'y perdent.*⁵³²

La montée des exigences procédurales aide à comprendre pourquoi l'expertise des avocats spécialisés est devenue de plus en plus incontournable. Nécessairement, cette expertise a un coût pour les industries européennes comme étrangères. Ainsi, certains associés des cabinets d'avocats demandent entre 600 à 1000€ de l'heure pour gérer

529. Entretien n°27.

530. Source : règlements antidumping téléchargés à partir du site EUR-Lex. Voir l'annexe B.1 en page B.1 pour le code source utilisé.

531. Entretien avec Christopher Norall.

532. Entretien avec une enquêtrice de la direction antidumping. Bruxelles, 22 avril 2019.

une enquête.⁵³³ Au total, une facture pour une enquête complète peut rapidement atteindre la centaine de milliers d'euros.⁵³⁴

De ce point de vue, la « professionnalisation »⁵³⁵ des fonctionnaires de la Commission s'est aussi révélée rentable pour les courtiers du droit, en agrandissant leur base clientèle. C'est ce qu'illustre ce témoignage d'un lobbyiste actuellement en poste, qui travaille pour une industrie européenne. Il se félicite d'avoir pu débloquer de nouveaux budgets pour les enquêtes antidumping spécifiquement :

Depuis deux ans maintenant, on a des budgets qui nous permettent de faire ça de manière plus rigoureuse. Moi, je ne suis pas un juriste, je suis un économiste. Les juristes sont vraiment des spécialistes du droit commercial. Ils vont identifier tous les éléments qui pourraient vraiment nous aider à nous défendre. Pour pouvoir adopter des mesures antidumping, il faut montrer une augmentation assez forte des importations sur un temps relativement court, donc ce n'est pas quelque chose de structurel sur 10 ans. Ce sont des choses qui sont un peu inattendues.

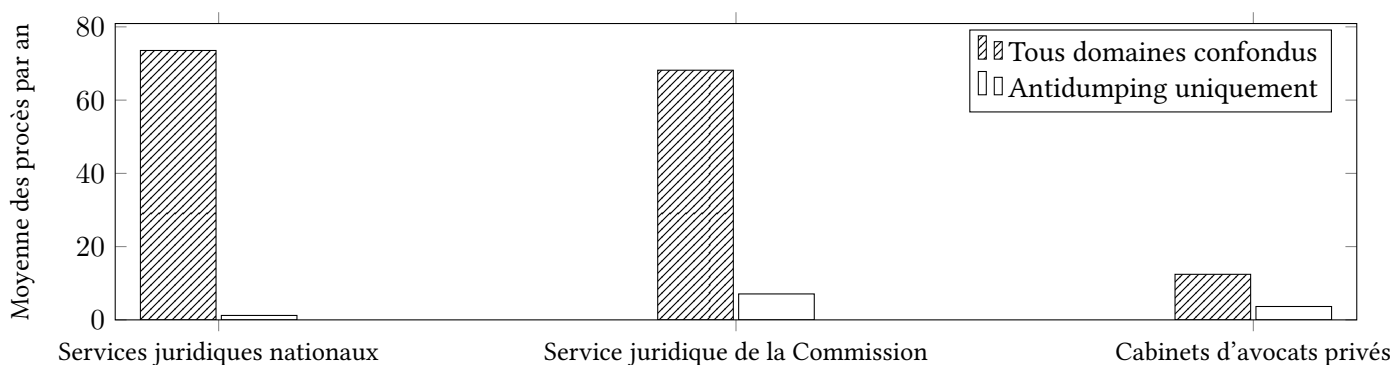
Le cabinet doit être là parce qu'il a l'expertise. Les avocats ne font que ça au quotidien. Moi je ne fais pas que ça, c'est une partie de mon temps, peut-être deux tiers de mon temps. Donc j'ai besoin de ce soutien, de leur expertise. Eux, ils vont vraiment passer au filtre très fin toutes les conditions. Ils vont m'aider aussi à collecter toutes les informations.

Ça apporte aussi beaucoup de rigueur dans l'analyse qu'on va faire, pour les entreprises, quand elles voient aussi qu'il y a un cabinet d'avocats. Parce que parfois, il y a un petit peu de méfiance pour les entreprises qui n'ont pas l'habitude.

Ensuite, il y a des critères de confidentialité qui sont très importants. C'est-à-dire que les entreprises donnent des chiffres. Ces chiffres après ne peuvent pas aller dans la nature, être exposés à la presse ou autres. C'est des chiffres qui vont être compilés, agrégés, etc. pour démontrer qu'effectivement les importations n'ont pas augmenté si vite que ça, ou que les entreprises en Chine sont hautement subventionnées. C'est là où le cabinet d'avocat va vraiment nous aider à apporter des éléments.⁵³⁶

Cela dit, la captation de l'expertise par les courtiers du droit ne s'explique pas uniquement par la complexité accrue des procédures. Elle s'explique aussi par la plus grande durée de certaines carrières spécifiques aux cabinets d'avocats. Cette durée, tout comme la taille des règlements, peut aussi s'appréhender via l'extraction de données statistiques à partir de la jurisprudence disponible sur le portail du droit européen EUR-Lex⁵³⁷. Cette analyse montre que plusieurs avocats bruxellois ont plus de trente ans d'expérience dans l'antidumping. Elle explique pourquoi certains d'entre eux se considèrent plus compétents que le personnel de la Commission.

GRAPHIQUE 4 – Nombre moyen de procès par juriste selon l'employeur



La population ici traitée contient l'ensemble des avocats et des membres des services juridiques institutionnels qui sont intervenus dans au moins un procès antidumping entre 1977 (date du début du premier procès) et juin 2018.

533. Entretien n°19. Avocat spécialisé. Bruxelles, 10 juillet 2018.

534. Entretien n°9.

535. Ibid.

536. Entretien n°18. Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne. Bruxelles, 8 juillet 2016.

537. Le code ayant servi à rassembler les données de cette section est présenté dans les annexes A et B.

3.3.4 Fonctionnaires temporairement spécialisés et avocats durablement polyvalents

Les statistiques de présence à la CJCE des juristes permettent de mettre en lumière des rapports très différents au droit antidumping. Elles indiquent que certains juristes sont davantage des spécialistes du droit européen, tandis que d'autres sont plutôt des spécialistes d'un ou deux domaines du droit européen.

Le graphique 4 montre l'absence de spécialisation dans l'antidumping des membres des services juridiques en général, et de ceux des services juridiques nationaux en particulier. Ces derniers ont, en moyenne, très peu d'expérience dans des procès antidumping. Ils ont plutôt tendance à représenter leurs États dans une multitude de procès à la fois, indépendamment du sous-domaine du droit européen dont il s'agit. S'ils sont intervenus dans 73,5 procès tous domaines confondus, la plupart d'entre eux n'ont participé qu'à un voire deux procès antidumping. Ainsi, la fonctionnaire nationale qui est intervenue dans le plus de procès antidumping est une *avvocata generale dello stato* italienne, Gabriela Palmieri, avec quatre procès antidumping à son actif. De même, aucun fonctionnaire français du Quai d'Orsay n'a une grande expérience dans l'antidumping. Les parcours de deux d'entre eux sont résumés dans la note suivante à des fins d'illustration.

NOTE 4 – Deux exemples de juristes généralistes au service du Quai d'Orsay

Géraud Sajust de Bergues de Escalup fut admis en 1984 par concours comme secrétaire au ministère des Affaires étrangères français. Il apparaît dès 1986 dans la jurisprudence européenne. Il s'occupe alors principalement d'agriculture, de restrictions quantitatives et de marché commun. Entre 1992 et 1995, il est détaché auprès de la fonction européenne où sa matière principale devient la concurrence. Enfin depuis 1996, il travaille pour le compte de l'État français sur des affaires liées à la régulation de la concurrence. Il a, pendant ces dernières années, élargi son spectre de compétence avec plusieurs interventions concernant la politique sociale ou les droits individuels. Il est toujours en poste. Ce tableau correspond à un juriste généraliste. Du point de vue de Géraud de Bergues, la seule procédure antidumping à laquelle il a participé, en 1988, est anecdotique par rapport à son expérience dans d'autres domaines du droit européen.

Il en va de même pour **Sujiro Seam**, qui est actuellement ambassadeur de la France à Tuvalu. Entré au ministère des affaires étrangères en 1998, Sujiro Seam apparaît l'année suivante dans une première décision de justice. Il représente alors la France pendant trois ans et 44 procédures. À partir de 2001, il rejoint pendant trois ans la Commission dans la sous-DG consacrée aux litiges à l'OMC. Dès ce moment, il n'est plus mentionné dans les procès à la CJCE. Lors de son passage au service juridique du Quai d'Orsay, cet énarque français ne sera intervenu dans des procès antidumping que deux fois. Après son passage par la Commission, il intégra la représentation permanente de la France à Bruxelles. Il devint consul général à Houston en 2013 avant de devenir ambassadeur à Tuvalu en 2018.

Le graphique 5 de la page suivante permet d'affiner le tableau esquissé par le graphique 4 de la page 110. Le nombre de procès antidumping réalisés par un juriste y est rapporté au nombre d'années qui se sont écoulées entre son premier et dernier procès antidumping. On y observe les faits suivants :

- Le temps que les membres du service juridique de la Commission passent dans des procès antidumping est plafonné à environ cinq ans.
- Les fonctionnaires du service juridique de la Commission travaillent sur beaucoup plus de procès antidumping par an que les avocats. En revanche, ces derniers ont parfois une longévité nettement supérieure dans la matière. C'est pourquoi plusieurs avocats finissent par atteindre un nombre de procès similaire aux praticiens les plus expérimentés de la Commission. Par exemple, le fonctionnaire Nicholas Khan est intervenu dans 49 procès antidumping en 15 ans. Comparativement, Dietrich Ehle, qui a toujours travaillé dans le privé, a atteint les 48 procès antidumping au bout de 26 ans.
- Les fonctionnaires du service juridique de la Commission ont beaucoup plus d'expérience dans l'antidumping que ceux des services juridiques nationaux. De fait, ils traitent non pas 1,2 mais 7,65 procès antidumping en moyenne pendant leur carrière. Ils ne sont pas pour autant des spécialistes permanents de la matière, parce qu'ils y effectuent des passages relativement courts.

La faible spécialisation des fonctionnaires du service juridique de la Commission s'explique par la politique de rotation⁵³⁸ de l'institution. Cette politique de ressources humaines a un effet direct sur la structuration de l'expertise antidumping à Bruxelles. Elle implique une évaporation régulière de cette expertise du côté de la Commission. Cela explique pourquoi son principal « entrepreneur »⁵³⁹ la considéra préjudiciable à son service :

*Le problème des experts nationaux, c'est qu'après un certain temps, ils devaient retourner dans leur pays. C'était extrêmement gênant. J'avais des experts qui connaissaient leur dossier par cœur. Ils connaissaient les différentes variétés du produit, les prix sur les marchés mondiaux. Ils avaient été dans toutes les usines. Au moment où il fallait pondre le règlement final, ils quittaient la Commission. La politique de rotation du personnel à l'intérieur de la Commission m'a posé le même problème. Toutes ces procédures assez formalisées, ça prend du temps et ça demande une expertise énorme. Depuis 20-30 ans maintenant, il y a la rotation permanente des fonctionnaires. Vous travaillez sur les poissons, et après trois ans, on vous dit que maintenant vous devez aller au transport. Celui qui travaille au transport, il va au commerce extérieur. Souvent je pestais. J'avais un fonctionnaire qui était bien rodé aux procédures. Et voilà on me le pique, et il doit aller au transport. Quand je suis entré, ça n'était pas comme ça. Les fonctionnaires allemands qui entraient au commerce extérieur, ils montaient dans le commerce extérieur.*⁵⁴⁰

Ce problème m'a aussi été indiqué par le directeur d'un cabinet d'avocats :

*Au sein de la Commission, à une certaine époque, ils ont introduit la rotation, et donc fatalement les gens de l'antidumping bougent, ils partent ailleurs. Ce qui est un problème d'ailleurs. Parce que c'est un département technique, et ça n'est pas quelque chose qui s'improvise. Les avocats maintenant, ils ont en face d'eux des gens qui n'y connaissent rien.*⁵⁴¹

Comme le remarque cet avocat, la spécialisation temporaire des fonctionnaires contraste avec la polyvalence dans la durée des avocats. Cette polyvalence s'explique facilement. Elle dérive de la nature même de « courtiers »⁵⁴² des avocats : leurs clients restent souvent les mêmes bien que leurs besoins changent. Ils pratiquent donc pendant plusieurs années des matières proches :

*Nous avons eu plusieurs clients qui sont arrivés chez nous par l'antidumping, puis on a fait de la concurrence avec eux. L'antidumping, c'était le premier contact qu'ils avaient avec l'Europe. Ensuite ils ont d'autres problèmes et alors ils font appel aux gens qu'ils connaissent.*⁵⁴³

Ces témoignages et statistiques sur les carrières des juristes spécialistes de l'antidumping permettent de mieux comprendre la position privilégiée des avocats à l'intérieur de l'expertise bruxelloise. Ces juristes sont les seuls à posséder une expérience pratique de l'évolution de la matière sur le long terme. Ainsi, aucun fonctionnaire n'a continuellement plaidé des cas antidumping entre les années 1980 et aujourd'hui. Cela se voit dans le tableau 7 de la page suivante.

Ce tableau contient la liste des juristes qui ont plaidé un cas antidumping dans les dix dernières années, et avaient déjà plaidé un cas antidumping pendant les années 1980. Dans ce tableau, la seule exception est Jacques Bourgeois, un ancien fonctionnaire de la Commission devenu avocat. Le reste du tableau ne contient que des avocats du privé, ou des juges qui travaillaient auparavant comme avocats dans le privé.

Enfin, en plus de la complexité des procédures et de la polyvalence dans la durée des avocats, il faut mentionner un dernier facteur pour expliquer la concentration actuelle de l'expertise privée chez les avocats. Certes, les cabinets d'avocats qui pratiquent le droit antidumping tendent à alterner entre le droit antidumping et d'autres droits économiques, comme celui de la concurrence. C'est ce que fait remarquer le directeur mentionné ci-dessus. Cependant, cette affirmation doit être nuancée par l'apparition d'un nombre de plus en plus élevé de spécialistes « pur jus » de l'antidumping européen parmi les avocats. À présent, la polyvalence de l'expertise se trouve plus facilement distri-

538. Tim BALINT et al. « Bureaucratic change in the European administrative space. The case of the European Commission ». In : *West European politics* 31.4 (2008), p. 677-700, ici p. 688.

539. Entretien avec Jean-François Bellis.

540. Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

541. Entretien n°3. Avocat spécialisé. Bruxelles, 20 juin 2018.

542. DEZALAY, « Les courtiers de l'international ».

543. Entretien n°3.

buée parmi les membres du collectif, c'est-à-dire parmi les associés et *associates*⁵⁴⁴ des cabinets, que dans les profils individuels.

TABLEAU 7 – Liste des juristes qui pratiquaient encore le droit antidumping à la CJCE entre 2010 et juin 2018 (fin de la base de données), et qui avaient déjà participé à un procès antidumping pendant les années 1980

Nom	Premier procès antidumping	Dernier procès antidumping	Fonction en 1985	Fonction en 2018
Christopher Vajda	1985	2015	Avocat	Juge
Eleanor Sharpeston	1984	2013	Avocat	Juge
Jacques Bourgeois	1988	2012	Fonctionnaire	Avocat
Jean-François Bellis	1982	2014	Avocat	Avocat
Michael Schütte	1986	2011	Avocat	Avocat
Paulette Vander Schueren	1990	2013	Avocate	Avocate

3.3.5 Des avocats antidumping nettement plus spécialisés après 1990

Historiquement, la judiciarisation de l'antidumping s'est effectuée en parallèle de celle du droit de la concurrence. Il n'y a là pas de surprise, parce qu'une partie des acteurs sont les mêmes⁵⁴⁵. Pendant les années 1980, plusieurs cabinets phares de l'antidumping étaient aussi spécialisés en droit de la concurrence. Les agents doubles étaient surtout des avocats qui travaillaient majoritairement pour les exportateurs. Cela se remarque en particulier si l'on établit le « top 10 » des avocats antidumping des années 1980 à partir de la jurisprudence de la CJCE. Ce « top 10 », qui se trouve dans le tableau 8, contient tous les avocats qui apparaissent dans les procédures de la CJCE, rangés par ordre décroissant du nombre de procès auxquels ils ont participé.

TABLEAU 8 – « Top 10 » des avocats antidumping pendant les années 1980

Nom	Procès antidumping	Procès concurrence	Cabinet
Dietrich Ehle	32	0	Ehle & Schiller
Volker Schiller	25	0	Ehle & Schiller
Ivo van Bael	10	11	van Bael & Bellis
Jean-François Bellis	10	12	van Bael & Bellis
Ian Stewart Forrester	9	1	Forrester & Norall
Ulrich C Feldmann	7	0	Ehle & Schiller
Hilmar Nehm	7	0	Ehle & Schiller
Panagiotis M. Bernitsas	5	0	Bernitsas
Robin Griffith	4	5	Coward Chance
Jeremy Lever	4	11	Coward Chance

Classement par nombre d'apparitions dans des procès à la CJCE entre 1980 et 1990 inclus.

En première position du tableau 8 se trouve Dietrich Ehle, qui ne travaillait que pour les industries communautaires.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴. Un *partner* possède des parts dans son cabinet, tandis qu'un *associate* est un employé du cabinet. En français, le *partner* s'appelle un associé, tandis que l'*associate* est simplement un avocat.

⁵⁴⁵. AVRIL, « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen », p. 255.

⁵⁴⁶. *Entretien avec Dietrich Ehle. Avocat spécialisé. Questions-réponses par courriel, 30 décembre 2017.*

[Au début des années 1970], le droit antidumping européen se résumait à quelques paragraphes concernant « l'industrie communautaire », le « calcul des droits antidumping », « l'existence d'un préjudice et d'une causalité », et quelques règles formelles. Le droit antidumping tel que nous le connaissons aujourd'hui s'est développé en un peu plus d'une vingtaine d'années. Pendant cette période, j'ai représenté de nombreuses industries européennes dans des procédures antidumping dirigées contre les exportations de produits techniques venant du Japon, de Taïwan, des États-Unis et de la Corée du Sud. Jusqu'en 1990, je n'étais pas impliqué dans des cas antidumping concernant les pays à commerce d'État tels que la Russie, la Biélorussie ou la Chine populaire.

Ehle et les autres avocats de son cabinet ne participèrent à aucun procès concurrence pendant les années 1980. À la place, ils « nourrissent » la direction antidumping de la Commission pendant plusieurs décennies, comme s'en souvient ce chef d'unité adjoint :

*Ehle et Beseler se sont nourris mutuellement. Ehle apportait les cas. Je le connais bien. J'ai eu beaucoup à faire à lui au départ.*⁵⁴⁷

En revanche, d'autres avocats comme Jean-François Bellis, Ian Forrester ou Jeremy Lever, disposaient d'une expérience plurielle. Ces avocats travaillaient surtout pour les exportateurs. Pour la plupart, ces cabinets ont été rachetés par d'autres, le plus souvent des *law firms* américaines ou anglaises⁵⁴⁸. Ainsi, Forrester & Norall a été racheté par un cabinet américain, Morrison & Foerster. Les domaines d'activité juridique de ces cabinets ont donc considérablement évolué. Ce n'est pas le cas du cabinet van Bael & Bellis. Il est resté indépendant jusqu'aujourd'hui, et ses domaines de spécialisation, d'après un associé d'un cabinet concurrent, n'ont pas changé depuis sa fondation⁵⁴⁹. C'est pourquoi je propose d'analyser l'actuelle distribution de l'expertise à l'intérieur de ce cabinet en particulier.

Van Bael et Bellis avaient développé leur expertise antidumping à partir de l'expérience pratique qu'ils avaient eu des procédures et de leur évolution depuis le milieu des années 1970⁵⁵⁰. À ce moment, ils travaillaient pour le cabinet belge De Bandt. Bellis avait été initialement recruté pour travailler en droit de la concurrence, mais, en tant qu'associé de van Bael, il acquit aussi rapidement l'expérience des procédures antidumping. Leur expertise permit à ces deux avocats de publier en 1985 le tout premier manuel de l'antidumping européen.⁵⁵¹ L'année suivante, lorsqu'ils décidèrent de fonder leur propre cabinet, une de leur première recrue fut un jeune docteur du département de droit international de l'université du Michigan, Edwin Vermulst, qui venait de terminer une thèse sur l'antidumping. Leur cabinet était à l'époque un acteur incontournable de l'antidumping bruxellois. Il l'est toujours, comme me l'a fait remarquer un enquêté : « en ce qui concerne l'antidumping, vu son expérience, Bellis est un bon rapport qualité-prix ».⁵⁵²

TABLEAU 9 – Expérience à la CJCE des avocats du cabinet van Bael & Bellis

Nom	Procès antidumping	Procès concurrence
Jean François Bellis	36	42
Benoît Servais	7	0
Richard Luff	7	0
Philippe De Baere	6	0
Fabrizio Di Gianni	4	7

Ce tableau ne contient que les avocats qui ont participé à au moins un procès antidumping et sont nommément désignés dans les arrêts ou ordonnances.

547. Entretien n°2.

548. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen », p. 290.

549. Entretien n°41. Avocat spécialisé. Bruxelles, 28 février 2019.

550. Voir l'extrait 6 en page 84 de ce chapitre.

551. Ivo VAN BAEL et Jean-Francois BELLIS. *International trade law and practice of the European Community. EEC anti-dumping and other trade protection laws*. Oxfordshire : CCH Editions Limited, 1985.

552. Entretien n°19.

Le même cabinet est aussi connu pour ses compétences en droit de la concurrence, mais cela ne veut pas dire que tous les associés actuels du cabinet sont polyvalents, à l'image des fondateurs. Ceux-ci se sont plutôt spécialisés dans l'une ou l'autre matière. Cette spécialisation se retrouve dans la distribution des procès des spécialistes de l'antidumping du cabinet, que l'on peut observer dans le tableau 9. On y remarque qu'un seul des associés de la liste, Fabrizio Di Gianni, a une double casquette antidumping/concurrence. Cette spécialisation se retrouve aussi dans les pages de présentation des associés du cabinet. Après dénombrement, j'ai trouvé que seuls trois associés sur vingt-deux revendiquent une double casquette antidumping/concurrence.

La tendance des avocats actuels du cabinet van Bael & Bellis à être des spécialistes pur jus de leur matière ne leur est pas propre. C'est ce que montre le graphique 6 de la page suivante. Ce graphique présente l'évolution du degré de spécialisation des avocats antidumping pendant les dix premières années qui suivirent leur première apparition dans les procès de la CJCE. Le degré de spécialisation correspond au nombre de procès antidumping auxquels ils participèrent, divisé par le nombre total de leurs procès sur la même période. Il est exprimé en pourcentage. Pour évaluer son évolution, ce degré de spécialisation est rapporté à l'année de leur premier procès, tous domaines confondus. Cet indicateur donne une idée du moment où les avocats commencèrent leur carrière contentieuse.

Le graphique 6 montre un changement du profil des avocats qui interviennent dans les procès antidumping à la CJCE. Ce changement s'effectue autour de l'année 1986. Les avocats qui apparurent pour la première fois avant 1986 à la CJCE, puis intervinrent ensuite dans des procès antidumping, tendent à être généralistes. Leur degré de spécialisation dans l'antidumping est inférieur à 50%. Ce n'est, en moyenne, pas le cas des avocats qui sont apparus après 1986 dans un procès à la CJCE, puis intervenus dans des procès antidumping ensuite. Ces avocats tendent plutôt à réaliser la majeure partie de leurs interventions à la CJCE dans des procès antidumping.

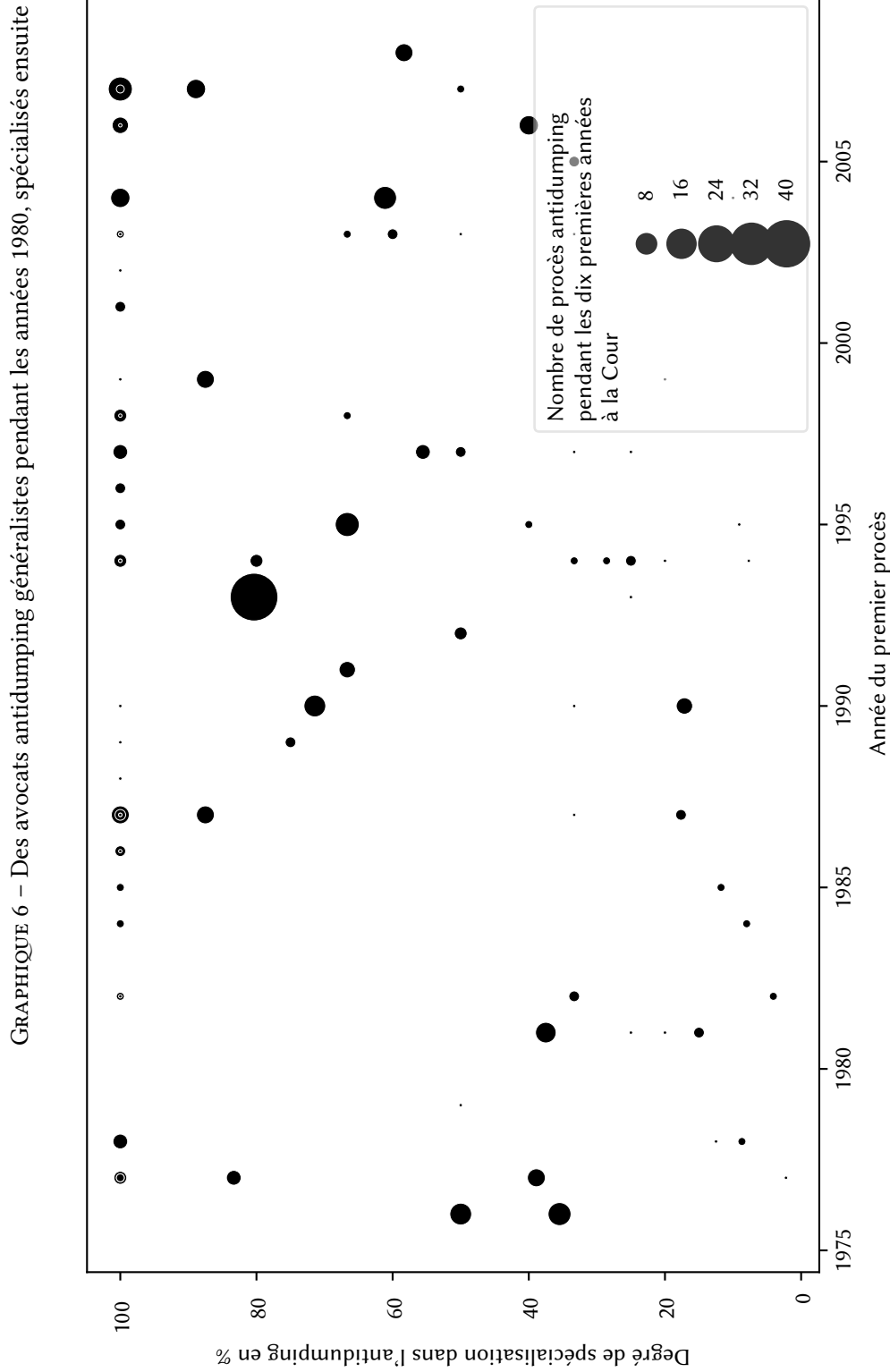
D'après Christopher Norall, qui a fondé son cabinet avec Ian Forrester en 1981, cette spécialisation plus grande des avocats qui apparaissent à la CJCE après 1986 correspondrait à une judiciarisation en deux temps. Dans un premier temps, c'est-à-dire jusqu'à la fin des années 1980, un cabinet d'avocats ne pouvait pas se financer uniquement à travers des affaires antidumping. Les avocats des petites boutiques qui se constituaient étaient donc polyvalents par nécessité :

C'était un moment où le projet européen était encore un bébé. Les gens qui travaillaient à la Commission se voyaient comme des crusaders. En tant que lawyers, il nous fallait penser à qui allait payer les honoraires.

Qui avait besoin de conseils à l'époque dans le domaine du droit communautaire ? C'était surtout les non-européens qui se trouvaient dans des difficultés, surtout dans deux domaines : l'antidumping et la concurrence. Si vous regardez l'histoire du droit de la concurrence, quelles ont été les sociétés impliquées dans les procédures de 1975 à 1990 environ, au moins la moitié sont américaines ou japonaises. Et ça c'était l'autre aspect de notre activité. [...]

Jusqu'au début des années 90, si vous regardez les procédures en droit de la concurrence, la grande partie concernait un sujet qui aujourd'hui paraît presque dérisoire : les importations parallèles. Des affaires où une société cherchait à empêcher des produits mis sur le marché dans un état membre à être exportés pour faire concurrence au système de distribution dans un autre pays membre. [...] Il y avait très peu d'affaires concernant les abus de dominance, je ne dis pas aucune mais peu. Très peu d'affaires d'accords de prix, cartels, et aucun, le règlement sur les fusions n'existait pas encore. Donc la grande partie de ce qu'ils faisaient c'était des importations parallèles.⁵⁵³

553. Entretien avec Christopher Norall.



Source : base de données présentée en annexe. Le degré de spécialisation est calculé comme le pourcentage de procès antidumping par rapport au nombre total de procès dans lequel l'avocat(e) apparaît pendant ses dix premières d'exercice à la CJCE.

Ensuite, au début des années 1990, les droits antidumping comme concurrence s'étaient nettement judiciarisés. En droit de la concurrence, la base clientèle s'était d'autant plus élargie que la Commission commençait à réguler les fusions-acquisitions.⁵⁵⁴ Cette nouvelle donne fournissait assez de travail dans chacun des deux droits pour que les avocats puissent se spécialiser. Ceux-ci eurent donc moins besoin d'être polyvalents comme l'était la génération précédente. À présent, la polyvalence des cabinets d'avocats d'affaire n'est pas assurée au niveau des individus, mais au niveau de l'entreprise. Cette polyvalence resterait utile pour la survie globale de ces cabinets, parce que les demandes en droits antidumping et concurrence seraient inversement corrélées. C'est en tout cas ce que pense ce directeur d'un cabinet bruxellois, qui a plus de trente ans d'expérience dans les deux matières :

*La raison pour laquelle les cas concurrence et défense commerciale alternent, ce sont les cycles économiques. Lorsque tout va bien, il y a beaucoup de fusions-acquisitions, ce qui relève du droit de la concurrence. Il n'y a pas de dumping parce que les importations ne portent pas préjudice aux entreprises européennes. Et lorsque l'économie s'écroule, c'est le contraire. Il n'y a plus de mariages. Pour l'instant j'ai plus de demande en défense commerciale que du côté de la concurrence.*⁵⁵⁵

Pour résumer, notons simplement que la pression procédurale exercée par les avocats pour que celle-ci « fasse son travail correctement »⁵⁵⁶ s'est montrée efficace. Elle a permis la fondation de plusieurs cabinets d'avocats par des généralistes qui ont ensuite embauché des spécialistes lorsque leur activité a commencé à croître. La plupart de ces cabinets ont ensuite fusionné ou été rachetés par des *law firms* américaines ou anglaises.

À présent, je propose d'utiliser ces dynamiques de carrière propres à l'antidumping pour le situer par rapport à d'autres domaines de l'action politique déjà étudiés par ailleurs. Je compare tout d'abord les allers-retours entre le public et le privé qui viennent d'être présentés avec la pratique américaine du *revolving door* et celle française du pantouflage. Puis je compare le degré de professionnalisation de l'antidumping avec celui que l'on trouve dans d'autres politiques européennes.

3.3.6 Allers-retours public/privé : pantouflage ou *revolving door* ?

La création d'une expertise exclusive à l'antidumping facilite les allers-retours entre le public et le privé. En effet, en dehors de la Commission, les seuls professionnels qui sont au courant des techniques antidumping se trouvent dans les cabinets d'avocats et de lobbyistes qui travaillent avec la Commission. Ce personnel du secteur privé constitue donc un bassin de recrutement privilégié pour la Commission. C'est pourquoi l'antidumping offre de nombreux exemples d'allers-retours entre les secteurs publics et privés :

- Fabrice d'Aprile, qui est actuellement chef d'unité dans la direction antidumping, commença sa carrière dans le cabinet van Bael & Bellis.
- Inès Van Lierde, qui commença sa carrière pendant les années 1980, fut un temps contractuelle à la Commission, avant de retourner dans le privé diriger un cabinet de lobbying.
- Jacques Bourgeois, ancien directeur du service juridique de la Commission, quitta son poste en 1992 afin d'intégrer un cabinet privé, dans lequel il s'occupa principalement de concurrence et d'antidumping.
- Serge Abou, ancien directeur du service antidumping, travailla comme lobbyiste pour l'équipementier télécoms Huawei après avoir pris sa retraite.

Ces allers-retours peuvent faire penser au *revolving door* américain. Le terme désigne les portes battantes que l'on trouve à l'entrée des hôtels, grandes surfaces, et immeubles d'avocats d'affaires. Dans le contexte de la sociologie politique, il renvoie aux allers-retours des élites washingtoniennes entre le public et le privé. Dans ce mode de

554. Laurent WARLOUZET. « The centralization of EU competition policy. Historical institutionalist dynamics from cartel monitoring to merger control (1956-91) ». In : *Journal of common market studies* 54.3 (2016), p. 725-741.

555. Entretien n°19.

556. Entretien avec Robin Griffith.

fonctionnement, les individus sont tantôt lobbyistes pour des intérêts privés, tantôt homme politique. Par exemple, dans le cas de l'antidumping, Terence P. Stewart fut tour à tour professeur de droit à l'université de Georgetown, *managing partner* du cabinet Stewart et Stewart, à la suite de de son père, et président du Tribunal de commerce international des États-Unis⁵⁵⁷. Généralement, la capacité des juristes américains à sauter régulièrement la barrière public/privé se monétise bien⁵⁵⁸.

À première vue, une confusion des genres similaire semble exister aussi à Bruxelles. Certains activistes ont d'ailleurs créé un cabinet de lobbyisme pour la dénoncer⁵⁵⁹. Je propose toutefois de montrer que, dans le cas de l'antidumping tout du moins, il s'agit plutôt de pantouflage à la française que de *revolving door* à l'américaine. « Pantoufler », pour un fonctionnaire français, signifie quitter le service public pour aller travailler dans le privé. Généralement, le pantouflage désigne un mouvement à sens unique : une fois le statut de fonctionnaire abandonné, il n'est plus possible de le reprendre. Cela dit, il arrive que des fonctionnaires démissionnaires soient de nouveau recrutés par le public : on parle alors de rétro-pantouflage, ou de *revolving door* à l'américaine. Par exemple, Emmanuel Macron était inspecteur des finances. Il a quitté son poste pour devenir banquier chez Rothschild, avant de revenir dans le public comme secrétaire adjoint de l'Élysée⁵⁶⁰.

Tout d'abord, il faut noter que le pantouflage n'a pas toujours été bien vu à la Commission. Ainsi, cet ancien fonctionnaire s'est senti obligé de justifier son départ du service juridique de la Commission comme la suite logique de son « amour » pour le droit européen. D'après lui, son départ ne fut pas toujours bien compris :

Habituellement, au service juridique de la Commission, quand un membre du service juridique le quittait, le directeur général organisait une réception. Je me sentais plus ou moins obligé d'expliquer pourquoi je quittais la Commission. Donc je l'ai expliqué en français devant cet aréopage étranger :

*« Je suppose que beaucoup d'entre vous ne connaissent pas l'expression "démons de midi". Les démons de midi, c'est le terme qu'on emploie en France pour désigner le phénomène de l'homme déjà d'âge mûr qui tout d'un coup prend une jeune maîtresse. Est-ce que ça signifie qu'il n'aime plus sa femme ? Mais non, il aime toujours sa femme. Mais avant l'extinction des feux, laissez le prier une dernière fois. Ça, c'est les démons de midi habituels. Mais il y a d'autres formes de démons de midi. Il y a des gens qui ont une fonction déterminée et tout d'un coup décident d'accepter une nouvelle fonction. Est-ce que ça signifie qu'ils n'aimaient pas leur fonction ? Pas du tout, mais ça signifie qu'ils veulent un autre enjeu ».*⁵⁶¹

À l'époque où cet enquêté quitta la Commission, les passages au privé étaient rares.

De fait, le fondateur du service antidumping, Johannes-Friedrich Beseler, considérait qu'il se serait « abaissé » en acceptant de telles offres d'emploi. En tant que principal « entrepreneur »⁵⁶² de la matière, Beseler aurait été mal placé pour contredire ses précédentes interprétations juridiques en travaillant pour la partie adverse :

Non, moi je n'ai jamais voulu ça, pour une raison très simple. J'ai fait ces règlements antidumping du début à la fin. Tout a été construit avec moi. Pourquoi voulez-vous que je m'abaisse à venir avec un avocat chez mes anciens collaborateurs pour leur dire : « est-ce qu'on ne peut pas plutôt compter ça comme ça ? ». Ah non, ça j'ai refusé.

Je n'ai pas voulu non plus, en tant qu'ancien directeur général, entrer quelque part dans une law firm, et ramer pendant des mois, devenir partner. Non, pendant trois ou quatre ans, j'ai fait du teaching, j'ai fait des séminaires, en Chine. J'étais tous les ans en Chine, pendant des semaines. Je travaillais quasiment encore pour la Communauté, auprès de l'État chinois, en tant que haut-fonctionnaire chez Lamy [NdA : à l'époque commissaire au commerce].

557. Garre EMMONS. *Terence P. Stewart*. Harvard Business School. 1^{er} octobre 1997. URL : <https://www.alumni.hbs.edu/stories/Pages/story-bulletin.aspx?num=5866> (visité le 10/09/2021).

558. Jordi BLANES I VIDAL et al. « Revolving door lobbyists ». In : *The American economic review* 102.7 (2012), p. 3731-3748, ici p. 3745.

559. <https://corporateeurope.org>

560. Benoît COLLOMBAT. « Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires ». In : *France Inter* (16 février 2017). URL : <https://www.franceinter.fr/economie/les-hauts-fonctionnaires-dans-les-pantouffles-de-la-finance> (visité le 30/09/2021).

561. *Entretien n°5*.

562. *Entretien avec Jean-François Bellis*.

*Bien sûr, on m'a offert un poste plusieurs fois. Mais j'ai refusé.*⁵⁶³

La position de Beseler semble aujourd'hui être une exception. Aujourd'hui, on trouve de nombreux anciens fonctionnaires spécialistes de l'antidumping dans le privé. Le plus souvent, ils travaillent comme consultants à leur compte ou pour celui d'un cabinet d'avocat, comme le montre le tableau 10 ci-dessous.

Ensuite, après avoir noté cette évolution historique, il faut aussi remarquer que la plupart des noms cités dans ce tableau sont des retraités du point de vue de la Commission. Tout retour à l'intérieur de leur ancienne institution leur est désormais impossible, et ils ne progressent que rarement dans leur nouvelle structure. Ils passent donc d'un rôle où ils supervisaient des dizaines de personnes au statut de consultant individuel, sans équipe sous leur direction, ni même nécessairement de bureau⁵⁶⁴.

TABLEAU 10 – Anciens fonctionnaires travaillant pour des cabinets d'avocats

Nom	Cabinet actuel
William De Munck	NCTM
Gérard Depayre	Gide Loyrette Nouel
Mogens Peter Carl	Gide Loyrette Nouel
Michel Servoz	Gide Loyrette Nouel
John Lonergan	Gide Loyrette Nouel
Eric White	Herbert Smith
Alastair Sutton	Brick Court Chambers
Jacques Bourgeois	Sidley Austin
Hannes Welge	King Spalding
John Temple Lang	Cleary Gottlieb
Francisco Enrique González Diaz	Cleary Gottlieb
Francesco P. Ruggeri Laderchi	LMS
Elisabetta Righini	Latham & Watkins

Cette liste, non-exhaustive, contient des anciens fonctionnaires de la Commission qui sont devenus avocats ou consultants pour des cabinets d'avocats. Certains de ces fonctionnaires, comme William de Munck ou Gérard Depayre, sont passés par la direction antidumping et ne sont devenus consultants qu'à la fin de leur carrière. D'autres, comme Elisabetta Righini ou Jacques Bourgeois, étaient des membres du service juridique, et sont devenus avocats plus tôt.

Cette observation suggère que, dans le cas de l'antidumping bruxellois, le *revolving door* ne concerne que les niveaux hiérarchiques inférieurs de la Commission. À partir d'un certain niveau d'expérience, la seule option serait le pantouflage. Cette hypothèse me fut confirmée par la réponse d'Olivier Prost, le patron du cabinet d'avocats Gide Loyrette Nouel, lorsque je lui ai demandé s'il lui était possible d'intégrer la Commission, il m'a répondu par la négative :

Question : *Est-ce qu'il est possible pour quelqu'un comme vous de repartir vers le public? D'intégrer la Commission à un niveau hiérarchique élevé ou est-ce que c'est uniquement en interne que l'ascenseur fonctionne ?*

Réponse : *Oui, mais il faudrait passer un concours. Je ne pense pas qu'il y ait des recrutements de haut niveau comme ça là dessus.*⁵⁶⁵

Du côté belge, j'ai obtenu le même son de cloche en demandant à Jean-François Bellis, du cabinet van Bael & Bellis, s'il lui serait possible de devenir directeur à la Commission :

563. Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

564. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.

565. Entretien avec Olivier Prost. Avocat spécialisé. Bruxelles, 7 juin 2018.

Question : *Vous connaissez des gens qui ont travaillé dans votre service pendant 10 ans puis sont partis à la Commission ?*

Réponse : *Généralement, les gens partent plus jeunes à la Commission. À partir d'un certain niveau, entrer dans la Commission, c'est impossible. Si j'avais voulu devenir directeur, ça n'aurait pas été possible. Dans ce système, les promotions sont internes, et ils ne font pas d'engagements latéraux comme ça. Il s'agit d'un système pyramidal où vous pouvez entrer à un niveau relativement bas et monter ensuite. Vous n'allez pas arriver directeur immédiatement, sauf si vous avez été engagé dans le cabinet d'un commissaire et qu'ensuite on organise une sorte de promotion bidon pour vous parachuter. Mais en règle générale, il n'y a pas de passerelles avec le monde extérieur.*⁵⁶⁶

Ces deux réponses proviennent de deux patrons de cabinet d'avocats bruxellois connus pour leur expertise antidumping. Elles indiquent que le *revolving door* n'est pas si évident que cela dans le sens privé \Rightarrow public. Elles concordent avec les conclusions statistiques d'une étude réalisée par David COEN et Matia VANNONI. Au titre de leur article, « Where are the revolving doors in Brussels? », COEN et VANNONI répondent « nulle part ». Plus précisément, ils trouvent qu'à partir d'un certain niveau d'expérience, « changer de carrière ne paye pas »^{567 568}, et peut même s'avérer contre-productif.

De ce tableau, il ressort que les portes tournantes bruxelloises ne fonctionnent vraiment que dans un seul sens. Bruxelles a beau être la « deuxième capitale du lobbying au monde »⁵⁶⁹ après Washington, elle fonctionne plutôt comme Paris : « il s'agit moins [...] pour des avocats d'accéder à l'univers politique que pour des anciens hauts fonctionnaires et hommes politiques de “pantoufler” dans les *law firms* du barreau de Paris pour prendre en charge leurs affaires publiques »⁵⁷⁰. Cette proximité des pratiques parisienne et bruxelloise n'est peut-être pas très surprenante si l'on suppose que la gestion des carrières au sein de l'administration européenne est bel et bien inspirée du système français⁵⁷¹.

À présent, la section suivante compare l'antidumping européen non pas avec les arènes parisiennes et washingtoniennes, mais avec les autres arènes professionnelles bruxelloises.

3.3.7 Où se situe l'antidumping dans le champ de l'Eurocratie ?

Dans l'introduction de son livre sur les dynamiques professionnelles qui traversent les institutions européennes, GEORGAKAKIS commence par noter leur complexité, vu que celle-ci a souvent forcé les chercheurs à se spécialiser afin de pouvoir la saisir :

*Fruits de compromis multiples et sédimentés, les règles formelles et informelles qui structurent les relations de coopération et de concurrence entre ces agents sont fragmentées d'un secteur à l'autre; elles sont en outre particulièrement étrangères aux profanes comme à la plupart des connaisseurs des systèmes politiques nationaux. La mixité culturelle et linguistique ajoute à cette étrangeté [...]. Tout cela participe à la clôture de cet espace, à son coût d'entrée important et, bien plus que l'absence de transparence formelle de ses institutions, à son opacité pour ceux qui lui sont extérieurs.*⁵⁷²

GEORGAKAKIS plaide alors pour une nouvelle forme d'études européennes. En lieu et place de monographies fragmentées, il préférerait l'émergence d'une « topographie des agents et des groupes » à travers des « coupe[s] un

566. Entretien avec Jean-François Bellis.

567. David COEN et Matia VANNONI. « Where are the revolving doors in Brussels? Sector switching and career progression in EU business-government affairs ». In : *The American review of public administration* 50.1 (2020), p. 3-17, ici p. 14.

568. En anglais : « sector switching does not pay off »

569. Guillaume MEYER. « La Bruxelles européenne, lieu incontournable du lobbying ». In : *Radio Télévision Suisse* (29 avril 2019). URL : <https://www.rts.ch/info/monde/10397005-la-bruxelles-europeenne-lieu-incontournable-du-lobbying.html> (visité le 30/09/2021).

570. Pierre FRANCE et Antoine VAUCHEZ. *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*. Paris : Presses de Science Po, 2017, p. 16.

571. Michel MANGENOT. « La revendication d'une paternité. Les hauts fonctionnaires français et le “style” administratif de la Commission européenne (1958-1988) ». In : *Pôle Sud* 15.1 (2001), p. 33-46, ici p. 34.

572. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie*, p. 2.

tant soit peu transversale[s de] l'écheveau des intérêts, des ressources et des relations de coopération et concurrence qui unissent et clivent les différents protagonistes » de l'espace institutionnel européen⁵⁷³.

Force est de noter que la critique de GEORGAKAKIS envers les monographies ésotériques a bien failli s'appliquer à la présente étude. La complexité des règles propres à l'antidumping, cumulée à mon envie de « comprendre » mes acteurs au sens wébérien⁵⁷⁴, c'est-à-dire d'interpréter charitablement, avec empathie, leurs propos, m'a souvent incité à creuser le détail de leurs techniques juridiques et comptables. Il ne m'a donc pas été évident de décoller de l'antidumping pour essayer de le comparer avec d'autres parties de l'espace institutionnel européen.

Cependant, les résultats de la présente section permettent une telle comparaison. Ces résultats se résument en une phrase : l'expertise antidumping devient de plus en plus concentrée chez des avocats spécialisés. Si l'on veut élaborer un peu plus, il faut aussi noter que les vitesses et degrés de concentration de l'expérience par des *insiders* varient fortement en fonction des intérêts représentés. Les *insiders* sont entièrement du côté du privé pour les industries extra-européennes, mais ils se trouvent à la fois du côté du privé et du public pour les industries européennes :

Industries européennes Au début des années 1980, les intérêts des industries européennes étaient défendus par des lobbyistes spécialistes, comme Inès Van Lierde, qui avaient été formés par le public, à savoir la Commission. Actuellement, les lobbyistes tendent à être secondés par des avocats spécialisés. Ils ne sont plus soutenus à bout de bras par les fonctionnaires du service antidumping. D'ailleurs, ces derniers ne sont plus totalement au cœur de l'expertise antidumping bruxelloise. Leur spécialisation a été freinée par la politique de rotation de leur institution.

Industries extra-européennes Avant les années 1980, les intérêts des industries extra-européennes étaient représentés par des employés internes à ces industries, ou par des diplomates. Ces profils, qui n'étaient pas spécialistes de l'antidumping, ont été remplacés par des avocats, de sorte que les avocats antidumping jouent *de facto* le rôle de lobbyistes. Ce double rôle est évident pour les professionnels qui travaillent dans ce milieu. C'est pour cela que, dans son roman sur son travail, l'ancien fonctionnaire du service antidumping Joe Buckley insiste ainsi sur la double casquette d'un des protagonistes

*In legal circles he was considered more of a lobbyist than a lawyer.*⁵⁷⁵

Ces avocats étaient initialement polyvalents au début des années 1980, au sens où ils exerçaient aussi souvent en droit de la concurrence. Progressivement, ils se sont spécialisés. À présent, la polyvalence des services juridiques est fournie par l'entière du cabinet où ils travaillent, non pas par les avocats individuellement.

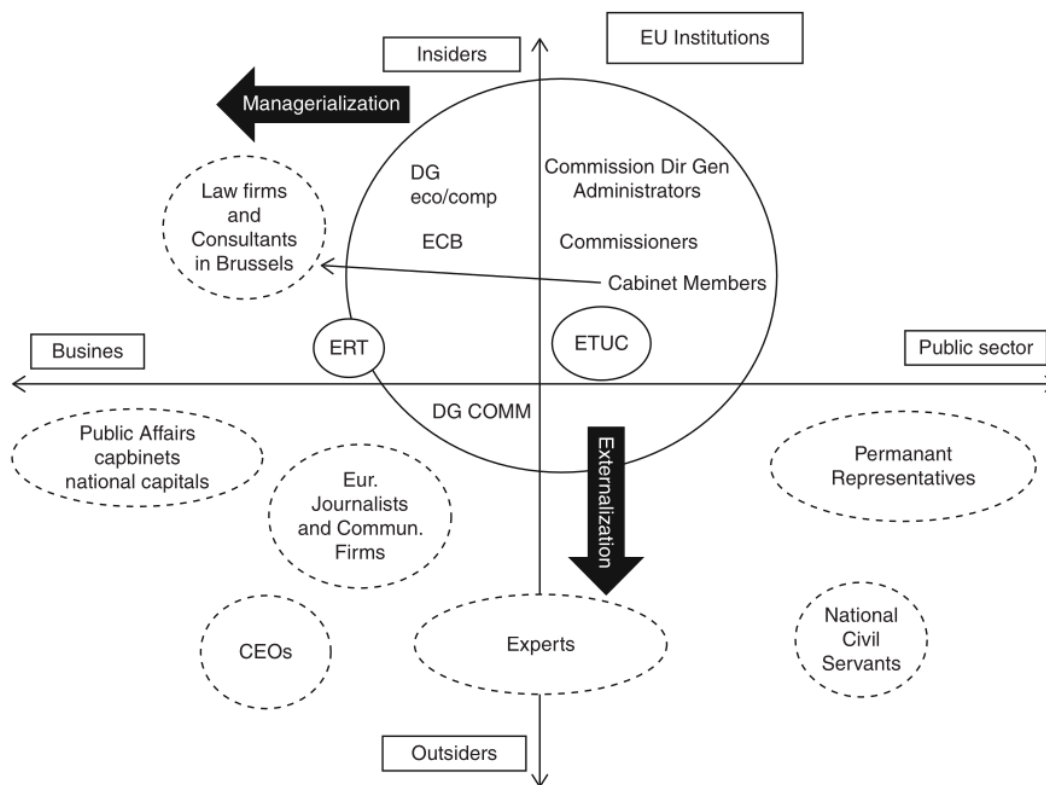
Ces résultats permettent de situer l'antidumping dans la topographie proposée par GEORGAKAKIS en 2012, parce que celle-ci avait été projetée sur les mêmes dimensions, à savoir *insider/outsider* et *public/privé*. La projection en question est affichée dans le graphique 7 ci-dessous⁵⁷⁶.

573. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie*, p. 2.

574. Stephen TURNER. « Weber on action ». In : *American sociological review* 48.4 (1983), p. 506-519, ici p. 517.

575. J. L. Kramer. *When Duty Calls...* Bruxelles: Cappuccino Books, 2002, p. 81.

576. Cette projection est tirée de la version anglaise du livre de GEORGAKAKIS. Elle se trouve aussi dans la version française en page 315. Voir Didier GEORGAKAKIS et Jay ROWELL. *The field of eurocracy. Mapping EU actors and professionals*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013, p. 232

GRAPHIQUE 7 – Champ de l'Eurocratie projeté par GEORGAKAKIS sur deux dimensions : *insider/outsider* et public/privé

Dans cette carte, GEORGAKAKIS situe par exemple la politique de défense communautaire étudiée par Catherine HOFFLER et Frédéric MÉRAND en bas à droite, au niveau des *national civil servants*⁵⁷⁷. Dans cette politique, la Commission ainsi que les légions de cabinets de lobbyistes et d'avocats d'affaires qui l'accompagnent n'ont à peu près aucun rôle, parce que l'usage de la force armée reste fermement dans les mains des États membres et de leurs fonctionnaires. À gauche et en bas du graphique se trouvent plutôt les patrons des entreprises de l'UE. Ceux-ci ne travaillent généralement pas à Bruxelles à temps plein. Ils délèguent plutôt à leurs lobbyistes, qui se trouvent en haut à gauche du tableau, la gestion des affaires européennes au quotidien.

Il est assez facile de positionner l'antidumping bruxellois sur cette carte. Il se trouve à côté de la politique de concurrence, c'est-à-dire au milieu en haut à gauche, près du signe « DG eco/comp ». Ce placement ne se justifie pas uniquement par le rôle central qui y est occupé par les « permanents de l'UE », pour qui l'antidumping est « l'enjeu d'une vie »⁵⁷⁸. Il se justifie aussi et surtout par la similarité de la construction socio-historique de leurs « assise[s] sociale[s] et professionnelle[s] »⁵⁷⁹. Les étapes suivies par la judiciarisation de l'antidumping se rapprochent très fortement de celles identifiées par Lola AVRIL dans le cas du droit de la concurrence. On y retrouve en particulier le « choc culturel » de l'intégration britannique⁵⁸⁰, des arguments procéduraux similaires⁵⁸¹, ainsi que des acteurs identiques⁵⁸².

Cette facilité de positionnement de l'antidumping montre à la fois l'efficacité et les limites de la projection ci-dessus. Les variables utilisées dans la figure 7 différencient clairement l'antidumping d'autres politiques européennes

577. Catherine HOFFLER et Frédéric MÉRAND. « Avions de combat. Pourquoi n'y a-t-il pas d'européanisation ? » In : *Politique européenne* 48.2 (2015), p. 52-80.

578. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie*, p. 324.

579. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen », p. 17.

580. Section 3.1.2 en page 84 et *ibid.*, p. 186

581. Section 3.2.2 en page 95 et *ibid.*, p. 204

582. Section 3.3.4 en page 111 et *ibid.*, p. 155

comme celle de défense ou de communication, mais elles ne permettent pas de la distinguer de la politique de concurrence. C'est pourquoi le chapitre suivant s'intéresse aux détails techniques du processus de judiciarisation de l'antidumping. Leur étude permettra de voir que le terme judiciarisation recouvre des réalités variées. Certes, par définition, les politiques judiciarisées obéissent à des dynamiques professionnelles similaires, qui les distinguent à l'intérieur du champ de l'Eurocratie. Cependant, ses effets se diffractent selon les politiques. Plus précisément, le sens exact de termes comme « marge de discrétion » ou « droits de la défense » dépend du contexte social dans lequel ils s'appliquent. C'est pourquoi le chapitre suivant détaille le contenu des « habiletés techniques »⁵⁸³ utilisées par les fonctionnaires du service antidumping.

Conclusion du chapitre

Dans un article brillant de 2016, Philippe ALDRIN et Nicolas HUBÉ qualifient l'UE de « démocratie de *stakeholders* »⁵⁸⁴. Le terme leur sert à répondre à une question cruciale pour les institutions européennes : qu'est-ce qui légitime la politique communautaire ? Le premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, a, par exemple, accusé en octobre 2021 l'UE d'être un « organisme centralisé géré par des institutions dépourvues de contrôle démocratique »⁵⁸⁵. De même, l'éditorialiste Éric Zemmour, candidat à l'élection présidentielle française, a défendu que l'UE était la « première victime du Coronavirus ». Pour Zemmour, les réactions nationalistes des États membres lors de la première vague de l'épidémie ont démontré l'incapacité de l'UE à protéger ses citoyens⁵⁸⁶. De telles critiques sont anciennes et récurrentes. Elles ont été résumées ainsi par Kevin FEATHERSTONE dès 1994 :

*A major focus of attention –in some instances, the primary focus –has been on the perceived « distance » between « Brussels » and the ordinary citizen. The EC Commission has been seen to be out of touch, meddling in matters beyond its legitimate concern, and wielding power over and above its assumed bureaucratic remit.*⁵⁸⁷

Dans son article, FEATHERSTONE ramenait ce manque de légitimité aux origines technocratiques de l'UE. Il montrait que la Haute Autorité de la CECA, puis sa successeuse la Commission, avaient été construites par des experts chargés de produire du consensus entre les intérêts divergents des États membres. Ses travaux indiquent que le modèle haassien détaillé plus haut en section 3.2.4 décrit plus qu'il n'explique la construction européenne. Comme l'expriment Marieke LOUIS et Lucile MAERTENS, « le fonctionnalisme ne doit pas être repensé comme une théorie des organisations internationales mais comme une logique qui alimente la tendance de ces organisations à affirmer leur caractère apolitique »⁵⁸⁸.

A contrario, le terme « démocratie de *stakeholders* » rend compte des critiques portant sur la « cage dorée » technocratique⁵⁸⁹. Le terme « démocratie », le pouvoir du peuple, renvoie à la participation de tous les citoyens. Inversement, le mot *stakeholders*, qui est emprunté au jargon bruxellois et se traduit par « parties prenantes », désigne des coalitions d'intérêts particuliers. Celles-ci, par définition, ne sont pas nécessairement alignées avec le bien commun. En agrégeant les deux termes dans la même expression, ALDRIN et HUBÉ signalent l'existence d'un hiatus entre l'idéal démocratique et la réalité du fonctionnement des institutions européennes.

583. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

584. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ».

585. James SHOTTER et al. « Polish PM warns of an EU “deprived of democratic control”. Morawiecki letter to bloc's heads of government comes ahead of European Parliament debate on rule of law ». In : *The Financial Times* (18 octobre 2021). URL : <https://www.ft.com/content/719bcfcf-b89c-4995-bf91-055f97b2b97f> (visité le 01/12/2021).

586. Éric ZEMMOUR. « L'Union européenne, première victime du Coronavirus ». In : *Le Figaro* (20 mars 2020). URL : <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/eric-zemmour-l-union-europeenne-premiere-victime-du-coronavirus-20200320> (visité le 20/10/2021).

587. Kevin Featherstone. « Jean Monnet and the democratic deficit in the European Union ». In : *Journal of common market studies* 32.2 (1994), pp. 149–170, esp. p. 149.

588. Marieke LOUIS et Lucile MAERTENS. *Why international organizations hate politics. Depoliticizing the world*. Londres : Routledge, 2021, p. 7.

589. ABÉLÈS et BELLIER, « La Commission européenne », p. 435.

Cela dit, l'expression n'est pas seulement critique. Elle a aussi une forte valeur explicative, parce qu'elle indique comment les fonctionnaires européens réussirent à légitimer leur activité. Certes, ces fonctionnaires ne peuvent pas invoquer la consécration populaire, puisqu'ils ne sont pas élus. En revanche, il leur est tout à fait loisible de faire participer les citoyens à leur processus de décision, de sorte à recréer une forme de fonctionnement démocratique.

La Commission se lança officiellement sur cette piste « participationniste » dès 2001⁵⁹⁰. ALDRIN et HUBÉ montrent que, lors de ce processus, la Commission n'a pas adopté une vision agonistique et ouverte du débat démocratique, où n'importe qui pourrait commenter sans contrainte les propositions des bureaucrates. À la place, elle préféra sélectionner indirectement ses interlocuteurs, en privilégiant ceux « de qualité »⁵⁹¹. C'est pourquoi sa compréhension de la démocratie semble « se réduire à la gestion de problèmes sectoriels, contingents et non permanents qui peuvent être résolus par l'appel aux meilleurs experts et aux “bons représentants” de la société civile »⁵⁹².

Cette réflexion sur le rôle des *stakeholders* dans la légitimité des politiques européennes éclaire les résultats du présent chapitre. Ce chapitre explique l'abandon progressif des pratiques para-diplomatiques initiales du service antidumping par une série d'événements qui ont forcé ce dernier à se professionnaliser. L'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, la crise mondiale de l'acier, l'activisme judiciaire de la CJCE et les pressions diplomatiques exercées par les Américains se combinèrent pour changer radicalement ses pratiques. Cette professionnalisation a permis au service antidumping de monter en puissance, et de proposer aux industries européennes une alternative efficace aux autres instruments de défense commerciale, tels que l'article 115 du Traité de Rome.

Mon explication de la montée en puissance de l'outil antidumping aurait pu s'arrêter là. Après tout, c'est la Commission qui mène les enquêtes et propose des mesures au Conseil, donc la professionnalisation de ses fonctionnaires suffit déjà à expliquer l'efficacité croissante de l'instrument. En même temps, une telle explication ignorerait la création de toute une série de *stakeholders* autour de cet instrument. Elle supposerait que l'« industrie communautaire » était déjà là, et que le service antidumping ne joua aucun rôle dans sa création. Cela ne correspond empiriquement pas aux exemples de carrière avancés dans la section 3.3.1. Comme le dit la lobbyiste Inès Van Lierde : « Ce fonctionnaire m'a complètement appris mon travail »⁵⁹³. C'est dans ce cadre que l'idée de « démocratie de *stakeholders* » se révèle la plus utile. Elle permet d'intégrer pleinement les carrières du secteur privé dans l'histoire de l'antidumping, parce qu'elle aide à comprendre leur rôle dans la légitimation de l'instrument.

La simple existence de ces *stakeholders* aide la Commission à légitimer son action. Peu importe qu'il la soutiennent ou s'y opposent. Dans le premier cas, ils aident la Commission en contactant les États membres pour montrer le bien fondé de sa position. Dans le deuxième cas, ils contribuent à la création d'une « discipline jurisprudentielle » dans laquelle la Commission peut puiser pour légitimer son action.⁵⁹⁴ En ce sens, les avocats des exportateurs doivent être vus comme les meilleurs ennemis, ou plutôt, les adversaires préférés, de la Commission. Les procédures judiciaires qu'ils nourrissent participent pleinement à la justification de son action.

In fine, cette importance des *stakeholders* dans la gestion de la politique de défense commerciale justifie l'angle d'attaque du prochain chapitre. Celui-ci s'attache à détailler les interactions entre ces représentants d'intérêts, que Sylvain LAURENS appelle les « courtiers du capitalisme », et les fonctionnaires du service antidumping⁵⁹⁵. Car au fond, c'est surtout dans cet espace interstitiel que les détails les plus cruciaux de la politique de défense commerciale se sont construits, et sont toujours négociés. Pour acquérir une compréhension fine de ses enjeux, il faut donc plonger dans les « arènes techniques » où les courtiers officient⁵⁹⁶.

590. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* », p. 132.

591. Ibid., p. 143.

592. Ibid., p. 143.

593. *Entretien avec Inès van Lierde*.

594. Edwin VERMULST et Brian GATTA. « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both ». In : *World trade review* 11.3 (2012), p. 527-553, ici p. 553.

595. LAURENS, *Les Courtiers du capitalisme*.

596. Ibid., p. 307.

L'escamotage : enjeux politiques et habiletés techniques

La France en dernière minute était contre le résultat. Il fallait abandonner l'accord multi-fibres, sur les textiles. Ça n'était pas possible ! Alors le Commissaire qui était en charge de ces affaires là, Leon Brittan, répondit : « Ne vous inquiétez pas, en cas de difficultés, il y a l'antidumping ! » Mais le gouvernement français lui a fait remarquer qu'une plainte d'Eurotextiles venait d'être rejetée. « Ah, je vais m'en occuper, je vais m'en occuper », a dit Brittan.

Juste après la réunion au Conseil, Brittan m'a demandé d'agir sur cette plainte. Cette plainte ne ressemblait à rien, rien de rien ! On l'a quand même fait, et elle est arrivée au Conseil. Au Conseil, on nous a répondu que non, ça ne passerait pas. Il n'y a pas eu de majorité pour. Tellement c'était moche.

Le raisonnement était celui-là : libéralisation du régime d'importation des États membres, remplacé par un régime d'importation de l'Union européenne qui à terme ne contenait plus de restrictions quantitatives. Liberté totale d'importation, et c'est dans ce cadre là que le régime anti-dumping jouait un rôle fondamental. C'est pour que ça que les États membres voulaient qu'on agisse sur les plaintes. Et c'est alors qu'on invente des manips, des interprétations, des méthodes spéciales, pour pouvoir de toute façon prendre des mesures anti-dumping.

Entretien n°5. Ancien chef d'unité de la direction antidumping. Bruxelles, 26 décembre 2017

Introduction du chapitre

Ce chapitre explique pourquoi la procéduralisation de la défense commerciale n'a pas fait disparaître les enjeux politiques qui y sont associés. Il avance que ces derniers ont été « escamotés » dans les arènes techniques. Le verbe désigne l'action de « faire disparaître par une manœuvre habile, un tour de main qui échappe à la vue du public »⁵⁹⁷. Ici, l'escamotage est encouragé par les États membres et facilité par la professionnalisation décrite dans le chapitre précédent. La création d'une « démocratie de *stakeholders* » a considérablement augmenté le coût d'entrée technique

⁵⁹⁷. Cette définition est celle de l'Académie française. L'idée d'escamotage se rapproche des notions de brouillage ou d'écran de fumée déjà utilisées par d'autres chercheurs. Dans ces cas aussi, la cécité de l'observateur dépend entièrement de sa situation relativement à l'objet. Cependant, ces termes n'accordent pas un rôle central à la technicité dans la création d'une opacité potentiellement involontaire. Inversement, l'idée d'escamotage rend compte de l'effort de transparence formelle de la Commission. Les procédures antidumping sont théoriquement accessibles à tous. Elles sont largement détaillées dans des *guidelines* disponibles en ligne. Si l'on veut des renseignements supplémentaires, il est facile de contacter les fonctionnaires en charge de leur mise en œuvre. De plus, lorsqu'on les interroge en privé, ceux-ci sont généralement tout à fait capables d'expliquer les enjeux politiques des procédures actuelles. Le problème est plutôt que, sans leurs explications, les enjeux politiques de chaque procédure sont largement indéchiffrables. Cela veut dire que la dépolitisation est principalement causée par le coût d'acquisition des habiletés techniques de l'arène. Voir (ACADÉMIE FRANÇAISE. *Escamoter, verbe transitif*. URL : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9E2555> [visité le 25/10/2021]; Louise CURRAN et Jappe ECKHARDT. « Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging ». In : *Review of international political economy* 24.1 [2017], p. 87-118; FRANCE et VAUCHEZ, *Sphère publique, intérêts privés*)

des procédures antidumping⁵⁹⁸. Pour un œil non averti, il semble que les avocats et les fonctionnaires de l'antidumping ne s'intéressent pas tant à la politique commerciale qu'au respect des procédures. C'est ce qu'a montré Josué MATHIEU⁵⁹⁹ dans la partie de sa thèse où il analyse les discours de la Commission qui portent sur l'antidumping. C'est aussi ce que m'a répété le chef actuel du service antidumping : « ces raisons extra-procédurales [...], vous n'allez jamais être en mesure de les montrer, en grande partie parce qu'elles n'existent pas. »⁶⁰⁰

En un sens, ce chef de service a raison. Il n'existe pas vraiment de raisons extra-procédurales, parce que les débats politiques sont fondus dans les débats procéduraux⁶⁰¹. Mais en même temps, cela veut dire que les affrontements juridiques des avocats et fonctionnaires sont aussi politiques. Tout du moins, c'est l'argument central de ce chapitre. Au lieu de chercher à faire la part entre les facteurs « techniques » et « politiques »,⁶⁰² il avance que « la technicité elle-même est politique »⁶⁰³. À cette fin, il entre dans la « mécanique réelle » des procédures antidumping⁶⁰⁴. Il replace ces procédures dans le contexte politique qui leur donna naissance. Il s'agit de mettre en évidence les causes et effets politiques des choix comptables et juridiques opérés par les professionnels de l'antidumping.

Pour ce faire, la première section de ce chapitre propose une étude de cas consacrée à l'invention de la notion d'entité économique unique. La notion fut au cœur de la lutte de la CEE des années 1980 contre les importations japonaises. Elle est toujours utilisée aujourd'hui pour lutter contre les importations chinoises. Cette première section montre l'existence d'un aller-retour entre les conflits politiques et les arguments techniques. Tout d'abord, un problème d'incompatibilité entre les modèles économiques européens et japonais fut escamoté dans des arènes techniques. Puis, sous la pression des perdants de cette première dynamique, le sujet fut repolitisé au niveau du GATT.

La deuxième section analyse la dynamique sociale et institutionnelle qui régit l'imbrication des débats techniques et politiques détaillée dans la première section. Elle avance que l'antidumping, malgré sa procéduralisation, continue à obéir à une logique « diplomatique ». Le terme s'entend au sens développé par Iver NEUMANN. En raison des potentiels effets de leurs décisions au niveau du GATT, ou aujourd'hui de l'OMC, les enquêteurs de la Commission ont tout intérêt à éviter de « renverser la barque »⁶⁰⁵. Cette approche dynamique des rapports de force institutionnels contraste avec les approches plus classiques des politiques européennes qui voit dans l'« acquis » communautaire un « édifice » stabilisé.⁶⁰⁶ À la place, l'antidumping est analysé comme un outil fluide, un échafaudage plutôt qu'une construction, où le Conseil et la Commission luttent pour préserver leur marge de discrétion malgré le poids croissant de la « discipline jurisprudentielle » chère aux avocats des producteurs extra-européens.⁶⁰⁷

4.1 La réponse à la menace japonaise pendant les années 1980

La présente section montre que, pendant les années 1980 et 1990, l'antidumping n'échappa pas à ses origines diplomatiques. Initialement écrit par les diplomates du GATT, il fut réécrit par le même procédé malgré l'activisme juridique des avocats à l'intérieur de la CEE comme du GATT, devenu à l'occasion l'OMC.

598. ABÉLÈS et BELLIER, « La Commission européenne », p. 435.

599. MATHIEU, « Fighting unfair trade, leveling the playing field, enforcing trade rights », p. 192-193.

600. *Entretien avec Wolfgang Müller et deux fonctionnaires de la direction antidumping.*

601. Le mot est inspiré par une remarque d'un ancien fonctionnaire : « il y a une partie du raisonnement économique qui est fondue dans le droit ». (*Ancien chef d'unité de la direction antidumping*)

602. Angelika EYMANN et Ludger SCHUKNECHT. « Antidumping policy in the European community. Political discretion or technical determination ». In : *Economics & politics* 8.2 (1996), p. 111-131 ; HOLMES et KEMPTON, « EU anti-dumping policy ».

603. HIBOU, *La force de l'obéissance*, p. 22.

604. *Ibid.*, p. 22.

605. NEUMANN, « "A speech that the entire ministry may stand for" », p. 199.

606. Alan MILWARD. *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*. Londres : Routledge, 2003, p. 219 ; FEATHERSTONE, « Jean Monnet and the democratic deficit in the European Union », p. 158.

607. VERMULST et GATTA, « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both », p. 539.

Cette section décrit donc un retour vers le futur. Dans le chapitre précédent, les avocats des exportateurs avaient favorisé la technicisation des procédures afin de réduire la marge de manœuvre de la Commission⁶⁰⁸. Dans ce chapitre, cette marge de manœuvre est tout de même sauvegardée grâce à l'inventivité procédurale des fonctionnaires et au fonctionnement diplomatique du GATT.

Il faut noter que cette section utilise le terme « diplomatique » dans le sens commun du terme. Il désigne les processus de négociation entre des États. Dans la section suivante, ce terme prend un nouveau sens, inspiré par les travaux de NEUMANN. Il y désigne un objectif politique, celui de ne pas insulter l'avenir⁶⁰⁹. Cet objectif découle de la dynamique circulaire décrite dans la présente section. Puisque l'antidumping est issu de négociations internationales, toute nouvelle pratique doit être évaluée à l'aune d'une potentielle reprise de ces négociations. Dans ce cadre, il importe de ne pas créer un précédent qui pourrait être préjudiciable à la marge de manœuvre des États membres au sein de l'UE, ou de l'UE au sein de l'OMC.

4.1.1 Une CEE en perte de vitesse face à un Japon conquérant

Pendant les années 1960, la création de l'antidumping européen passa par la définition d'un intérêt commun européen face à l'hégémon américain⁶¹⁰. En particulier, la Commission et la France s'étaient positionnées clairement en faveur d'une défense commerciale européenne puissante. Cette puissance passait par l'attribution d'une latitude appréciable aux instances communautaires pour qu'elles puissent adapter leurs mesures à chaque cas particulier. La vision franco-communautaire avait suscité l'appréhension des Allemands et des Néerlandais qui craignaient la multiplication des dérives protectionnistes. Elle s'était heurtée au refus de l'Italie qui comptait garder le contrôle de sa politique nationale de restriction des importations.

De tels tiraillements ne s'arrêtèrent pas en 1968 avec le vote du premier règlement antidumping européen par les États membres. Pendant les années 1980, lorsque la défense commerciale fut mobilisée pour répondre aux importations japonaises puis coréennes, la Commission et les États membres continuèrent à promouvoir des visions opposées de la défense commerciale. Cette fois-ci, le contexte géopolitique était différent. Le concurrent principal n'était plus les États-Unis mais le Japon. L'émergence de celui-ci était identifiée comme la fin de la suprématie technologique de l'Occident. À en croire des économistes comme Robert REICH et Eric MANKIN, les entreprises européennes comme américaines étaient en train d'accumuler un retard technologique considérable face à leurs concurrents japonais,⁶¹¹ parce que l'industrie japonaise de l'électronique n'exportait pas son savoir-faire à l'étranger. Cet argument était aussi défendu par les entreprises européennes :

*Les fabricants [européens] de photocopieurs [...] considèrent que la création d'un emploi dans une chaîne de production détenue par des Japonais se faisait au détriment de quatre emplois et demi dans des companies européennes. Les Japonais garderaient la recherche, l'ingénierie et les autres emplois bien payés chez eux.*⁶¹²

Cette ambiance décliniste était aggravée par la récession que la CEE venait de connaître pendant les années 1970, suite au premier choc pétrolier. La décennie à venir ne s'annonçait pas particulièrement encourageante. En 1980, la revue de l'Institut royal des affaires internationales au Royaume-Uni dressait le bilan suivant :

En ce qui concerne le commerce, l'excédent du Japon avec la Communauté pour les huit premiers mois de 1980 a déjà dépassé l'excédent total de 1979. Le déficit de la Communauté s'est maintenu, et se creuse de plus en plus rapidement. Les causes sont connues : les exportations japonaises continue à percer dans des secteurs cruciaux de l'économie, tandis que les exportations européennes vers le Japon ont échoué à améliorer leur taux de pénétration du marché japonais, et sont restées au même niveau qu'en 1979. Le résultat fut l'accroissement du

608. Voir la section 3.2.2 du chapitre 3.

609. NEUMANN, « "A speech that the entire ministry may stand for" », p. 199.

610. Voir la section 2.1.2 du chapitre 2

611. Robert REICH et Eric MANKIN. « Joint ventures with Japan give away our future ». In : *Harvard business review* (mars 1986), p. 78-86.

612. John MARCOM. « Europe turns to tariff to stem the import of Japanese products ». In : *The Wall Street Journal* (31 mars 1987). Article extrait de *Prises de position sur le règlement n°1761/87*. Archive du Conseil CM2 1987/291.2. 9 mars 1987, p. 91

*déficit commercial et l'angoisse généralisée d'une Europe touchée par la récession, le chômage et l'inflation.*⁶¹³

C'est dans ce contexte que la Commission essaya de renverser la vapeur en améliorant l'efficacité des instruments de défense commerciale. Ses essais furent souvent ancrés dans la pratique. Ils consistèrent en des améliorations à la volée des possibilités procédurales qu'offraient la réglementation antidumping européenne. Cependant, lorsque les textes ne lui laissaient pas assez de marge de manœuvre pour innover, elle proposa au Conseil des « ajustements techniques »⁶¹⁴ qui correspondaient en fait surtout à des changements de politique industrielle. Les sections suivantes proposent un exemple pour chacun des deux procédés.

4.1.2 S'attaquer aux *keiretsu* : d'accord, mais comment ?

Au début des années 1980, plusieurs entreprises japonaises opérant dans des secteurs à forte valeur ajoutée commençaient à conquérir le marché européen : Canon, Sony, Toshiba, Minebea, Toyota. Ces entreprises appartenaient souvent à des conglomérats, appelés en japonais *keiretsu*. Ces *keiretsu* pouvaient être soit verticalement, soit horizontalement intégrés.⁶¹⁵ Dans le cas de l'intégration horizontale, les différentes entreprises du conglomérat opéraient chacune dans un secteur industriel distinct. Elles étaient alors financées par une banque commune. L'avantage économique était évident : lorsqu'un secteur périssait, la banque commune du conglomérat pouvait compter sur les revenus des autres membres pour financer la restructuration de l'entreprise en perte de vitesse. Dans le cas de l'intégration verticale, les différentes entreprises opéraient dans le même secteur, mais à des stades industriels différents : constructeur, distributeur, assureur.

La prévalence des conglomérats dans l'économie japonaise créa un débat à l'intérieur de la CEE⁶¹⁶. Certains industriels européens considérèrent que la concurrence japonaise était déloyale, parce que le marché européen était plus ouvert aux Japonais que le marché japonais aux Européens. Ce qui leur posait problème était surtout l'intégration verticale des *keiretsu*. Par exemple, les constructeurs automobiles japonais avaient généralement signé des accords d'exclusivité avec leurs réseaux de concessionnaires. Cela empêchait les marques européennes comme Peugeot ou BMW d'écouler facilement leur production via les réseaux de distribution déjà existants.

Ce débat se trouve résumé dans l'échange suivant, qui eut lieu au *Bundestag* le 16 juin 1981, et fut reproduit dans une revue allemande spécialisée en droit de la concurrence. Il opposa le député Dieter Spöri, membre du parti social-démocrate, au secrétaire d'État Martin Grüner, membre du parti libéral. Le premier prônait une politique interventionniste, tandis que le deuxième se montrait partisan du laissez-faire.

Dieter Spöri *Cher secrétaire, est-ce que le gouvernement fédéral reconnaît que les pratiques commerciales des distributeurs japonais [...] vont clairement à l'encontre de nos règles habituelles sur la concurrence, ainsi que contre les principes du libre-échange, et qu'elles sont donc la cause de notre déficit commercial actuel avec le Japon ?*

Martin Grüner *J'hésiterais, cher collègue, à vous répondre trop rapidement par la positive. J'aimerais plutôt faire remarquer que les succès japonais sur les marchés européens et allemands furent préparés par des études longues et fastidieuses de ces marchés, ainsi que d'importants investissements. À présent, les producteurs japonais en récoltent les fruits. Ce que je veux dire, c'est que je n'ai pas vu d'efforts similaires venant de producteurs allemands ou non-japonais sur le marché japonais.*⁶¹⁷

613. Michael HARDY. « The European Community and Japan. Agenda for adjustment ». In : *The world today* 36.11 (1980), p. 428-435, ici p. 428.

614. GROUPE DE TRAVAIL. *Rapport du groupe « questions commerciales » au COREPER. COMER 44*. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 31 mai 1987, p. 17-19, ici p. 17.

615. Ronald GILSON et Mark ROE. « Understanding the Japanese keiretsu. Overlaps between corporate governance and industrial organization ». In : *Yale Law Journal* 102.4 (1993), p. 871-906, ici p. 883.

616. Ishida HIDETO et John HALEY. « Anticompetitive practices in the distribution of goods and services in Japan. The problem of distribution keiretsu ». In : *Journal of Japanese studies* 9.2 (1983), p. 319-334, ici p. 326.

617. Martin GRÜNER et al. « Erschwernisse des Zugangs zum japanischen Markt ». In : *Wirtschaft und Wettbewerb* 10 (1981), p. 699-700, Original en allemand, traduction de l'auteur.

À Bruxelles, la question des obstacles japonais aux exportations européennes tracassait aussi les lobbyistes européens. Le *Trade Committee* de l'Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe (UNICE)⁶¹⁸ s'en saisit. C'est ce dont se souvient un ancien lobbyiste de Philips, Marcel van Marion :

There was an evolution because, initially, nobody knew how Japan was working, how the system in Japan was. The first time I heard about it was when I joined Philips in 1977. We had some people who had worked in Japan who were selling domestic appliances. We had two domestic appliances which were sold quite well. Coffee-makers, because it's a new product. Japanese people usually drank tea. Also shavers. It's an expensive product, and it is generally not repaired. When it's at the end of its technical possibilities, it's also at the end of its lifecycle. They were sold via department stores and supermarkets.

I saw a report about Japanese distribution strategies when I joined Philips. This report never made it. The problem is that criticism and failures were not allowed inside Philips at the time. The report was not acceptable for a very simple reason. The director of Philips Japan at that time was the vice-president of Philips' board of management. He was supposed to become CEO. So it was impossible to write something negative about Philips Japan. This man did not accept any failure. He did not need to learn anything. Writing a negative report was dangerous for your career.

So I read this report and I went to UNICE. It has a different name nowadays, it's called Business Europe. I was a member of the Trade Committee of UNICE and I talked about the situation in Japan. In the committee, there were exceptions, but arguably it was accepted that the Japanese system caused dumping.⁶¹⁹

À l'intérieur du *Trade Committee* de l'UNICE, van Marion défendait que les *keiretsu* japonais avaient tout intérêt au dumping. Il finit d'ailleurs par rédiger une thèse de doctorat en économie sur la question, laquelle fut achevée en 1992.⁶²⁰ Son argument principal s'appuyait sur une analyse des stratégies de développement des *keiretsu*. Dans sa thèse, VAN MARION commença par montrer que le marché japonais était pratiquement fermé aux entreprises étrangères. Il n'imputait pas seulement cette fermeture à l'intégration verticale des producteurs et de leurs réseaux de distribution. Il dénonçait aussi le fonctionnement en vase clos de l'élite japonaise, qu'il dénommait *family economy*. Enfin, il stigmatisait le nationalisme racisant du pays dans son ensemble, comme le montre l'extrait 9.

Pour VAN MARION ces facteurs sociaux expliquaient la fermeture du marché japonais. La *family economy* aboutissait à la création de cartels qui contrôlaient les prix sur le marché intérieur du Japon. Comme les prix des produits et les parts de marché des différents *keiretsu* étaient fixées à l'avance, l'augmentation des profits passait surtout par la baisse des coûts de production. Or un des moyens les plus efficaces pour baisser ces coûts était de produire en très grande quantité afin de réaliser des économies d'échelle. C'est pourquoi les entreprises japonaises se retrouvaient souvent en surproduction. Elles avaient alors besoin d'écouler leurs surplus à l'étranger. Cela leur évitait de s'en débarrasser purement et simplement⁶²¹.

EXTRAIT 9 – La thèse de van Marion : l'ethnocentrisme japonais explique les politiques protectionnistes du pays

Dans le chapitre VI de sa thèse, appelé *Cementing the structure : people, power and policies*, VAN MARION détaille une série d'exemples de politiques discriminatoires mises en œuvre par les entreprises et politiques japonaises :

It's « we against the rest »; « we are different compared with foreigners, the rest ». Government and other official publications tend to speak about « we ». Many Japanese sources can be quoted, in which the « we »-ness can be expressed. This is pure nationalism. In november 1989, the Japanese government ordered all high schools to raise the Japanese flag and to sing the national anthem on all special occasions.

[...]

That Japanese do not like foreigners and have a rather negative view of them is clear from many facts, statements and acts. The Japanese Government has threatened to deport so-called boat people from Vietnam and China, it remains illegal for unskilled foreigners to work in Japan, and Japanese tend to cluster, to surround themselves with other Japanese when abroad. Japanese firms tend, with few exceptions, to discrim-

618. L'UNICE était, et est toujours sous le nom *Business Europe*, le plus important syndicat patronal de Bruxelles.

619. *Entretien avec Marcel van Marion*. Ancien lobbyiste pour Philipps. Bruxelles, 31st July 2018.

620. Marcel VAN MARION. *Liberal trade and Japan. The incompatibility issue*. Heidelberg : Physica Verlag, 1993.

621. Ce raisonnement est expliqué en détail dans les chapitres 7 et 8 de son livre *International trade policy and European industry*

inate against non-Japanese employees. The practice of rotation of their own Japanese staff in management functions abroad secures the Japaneseness of the company.

Not so alien to nationalism or ethnocentrism is racism, provided that a people considers itself as one race and superior to others –which is not the case with the Japanese race, because it is very mixed. Although Japan has inherited many traits and influences from Korea, Koreans are discriminated against. Korean « Gastarbeiters » (guest workers), imported during the Pacific War, are discriminated against, and are still regularly fingerprinted. In one Harris Poll survey, Japanese were asked to give some reasons for America's economic problems. The respons of « too many minorities » had the highest score with 42%. The second response was « lazy work force ». Perhaps both opinions are interrelated.

[...]

The fact that there are some Japanese who make racist remarks, or who think that the actions of foreigners have been inspired by racism, is not so significant as is the fact that most of these remarks have been made by eminent Japanese politicians and have not openly been rejected by the Japanese people and parliament. Such remarks would terminate the political career of American and European ministers and deputies, but they do not cause any harm at all to the position of Japanese politicians, or businessmen.

These attitudes are barriers to trade. It is not that Japanese consumers would not buy American or European products because of their nationalistic attitude, but that the system is tautened by its ideological basis. Japanese people probably would like to buy Western products, but the holders of power derive its political basis, and consequently, the maintenance of the present rigid Japanese economic system from the existence of ethnocentrism.^a

Pour simplifier la lecture, les notes de bas de page et références du texte original ont été supprimées.

a. van Marion, *Liberal trade and Japan*, 122-124.

L'extrait de la thèse de ce lobbyiste, combiné à la collection des remarques sur l'« angoisse généralisée »⁶²² des milieux économiques de la CEE face à l'essor du Japon, permettent de mieux comprendre l'état d'esprit dans lequel se déroulèrent les débats intra-européens concernant la conduite à suivre. Plus encore qu'une question de réduction du déficit commercial, il s'agissait aussi d'une question de compatibilité des modèles économiques voire sociétaux, et finalement, du maintien du « statut » de la CEE dans le nouveau monde multipolaire qui s'annonçait⁶²³. De ce point de vue, les plaintes actuelles de l'industrie européenne contre la concurrence déloyale des producteurs chinois et l'autoritarisme du parti communiste chinois rappellent ces appréhensions des années 1980⁶²⁴.

4.1.3 L'inventivité technique comme effet de la judiciarisation

Au début des années 1980, ce débat sur les conglomérats japonais n'avait pas grand effet sur les techniques d'enquête du service antidumping de la Commission. La principale raison était que la Commission réalisait peu d'enquêtes détaillées, et encore moins d'analyse soutenue de la structure industrielle du Japon. À la place, elle concluait le plus souvent des engagements de prix directement avec les représentants des entreprises concernées. Ceux-ci étaient souvent négociés par le département antidumping à l'intérieur des murs de la Commission, comme il a été montré dans le chapitre précédent⁶²⁵. Parfois aussi, lorsqu'il s'agissait non pas d'engagements de prix, mais de restrictions volontaires à l'exportation, les accords étaient négociés par le Commissaire au Marché intérieur Étienne Davignon. L'extrait 10 donne à voir le déroulement d'une telle négociation.

622. HARDY, « The European Community and Japan », p. 428.

623. Emel PARLAR DAL. « Status competition and rising powers in global governance. An introduction ». In : *Contemporary politics* 25.5 (2019), p. 499-511.

624. Nicole GOEBEL. « Steel industry urges tough action on China amid overcapacity ». In : *Deutsche Welle* (15 février 2016). URL : <https://www.dw.com/en/steel-industry-urges-tough-action-on-china-amid-overcapacity/a-19049833> (visité le 30/08/2021).

625. Voir la section 3.1.1 du chapitre 3.

EXTRAIT 10 – Les restrictions volontaires à l'exportation : exemple d'une négociation entre aristocrates et golfeurs

La première négociation que j'ai faite, c'était avec les Japonais et Davignon. J'étais nouveau dans le job. Un jour, je suis convoqué un samedi à 3h à l'ambassade du Japon, pour retrouver un collaborateur et Davignon. Nous sommes trois pour rencontrer le vice-ministre du commerce japonais accompagné par sa délégation. C'était dans une superbe maison de maître boulevard Général Jacques. On se retrouve face au ministre avec l'ambassadeur à côté, et quatre collaborateurs de chaque côté. Nous étions trois, Davignon est avec sa pipe. Le ministre commence par lire un discours en anglais. Dont je ne comprends rien. Je le dis à Davignon : « écoutez, je n'arrive pas à prendre de notes ». Il me répond « aucune importance ». Ça, c'était du Davignon. Quand c'est terminé, l'ambassadeur, qui était un professionnel, transpirait la condescendance, voire le mépris, vis-à-vis du vice-ministre qui s'était si mal exprimé en anglais. Il faut voir que dans les ambassadeurs, il y a quelques aristocrates. Et c'est un autre rapport à l'État et à la société. Parce qu'ils sont quelque part de la famille impériale. Un aristocrate appartient à une autre classe. Donc l'ambassadeur reprend dans un anglais très élégant ce que le ministre a voulu vous dire : c'est 1,2,3.

J'avais mon résumé. J'étais heureux et Davignon aussi. Davignon répond vaguement. Il répond de manière un peu générale avec beaucoup d'à-propos et beaucoup d'autorité. Vis-à-vis des diplomates extérieurs, c'était un homme qui avait de l'autorité. Tout de suite. Il ne s'en laissait pas compter et on le voyait tout de suite. C'était presque un réflexe chez lui. Il n'était pas comme ça avec tout le monde mais, avec les diplomates, ça oui.

On termine et Davignon propose au ministre de venir jouer au golf le lendemain au Ravenstein. Ils avaient été tuyautés par l'ambassadeur qui lui avait dit : « les ministres sont fous de golf, c'est une de leurs manies ». Et le Ravenstein est un club inaccessible, sauf si vous êtes introduit. C'est un des plus beaux clubs d'Europe. Davignon est évidemment membre du Ravenstein, donc ils sont partis. Le but de l'entretien était de convaincre les Japonais de réduire volontairement leurs ventes de bateaux à l'Europe. Parce que leurs chantiers navals faisaient des malheurs. Après, ils allaient être relayés par les Coréens, hélas. Mais à l'époque, c'était eux qui menaient le bal. C'était très difficile de faire de l'antidumping, parce que les bateaux en question étaient mis sous pavillon étranger, non européens, notamment libériens, et donc on avait du mal avec ce problème. Il fallait convaincre les Japonais de réduire volontairement leur production, qui au demeurant absorbait beaucoup d'acier. Davignon a réussi son coup, il l'a obtenu. Je ne dis pas que c'est en jouant au golf, mais je vois que le golf était un élément important.

a

a. Entretien avec Pierre Defraigne.

Dans ces négociations à l'ambassade du Japon, tout comme dans celles qui eurent lieu à la Commission, les taux moyens de bénéfices des *keiretsu* n'étaient pas au cœur des discussions. Ces fonctionnaires marchandèrent des prix et des quantités. Ils ne s'intéressaient pas aux structures comptables des entreprises qu'ils régulaient. En revanche, lorsque ces pratiques comptables furent introduites pour les raisons décrites dans le chapitre précédent, il fallut rentrer dans le détail de la construction des prix. Les fonctionnaires de la Commission durent justifier leurs appréciations des coûts de production et des marges de profit des producteurs japonais.

Cela rendait nécessaire le développement de nouvelles techniques de calcul pour pouvoir cibler les spécificités de l'économie japonaise. Les fonctionnaires du service antidumping suivirent alors l'exemple de leurs alter-egos américains. Le département du Trésor américain s'était déjà attaqué, depuis 1981, au dumping des conglomerats japonais⁶²⁶. Ils avaient visé en particulier les télévisions japonaises.

La Commission s'attaqua au même problème structurel via un produit industriel différent, à savoir les machines à écrire électroniques. Au début des années 1980, les machines à écrire électroniques étaient des produits très novateurs, puisqu'ils introduisaient des fonctionnalités de traitement de texte. Il était possible de sauver un texte en

626. KOZO YAMAMURA et Jan VANDENBERG. « Japan's rapid-growth policy on trial. The television case ». In : *Law and trade issues of the Japanese economy. American and Japanese perspectives*. Sous la dir. de Gary SAXONHOUSE. Seattle : University of Washington Press, 1986, p. 238-283.

mémoire, ou de le modifier, avant de l'imprimer. D'après l'avocat Norall, l'affaire fait partie des « six procédures éclatantes des années 1980 » :

*Il y avait toute une série de procédures importantes. Quelles étaient-elles ? Grands roulements à billes. Petits roulements à billes. Moteurs hors-bord. Photocopieuses. Machines à écrire électroniques. Mémoires DRAM. Ça, c'était les grandes procédures. Par la suite, il y en a eu d'autres, mais c'était celles-ci, six procédures qui étaient les procédures éclatantes des années 80. Si on veut comprendre la loi, les principes d'application du règlement, c'est là qu'ils ont été créés et développés.*⁶²⁷

À l'époque, les producteurs européens de machines à écrire s'appelaient Olympia ou Olivetti. Ils avaient introduit une demande de protection contre leurs concurrents japonais. La Commission répondit positivement, et l'enquête aboutit à des droits antidumping très importants, qui variaient entre 20 et 35% pour la plupart des producteurs japonais.⁶²⁸ Concrètement, cela signifiait que les revendeurs européens devaient augmenter d'autant le prix des machines sur le marché européen pour absorber la différence.

NOTE 5 – La spécificité des habiletés comptables de l'antidumping à l'intérieur de la Commission

Les arguments comptables semblent être spécifiques à l'antidumping à l'intérieur de la Commission. En tout cas, un droit économique voisin, celui de la concurrence, n'a pas l'air d'en être aussi dépendant que l'antidumping :

Un soir à 9h, j'avais été porter un projet de règlement dans le bureau d'un des conseillers techniques de la DG concurrence. C'était un Allemand qui m'a reçu en disant :

« Oui, vous arrivez encore avec votre paquet où on n'y comprend rien. Et puis vos trucs avec deux chiffres après la virgule, vous n'allez quand même pas me dire que c'est scientifique. »^a

La moquerie du fonctionnaire de la DG Comp peut se comprendre si l'on garde en tête que les amendes infligées par sa direction-générale ne s'appuient pas systématiquement sur des enquêtes comptables. Par exemple, une enquête anti-cartel peut se décider sur une suite de mails qui montrent l'existence d'un accord illicite entre des producteurs. Ce n'est pas le cas pour l'antidumping. Normalement, les fonctionnaires de la DG Commerce doivent pouvoir justifier chacun de leurs calculs, à la virgule près.

a. Entretien n°2.

L'augmentation soudaine de la valeur normale des machines à écrire avait été rendue possible par le nouveau mode de calcul que le service antidumping venait d'inventer. Il s'était appuyé sur la notion d'« entreprise associée » qui venait d'être introduite six mois auparavant dans le règlement antidumping de base via des amendements du Conseil⁶²⁹ pour aboutir à la notion d'« entité économique unique ». Aujourd'hui, cette notion est régulièrement utilisée,⁶³⁰ mais en 1985, elle était tout à fait nouvelle. Elle m'a été résumée ainsi par un avocat :

*C'est un concept qu'on utilise pour imputer à des sociétés mères les infractions des filiales. Ça permet de calculer l'amende sur le montant du chiffre d'affaires mondial. 10% sur le chiffre d'affaire de la société mère plutôt que sur celui de la filiale, c'est beaucoup plus cher.*⁶³¹

La technique utilisée par la Commission n'était *a priori* pas discriminante envers les entreprises japonaises. Elle aurait parfaitement pu être utilisée contre des entreprises d'autres pays si jamais celles-ci étaient aussi intégrées verticalement. Elle fut d'ailleurs plus tard utilisée contre des entreprises coréennes ou chinoises.⁶³² Cependant, elle était opportunément efficace contre les entreprises japonaises au moment où elle fut inventée :

Cette approche est devenu la méthodologie standard de la Commission. Dès que le faisceau des faits permet sa mise en œuvre, elle donne presque toujours lieu à une marge de dumping importante. Une telle situation se produit typiquement dans des cas qui impliquent des exportateurs japonais –ou en tout cas, s'est produit ainsi dans les

627. Entretien avec Christopher Norall.

628. COMMISSION. « Règlement 1698/85 ». In : *Journal officiel* L 163 (22 juin 1985), p. 1-11, ici p. 11.

629. CONSEIL. « Règlement n°2176/84 ». In : *Journal officiel* L 201 (24 juillet 1984), p. 1-16, §7.

630. CONSEIL. « Règlement 1241/2012 ». In : *Journal officiel* L 352 (21 décembre 2012), p. 1-5 ; COMMISSION. « Règlement 2020/1336 ». In : *Journal officiel* L 315 (25 septembre 2020), p. 1-84.

631. Entretien n°3.

632. VAN MARION, *Liberal trade and Japan*, p. 197.

*deux ou trois dernières années. Il faut cependant noter qu'elle ne se produit pas invariablement dans tous les cas qui concernent des produits japonais.*⁶³³

Dans le cas de producteurs japonais comme Brother, Sharp ou Canon, c'était leur structure actionnariale qui les rendait particulièrement vulnérables. Ces producteurs avaient des prises de participation dans leurs réseaux de distribution⁶³⁴. La Commission considéra qu'il s'agissait là d'une forme de contrôle :

étant donné que les ventes, au cours d'opérations commerciales normales, sont effectuées exclusivement par l'intermédiaire de sociétés de distribution entièrement détenues ou contrôlées et que ces dernières doivent être considérées comme des départements de vente de la structure du groupe consolidé de l'exportateur, les frais de vente, les dépenses administratives et les frais généraux supportés par la société de distribution en question de chaque exportateur sont les facteurs de coût déterminants à prendre en considération pour la détermination de la valeur normale construite de chaque exportateur.

[...]

*Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette ligne directrice en raison de différences juridiques formelles telles que l'attribution des fonctions de direction à une société plutôt qu'à une autre, ou à plusieurs sociétés, la structure du groupe, ou la prise en charge des ventes intérieures par une filiale ou par un service des ventes.*⁶³⁵

En assimilant les réseaux de distribution à des filiales, les enquêteurs de la Commission pouvaient calculer les montants des sanctions sur le prix consommateur en magasin, qui était bien plus élevé que le prix de sortie d'usine. Inversement, pour calculer les prix à l'exportation vers la CEE des mêmes produits, ils partirent du prix européen des machines à écrire, puis en déduisit l'ensemble des frais de vente, de distribution et de transport, jusqu'à remonter à un prix « sortie de l'usine » au Japon. Un exemple d'une telle construction tarifaire est donné dans le graphique 6 de la page 136 à partir des détails fournis par l'avocat Christopher Norall lors d'un entretien⁶³⁶ et dans un article de 1986.⁶³⁷

Ces calculs différaient fortement de la pratique jusque là admise. Ils furent jugés « scandaleux » par les avocats de la défense⁶³⁸. Christopher Norall, tout comme ses collègues Robin Griffith ou Jean-François Bellis, s'en plaignirent officiellement auprès du Conseil :

*Le Conseil doit se rendre compte que cette affaire constitue un changement radical de politique et qu'il ne devrait pas accepter à la légère une proposition aux conséquences si considérables.*⁶³⁹

Leur entreprise jointe de lobbying ne réussit toutefois pas. Le Conseil opposa une fin de non-recevoir à leurs arguments. Les avocats se tournèrent donc vers la CJCE pour obtenir gain de cause.

4.1.4 Une créativité « scandaleuse » mais classée sans suite par la CJCE

L'« interprétation créative » de la Commission, pour reprendre un terme utilisé par l'avocat van Bael, choqua plus d'un avocat.⁶⁴⁰ Le principal problème était que les enquêteurs n'avaient détaillé leur méthode que le jour où ils avaient annoncé leurs résultats. Il avait donc été impossible pour les avocats et leurs clients de se préparer aux droits de douane qui allaient leur être prochainement infligés :

La procédure prévoit qu'avant d'acter les conclusions, il y a un hearing. Tout le monde vient au hearing, que ça soit collectif ou société par société, et on leur annonce les résultats proposés, et ils ont le droit de faire des commentaires. Dans le cas des machines à écrire électroniques, les enquêteurs savaient que la méthode qu'ils allaient énoncer pour établir les bénéfices était fort à l'écart de ce qu'on avait pensé jusqu'à ce moment là, de la méthodologie normale. Au lieu de faire un hearing individuel, il y a eu un hearing collectif au cours duquel

633. CHRISTOPHER NORALL. « New trends in anti-dumping practice in Brussels ». In : *World Economy* 9.1 (1986), p. 97-111, ici p. 103.

634. COMMISSION. *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1985/317.1. Bruxelles, 24 mai 1985, p. 6-28, ici p. 12.

635. COMMISSION, « Règlement 1698/85 », §15 et §25.

636. *Entretien avec Christopher Norall*.

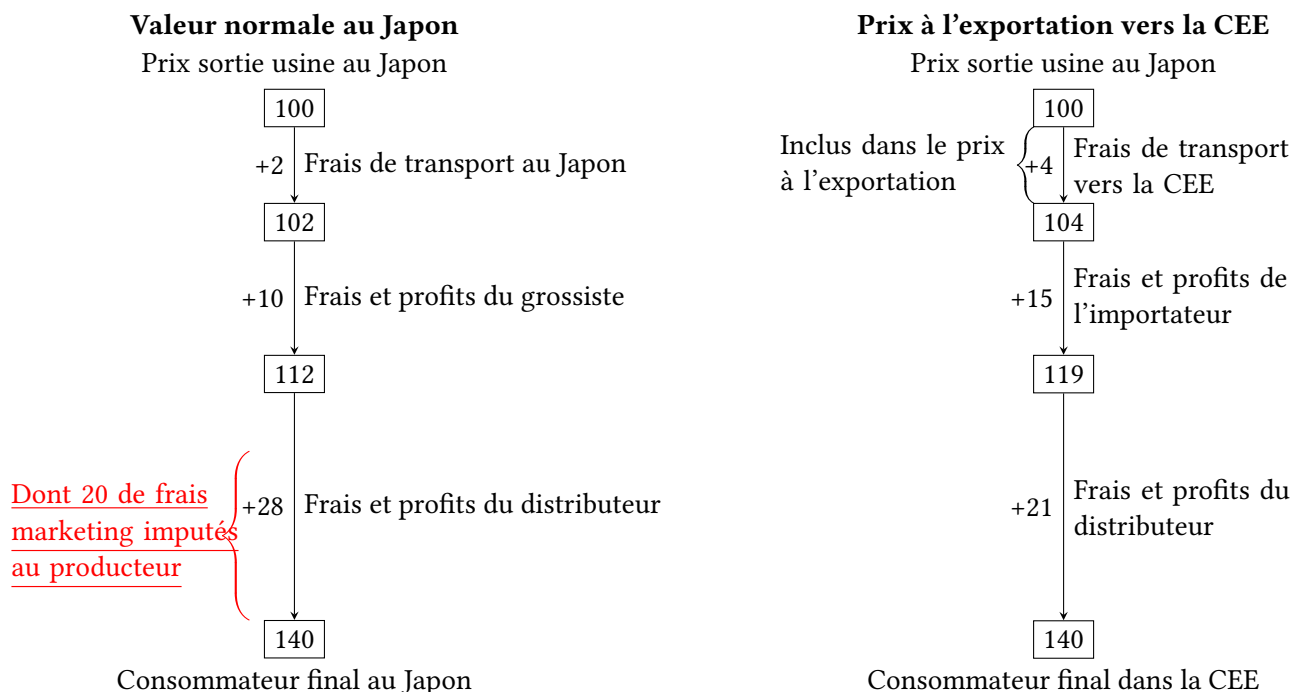
637. NORALL, « New trends in anti-dumping practice in Brussels ».

638. *Entretien n°3*.

639. BUSBY REHM AND LEONARD et al. *Electronic typewriters from Japan*. Archive du Conseil CM2 1985/317.2. 31 mai 1985, p. 2-9, ici p. 3.

640. IVO VAN BAEL. « EEC anti-dumping enforcement. An overview of current problems ». In : *European journal of international law* 1.1 (1990), p. 118-147, ici p. 120.

NOTE 6 – Déductions de coûts asymétriques et entité économique unique



Cet exemple, très simplifié, sert à comprendre l'effet de la notion d'entité économique unique sur la marge de dumping. Une marge de dumping se calcule toujours comme suit :

$$\text{Marge de dumping} = \text{Valeur normale au Japon} - \text{Prix à l'exportation dans la CEE}$$

Avec les chiffres donnés ci-dessus, la valeur normale au Japon se calcule comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Valeur normale au Japon} &= \text{Prix à la sortie de l'usine} + \text{Frais imputés au producteur} \\ &= 100 + 20 = 120 \end{aligned}$$

Si certains frais sont ici imputés au producteur, c'est parce qu'il contrôle directement ou non une partie de son réseau de distribution. Il peut par exemple être un actionnaire majoritaire des grands magasins qui revendent son produit. Ce genre de situation arrivait fréquemment au Japon en raison de l'intégration verticale des conglomérats locaux. Par ailleurs, le prix à l'exportation se calcule comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Prix à l'exportation} &= \text{Prix à la sortie de l'usine} + \text{Frais de transport et d'assurance} \\ &= 100 + 4 = 104 \end{aligned}$$

Au vu de ces données, la marge de dumping est de $120 - 104 = 16$.

Ramenée au prix à l'exportation, elle est de $\frac{16}{104} \times 100 \approx 15\%$.

On remarque dans ce calcul l'importance de l'imputation des frais de marketing du distributeur au producteur. Sans cette imputation, la valeur normale aurait été le prix à la sortie de l'usine, soit 100. Elle aurait donc été inférieure au prix à l'exportation, qui est de 104. Il n'y aurait donc pas eu de dumping.

*on a annoncé les taux de marge bénéficiaires qu'on allait appliquer au calcul de la normal value. C'était 70%!
[L'enquêteur de la Commission] nous a dit :*

« C'est 70%! Si vous voulez faire hara-kiri, vous pouvez, mais dans la pièce à côté. »⁶⁴¹

Le commentaire sur le « hara-kiri » passa mal dans le service antidumping. Comme me le signala un ancien chef d'unité : « c'était pire que simplement vouloir jouer les matamores, c'était raciste. »⁶⁴² De fait, vu le nombre de commentaires désapprobateurs que j'ai entendu à chaque fois que j'ai répété l'anecdote, il est difficile de conclure à un racisme systémique à l'intérieur du service antidumping. En revanche, ce qui est certain, c'est qu'il était primordial que les enquêteurs réussissent à sanctionner correctement les entreprises japonaises qu'ils visaient, comme s'en souvient cet enquêteur :

Retraité : *[L'avocat X] s'est moqué de moi pendant des années parce que j'ai introduit le concept d'economic entity.*

Moi : *Single economic entity?*

- *Oui, ça c'est un développement dans le calcul. Il y avait une période où on laissait les firmes qui étaient liées vivre une vie séparée dans le cadre du calcul. À un moment donné, on a dit que c'était faux. Parce qu'avec cette méthode, ils peuvent chipoter entre eux. Comme par exemple aujourd'hui Google⁶⁴³ et Starbucks le font. Ils bougent la jambe de A à B, et puis ils disent qu'ils ne gagnent rien ici. Les pauvres! Rien de rien! Avec un chiffre d'affaires de 4 milliards, ils ne font que 12 000€ de profit? Les pauvres, les pauvres... Et tout le profit, ils le font là où il n'y a que deux personnes.*
- *Au Luxembourg par exemple.*
- *Voilà, deux personnes très très bien payées. Mais en fait, tout ça fait partie d'une entreprise au sens large. Surtout au Japon. Donc c'est une single economic entity. Et c'est tombé sur [X] quand j'ai introduit ça. Quand nous avons introduit ça.*
- *Nous ou je?*
- *C'est toujours nous.⁶⁴⁴*

Ce fonctionnaire s'était directement inspiré de la pratique antidumping américaine, ainsi que du droit de la concurrence européen, où le concept d'entité économique unique existait déjà⁶⁴⁵. Sa « prouesse » ne fut pas directement « validée »⁶⁴⁶ parce que la procédure fut contestée par la CJCE. Mais elle s'appuyait très littéralement sur le texte de la réglementation antidumping européenne. C'est ce que remarqua aussi, avec regret, l'avocat NORALL, après que la CJCE ait confirmé la marge de discrétion de la Commission :

La Commission a été aidée par le texte de sa propre réglementation antidumping. À bien des égards, ce texte reproduit les généralités fades du code antidumping du GATT, ce qui ouvre la porte à une marge de discrétion substantielle. Pour certains détails, qui sont discutés plus bas, ce code donne des instructions un peu plus précises. Bien que les provisions en question soient souvent équivoques, elles sont rigide ment interprétées afin de fournir une justification textuelle à des sanctions particulièrement dures.⁶⁴⁷

La CJCE refusa de considérer que l'annonce au dernier moment d'un changement de pratique contrevenait au principe de sécurité juridique. Au contraire, elle consacra la liberté laissée aux fonctionnaires de la Commission pour élaborer eux-mêmes leurs propres procédures et modes de calculs, aussi longtemps que ceux-ci pouvaient en justifier *a posteriori* :⁶⁴⁸

641. Entretien avec Christopher Norall.

642. Entretien n°2.

643. Avec le recul dont on dispose actuellement, la comparaison avec l'évasion fiscale proposée par cet enquêteur à la retraite est très pertinente. À partir des années 1990, la DG Comp utilisa ses compétences en matière d'aides d'État pour lutter contre la concurrence fiscale à l'intérieur de l'UE. Il s'agit là aussi d'une forme d'inventivité juridique, où un instrument est détourné par la Commission afin que celle-ci puisse imposer son agenda. En effet, le régime des aides d'État était initialement prévu pour faciliter l'homogénéisation des politiques industrielles, et non fiscales. À ce propos, voir : (Laurent WARLOUZET. « The collapse of the French shipyard of Dunkirk and EEC state-aid control (1977-86) ». In : *Business history* 62.5 [2017], p. 858-878; Emily FORRESTER. « Is the state aid regime a suitable instrument to be used in the fight against harmful tax competition? » In : *EC Tax Review* 27.1 [2018], p. 19-35)

644. Entretien n°13. Ancien enquêteur de la direction antidumping. Bruxelles, 4 juin 2018.

645. Okeoghene ODUDU et David BAILEY. « The single economic entity doctrine in EU competition law ». In : *Common market law review* 51.6 (2014), p. 1721-1758.

646. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 124.

647. NORALL, « New trends in anti-dumping practice in Brussels », p. 98.

648. CJCE. « Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 5 octobre 1988. Brother Industries Ltd contre Conseil des Communautés européennes.

Il y a lieu d'observer que la réglementation arrêtée par le règlement n°2176/84 laisse aux institutions communautaires, notamment à la Commission au cours de l'enquête antidumping, lors de la fixation d'un droit provisoire et lors de la proposition d'un droit définitif au Conseil, une certaine marge d'appréciation à plusieurs égards, et que le fait que la Commission utilise cette marge sans expliquer en détail et à l'avance les critères qu'elle envisage d'appliquer dans chaque situation concrète ne viole pas le principe de la sécurité juridique.

Cette confirmation par la CJCE s'explique facilement par la politique de non-intervention que je détaille plus bas, en section 4.2.3. Elle provenait des amendements apportés par le Conseil à la réglementation antidumping en 1979 puis 1984, dont le but était précisément de garantir la marge de discrétion de la Commission. Autrement dit, si jamais la CJCE avait voulu renforcer la sécurité juridique des exportateurs japonais, elle aurait dû outrepasser une limitation expressément imposée par les États membres.

4.1.5 Les produits des usines européennes d'entreprises japonaises sont-ils européens ou japonais ?

Cette impasse intra-européenne explique pourquoi, à la fin des années 1980, les avocats des exportateurs japonais finirent par remonter à l'échelon du GATT. Leurs arguments ne portaient plus au niveau européen parce le Conseil avait verrouillé les possibilités de recours à la CJCE. De plus, cette dernière refusait de reconnaître un effet direct du droit du GATT à l'intérieur de la CEE :

*il est constant qu'en arrêtant le règlement [antidumping] la Communauté a entendu satisfaire à ses obligations internationales.*⁶⁴⁹

Ce retour dans l'enceinte du GATT eut lieu lors d'une proposition de modification de la réglementation par la Commission, où celle-ci s'attaquait à l'ouverture ou l'expansion récente de nombreuses usines japonaises à l'intérieur de la CEE. La Commission accusait ces usines de se limiter à des « opérations tournevis »⁶⁵⁰ à faible valeur ajoutée. L'essentiel du travail aurait été effectué dans les usines japonaises, et seules les dernières étapes d'assemblage auraient eu lieu dans les usines européennes⁶⁵¹. De ce point de vue, ces usines n'avaient pas de raison d'être sinon l'évitement des sanctions antidumping sur les produits finis. Les entreprises japonaises reconnaissaient qu'il s'agissait là d'un des buts de leurs implantations intra-communautaires, mais elles ajoutaient que ce n'était pas le seul. Une production intracommunautaire servait aussi à les protéger des variations du taux de change et à améliorer leurs délais de livraison.⁶⁵² Pour remédier à la situation, la Commission proposa une série d'amendements « techniques » au Conseil :

Cette proposition a un caractère essentiellement technique et vise à éviter que l'efficacité de la législation antidumping de la Communauté soit compromise et contournée par des opérations de simple assemblage.

*Elle fait suite à la constatation que lorsqu'un produit fini en provenance d'un pays tiers avait été frappé d'un droit antidumping, les exportateurs de ce pays pouvaient échapper à ce droit en important séparément et en assemblant dans la Communauté les pièces/composants non-grevés.*⁶⁵³

Au vu de ses effets sur l'emploi et l'investissement étranger, il était difficile de tout à fait qualifier cet ajustement de « technique ». Il ressemblait plutôt à un changement de politique industrielle. De fait, dans sa présentation aux

Droits antidumping sur machines à écrire électroniques. Affaire 250/85. » In : *Recueil de jurisprudence* (5 octobre 1988), p. 5717-5729, §29.

649. CJCE. « Arrêt de la Cour du 7 mai 1991. Nakajima All Precision Co. Ltd contre Conseil des Communautés européennes. Dumping – Droit définitif – Importations d'imprimantes matricielles à impact originaires du Japon. Affaire C-69/89 ». In : *Recueil de jurisprudence* (7 mai 1991), p. 2169-2204.

650. GROUPE DE TRAVAIL. *Rapport du groupe « questions commerciales » au COREPER. COMER 66*. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 5 juin 1987, p. 39-44, ici p. 39.

651. Il faut noter que le problème peut aussi se poser en sens inverse. Il arrive que les producteurs extra-européens soient en fait des filiales d'entreprises européennes. Par exemple, pendant les années 1990, Thomson était une entreprise détenue par l'État français qui produisait ses lecteurs de CD en Malaisie, tandis que Philips était une entreprise néerlandaise qui fabriquait ses produits à Hasselt en Belgique. Philips put donc lancer une plainte antidumping contre Thomson même si les deux entreprises avaient leur siège sociale à l'intérieur de la CEE. Voir (Marcel VAN MARION. *International trade policy and European industry. The case of the electronics business*. Berlin : Springer, 2015, p. 174, 188)

652. PANEL. *EEC – Regulation on imports of parts and components*. Report L/6657. GATT, 16 mai 1990, §3.6.

653. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux. COMER 44*. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 31 mars 1987, p. 15-19, 15-16.

États membres, la Commission insista aussi sur les retombées positives pour l'emploi européen de sa proposition :

L'effet des mesures que la Communauté pourra prendre sera de ce fait favorable aux PME (NdA : petites et moyennes entreprises) communautaires, fournisseurs actuels et potentiels de composantes, et à l'emploi dans la Communauté.

Dans cette remarque insérée en note de bas de page, on retrouve la peur du déclin technologique mentionné plus haut en section 4.1.1. La Commission visait à favoriser le développement d'un réseau de fournisseurs de pièces détachées à forte valeur ajoutée, comme des semi-conducteurs⁶⁵⁴. Avant d'y arriver, il fallait cependant décider quelles usines étaient « communautaires », et lesquelles étaient « extra-communautaires ». Où pouvait-on situer la frontière entre les entreprises *communautaires* qui importaient des produits étrangers, mais étaient indépendantes de leurs fournisseurs extra-européens, et les entreprises *extra-communautaires* qui, comme les premières, importaient des produits étrangers, mais étaient, elles, contrôlées par leurs fournisseurs extra-européens ?

Le Conseil décida de laisser à la Commission la latitude de trancher la question de l'eupéanité des usines au cas par cas.⁶⁵⁵ Par là, il signifiait qu'il était d'accord avec l'interprétation de la notion d'« entité économique unique » dans l'affaire des machines à écrire électronique :

La Commission a précisé que les dispositions anti-dumping du GATT et la législation communautaire en cette matière [...] utilisent les notions « related » ou « associated parties ». Les signataires du GATT opèrent depuis 1968 avec ces notions, mais sans les avoir définies. [...]

*Le règlement de base n° 2176/84 de la Communauté s'est abstenu également d'entreprendre une définition de ces notions. Selon la Commission, la pratique depuis une vingtaine d'années a montré qu'une telle définition n'était pas nécessaire. En tout état de cause, l'enquête de la Commission portera sur cette notion, et le Conseil, lorsqu'il sera appelé, dans un cas concret, à statuer sur une proposition de la Commission, aurait une marge discrétionnaire pour juger si les conditions relatives à la notion d'« entreprise liée » sont réunies ou non.*⁶⁵⁶

La question de l'entreprise liée ne fut pas la seule où le Conseil accepta de laisser le champ libre à la Commission. Cette dernière obtint gain de cause concernant d'autres points définitionnels, par exemple lorsqu'elle refusa de définir les notions de « contournement », d'« assemblage » ou encore d'« augmentation substantielle ». À chaque fois, l'argument de la Commission était similaire :

*La Commission a estimé qu'une définition de cette notion n'est pas opportune : en effet, la fixation d'un pourcentage, par exemple, en vue de définir cette notion risque d'être arbitraire et trop rigide ; il est préférable de juger cas par cas sur la base de l'enquête que mènera la Commission si les conditions d'une « augmentation substantielle » sont remplies*⁶⁵⁷

Cette grande latitude accordée par le Conseil à la Commission avait certes l'avantage de permettre à l'exécutif européen de garder la main sur les orientations de sa politique commerciale. Cependant, elle provoqua aussi la condamnation ultérieure des provisions du règlement par le tribunal arbitral du GATT en 1990. D'après cet organe, la CEE avait pris trop de liberté dans son interprétation des provisions du GATT. Contrairement à ce qu'affirmait le règlement de la CEE, il n'était pas possible d'appliquer des droits antidumping après le passage par la douane, sur des produits déjà transformés. Des droits antidumping ne pouvaient être appliqués qu'au moment de l'importation. La CEE défendait que les droits qu'elle levait sur les pièces détachées devaient être assimilés à des droits antidumping, parce qu'ils étaient « en lien avec des importations ».⁶⁵⁸

Ce problème particulier avait déjà été soulevé par l'Allemagne lors de la relecture du projet de règlement par le Conseil quelques années plus tôt, pendant l'été 1987⁶⁵⁹. Ce pays avait pris en compte une des critiques envoyées par

654. À noter que ce problème d'éclatement des chaînes d'approvisionnement est toujours actuel. Par exemple, il existe pour l'instant une pénurie mondiale de semi-conducteurs, parce qu'ils presque tous produits à Taïwan. Voir : (Kana INAGAKI et Steff CHAVEZ. « Chip shortage deepens supply problems at global carmakers ». In : *The Financial Times* [20 août 2021]. URL : <https://www.ft.com/content/89bd676c-fc10-4a69-9b03-dc50ed3f441d> [visité le 30/08/2021])

655. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux*. COMER 50. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 14 avril 1987, p. 20-24, ici p. 22.

656. Ibid., p. 22.

657. Ibid., p. 23.

658. PANEL, *EEC – Regulation on imports of parts and components*, §5.6.

659. GROUPE DE TRAVAIL. *Questions afférentes au système de perception*. COMER 55. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 4 mai 1987, p. 27-29.

les avocats de Matsushita, Sony et Canon au Conseil en février 1987⁶⁶⁰. Il n'avait toutefois pas considéré que leur argument était rédhibitoire. À la place, il avait proposé de considérer que les pièces détachées n'étaient pas réellement dédouanées avant d'avoir été montées⁶⁶¹. L'astuce interprétative avait été approuvée par la Commission, qui n'avait pas hésité à souligner que « l'application journalière des dispositions douanières de la Communauté nécessite une interprétation ».⁶⁶²

Cependant, en 1990, les arbitres du panel du GATT en jugèrent autrement. Ils confirmèrent les préoccupations initialement soulevées par les avocats des producteurs japonais. La fiction juridique n'était pas tenable. Les dits droits de douane étaient en fait des taxes internes discriminatoires. Ce faisant, le panel tranchait entre deux modes d'interprétation distincts. D'un côté, les fonctionnaires du service antidumping avaient proposé une interprétation très expansive, presque téléologique. Les droits antidumping sur des pièces détachées étaient en lien avec des importations, donc il s'agissait bien d'un droit de douane. De l'autre, les avocats des exportateurs défendaient une lecture nettement plus littérale. Ils comprenaient les textes comme ils s'énonçaient : un droit imposé sur un marché interne est une taxe interne, et non pas un droit de douane en relation lointaine avec des importations.

4.1.6 La primauté restaurée de l'ordre diplomatique

À la fin de leur jugement, les arbitres du GATT rappelèrent la nature diplomatique du droit antidumping. Ils proposèrent aux États membres de se pencher de nouveau sur la question entre diplomates plutôt qu'entre avocats, pendant les négociations à venir de l'*Uruguay round* :

*Le Groupe spécial sait qu'un certain nombre de participants aux discussions commerciales multilatérales considèrent que l'internationalisation croissante des chaînes de production a mené à certains problèmes dans l'administration de leurs réglementations antidumping, et que ce problème sera discuté pendant les négociations. Le Groupe voudrait rappeler qu'il s'est limité à l'examen des mesures prises par la CEE dans le cadre des provisions existantes de l'Accord général invoqué par les parties intéressées.*⁶⁶³

Cette renégociation eut lieu, ce qui explique pourquoi, dans ce cas précis, ce fut la Commission qui gagna face au gouvernement japonais. Lors des négociations de l'*Uruguay round*, l'UE, représentée par la Commission, réitéra sa position, et fut soutenue par les États-Unis, qui disposait d'une législation anti-contournement similaire. Ces deux membres du GATT ne parvinrent pas à faire valider leur législation anti-contournement par les autres États, mais ils obtinrent tout de même une demi-victoire. L'acte final des négociations contient une déclaration qui constatait les divergences existantes, et espérait qu'elles puissent être ultérieurement résolues. Aucun accord n'a pu être trouvé jusqu'à aujourd'hui. Pour cette raison, l'UE considère qu'en l'absence d'un consensus sur la question, ce qui n'est pas interdit est permis.⁶⁶⁴

Ce dénouement montre la nature profondément diplomatique du droit antidumping européen. Il existe d'autres droits européens, comme celui de la concurrence, qui ne sont pas issus d'un droit international antérieur, et qui ne sont pas régulièrement renégociés dans le cadre de nouveaux accords diplomatiques. C'est pourquoi Lola AVRIL, dans sa thèse sur la judiciarisation du droit de la concurrence européen, y comprend le terme « diplomatique » uniquement dans le contexte des négociations entre les pays membres de la CEE⁶⁶⁵. Ce premier aspect diplomatique existe aussi dans l'antidumping européen, mais il se trouve doublé par la présence d'une deuxième arène diplomatique, celle du GATT, ou aujourd'hui de l'OMC, auxquelles les pratiques européennes sont indirectement subordonnées. Ces

660. *Prises de position sur le règlement n°1761/87*, p. 6.

661. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux. COMER 64*. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 20 mai 1987, p. 31-34, ici p. 32.

662. GROUPE DE TRAVAIL. *Résultat des travaux. COMER 55*. Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 4 mai 1987, p. 24-30.

663. PANEL, *EEC – Regulation on imports of parts and components*, §5.28.

664. Edwin VERMULST. « EU anti-circumvention rules. Do they beat the alternative? » In : Executive Seminar for the Global Governance Program « Anti-Dumping : Yesterday's Woes and Today's concerns » (11 mai 2015). RSCAS 2015/57. Florence : European University Institute, p. 18.

665. AVRIL, « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen », p. 115.

origines doublement diplomatiques du droit antidumping européen contraignent les « habiletés techniques »⁶⁶⁶ des fonctionnaires de la Commission. L'explication détaillée de ces contraintes fait l'objet de la deuxième section du chapitre.

4.2 Les fonctionnaires entre ambiguïtés constructives et discipline jurisprudentielle

La CJCE a certes encadré la marge de manœuvre de la Commission, mais, suite aux directives du Conseil, elle s'est limitée à des aspects procéduraux. Cette politique de non-intervention a facilité la mise en place d'une course à l'armement juridique sans fin ni fond. La technicisation résultante de l'antidumping a fait disparaître les enjeux politiques sous plusieurs couches d'interprétation juridique. Cette dépolitisation a une utilité politique. Du point de vue du Conseil, la technicisation n'est pas gênante tant qu'elle ne l'empêche pas de protéger unilatéralement les industries européennes.

4.2.1 Les origines diplomatiques des ambiguïtés constructives

La section 2.2 du chapitre 2 a montré que, pendant les travaux préparatoires du premier règlement antidumping de la CEE, les États membres n'étaient pas arrivés à s'accorder sur les futures orientations de la politique de défense commerciale commune. Ils avaient donc repris telle quelle la définition du dumping qui se trouvait dans le GATT, sans la préciser d'avantage. Or cette définition n'était pas très claire, précisément parce que l'article VI du GATT était lui-même issue d'une négociation diplomatique similaire entre les États membres du GATT :

*L'article VI ne fournit pas de détails précis sur la gestion d'un système antidumping; à la place, il énonce la définition du dumping ainsi que les paramètres de base d'une réponse acceptable. Ce manque de précision permettait aux pays parties à l'accord du GATT de le mettre en œuvre selon leurs propres ressources et systèmes législatifs, et en prenant en compte l'existence de lois antidumping nationales préexistantes.*⁶⁶⁷

Cette dynamique est bien connue par les négociateurs du GATT. Voici par exemple comment Bruce Gosper, alors ambassadeur pour l'Australie, la présenta lors d'une conférence :

*I am probably the only non-lawyer in the room. I am a career diplomat.
(Polite, quizzical titters of amusement from the room).*

*The difference between you and me is that in negotiating a text for an agreement, we diplomats pursue a common « holy grail » – a text that has « constructive ambiguity ». A constructive ambiguity lets us diplomats all walk away from the table congratulating ourselves and heading home to announce a « win » for our side.*⁶⁶⁸

Dans le cas de l'antidumping, la quête du *holy grail* par les négociateurs du GATT aboutit à l'introduction d'une série de silences et d'imprécisions dans l'article VI, puis à leur importation dans la réglementation antidumping européenne en 1968. Les fonctionnaires qui transposèrent l'article VI du GATT en droit européen firent attention à ne pas « renverser la barque »⁶⁶⁹, c'est-à-dire à ne pas remettre en cause par leurs actions les négociations conclues au niveau du GATT. Cette compétence a été identifiée et désignée comme « diplomatique » par NEUMANN dans son étude sur les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères norvégiens. Les fonctionnaires de ce ministère sont censés acter la politique de leur institution, et non la leur. Leurs inventions n'ont donc de sens qu'à partir du moment où elles servent les intérêts de leur institution et des États membres :

666. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

667. Terence STEWART. *The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1992)*. T. 1. Philadelphia : Kluwer Law International, 1993, p. 1409.

668. Date inconnue. Cité dans Peter Milthorp. « The meat in the sandwich ». In: *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Ed. by Gabrielle Marceau. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 291-299, p. 299

669. NEUMANN, « "A speech that the entire ministry may stand for" », p. 199.

*From the point of view of the bureaucrat, it is thus only when the system does not work that something new is produced, because the fact that something new is produced means precisely that the system has failed.*⁶⁷⁰

Dans le cas du service antidumping de la CEE, ce sens du mot « diplomatique » s'observe avant et après la judiciarisation de la politique. Avant la judiciarisation de l'antidumping, au début des années 1970, les pratiques du service de la Commission étaient « para-diplomatiques ». Dans cette phrase, le mot diplomatique se comprend dans son sens courant, non dans celui défini par NEUMANN. Les fonctionnaires organisaient des confrontations entre les représentants de l'industrie européenne et ceux des producteurs extra-européens. Pendant ces confrontations, ils demandaient aux producteurs de s'accorder sur les prix auxquels ils allaient vendre leurs produits. Il s'agissait là de pratiques *para*-diplomatiques, parce que les acteurs utilisaient les mêmes techniques de négociation que des diplomates attitrés, même s'ils ne l'étaient pas. Ces pratiques *para*-diplomatiques étaient aussi diplomatiques au sens de NEUMANN, parce qu'elles ne remettaient pas en cause les prescriptions de l'article VI du GATT.

Après la judiciarisation du droit antidumping, pendant les années 1980 et 1990, les pratiques *para*-diplomatiques avaient largement disparu. Elles n'étaient plus utilisées que dans les cas sensibles, comme s'en souvient cet chef d'unité à la retraite :

*J'ai travaillé sur les undertakings [NdA : accords de prix] pendant quelques années. [...] C'était très politisé, on donnait des undertakings pour faire plaisir à tel ou tel pays. Alors que ça n'était pas toujours totalement justifié (rigole). Mais ça n'était pas la Commission, c'était surtout les États membres.*⁶⁷¹

La disparition des pratiques *para*-diplomatiques ne signifia pas pour autant l'effacement des origines politiques de la réglementation antidumping européenne. Pour reprendre une formule utilisée par Jacqueline BEST dans le cadre du Fonds monétaire international (FMI), la réglementation antidumping de la CEE, « au lieu de résoudre les tensions [...] les internalisa sous forme de passages ambigus »⁶⁷². Ce phénomène fut détaillé dans la section précédente. Dans le cas de la notion d'entité économique unique tout comme dans celui de la réglementation anti-contournement, les fonctionnaires du service antidumping firent la promotion de concepts sous-déterminés qui leur laissaient une large marge d'action. Leurs pratiques judiciarisées étaient donc « diplomatiques » au sens de NEUMANN. Elles évitaient, autant que possible, de « renverser la barque »⁶⁷³.

Dans le cadre de la construction européenne, cette dynamique « diplomatique » n'a rien d'exceptionnel. La création de concepts ouverts à de multiples interprétations fait en quelque sorte partie de la culture communautaire, comme le notèrent Marc ABÉLÈS et Irène BELLIER dans un article de 1996 :

*La culture du compromis engendre un univers « bizarre » : point de volonté de puissance ici revendiquée, mais une volonté d'harmonie et de rationalité poussée jusqu'à l'extrême. L'imagination n'y a jamais eu aucune place : les pères fondateurs y voyaient la trace des passions et des excès. Ils l'associaient aux rhétoriques politiques, et aucun personnage n'agaça tant Jean Monnet que De Gaulle, incontrôlable imaginatif, capable d'envolées visionnaires en Asie ou au Québec. Est-ce à dire cependant que la culture communautaire soit incapable d'invention ? Bien au contraire, et c'est là le paradoxe : sous la rationalité proclamée, on voit s'engendrer des concepts nouveaux, purs produits du compromis, qui portent en eux les traces de la négociation.*⁶⁷⁴

De même, quelques années plus tard, Nicolas JABKO puis Maya JEGEN et Frédéric MÉRAND montrèrent que la Commission utilise souvent l'ambiguïté de manière stratégique afin de faire progresser l'intégration communautaire. Les institutions européennes tendent à produire des concepts souples, qui peuvent être compris de multiples manières en fonction de l'endroit où l'on se trouve⁶⁷⁵. Ces concepts volontairement polysémiques permettent à des coalitions « improbables »⁶⁷⁶ de rester unies malgré leurs divergences, ce qui explique pourquoi JEGEN et MÉRAND

670. Neumann, « "A speech that the entire ministry may stand for" », p. 195.

671. *Entretien n°2*.

672. Jacqueline BEST. « Ambiguity, uncertainty, and risk. Rethinking indeterminacy ». In : *International political sociology* 2.4 (2008), p. 355-374, ici p. 365.

673. NEUMANN, « "A speech that the entire ministry may stand for" », p. 199.

674. ABÉLÈS et BELLIER, « La Commission européenne », p. 449.

675. JEGEN et MÉRAND, « Constructive ambiguity », p. 182.

676. JABKO, *L'Europe par le marché*.

les qualifient d'« ambiguïtés constructives ».

Il faut noter que cet usage constructif de l'ambiguïté dépend des circonstances, et en particulier du niveau d'asymétrie des rapports de force entre les négociateurs. Ainsi, dans les contextes post-coloniaux analysés par Béatrice HIBOU, où les rapports de force entre dominés et dominants sont extrêmement asymétriques, l'ambiguïté sert soit à opprimer, soit à se protéger de l'oppression. Dans son livre *L'Afrique est-elle protectionniste ?*, cette chercheuse montre que les administrations africaines se servent de l'ambiguïté pour obscurcir leur politique commerciale et échapper aux prescriptions des bailleurs de fonds⁶⁷⁷. De même, dans *La force de l'obéissance*, où elle décortique la répression quotidienne du régime de Ben-Ali en Tunisie, elle présente les ambiguïtés des programmes économiques tunisiens comme une technique trouvée par le régime pour sauver les apparences malgré ses échecs successifs⁶⁷⁸.

Dans le contexte européen, il serait inexact d'inscrire les usages de l'ambiguïté dans des rapports d'oppression uniquement. Les ambiguïtés initiales de la réglementation antidumping confèrent aux fonctionnaires une marge de discrétion suffisamment large pour pouvoir moduler le spectre d'action de l'instrument, pour effectuer ce que MÉRAND désigne comme un « travail politique », à savoir « l'ensemble des pratiques qui visent à élargir l'espace de liberté des représentants, ou leur autonomie, face aux contraintes posées par les institutions, le droit, l'économie, l'expertise ou la diplomatie. »⁶⁷⁹ Cette préservation de l'espace de décision proprement politique donne aux ambiguïtés leur caractère constructif.

Bien sûr, dans une certaine mesure, les ambiguïtés de la réglementation antidumping ont aussi un caractère oppressif. La présence d'une marge de manœuvre pour l'administration n'élimine pas la nécessité de choisir entre différents intérêts. Elle ne fait que repousser à plus tard le moment de la décision entre les gagnants et les perdants du jeu politique. Après tout, comme le rappelle Pierre FAVRE :

*« Gouverner », c'est s'inscrire dans l'opposition de groupes potentiellement rivaux dont chacun peut, lorsque les circonstances y entraînent, vouloir anéantir les autres. De ce fait, à l'arrière plan de toute décision politique, il y a des intérêts favorisés ou combattus, il y a des positions renforcées ou affaiblies, il y a des chances données ou supprimées; il y a donc plus ou moins de liberté, plus ou moins de possibilité pour chacun d'accéder à ce dont il a besoin ou à ce qui lui convient. On ne saurait donc banaliser le politique, en faire un lieu anodin, un espace de responsabilités diluées siège d'activités routinières aux conséquences légères. Il n'y a pas de « politique ordinaire ». Toute action politique fait des victimes, et l'homme politique est celui à qui échoit la tâche de choisir les victimes.*⁶⁸⁰

L'histoire de la notion d'entité économique unique détaillée dans la section 4.1 fournit au moins deux exemples de telles victimes. Les avocats des industriels japonais s'insurgèrent contre l'introduction arbitraire d'une nouvelle notion qui donnait une toute nouvelle ampleur aux sanctions antidumping. Les représentants permanents de l'Irlande se prononcèrent contre la décision du Conseil d'alourdir les taxes sur les usines-tournevis, au motif que leur pays, pauvre à l'époque, aurait eu besoin d'emplois non-qualifiés.

En résumé, l'existence d'ambiguïtés dans la réglementation antidumping fait reposer le choix des victimes sur les fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre. Bien sûr, ces choix doivent ensuite être confirmés par le Conseil, mais il n'en reste pas moins que ce sont les fonctionnaires de la Commission qui les proposent d'abord aux États membres. Cette délégation de responsabilité explique pourquoi, de 1968 à aujourd'hui, l'essentiel des débats relatifs à l'antidumping ont tourné autour de la marge de discrétion des fonctionnaires du service antidumping.

677. Béatrice HIBOU. *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*. Paris : Éditions Karthala, 1996, p. 175.

678. HIBOU, *La force de l'obéissance*, p. 323.

679. Frédéric MÉRAND. *Un sociologue à la Commission européenne*. Paris : Presses de Science Po, 2021, p. 15.

680. Pierre FAVRE. « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? Études en l'honneur de Jean Leca ». In : *Être gouverné*. Sous la dir. de Pierre FAVRE et al. Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 257-271, ici p. 268.

4.2.2 L'enjeu central de la discrétion administrative

Dans l'expression « marge de discrétion », le terme « marge » doit être pris au premier degré : il s'agit d'imposer des *limites* institutionnellement acceptables aux « prouesses »⁶⁸¹ techniques réalisées par les fonctionnaires. D'un côté, la Commission et ses fonctionnaires ont fortement intérêt à préserver la marge de l'institution, comme le relève cet ancien chef d'unité du service antidumping :

*Évidemment, quand on est fonctionnaire, on n'aime pas avoir des règles trop précises. Ça vous enlève votre pouvoir discrétionnaire. C'est vous qui exercez le pouvoir de la Commission. Par conséquent, vous êtes contre, c'est évident.*⁶⁸²

De l'autre côté, les avocats qui défendent les exportateurs ont tout intérêt à diminuer le degré d'ambiguïté de la réglementation antidumping, afin d'empêcher les fonctionnaires de la Commission de faire preuve d'« interprétation créative »⁶⁸³. Du point de vue de la défense, la diminution de la marge d'appréciation de la Commission augmente la prédictibilité des procédures. Idéalement, une sécurité juridique parfaite permettrait de transformer les coûts juridiques en une variable comptable.⁶⁸⁴ C'est pourquoi les entreprises ont parfois intérêt à aller au procès, même si elles risquent de perdre, parce que cela leur permet de créer une « discipline jurisprudentielle » qui encadrera les décisions à venir de l'exécutif.⁶⁸⁵

J'ai pu apercevoir directement cette opposition entre les deux logiques interprétatives lors d'une conférence sur l'instrument antidumping organisé par la *Vrije Universiteit Brussel* en 2019⁶⁸⁶. L'encart ci-dessous présente la discussion à laquelle j'ai assisté. On y voit une jeune avocat, Eva Monard, ignorer l'argument « historique » avancé par le fonctionnaire pour expliquer les imprécisions du droit antidumping de l'OMC.

NOTE 7 – Droit diplomatique et interprétation formaliste : à quoi correspond une période « raisonnable » ?

Lors de la conférence, Hannes Welge, alors jeune retraité de la Commission, débattit avec une avocate, Eva Monard, de la meilleure manière d'interpréter les délais prescrits par l'accord antidumping de l'OMC. D'après Monard, il était indispensable pour la Commission de respecter strictement la période d'enquête définie dans les textes, parce que cela avait un effet considérable sur les résultats. D'après Welge, qui avait représenté l'UE à l'OMC lors de l'écriture de ces textes, Monard faisait preuve d'excès de zèle en se limitant au sens littéral du texte. Les négociateurs n'auraient fait que recommander une période raisonnable. Cette période était bien sûr adaptable en fonction des circonstances :

La question est de savoir si l'on peut étendre la période d'étude du préjudice à trois, quatre ou cinq ans, bien qu'on n'ait besoin de prouver le dumping que pendant un an. La manière dont la question a été formulée [NdA : par Eva Monard] est extrêmement dangereuse parce que :

1. *pour moi, il y a un arrière-plan historique, et*
2. *où en serait-on avec nos arguments sur la causalité si on ne suppose pas que pendant les années précédentes pour lesquelles on n'a pas de preuve de dumping, parce qu'on ne les a pas demandées, il y avait tout de même du dumping ?*

Si on ne suppose pas [l'existence d'un dumping préexistant], alors ce développement sur plusieurs années n'a aucun sens. Il ne peut pas y avoir de preuve causale si pendant toutes ces années il ne se passe rien, et qu'il n'y a du dumping que pendant l'année où on a une preuve, au moment où les parts de marché des exportateurs bondissent. Mais ce n'est pas ce qu'on trouve. On trouve qu'il existe un développement sur plusieurs années,

681. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 135.

682. *Entretien n°5.*

683. Le terme est emprunté à un article d'un avocat, où ce dernier dénonçait justement la créativité procédurale des fonctionnaires. Voir (VAN BAEL, « EEC anti-dumping enforcement », p. 120)

684. Aurelien PORTUESE et al. « The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency ». In : *European journal of law and economics* 44.1 (2017), p. 131-156.

685. VERMULST et GATTA, « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both », p. 553.

686. Hannes WELGE et Eva MONARD. « WTO session ». In : TDI Yearly 2019 (Vrije Universiteit Brussel, 11 octobre 2019).

et on a la preuve du dumping pendant une seule année.

Ça, c'est pour l'argument sur la causalité. La deuxième partie, c'est l'arrière-plan historique. Lors des négociations de l'Uruguay round, on a discuté du contenu du questionnaire sur le dumping.

Initialement, la question était plus large. Lorsque certains pays ont dit que parfois il n'y avait de preuve de dumping que pour un an ou même six mois, les États-Unis et l'UE ont répondu « Très bien, on vous enverra le questionnaire pour trois ans ». La réponse fut « Oh non ! Non, non, non, c'est trop long ! » (La pièce rigole, la voix de Welge est couverte par le bruit). [...]

Dans sa réponse à Monard, Welge différencia clairement deux modes d'argumentation. Son premier point, l'argument historique, renvoie aux négociations diplomatiques à l'intérieur de l'OMC. Son deuxième point, celui sur la causalité, est de nature plus technique. Il s'appuie sur la logique même du droit antidumping pour montrer que la compréhension des périodes d'enquête avancée par Monard est inconsistante avec le reste du texte.

Contrairement à Welge, Monard n'aborda que l'argument technique. Son angle d'attaque se comprend en vertu de sa position professionnelle. Avocate spécialisée dans la défense des producteurs extra-européens, elle cherche plutôt à limiter la marge de discrétion de la Commission. L'introduction d'une certaine souplesse diplomatique dans l'interprétation des procédures n'est pas dans l'intérêt de ses clients. Cela nuirait à la construction d'une « discipline jurisprudentielle », pour reprendre l'expression utilisée par Edwin Vermulst, un de ses collègues, à propos d'une querelle d'interprétation similaire :

il ne revient pas uniquement à l'UE de décider si les enquêtes anti-subventions peuvent effectivement remplacer la pratique actuelle de l'établissement arbitraire des marges de dumping à partir des valeurs normales de pays analogues.

Cela dépendra en partie de la vigueur avec laquelle les producteurs chinois défendront leurs intérêts dans les enquêtes à venir, ainsi que de la mesure dans laquelle le gouvernement chinois défendra ses intérêts au niveau de l'OMC, le but étant de s'assurer de la création d'une discipline jurisprudentielle concernant les droits compensateurs portant sur les subventions chinoises.^a

a. VERMULST et GATTA, « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both », p. 553.

L'enjeu procédural est similaire pour les producteurs européens qui veulent se protéger de la concurrence extérieure via des mesures antidumping. Si la Commission n'arrive pas à déterminer un lien de cause à effet entre les importations et la baisse des prix, elle peut refuser à une industrie la mise en place de mesures antidumping. L'idée derrière cette exigence est d'« éviter qu'il y ait une espèce de protection pour des industries incapables », pour reprendre les mots d'un fonctionnaire à la retraite.⁶⁸⁷ Parfois aussi, la plainte est refusée parce que l'industrie plaignante a maquillé ses chiffres. Dans ce cas, la vérification du préjudice sert à éliminer les procédures abusives, comme dans cet exemple, portant sur des pêches et des poires en conserve en 1979 :

J'ai fait un dossier qui a été renvoyé à l'expéditeur parce qu'on arrivait pas à découvrir le préjudice. C'était les pêches et les poires au sirop avec des producteurs français et italiens qui se plaignaient d'importations en provenance de Grèce et d'Espagne. Les pêches et les poires au sirop, à partir du moment où c'est mis en boîte, on les considère comme des produits industriels, ça n'est plus un produit agricole. Je me rappelle très bien que je n'étais pas arrivé à reconstituer les chiffres italiens. Tant de production que de consommation nationale que d'exportations. C'était impossible d'établir le préjudice.

En plus, quelques temps après, la Grèce et l'Espagne devenaient des États membres. Au moment même, ça n'a pas joué. Mais ça a joué parce que le dossier a pris du retard. On avait eu des précédents, notamment en matière agricole, avec des fraudes en Italie, donc on a renvoyé le dossier au plus haut niveau, à celui du vice-président de la Commission, Étienne Davignon. Il a décidé de ne pas donner suite au dossier, et de renvoyer le tout à l'agriculture. C'était eux qui maintenant devaient se débrouiller avec les chiffres. Au grand dam des producteurs français, qui étaient pétrifiés de se rendre compte qu'ils avaient été roulés dans la farine par les Italiens.⁶⁸⁸

Ces refus de la Commission peuvent être mal reçus, comme le montre le témoignage suivant. Marcel van Marion, qui travaillait comme lobbyiste pour l'entreprise néerlandaise Philips, y décrit comment la Commission a examiné

687. Entretien n°25. Ancien comptable de la direction antidumping. Bruxelles, 9 mai 2018.

688. Entretien n°45.

le dossier de Thomson, à l'époque un concurrent français de Philips. D'après lui, l'arbitraire du fonctionnaire en charge du dossier explique la stratégie industrielle de délocalisation de Thomson. L'affaire se déroula entre 1985 et 1987 :

The European Commission official responsible for accepting files with requests for safeguard measures was a bright French civil servant with civil courage. Had he been English or German, he might have been accused of anti-French prejudice. [When he studied the complaint, he] lit a big cigar of the type that Thomson's boss Alain Gomez cherished so much, and smoked for more than an hour while reading. When his cigar was as small as the hope he could offer, he concluded, almost contented, that the file did not demonstrate injury inflicted by unexpected imports and that it was not the consequence of trade concessions made to Japan in the framework of GATT, but that the injury was self-inflicted, in particular by Thomson.

*These remarks not only reduced Thomson's ambitions for safeguard measures, but also its aspiration to continue HiFi production in Europe. Not long thereafter, Thomson abandoned the idea of continued audio production in the European Community.*⁶⁸⁹

En résumé, ces deux témoignages, l'un d'un fonctionnaire, l'autre d'un lobbyiste, indiquent que la marge de discrétion de la Commission est aussi un enjeu central pour les producteurs européens. Ces derniers veulent aussi faire pencher les règles du jeu procédural en leur faveur, tout comme les avocats des producteurs extra-européens. C'est donc coincés entre ces deux groupes d'intérêts que les enquêteurs du service antidumping avancent leurs propres arguments, lesquels sont ensuite évalués par la CJCE si l'une des deux parties conteste la décision.

4.2.3 Une Cour de justice en retrait

Au niveau de l'UE, l'instance qui décide de la validité des arguments juridiques des uns et des autres s'appelle depuis 2009 la CJUE. Elle s'appelait auparavant la CJCE. Jusqu'à aujourd'hui, et depuis le milieu des années 1980, cette institution a continué à garantir une marge de manœuvre certaine à la Commission en matière d'antidumping. C'est ce que note un des chefs d'unité actuels :⁶⁹⁰

Si vous regardez les règlements qu'on a publié au début des années 70 ou au début des années 80, c'est un règlement qui fait 3 ou 4 pages, pas plus. Si vous regardez aujourd'hui un règlement, on est censé justifier chaque élément de notre décision. Donc on a vite une vingtaine de pages qu'il faut remplir simplement pour couvrir chaque aspect, pour satisfaire les demandes d'accès aux données et couvrir le raisonnement. [Certes], on avait beaucoup de discrétion avant comparé à aujourd'hui, mais on a encore cette discrétion.

C'est aussi ce que m'a fait remarquer, dans une langue plus imagée, l'avocat de Sony dans le cas de l'affaire sur les machines à écrire électroniques, lorsque je lui ai demandé comment il interprétait le comportement de la CJCE :

*La Cour, c'est comme si à la coupe du monde de football, l'arbitre était de la nationalité d'une des deux équipes. Ils défendent le système. La Cour n'est pas là pour mettre des bâtons dans les roues de la Commission. C'est une chapelle de la même église.*⁶⁹¹

La persistance de cette marge de discrétion ne fut pas toujours évidente. Avant 1979, la possibilité du contrôle judiciaire restait uniquement latente. Suite à un jugement de la CJCE détaillé dans le chapitre précédent en section 3.2.2, ce contrôle devint réalité. À ce moment, il paraissait possible que la Cour occupe un rôle de plus en plus central dans la politique commerciale de la CEE, ce qui se serait fait au détriment des États membres et de la Commission. C'est pourquoi cette dernière proposa au Conseil d'amender la réglementation antidumping de la CEE. Le but explicite était d'éviter une répétition du procès de 1979, lors duquel le Conseil avait vu une de ses décisions annulée pour vice de procédure :

Depuis l'adoption du Règlement anti-dumping (CEE) n°459/68, l'expérience a montré qu'il était nécessaire, afin que les exportateurs, les importateurs et les autorités chargées d'appliquer le règlement ne soient dans l'incertitude, de clarifier certains concepts qui y étaient contenus. Tel est l'objet de la présente proposition.

689. van Marion, *International trade policy and European industry*, p. 93.

690. Entretien avec Wolfgang Müller et deux fonctionnaires de la direction antidumping.

691. Entretien n°3.

*La Commission attire l'attention du Conseil sur le fait que cette proposition tient compte des [...] lignes directrices récemment données par la Cour de Justice, notamment dans les conclusions formulées par l'avocat général*⁶⁹²

Lors d'une deuxième révision en 1984, le même souci guidait de nouveau les amendements proposés par la Commission

L'expérience des trois dernières années suggère que ce règlement devrait être révisé en ce qui concerne certains de ses aspects techniques.

*Certaines dispositions ont besoin d'être clarifiées car l'interprétation qui en a été traditionnellement faite par la Communauté a été mise en cause par des parties intéressées. Ces dispositions concernent notamment les transactions entre parties qui paraissent être associées ou avoir conclu entre elles un arrangement de compensation, l'octroi d'ajustements tenant compte des différences dans les conditions de vente, et le choix de la période de référence pour la constatation du dumping ou de la subvention.*⁶⁹³

Ces modifications expliquent pourquoi, pendant les années 1980 et 1990, l'entrepreneuriat judiciaire des avocats ne fut que rarement couronné de succès. Ainsi, sur plus de 482 règlements et décisions prises pendant la décennie 1980-1990, 25 parvinrent devant la Cour, laquelle ne corrigea la Commission que dans cinq cas⁶⁹⁴. Comme le nota l'avocat Ivo VAN BAEL à propos d'un jugement de 1987, la CJCE se refusait à évaluer la pertinence ou la nécessité de la politique de la Commission :

*In that case the Court noticed that the Commission's decision was based on the an appraisal of complex economic situations. Hence, the Court was of the opinion that it must limit its review of such an appraisal to verifying whether the relevant procedural rules had been complied with, whether the facts on which the choice was based had been accurately stated and whether there had been a manifest error of appraisal or a misuse of power*⁶⁹⁵

La clémence de la CJCE n'empêchait toutefois pas l'ombre du judiciaire de parfois planer au-dessus des fonctionnaires de la direction antidumping, vu que la CJCE annula tout de même quelques fois les décisions que l'exécutif avait prises. Cette menace fut perçue plus fortement lorsque le tribunal de première instance vit le jour en 1989. À la différence de la Cour de justice, qui s'occupait essentiellement de problèmes de principe, le tribunal était chargé d'examiner les faits. Il existait donc la possibilité toute théorique que le tribunal s'occupe de refaire les enquêtes antidumping de la Commission. D'après un avocat travaillant pour les exportateurs, c'était ce dont le chef de la direction antidumping, Johannes-Friedrich Beseler, se méfiait :

*La terreur [de Beseler], c'était que les juges se mettent à faire des enquêtes antidumping à sa place. [...] Mais non le tribunal a été créé pour les affaires de concurrence. Parce que la Cour voulait se débarrasser des affaires qui exigeaient une analyse des faits trop intenses. Ils se sont débarrassés de ça au tribunal, en disant qu'il y aurait toujours une possibilité de pourvoi, donc s'il y avait des questions juridiques intéressantes, elles pourraient toujours leur arriver. Le tribunal est au fond comme une sorte de station d'épuration où on jette les dossiers, puis le tribunal filtre les faits, et s'il y a encore du droit intéressant qui subsiste, il remontera à la Cour. Ça a commencé avec la concurrence et puis ça a été étendu au dumping un peu pour les mêmes motifs. La Cour se voit comme une sorte de Cour suprême qui se prononce essentiellement sur des questions de droit.*⁶⁹⁶

Terreur ou non, Beseler s'efforça de retarder la prise de l'étau judiciaire sur son service, comme s'en souvient un de ses collègues :⁶⁹⁷

Beseler avait écrit un projet de lettre de Jacques Delors au président de la Cour. Pour contester la compétence du tribunal de première instance qui venait d'être créé en matière de défense commerciale. Au motif que la jurisprudence de la Cour n'était pas suffisamment développée. Je me vois encore affirmer à Beseler que ça ne passera jamais. C'est passé. On a repoussé de quelques années la compétence du tribunal de première instance. Ça, c'était Beseler.

Un jour, j'étais au Charlemagne, qui était à l'époque le bâtiment du Conseil. J'étais au bar en attendant une

692. COMMISSION. *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1979/309.1. 7 juin 1979, p. 6.

693. COMMISSION. *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 27 avril 1984, p. 6.

694. Voir l'annexe B.2 pour la méthode de calcul

695. Van Bael, « EEC anti-dumping enforcement », p. 22.

696. *Entretien n°3*.

697. *Entretien n°2*.

réunion du Conseil. Le représentant des Pays-Bas était en colère :

« C'est inadmissible ! Vous ne pouvez pas faire ça aux États membres ! »

Je lui ai répondu : « Vous voyez avec mon directeur, parce que moi... ». Beseler, il avait sa lettre.

D'après le premier intéressé, à savoir Beseler, le problème n'était pas tant la possibilité pour le tribunal de refaire les enquêtes antidumping de son service que la question même du contrôle juridique. Au début des années 1970, lorsque Beseler avait commencé à se saisir du tout nouveau règlement antidumping, il sortait de quatre ans de négociations entre les États membres de la CEE à Bruxelles et ceux du GATT à Genève. Il avait d'abord mis à profit ses talents de diplomate lors de ses premiers essais de mise en œuvre du règlement, puis avait adopté les pratiques comptables demandées par les Américains et déjà connues par le personnel britannique qui venait d'intégrer son service. Ces changements procéduraux ne lui avaient pas vraiment posé de problème, mais la judiciarisation croissante de son instrument l'inquiétait. Il voyait disparaître progressivement les possibilités de négociation paradiplomatiques que l'outil offrait à ses débuts :

J'étais contre l'inclusion de l'antidumping dans les compétences du tribunal de première instance. Parce que ça n'existe dans aucun autre pays. On se défendait contre les Japonais, les Coréens, les Roumains ou l'Afrique du Sud, et vous pensez que lorsqu'ils restreignent nos importations, ils font un contrôle en première instance de la validité de leurs mesures ? Qu'ils font ça en Chine ou en Bulgarie ? Vous y croyez ? Moi, on me met des bâtons dans les roues, du matin au soir, avec ces 450 avocats à Bruxelles, deux instances, à chaque fois les procès durent cinq ans. Mais en Chine, qu'est-ce qu'il y a comme contrôle juridique ? Rien ! En Europe de l'Est ou en Russie ? Rien ! Les avocats et toute cette mafia juridique, ils étaient favorables au tribunal de première instance. La Cour de justice, la Cour entière, ils ne comprenaient pas l'antidumping. L'antidumping, il faut calculer, et les juristes, ça ne calcule pas. Non, ça, je ne voulais pas. J'ai réussi à retarder cette histoire pendant deux ans, mais finalement, il y a eu une décision politique au Conseil.⁶⁹⁸

Finalement, l'addition de l'antidumping aux compétences du Tribunal ne changea pas fondamentalement la dynamique des rapports entre la CJCE et la Commission. Il y eut un nouveau pic dans les procès antidumping portés devant la Cour, que l'on peut observer dans le graphique 8 de la page suivante. Ce pic correspondait au test par les avocats des nouvelles limites du pouvoir judiciaire :

Le jour, où le Tribunal a été créé, pour augmenter le contrôle du juge sur les appréciations de fait, alors évidemment il y a des avocats qui ont saisi l'opportunité :

« Maintenant, nous avons notre chance. Avant, il fallait essayer de convaincre le fonctionnaire, mais souvent la plainte était déjà partie dans une autre direction. Mais maintenant, nous pouvons avoir un mot à dire. »⁶⁹⁹

En même temps, comme le montre le graphique 8 ci-dessous, le taux d'annulation des décisions antidumping prises par le Conseil ne monta pas en flèche pendant les années 1990. La CJCE continuait à obéir à sa doctrine de non-intervention. C'est pourquoi l'évolution du droit antidumping se lit plutôt comme un processus de professionnalisation progressif, d'encadrement de pratiques déjà existantes. C'est ce que remarque cet avocat qui travaille essentiellement pour les exportateurs :

It has been evolution, not revolution. All the changes have been incremental, over time. For example, when we had hearings in the past where some people in the Commission were sleeping. They were telling us:

« It's a hearing, we hear. We listen. Go ahead and talk. »

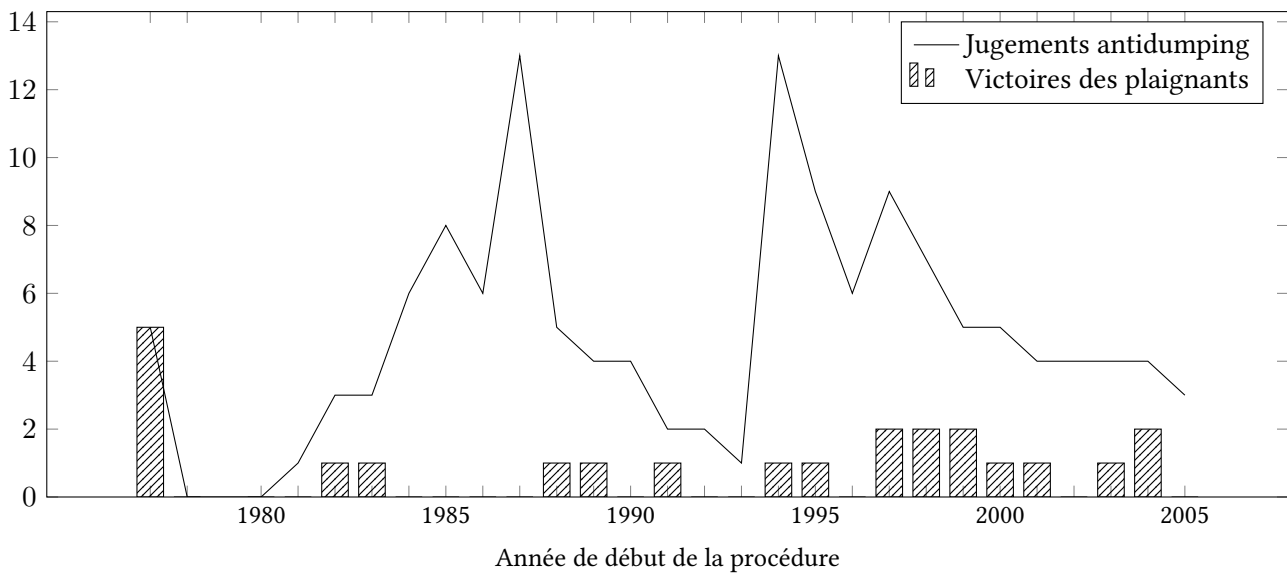
So we talked, and they sit there. Sometimes they did not even take notes, they were just sleeping. That has changed. Now they take notes and they don't sleep anymore during the hearing. That's progress right? It does not only depend on the person. The rules changed and became more serious. Under M. Depypere in particular [NdA: Fin des années 2000], they tried to make things more professional.⁷⁰⁰

698. Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.

699. Entretien n°5.

700. Entretien n°41.

GRAPHIQUE 8 – Jugements antidumping par an entre 1978 et 2005



Source : base de données décrite en annexe B.

Cette large marge de discrétion garantie à la Commission par la CJCE a paradoxalement renforcé la course à l'armement entre les fonctionnaires de la Commission et leurs adversaires procéduraux. Puisque les procès ne sont que rarement gagnés sur des questions de substance, ils en viennent à être jugés sur des questions secondaires, tout à fait déconnectées des enjeux politiques initiaux.

4.2.4 Une dépolitisation encouragée par la neutralité de la Cour

Il est impossible d'enlever leur caractère politique et conflictuel aux décisions de défense commerciale. Celles-ci, par définition, créent des gagnants et des perdants à l'international. Les sanctions de l'UE contre les entreprises chinoises ne peuvent que désavantager ces dernières. Il est donc normal que la Chine proteste régulièrement contre les mesures antidumping européennes.⁷⁰¹

En janvier 2019 par exemple, l'UE décida d'imposer des droits antidumping sur les vélos électriques chinois.⁷⁰² Ces droits faisaient suite à une plainte déposée par l'*European bicycle manufacturers association* (EBMA) à la fin 2017. D'après l'EBMA, la concurrence des producteurs chinois était déloyale, parce que ceux-ci étaient généreusement arrosés par les subventions de l'État chinois. Ces subventions leur permet de vendre à perte leurs produits à l'étranger.⁷⁰³ La Commission donna raison aux lobbyistes d'EBMA. Lorsqu'il apprit la nouvelle, le porte-parole du ministère chinois du commerce (MOFCOM) dénonça la position de la Commission :

*L'existence de soit-disant « subventions gouvernementales » avancée par les entreprises européennes trahit une incompréhension des politiques chinoises et une distorsion des règles de l'OMC, n'a aucune base factuelle, et ne peut se justifier.*⁷⁰⁴

Dans le cadre du droit de l'OMC, le point de vue chinois se défend. Ce droit contient des provisions spécifiquement conçues pour lutter contre les subventions. Or l'UE utilisa des mesures antidumping à la place de mesures anti-

701. « China files WTO dispute case over surrogate country approach ». In : *Global Times* (12 décembre 2016). URL : <https://www.globaltimes.cn/content/1023258.shtml> (visité le 01/03/2021).

702. COMMISSION. « Règlement 2019/73 ». In : *Journal officiel* C 2019/48 (17 janvier 2019), p. 108-140.

703. Mark SUTTON. « EBMA files anti-dumping complaint against Chinese e-Bikes, warns of "annihilation" of EU makers ». In : *Cycling Industry News* (2 octobre 2017). URL : <https://cyclingindustry.news/emba-files-anti-dumping-complaint-against-chinese-e-bikes-warns-of-annihilation-of-eu-makers/> (visité le 12/01/2021).

704. Feng GAO. *Regular Press Conference of the Ministry of Commerce*. Sous la dir. de MOFCOM. 28 décembre 2017. URL : <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201801/20180102699088.shtml> (visité le 03/04/2021), Traduction de l'auteur.

subventions. Le gouvernement chinois pouvait donc soutenir que la Commission surinterprétait les règles de l'OMC. En même temps, le droit de l'OMC n'interdit pas expressément d'utiliser des mesures antidumping à la place de mesures anti-subsidies.⁷⁰⁵ La Commission considérait donc dans son droit lorsqu'elle essaya de sauvegarder les emplois et le savoir-faire européens de l'industrie du vélo.⁷⁰⁶

Ces questions à cheval entre la diplomatie et le droit international ne sont explicitement pas prises en compte par la CJCE. Les décisions de cette dernière tendent plutôt à préserver la marge de discrétion de l'UE sur la scène internationale. La CJCE ignore en particulier les protestations chinoises contre la réglementation antidumping européenne, parce qu'elle présuppose que les provisions antidumping et anti-subsidies de l'UE sont toujours conformes au droit international⁷⁰⁷. C'est pourquoi les débats entre avocats et fonctionnaires qui ont lieu à l'intérieur de l'UE portent essentiellement sur des questions de procédure :

Le juge n'aime pas beaucoup se prononcer sur des questions de principe. C'est des affaires pour le législateur. La Cour a développé une théorie qui consiste à dire :

« C'est des questions complexes d'appréciation économique. Nous, comme juges, nous ne devons intervenir que lorsqu'il y a un abus, un excès de pouvoir, ou une méconnaissance patente des éléments de fond. »

Alors avant d'en arriver là... Quand un avocat plaide à la Cour, c'est souvent pour dire :

« Regardez un peu la procédure de la Commission, elle n'a pas respecté les droits de la défense. »

Ou alors :

« Ils disent que le prix était untel, mais c'est une erreur grossière, parce que regardez ici, il n'est pas possible d'aboutir à cette conclusion. »

*C'est comme ça qu'ils plaident leurs affaires.*⁷⁰⁸

La transformation des questions « de principe » en questions procédurales se retrouve souvent dans mes matériaux empiriques. Ainsi, dans l'affaire des machines à écrire électroniques en 1985 qui a été détaillée en section 4.1, la CJCE ne s'intéressa pas aux différences de fonctionnement entre les économies européenne et japonaise, même si ce problème était au cœur de la notion d'entité économique unique⁷⁰⁹. Vu qu'elle visait les liens juridiques entre les conglomérats japonais et leurs filiales, la notion traduisait un jugement négatif sur le degré de concentration de l'économie japonaise. Elle impliquait une forme de supériorité du modèle européen par rapport à celui d'en face, jugé moins concurrentiel.

De même, dans le témoignage suivant, la question de fond concernait l'organisation de l'industrie agricole européenne. L'affaire, qui date de 1991, portait sur des importations d'urée. Ce matériau, qui est un des composants principaux de l'urine, peut aussi être fabriqué industriellement à partir d'ammoniac. Il est très utilisé en agriculture comme engrais. En France, l'industrie a surtout pris son essor avec l'industrialisation de l'agriculture après la seconde guerre mondiale.⁷¹⁰ Cependant, dans le compte-rendu du procès que nous en donne l'avocat ci-dessous, ces questions ne jouent aucun rôle. Ce qui compte est l'existence d'un vice de procédure. La Commission n'a pas utilisé d'accusé de réception :

On échangeait avec la Commission par fax. À un certain moment, on constate que la Commission ne répond pas à un argument qu'on avait fait. On conteste ça devant la Cour, et là, la Commission nous répond « Si, on vous a répondu, on vous a envoyé une lettre. »

Sauf qu'on n'a jamais reçu cette lettre. On s'est demandé s'ils avaient fabriqué cette lettre, mais non ils nous montraient une lettre officielle avec un numéro etc... À l'époque, à Bruxelles, il y avait un pourcentage important

705. VERMULST et GATTA, « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both », p. 553.

706. BIKE EUROPE. *All you need to know on the EU's anti-dumping measures for e-bikes imported from China*. White Paper. 16 février 2019. URL : <https://form.bike-eu.com/all-you-need-know-eu%E2%80%99s-anti-dumping-measures-e-bikes-imported-china> (visité le 20/05/2020), Ch. I.

707. CJCE, « Arrêt de la Cour du 7 mai 1991. Nakajima All Precision Co. Ltd contre Conseil des Communautés européennes. Dumping – Droit définitif – Importations d'imprimantes matricielles à impact originaires du Japon. Affaire C-69/89 ». Voir aussi la position de la CJCE dans le cas de la réglementation anti-contournement, qui a été détaillée ci-dessus dans la section 4.1.5.

708. *Entretien n°5*.

709. Voir en particulier la section 4.1.4.

710. G BARAST. « L'industrie des engrais et la crise mondiale ». In : *Économie rurale* 139.1 (1980), p. 39-41.

du courrier qui disparaissait, peut-être que les facteurs les jetaient à la poubelle...

J'avais lu dans les mémoires de Jean Monnet un texte où Monnet expliquait à René Pleven que, quand on envoie une lettre, il faut veiller non seulement à ce qu'elle soit envoyée, mais aussi à ce qu'elle soit reçue. Pleven était le secrétaire de Monnet. Il est devenu ministre de la justice sous de Gaulle. Jean Monnet venait du commerce du cognac. C'était un homme très concret. Dans ses mémoires, Jean Monnet disait que des grands hommes qui ne prêtent pas attention à ces détails s'étonnent parfois qu'ils n'arrivent à rien, mais justement, ce sont des détails importants.

Donc, dans le train qui nous amenait au Luxembourg, j'ai dit à mon associé que ce serait bien s'il pouvait citer ce passage dans sa plaidoirie. La plaidoirie serait en anglais, mais il citerait Monnet en français. Je ne trouvais plus la page du livre. Mais mon associé, il prend le bouquin, il l'ouvre, et il tombe au bon endroit. Quand mon associé a lu cet extrait des mémoires de Jean Monnet pendant sa plaidoirie, on voyait tous les juges qui le regardaient comme si c'était la parole de Moïse.

On a gagné le procès, notamment sur ce point là. La Cour a dit qu'on ne pouvait pas invoquer une lettre qu'on aurait envoyé sans recevoir d'accusé de réception. Voilà, les droits de la défense avaient été violés.⁷¹¹

L'argumentation peut aussi être nettement plus complexe, comme dans l'extrait 8 ci-dessous. Cet extrait présente un exemple d'un raisonnement très fortement procéduralisé. Il est aussi plus récent, puisqu'il date de 2011. L'argument de fond concernait *a priori* une question politique, à savoir le traitement de la Chine comme « économie de non-marché ». À travers ce concept, l'UE définit la Chine comme une économie où l'État joue un rôle disproportionné.⁷¹² Le plus souvent, les économies désignées comme étant de « non-marché » sont d'anciens pays communistes, tels que le Vietnam ou la Chine. L'idée sous-jacente est que ces pays sont « en transition » vers l'aboutissement logique d'un développement économique normal, à savoir une économie de marché comme les États-Unis ou l'UE.⁷¹³

Vu ces enjeux d'économie politique internationale, on aurait pu penser que la question du bon niveau d'intervention étatique allait jouer un rôle central dans la détermination de la CJCE. Cependant, l'argument fut gagné sur base de considérations tout à fait différentes. La CJCE s'est désengagée des considérations politico-économiques pour se concentrer sur les ressources humaines dont disposait la Commission lors de ses enquêtes antidumping. Cet extrait permet donc de comprendre comment la politique de non-intervention de la CJCE contribue à la dépolitisation de l'antidumping. En refusant de se prononcer sur les questions de fond, la CJCE force les participants à régler des conflits politiques via des arguments qui se veulent dépolitisés.

NOTE 8 – Du modèle économique de la Chine à « une certaine compréhension des arguments »

Avocat : Pour l'antidumping, je vais vous donner un exemple. Il y a quelques années, il existait une provision qui disait que les exportateurs qui venaient d'une économie de non-marché, lorsqu'ils étaient sous investigation par la Commission, ils pouvaient déclarer que leurs entreprises opéraient de facto selon les règles d'une économie de marché, et ce même s'ils opéraient réellement dans une économie de non-marché.

Moi : Oui, il s'agit de la notion de market economy treatment (MET).

- *Exactement, MET. La règle stipulait que la Commission devait décider dans les trois mois après le début de l'enquête si la compagnie était éligible ou non au MET, si jamais la compagnie le demandait. Pourquoi trois mois ? La loi spécifiait trois mois afin de favoriser la transparence de la décision et le respect des droits de la défense pendant le processus de décision. Il faut que l'entreprise sache qu'elle est son statut pour le reste de l'enquête. [...] Au fur et à mesure des enquêtes, la Commission finit par opiner qu'elle ne pouvait pas décider du statut MET avant d'avoir examiné toutes les pièces du dossier, et que les trois mois du règlement n'étaient pas suffisants pour qu'ils puissent examiner tous les livres de compte.*
- *Ils ont aussi un volume de données à traiter énorme, donc...*

711. Entretien avec Jean-François Bellis.

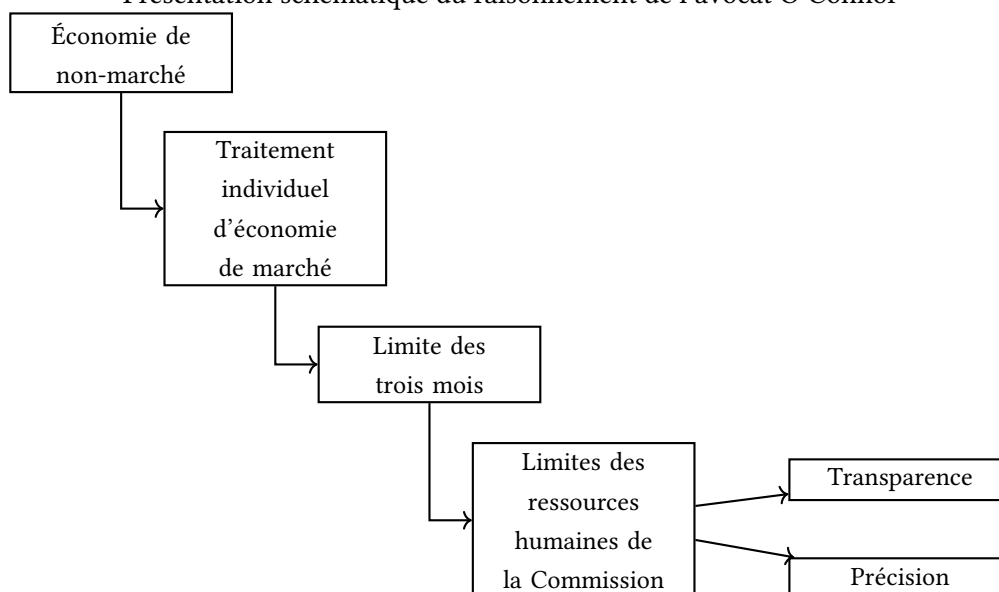
712. PUCCIO et SIBONA, *Calculation of dumping margins*.

713. TOOHEY et CROWE, « The illusory reference of the transitional state and non-market economy status ».

- *Oui, précisément. Donc la Commission opina qu'au lieu de trois mois, ce serait sept ou neuf mois, au moment où elle publie les éventuelles mesures provisionnelles, voire parfois à la fin, lorsqu'elle décide des mesures définitives. [...] Plusieurs compagnies décidèrent d'attaquer la Commission en justice, parce que le règlement dit trois mois. Mais la Commission répliqua : quel est le but exact de ce compte à rebours ? Certes, il y a marqué trois mois, noir sur blanc. Il y a aussi marqué que le but du délai, c'est la transparence et les droits de la défense. Mais il y a un autre critère qui doit être pris en compte, à savoir la qualité de l'enquête. La Commission doit s'assurer que les résultats de l'enquête sont aussi précis et détaillés que possible. Ça veut dire qu'il faut ignorer la limite des trois mois.*

La Commission gagna à la Cour. Voilà un exemple où on pourrait avoir l'impression que son comportement est tout à fait illégal. Après tout, c'est marqué noir sur blanc : trois mois. Mais dans quelle mesure est-ce qu'on peut contester le raisonnement de la Commission ? Le savoir requiert une certaine compréhension des arguments qui peuvent être avancés.

Présentation schématique du raisonnement de l'avocat O'Connor



Dans l'exemple donné par l'avocat, ^a la question de fond est le statut de la Chine du point de vue de l'UE : s'agit-il d'une économie de marché similaire à celle européenne ou les différences sont-elles suffisamment importantes pour qu'elle soit considérée comme une « économie de non-marché ». Cette question avait été tranchée par le Parlement et le Conseil en amont. La Commission ne s'occupe pas directement d'y répondre, mais elle applique la procédure correspondante.

Afin d'adapter cette procédure générale aux développements de l'économie chinoise pendant les années 1990, le service antidumping avait développé l'idée de traitement individuel ^b. En effet, même si l'économie chinoise dans son ensemble ne pouvait pas s'assimiler à l'économie de marché européenne, certains secteurs étaient en pleine libéralisation. Dans ces cas de figure, le traitement individuel constituait une dérogation au traitement d'économie de non-marché.

Enfin, dans le cadre de cette sous-procédure, les entreprises chinoises ont accès à certains droits, comme par exemple celui d'être averties relativement rapidement, en trois mois, de l'acceptation de leur demande d'accès au traitement individuel. Seulement, cette limite de trois mois est courte dans le cas d'enquêtes touchant des dizaines d'entreprises en même temps.

Ce processus explique pourquoi la question du modèle d'économie de marché de la Chine finit par être vue uniquement sous l'angle des ressources humaines disponibles dans le service antidumping de la Commission, et des priorités internes de ce service : transparence ou précision.

Le jugement de la Cour reste politique, au sens où « il y a des positions renforcées ou affaiblies » ^c. Ici, la Commission gagna en marge de manœuvre pour estimer le temps nécessaire à une enquête. Normalement, cela lui permet à présent de ne pas commettre des erreurs de procédure par précipitation, donc renforce la solidité de ses résultats d'enquête.

En même temps, cet effet politique du jugement n'est pas évident à première vue. Pour le comprendre, il faut disposer d'une « certaine compréhension des arguments qui peuvent être avancés ». Une telle « compétence situationnelle »^{d e} est propre à la sphère du lobbying européen.

a. Entretien avec Bernard O'Connor.

b. FRANCIS SNYDER. *The EU, the WTO and China. Legal pluralism and international trade regulation*. Londres : Bloomsbury Publishing, 2010, 265-284.

c. FAVRE, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », p. 268.

d. LAURENS, *Les Courtiers du capitalisme*, p. 408.

e. LAURENS donne un exemple proche de celui analysé dans la section 4.1.5 du présent chapitre. Voir *ibid.*, p. 323

Il faut noter que ce processus de dépolitisation par la CJCE n'a rien de théoriquement nécessaire. Il n'est pas dans la nature du droit d'être forcément dépolitisé. Dans d'autres contextes, la judiciarisation des conflits peut au contraire aboutir à une plus grande politisation des tribunaux. Ainsi, dans son étude sur le rôle du Conseil constitutionnel français, Claire DE GALEMBERT note que, pendant les débats sur le port de la *burqa* :

*L'interprétation du droit constitutionnel n'est plus seulement l'enjeu de magistrères concurrents entre professionnels du droit et du politique : elle devient l'enjeu d'une lutte politicienne, les considérations concernant le respect de l'État de droit tenant une place très secondaire en comparaison de l'enrôlement des arguments constitutionnels au profit de gains politiques*⁷¹⁴

Cela dit, dans le cas étudié par DE GALEMBERT, la politisation s'est effectuée par l'intervention d'une série de non-professionnels du droit et de la politique. Un tel phénomène est rare dans l'antidumping. Quelques manifestations pour demander des mesures antidumping ont parfois lieu à Bruxelles⁷¹⁵, mais elles restent très peu fréquentes au regard du nombre de mesures prises. De plus, leur couverture médiatique est nettement moindre que celle de la loi sur la *burqa*.

Dans le cas de l'antidumping, suite à l'impulsion de la CJCE, la norme est plutôt l'escamotage des questions politiques dans des « arènes techniques »⁷¹⁶. Le coût d'apprentissage élevé des techniques propres à ces lieux interstitiels explique pourquoi ils sont réservés aux spécialistes de la « démocratie de *stakeholders* »⁷¹⁷.

Avant de conclure cette section, notons que l'escamotage dans des arènes techniques n'a pas totalement mis fin à la conflictualité politique. Cette dernière y resurgit sous une forme édulcorée, à travers les combats personnels des représentants d'intérêts entre eux et avec les fonctionnaires.

4.2.5 La para-politique des arènes d'habiletés techniques

Les procédures antidumping ne se résument pas à la gestion dépassionnée d'intérêts, de règles, et de techniques comptables et juridiques. Il arrive que les professionnels de l'antidumping s'engagent personnellement pour défendre les intérêts qu'ils représentent. Dès lors, ils entrent dans des rapports conflictuels à un niveau individuel. Cette individualisation occasionnelle des conflits renforce leur dépolitisation. Elle atténue l'importance des enjeux politiques des procédures. Ces derniers s'estompent pour laisser la place à des concours d'habileté entre les acteurs.

La mention par mes enquêtés de leurs relations agonistiques avec leurs adversaires procéduraux m'a initialement surpris. Elle semblait aller à l'encontre de l'impératif de neutralité, de dépersonnalisation de la procédure, qui fut identifié par ROBERT ainsi que GEORGAKAKIS et DE LASSALLE dans le cadre du fonctionnariat européen⁷¹⁸. Pour ces deux auteurs, la Commission s'appuie sur une image du bureaucrate rationnel proche de l'idéal-type wébérien pour légitimer son action :

714. Claire DE GALEMBERT. « Forcer le droit à parler contre la burqa. Une *judicial politics* à la française ? » In : *Revue française de science politique* 64.4 (2014), p. 647-668, ici p. 660.

715. Eszter ZALAN. « Thousands protest Chinese steel dumping, urge EU to act ». In : *EU Observer* (15 février 2016). URL : <https://euobserver.com/eu-china/132268> (visité le 05/12/2021).

716. LAURENS, *Les Courtiers du capitalisme*, p. 307.

717. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ».

718. ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique » ; GEORGAKAKIS et DE LASSALLE, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », p. 40.

*La légitimité est, dans ce type de société, fondée sur le droit : on n'obéit à un dirigeant que si et dans la mesure où il a été investi et où il a agi conformément au droit, ce qui implique que, en dernière instance, on n'obéit en réalité qu'au droit lui-même. L'arbitraire est ainsi évité par une dépersonnalisation, une abstraction et une rationalisation des relations de pouvoir.*⁷¹⁹

Cependant, pendant les entretiens que j'ai réalisés, j'ai remarqué de nombreux « moments d'évaluation d'autrui, voire de soi-même »⁷²⁰. Ces appréciations personnelles étaient les bienvenues parce qu'elles pimentaient les entretiens. Elles créaient un décalage notable par rapport aux points techniques que je m'efforçais d'aborder, soit parce que je n'avais pas réussi à les comprendre simplement en lisant la littérature spécialisée, soit parce que je cherchais à savoir quels avaient été leurs effets dans un cas précis. Les enquêtés prenaient parfois un papier et un crayon pour me montrer par l'exemple comment le calcul devait s'effectuer. Puis, en plein milieu de leurs explications arides, ils lançaient des jugements beaucoup moins nuancés.

Le plus souvent, les évaluations de mes enquêtés suivait le sens des intérêts politiques qu'ils représentaient. Ainsi, un avocat d'exportateurs accusa un comptable de la Commission d'être un « beau petit salopard très habile pour trafiquer, pour manipuler les chiffres et pour trouver du dumping »,⁷²¹ tandis que ce dernier lui reprocha de « ne pas être honnête »⁷²². Le même avocat se moqua régulièrement de l'enquêteur qui inventa la notion d'entité économique unique⁷²³. Inversement, ce dernier recommanda aux exportateurs japonais et à leurs avocats d'« aller se faire hara-kiri »⁷²⁴. Enfin, pendant un entretien avec un lobbyiste de l'industrie européenne, lorsque j'ai mentionné l'existence, de l'autre côté de la rue, d'un cabinet d'avocats dont les membres étaient de nationalité européenne mais travaillaient pour des concurrents extra-européens, le lobbyiste m'a répondu « il y a toujours des traîtres ».⁷²⁵

Ces évaluations traduisent des normes comportementales qui sont tout à fait distinctes des règles juridiques et comptables sur lequel ce chapitre s'est pour l'instant penché. Pour éclairer leur rôle dans la construction de la défense commerciale européenne, je propose de les comparer avec celles observées par Nicolas DODIER dans une usine sidérurgique. Dans son analyse des interactions entre ouvriers, DODIER remarque qu'ils jouent régulièrement avec les limites de leurs machines-outils. Ils s'appuient sur leur connaissance de leurs propres limites corporelles pour savoir quels caches et protections ils peuvent se permettre d'ôter. DODIER signale que leurs comportements peuvent être simplement ludiques⁷²⁶, mais qu'ils s'ancrent souvent dans un but de maximisation de la productivité. La capacité à maîtriser les limites de son corps et des machines constitue par exemple un facteur discriminant pour transformer un contrat temporaire en contrat permanent⁷²⁷. En effet, des ouvriers techniquement peu habiles sont lents. Ils ralentissent donc le travail des autres, et la rentabilité de l'entreprise.

Sur base de ces observations, DODIER conclut que les ouvriers de la sidérurgie doivent se conformer à deux registres de prescriptions, l'un formel, et l'autre plus informel. D'un côté, il existe un mode d'emploi qu'il faut scrupuleusement respecter pour des raisons de sécurité. De l'autre, leur action, pour être efficace, doit nécessairement détourner voire ignorer ces règles de temps à autres :

Une prouesse se construit en effet contre les règles existantes : « utiliser telle procédure », « ne pas intervenir sur une machine en marche », « ne pas accéder aux parties mobiles de la machine », etc... Elle possède une dimension subversive par rapport aux législateurs de l'activité technique. [...] L'individu qui s'aligne sur les règles de droit montre dans l'arène des habiletés qu'il n'a pas assez de capacités pour faire face par lui-mêmes aux incertitudes des ensembles techniques. Misérable dans l'arène des habiletés, il est jugé correct du point de vue des arènes

719. Barbara DELCOURT. « Usages du droit international dans le processus de légitimation de la politique extérieure européenne ». In : *Droit et société* 49.3 (2001), p. 769-794, ici p. 777.

720. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 116.

721. *Entretien n°3*.

722. *Entretien n°25*.

723. *Entretien n°13*.

724. *Entretien avec Christopher Norall*.

725. *Entretien n°18*.

726. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 122.

727. *Ibid.*, p. 121.

*juridiques.*⁷²⁸

Cette dynamique⁷²⁹ se retrouve dans l'antidumping. Pour réussir une enquête antidumping, il ne suffit pas toujours de connaître la loi et de savoir calculer des marges de profit. Pendant les années 1980 et 1990 tout du moins⁷³⁰, les enquêteurs ou les avocats durent aussi adopter une position « subversive par rapport aux législateurs de l'activité technique ». Il exista une tension entre la tendance à l'excès de zèle et l'impératif de probité règlementaire :

Le problème, c'est que dans les entreprises, il y a là des ingénieurs qui veulent défendre leur produit avant tout. Il y a aussi le marketing. Eux, tout ce qui empêche leurs idées de développement économique, ils prennent ça personnellement. Ils considèrent qu'un droit anti-dumping, c'est une défaite pour eux. C'est pour ça qu'il y a tellement d'animosité. Mais si tout ça peut se comprendre, il faut aussi qu'ils respectent certaines limites.

*C'est la même chose pour les enquêteurs. Normalement, les enquêteurs évitent de dépasser les limites, mais il y en a d'autres qui sont complètement... Comment je puis dire ? Pour avoir du succès, ils sont très brutaux. Dans ces cas, les exportateurs se sentaient trompés. Tout d'un coup les enquêteurs avaient augmenté la marge de profit de 5% à 12% afin d'avoir une mesure antidumping, sinon il n'y en aurait pas eu. Je n'aime pas ça. Franchement, je trouve que ça n'est pas correct. Il ne faut pas voir ça comme un succès. On doit faire un travail correct et précis.*⁷³¹

Dans le témoignage de cet enquêteur, il n'est pas négatif en soi d'être habile, mais il faut éviter d'être brutal. Ce type d'appréciation se retrouve dans le jugement d'un ancien chef d'unité sur son collègue :

*[X] était très dur aussi. Il pouvait être terrible pendant les enquêtes, mais il n'était pas vraiment brutal. Il torturait [les producteurs] sur les chiffres, il les acculait, mais il n'avait pas ce côté violent ou méprisant que pouvait avoir [Y].*⁷³²

Elle se retrouve aussi dans le constat suivant dressé par un autre chef d'unité :

*Dans l'anti-dumping, vous travaillez sous la pression d'intérêts énormes. D'un côté il y a les industries domestiques, et de l'autre les exportateurs. Vous ne pouvez pas faire de bêtise, vous devez être extrêmement prudent, tout vérifier. Et les gens sont très motivés. C'est des enquêteurs, ils sont parfois même agressifs. Il y a une caricature que j'ai, où on voit un type qui verse de l'huile chaude du haut d'une forteresse, et il dit « ça fait quand même du bien de faire ça »⁷³³. Ça, c'était affiché dans l'entrée des bureaux du service anti-dumping.*⁷³⁴

728. Ibid., p. 135.

729. La situation décrite par DODIER s'apparente à celle décrite dans ce chapitre, avec une précision près. Dans l'antidumping, il n'existe pas d'opposition franche entre le juridique et la technique, puisque la technique est elle-même juridique. Cette porosité de la frontière technique/juridique complique la comparaison entre les arènes de la défense commerciale et celles de DODIER. La difficulté peut toutefois être surmontée en mobilisant la distinction entre les deux rôles du droit que j'ai identifiée dans le chapitre 1. Si l'on considère que le droit est tantôt une épée de Damoclès contraignante, tantôt un cache-misère manipulé, la citation de DODIER se réécrit ainsi :

*L'individu qui s'aligne sur les règles de droit, **au sens prescriptif**, montre dans l'arène des habiletés, **au sens du droit instrumentalisé**, qu'il n'a pas assez de capacités pour faire face par lui-même aux incertitudes des ensembles techniques.*

730. Je n'ai pas effectué de stage dans le service actuel, et mes enquêtés sont principalement des retraités qui travaillèrent dans l'antidumping pendant les années 1970, 1980 et 1990.

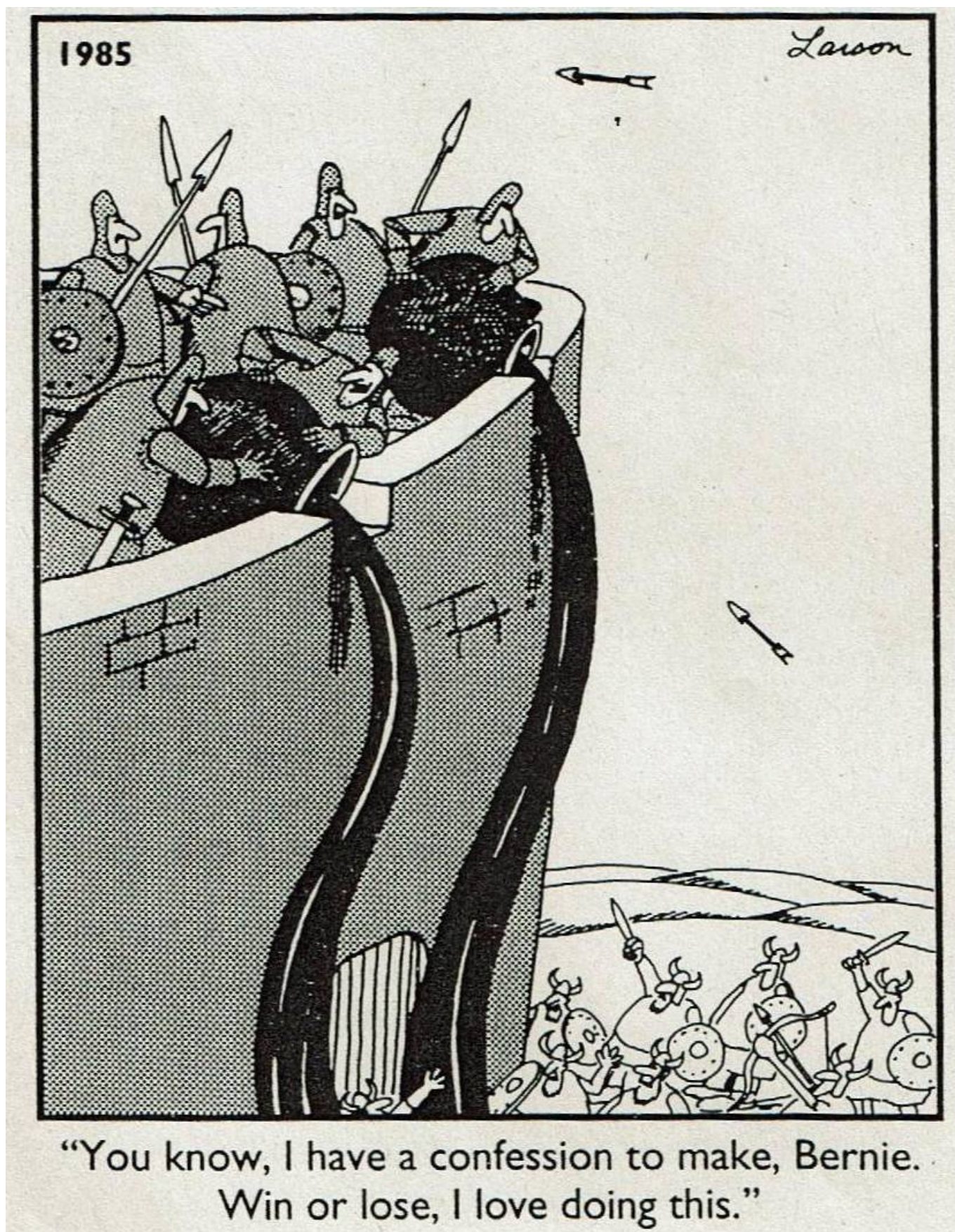
731. Entretien n°25.

732. Entretien n°2.

733. Gary LARSON. *Win Or Lose I Love Doing This War*. Carte postale. The Far Side Series. Kansas City : Andrews, MacMeel & Parker, 1985.

734. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.

GRAPHIQUE 9 – Caricature affichée dans l'entrée du service pendant les années 1980



Cette caricature renvoie au caractère agonistique des enquêtes antidumping. Elle assimile les enquêteurs à des soldats chargés de défendre les frontières de l'UE. Elle insiste sur le goût du combat développé par ces soldats. Elle souligne la transformation des conflits politiques en combats individuels.

La mention de ces normes comportementales permet de comprendre le rôle des « prouesses »⁷³⁵ et des « jugements »⁷³⁶ individuels dans la construction de la défense commerciale. Confrontés à un instrument ambigu, qui n'offrait pas systématiquement de réponse évidente pour chaque nouveau cas, les fonctionnaires « entrepreneurs »⁷³⁷ des années 1980 prirent sur eux de l'adapter au fur et à mesure. À ce moment, les équipes de la DG Commerce n'engageaient pas uniquement la responsabilité juridique de leur institution. Elles engageaient aussi leur savoir-faire personnel face à leurs collègues, aux avocats des exportateurs ainsi qu'aux représentants du Conseil. Lorsqu'elles réussissaient, il s'agissait donc de victoires non seulement institutionnelles mais aussi personnelles. Pour reprendre les mots enthousiastes du directeur du service antidumping dans le cas de l'affaire des machines à écrire électroniques : « La Cour de Justice nous a donné raison ! »⁷³⁸. Par là, il ne désignait pas seulement la Commission, mais aussi le collectif qu'il dirigeait.

EXTRAIT 11 – Les habiletés techniques de l'antidumping vues par un lobbyiste de l'industrie européenne

La lettre suivante contient les instructions d'un lobbyiste de l'industrie européenne à une entreprise qui va bientôt être visitée par les enquêteurs de la Commission. Ces instructions concernent une affaire ayant eu lieu au milieu des années 1990, et sont tirées, sous condition d'anonymat, des archives personnelles du lobbyiste^a. L'objectif de ces instructions est de maximiser les pertes pour l'industrie extra-européenne.

The point is not whether something should be hidden from the Commission. Of course, there is nothing to hide. However, it is important to know which statements should be made and which not. [...]

1. *Dumping and injury [NdA: changer les critères d'évaluation du succès économique]*

*It should be kept in mind that the antidumping duty is either closing the dumping margin or the injury, whichever the lowest. That means that if the dumping is found to be 30%, but the price undercutting only 20%, the anti-dumping duty will become 20%. Consequently, it is necessary to refrain from statements about inefficiency and other factors than dumping which would cause injury. The same applies to statements about products and competitors. **Contrary to our normal attitude** which would praise our products, we have to state that the products are not better than those of competitors but that our prices are higher. The only cause of the high price level is that the dumping competitor has lower prices and that the lower prices of the dumping competitor kept our volume low because of the price effect of its sales. No mention should be made of the new products and the extremely successful approach of our marketing. Neither should any comment be made about improvement of production methods. All costs and losses that can be allocated to last year should be allocated to last year. The level of profit is a very important item. The higher the profit that is claimed the greater the injury that has been inflicted by the dumping exporters.*

2. *There are no good or bad guys [NdA: éluder les jugements habituels sur les concurrents étrangers]*

*There is an inclination to blame certain exporters more than others. Don't do that. **All exporters that have been accused of dumping are to blame equally.** It is not up to the Complainant to determine which party has inflicted the injury. The injury is cumulative and it is not possible for the Complainant to determine how the cumulation has taken place. Consequently, there is no reason to state that some are better than others. By such statements the defense of the exporters is supported. That should be avoided.*

3. *Losses have never been incurred because of bad management.*

*Although this is sometimes correct, such remarks are counterproductive during an investigation. The losses that have been incurred are only attributable to dumping and price undercutting. **Bad management did not exist.** If remarks on bad management have been published in the news papers, these remarks have been made in order to restore trust and confidence of workers in the future. If management*

735. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 135.

736. Ibid., p. 124.

737. COHEN et al., « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ».

738. Discussion par courriel avec Johannes-Friedrich Beseler.

has been blamed it is a case of self-accusation on the part of management.

Dans cette lettre, le lobbyiste avertit les employés de l'usine visitée de l'importance de contrôler leur « présentation de soi », au sens de Erving GOFFMAN^b. Il signale que les enquêteurs de la Commission tiendront compte des indications qu'ils donneront pour évaluer la compétitivité de l'entreprise. Ainsi, si les employés de l'usine déclarent que leurs supérieurs hiérarchiques gèrent très mal leur activité, les enquêteurs en déduiront que les pertes récemment réalisées par l'entreprise ne sont pas imputables à l'arrivée de produits étrangers sur le marché européen. Il est donc primordial d'éviter de s'« auto-accuser », sous peine de faire échouer la plainte que le lobbyiste a rédigé pour l'industrie concernée.

La situation des employés de l'usine renvoie à celle des enquêteurs de la Commission. Les employés de l'usine doivent s'engager personnellement, en suivant des consignes qui leur permettent de faire prévaloir les intérêts qu'ils défendent. De plus, ces consignes n'ont rien d'intuitives. Elles forcent les producteurs européens à ne pas vanter la qualité de leurs produits, et à rester neutres quant à leurs concurrents étrangers. C'est pourquoi elles requièrent une certaine forme d'« habileté technique »^c pour être mises en œuvre.

a. Entretien n°36, Emphase ajoutée.

b. Erving GOFFMAN. *The presentation of self in everyday life*. Édimbourg : University of Edinburgh, 1956.

c. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

Ce phénomène d'individualisation des conflits politiques, que l'on retrouve aussi dans les instructions du lobbyiste de l'encadré précédent, a été présenté de manière caricaturale mais vivante par Joe Buckley, un ancien fonctionnaire du service antidumping, dans un roman qu'il a écrit sur son travail. Ce roman est, à ma connaissance, le seul à porter sur la politique antidumping. D'après un comptable à la retraite du service antidumping, il reflète correctement la conflictualité intrinsèque aux enquêtes antidumping⁷³⁹. Une fonctionnaire actuellement en service à la DG Commerce m'a aussi précisé : « You can use it as a point of reference, but it does not reflect the modern techniques »⁷⁴⁰.

Dans le cadre du roman, le héros, Mark Schuman, se retrouve confronté à une série de dilemmes. Les avocats des exportateurs sur lesquels il enquête ne lui font pas confiance pas pour estimer les produits de leurs clients à leur juste valeur. Ils décident d'en découdre par des moyens peu catholiques, en s'alliant à la mafia chinoise. Cette dernière piège Schuman lors d'une enquête dans une usine en Thaïlande. Lorsque Schuman sort dans un bar local après sa journée de travail, des hommes de main payent d'abord le barman pour droguer le fonctionnaire, puis des prostituées mineures pour coucher avec lui. Ils se servent des photos volées pour faire chanter Schuman, en le menaçant de les envoyer à sa femme en Belgique. Comme le fonctionnaire ne plie pas, ils lui proposent de modifier ses calculs contre rétribution. Face à l'obstination de Schuman, ils planifient enfin l'assassinat de sa collègue de bureau.

Le titre, *Call of duty*, est un jeu de mot qui renvoie aux contraintes à la fois morales et professionnelles qui pèsent sur Schuman. En anglais, le mot *duty* peut signifier le devoir moral comme le droit de douane. Quelle *duty* Schuman choisira-t-il? Sacrifiera-t-il son mariage à son travail, ou son travail à son mariage? Choisira-t-il l'argent facile proposé par les gangsters, ou imposera-t-il les *duties* que sa hiérarchie avait demandées? Sauvera-t-il sa collègue ou protégera-t-il les emplois de l'industrie européenne de l'électronique? Après tout, une dérogation à la règle est vite arrivée, comme le lui font remarquer deux gangsters, Taylor et Johnson :

Taylor *We're told that, as chief investigator, you have plenty of discretion, plenty of leeway to make judgments... to interpret facts as it suits. Look, Schuman, we're not going to listen to your game of bluff. A bureaucracy is just a collection of individuals. Somebody makes the decisions. It's not spread around ten or twenty people.*

Johnson *Yes, and our information is that you're our man on this one. So for five million you find a way to reduce our client's rate to ten per cent and leave the others at around forty per cent. And don't ask stupid questions. You're*

739. Entretien n°9.

740. Entretien n°17. *Fonctionnaire du service antidumping*. Bruxelles, 5 juin 2019.

*the expert. You know how it works. We just know what buttons to press to hit the jackpot.*⁷⁴¹

Les détails du roman de Buckley sont bien sûr fictionnels et exagérés, mais ils aident à comprendre pourquoi les enquêtes antidumping sont dépolitisées. Au quotidien, les professionnels de la défense commerciale ne gèrent pas vraiment des conflits politiques. Ils gèrent des combats entre des représentants d'intérêts. Ces combats passent par des questions d'interprétations juridiques et de calculs comptables, mais ils ne s'y limitent pas toujours. Ils peuvent aussi devenir personnels, dès lors qu'ils portent sur les limites des « prouesses »⁷⁴² acceptables. Ce fonctionnement correspond à ce que j'ai proposé d'appeler l'« escamotage », en m'appuyant sur la définition du dictionnaire : « faire disparaître par une manœuvre habile »⁷⁴³.

Pour conclure l'argument, je montre que ce fonctionnement dépolitisé a un intérêt politique pour l'UE. Elle lui permet de ne pas affronter trop brutalement ses partenaires commerciaux.

4.2.6 Délégation et *blame-shifting*

La procéduralisation nécessite de déléguer la gestion courante des affaires à un personnel spécialisé. Ce personnel élabore parfois son propre agenda. Ainsi, l'ancien enquêteur cité ci-dessous a un avis tranché sur la politique antidumping des commissaires qu'il a connu :

Brittan était un excellent politicien, et pour moi, un excellent politicien, c'est quelqu'un qui ne regarde pas ce qui se passe dans son service, sauf s'il sent, s'il a le nez, que ça pourrait créer des problèmes politiques. Dans sa carrière, il est seulement intervenu dans des cas où ça allait effectivement créer des grands problèmes politiquement. Il avait toujours en vue la protection de son service. Et comme il était économiste, il comprenait le problème aussi. Naturellement il demandait des justifications approfondies pour pouvoir accepter les plaintes, en raison de sa mentalité libérale, mais il a rarement évité des cas. Il y a deux ou trois cas où il a refusé d'ouvrir des procédures parce qu'il croyait que la plainte était trop molle pour être bonne. Parce qu'on n'a pas toujours des plaintes substantiées. Mais en principe, il était excellent.

*À l'inverse, Mandelson était vraiment mauvais. Il ne faisait pas son travail. On a perdu du personnel. On a éliminé des gens, réduit le nombre des unités. Il a découragé aussi l'industrie d'introduire des plaintes.*⁷⁴⁴

Le témoignage de ce fonctionnaire à la retraite dénote une forme de réflexivité que Frédéric MÉRAND a déjà analysé dans le cadre de la Commission :

*Composés de fonctionnaires diplômés en droit ou en science économique, les services administratifs de la Commission nourrissent le processus politique de leurs propres analyses et de leurs propres priorités, souvent élaborés en lien avec un écosystème bruxellois d'experts qui œuvrent dans les groupes de travail du Conseil ou les cercles de réflexion indépendants. Pour certains, le responsable politique, le commissaire, n'est que le porteur de ces priorités.*⁷⁴⁵

Du point de vue des États membres, cette capacité d'action autonome des fonctionnaires n'a pas que des inconvénients. Elle offre une excuse toute trouvée lorsque leurs mesures de politique commerciale européenne sont mal reçues. Il suffit de rejeter la faute sur les fonctionnaires du service antidumping :

Un jour, il y avait un sommet entre l'Australie et l'Union européenne, qui était présidé par Delors et le premier ministre australien. Les Australiens, c'est parfois du gros sel, ils disent des choses... Delors ouvre la séance en se félicitant des progrès etc... Et le premier ministre australien, de manière tout à fait non diplomatique, dit :

« Monsieur le président, merci de votre analyse des rapports entre l'Union et l'Australie que vous voyez sous un jour très favorable. Mais moi j'ai une autre vision de ça, parce qu'il y a chez vous un homme qui en veut à l'Australie. »

Et là il désigne le Commissaire au Commerce. Parce qu'on avait ouvert une enquête antidumping contre l'Australie. Alors, évidemment, on a dû rédiger des notes et des notes pour expliquer que l'on avait rien fait de

741. Kramer, *When Duty Calls...* P. 139.

742. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques », p. 135.

743. ACADEMIE FRANÇAISE, *Escamoter, verbe transitif*.

744. *Entretien n°25*.

745. Frédéric MÉRAND. « Political Work in the Stability and Growth Pact ». In : *Journal of European public policy* (2021), p. 1-19, ici p. 17.

*scandaleux, que l'on avait suivi les règles. Donc oui il y a parfois un conflit entre les considérations diplomatiques et la prise de mesures antidumping.*⁷⁴⁶

Cet exemple indique que la délégation décharge les épaules des États membres pour charger celles du personnel de première ligne. Il s'agit là d'une forme de *blame-shifting* telle que théorisée par Christopher HOOD :

*delegation is a favorite agency strategy for high-level officeholders, so that technical advisors, regulators, or executive supremos can take or at least share the blame when things go wrong.*⁷⁴⁷

Comme noté dans l'introduction de la thèse, MEUNIER place cette logique de *blame-shifting* au cœur du processus de délégation de la politique commerciale européenne à la Commission. Pour cette chercheuse, les États membres auraient convenu de faire porter la responsabilité de leurs décisions libérales et impopulaires à la Commission plutôt que de les assumer eux-mêmes⁷⁴⁸. Cependant, dans le cadre de la défense commerciale, les mesures prises par l'UE ne sont pas particulièrement libérales ni impopulaires. L'explication de MEUNIER rend donc mal compte de l'essor de l'instrument antidumping. C'est pourquoi le chapitre 3 s'est focalisé sur deux autres facteurs, à savoir l'entrepreneuriat pro-intégrationniste du personnel de la Commission et la volonté du gouvernement travailliste du Royaume-Uni.

En revanche, la stratégie identifiée par MEUNIER apparaît plus convaincante lorsqu'on applique aux relations externes, et non pas internes, de l'UE. En effet, l'escamotage dans des arènes procédurales permet aux États membres de modifier discrètement leur politique commerciale, avec un coût diplomatique minimal. Ainsi, dans le cas du Japon, l'invention de la notion d'entité économique servait bel et bien à freiner les importations japonaises, mais elle ne constituait pas une attaque frontale contre l'État japonais et son organisation économique. Elle se limitait à rendre administrativement difficiles ces importations.

Vue sous cet angle, la politique antidumping de la CEE n'était pas radicalement différente de la gestion japonaise des importations européennes. C'est que m'a fait comprendre la remarque suivante d'un enquêteur de l'affaire sur les machines électroniques. Pour lui, la politique commerciale européenne, contrairement à celle japonaise, était ouverte à la concurrence étrangère :

*Les Japonais n'ont jamais voulu laisser les voitures européennes entrer au Japon, mais ils ont voulu vendre leurs voitures ici. Qu'est-ce qu'ils ont dit les Français ? Toutes les demandes de voitures japonaises doivent être faites par le bureau de douane de Tours. Donc il fallait d'abord arriver au port français de Havre, puis les transporter à Tours pour le dédouanement, et puis ça augmente considérablement les frais. Ça a fonctionné. C'était rigolo mais c'était très intelligent. Parce qu'ils font comme les Japonais. C'est typiquement japonais de causer des problèmes mais ne pas augmenter les frais de douane. Ah non pas du tout ! On n'augmente pas les droits de douane, on traite tout le monde de la même façon ! Mais les spécialistes sont là-bas, donc il faut aller à Tours.*⁷⁴⁹

Ce fonctionnaire à la retraite rigole des astuces techniques trouvées par les gouvernements japonais et français pour protéger leurs industries nationales, mais l'instrument qu'il mettait en œuvre, l'antidumping, fonctionnait de la même manière. Il s'agissait aussi d'une forme de refuge dans des arguments techniques.

L'argument de l'évitement diplomatique apparaît encore plus clairement si l'on compare les différentes options que le GATT fournissait à la CEE pour freiner les importations japonaises. L'accord du GATT définit, outre l'antidumping, deux autres outils de restriction des importations : les mesures de sauvegarde (article XIX), et les mesures anti-subsidies, aussi appelées droits compensatoires (article VI, comme l'antidumping). L'antidumping est plus flexible et moins coûteux que ces deux autres options. Les mesures de sauvegarde sont coûteuses parce que l'État qui les prend doit dédommager les pays tiers qui voient leurs exportations diminuer. Les droits compensatoires sont politiquement sensibles parce qu'ils équivalent à un jugement de valeur direct sur la structure économique des pays visés. Comme le note l'avocat Dominic COPPENS dans son doctorat sur le fonctionnement des droits compensatoires :

The pivotal difference between anti-dumping procedures and CVDs [NdA: countervailing duties, also known as anti-subsidy] procedures is that the former strictly targets private behaviour, whereas the latter also inevitably

746. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.

747. Christopher Hood. *The blame game*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 67.

748. MEUNIER, « Europe Divided but United », Ch. 1.

749. Entretien n°13.

*has to scrutinize foreign governments' conduct as part of the subsidy analysis. This makes CVDs action much more sensitive politically and partly explains why this instrument is used far less frequently than anti-dumping duties. Likewise, it explains the main difference between both sets of procedures: « due process » requirements in CVDs procedures with regard to foreign governments are more extensive. The consultation requirement is, for instance, specific to the CVDs investigation.*⁷⁵⁰

Pour COPPENS, l'utilisation de l'antidumping à la place d'autres instruments de défense commerciale relève d'une logique politique. Il s'agit de minimiser les frictions diplomatiques en évitant de dénoncer trop ouvertement les problèmes internes du pays tiers, comme par exemple le rôle trop important des conglomérats dans le fonctionnement de l'économie japonaise. Au lieu d'entrer dans des « consultations » avec le gouvernement japonais pour résorber les différences de modèle économique, il était plus simple de sanctionner uniquement les quelques entreprises japonaises qui causaient du tort à leurs concurrents européens. *In fine*, il revint alors aux fonctionnaires du service antidumping d'analyser la structure des conglomérats japonais. Ceux-ci réagirent en inventant le concept d'entité économique unique détaillé plus haut en section 4.1.4.

Actuellement, dans le cas des importations chinoises, les points de friction sont différents, mais le procédé d'escamotage est le même. L'UE ne s'est pas engagée dans une négociation bilatérale avec l'État-parti chinois pour essayer de déterminer s'il serait possible de trouver un juste milieu entre les modèles économiques chinois et européens. À la place, elle a agi de manière unilatérale, en utilisant l'instrument antidumping pour sanctionner les entreprises chinoises au coup par coup. C'est donc le directeur antidumping qui fut chargé de travailler sur les « distorsions significatives de l'économie chinoise »⁷⁵¹. La lecture de ce rapport paru en 2017 montre que les reproches adressés à l'économie chinoise sont nouveaux. Le principal problème n'est plus l'organisation oligopolistique en conglomérats, mais l'intervention permanente et directe de l'État. Les formes d'intervention étatique listées par le rapport sont entre autres :

- L'absence de propriété privée des sols et l'absence d'un marché transparent des droits d'usage⁷⁵²
- La gestion étatique et centralisée des prix de l'énergie⁷⁵³
- Le subventionnement des entreprises d'État par un secteur bancaire lui aussi majoritairement détenu par l'État⁷⁵⁴
- Les restrictions sur les exportations de minéraux rares⁷⁵⁵
- Le système de passeport interne et la répression régulière des grèves⁷⁵⁶

Il serait bien sûr possible de dénoncer l'existence à l'intérieur de l'UE de distorsions similaires. Dans l'UE, il existe une Banque européenne d'investissement (BEI), laquelle finance aussi certaines entreprises européennes comme Airbus à des conditions favorables. Il existe aussi des occurrences régulières de démontage des piquets de grève par la police. Les différences entre l'UE et la Chine sont donc plutôt de degré que de nature. Mais cette gradualité des différences ne rend pas la position de la Commission contradictoire. Au contraire, elle est reflétée par l'utilisation du terme « significatif ».

Ce terme indique aussi que l'UE continue à se réserver la liberté de modifier ultérieurement sa compréhension des concepts qui sont au cœur de l'instrument antidumping. C'est ce qu'elle fit récemment dans une affaire portant sur l'importation de feuilles d'acier d'origine chinoise. Dans cette affaire, la DG Commerce s'est refusée à faire

750. Dominic Coppens. « Balancing Policy Space versus Policy Constraints? A Critical Legal Analysis of WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures ». Sous la direction de Jan Wouters. PhD thesis. Katholieke Universiteit Leuvenet, 2010, 267-268.

751. DG COMMERCE, *Report on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purpose of trade defence investigations*.

752. *Ibid.*, p. 203.

753. *Ibid.*, p. 217.

754. *Ibid.*, p. 235.

755. *Ibid.*, p. 299.

756. *Ibid.*, p. 335, 337.

une distinction entre deux types de produits pour des raisons environnementales. Suivant le principal importateur européen des feuilles d'acier, les rouleaux de feuilles noirs sont moins résistants à la corrosion et à la pression que les rouleaux blancs. Certes, reconnaissait-il, les rouleaux noirs peuvent être transformés en rouleaux blancs, mais les qualités intrinsèques de chaque produit restent différentes. Cela aurait dû justifier un traitement différencié.⁷⁵⁷ La DG Commerce a refusé cet argument au motif qu'il « mettrait en péril l'ensemble du modèle économique circulaire “vert” de l'industrie de l'Union ». ⁷⁵⁸ Explicitement, la Commission cherchait à promouvoir les filières de recyclage de l'acier à l'intérieur de l'UE. Ces dernières utilisent généralement comme matière première les déchets d'autres industries pour les refondre, et les transformer en rouleaux blancs. Si la Commission avait accordé un traitement préférentiel aux rouleaux noirs, ceux-ci auraient fait concurrence aux déchets industriels. Dans sa décision finale, la DG Commerce a donc accepté de moduler les droits antidumping en fonction de la qualité des rouleaux (noirs ou blancs), mais elle a refusé de considérer que les rouleaux noirs étaient tellement dissimilaires des blancs qu'ils devaient être exclus entièrement du spectre des importations sanctionnées.

Pour résumer, la flexibilité actuelle de l'antidumping est très utile pour l'UE dans son ensemble. Elle lui permet de forcer la création d'« un monde peuplé de clones de l'Union européenne »⁷⁵⁹, et ce de manière dépolitisée. En soi, vu l'histoire de l'instrument, ce n'est pas très surprenant. L'inévitabilité de l'unilatéralisme avait déjà justifié l'introduction d'une réglementation antidumping communautaire en 1964, lorsque les États membres avaient décidé de confier à la CEE leur politique commerciale. L'invention de la notion d'entité économique unique en 1985, ou l'introduction d'une législation anti-contournement en 1987, constituaient aussi des décisions unilatérales, puisqu'elles ont été prises en ignorant les protestations des représentants des intérêts étrangers⁷⁶⁰. Par conséquent, la judiciarisation de l'antidumping européen n'a pas changé son utilité politique. Elle a seulement modifié les techniques de mise en œuvre de l'unilatéralisme européen.

Conclusion du chapitre

Une dépolitisation très politique

Dans son état de l'art de 2017 sur « La politisation résiliente des organisations internationales », Franck PETITEVILLE note que « la dépolitisation et la politisation sont les deux faces d'une même médaille »⁷⁶¹. Il explique cet argument par l'impossibilité de dépolitiser les États membres des organisations internationales. Ceux-ci possèdent toujours des perspectives et des intérêts différents quand à la meilleure politique possible, ce qui ruine systématiquement les efforts réalisés par les organisations internationales pour « conjurer la repolitisation des enjeux dans l'espace international »⁷⁶².

PETITEVILLE s'appuie sur la conception du politique avancée par Pierre FAVRE pour prendre le contre-pied des travaux de James FERGUSON sur la « machine anti-politique » que constituerait l'aide au développement⁷⁶³. Les politiques de dépolitisation ne sont pas simplement des « anti-politiques » qui s'efforceraient de « rendre le monde gouvernable sans le gouverner »⁷⁶⁴. Elles doivent être prises au sérieux parce qu'elles aboutissent à choisir certaines

757. COMMISSION. « Règlement 2020/1408 ». In : *Journal officiel* L 325 (6 octobre 2020), p. 36-73, §15.

758. Ibid., §21.

759. MEUNIER, « L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha », p. 520.

760. Voir aussi l'absence de changement substantiel apporté par une réforme de 1996, qui a déjà été analysée dans l'article suivant : (Robert MACLEAN et Richard ECCLES. « A change of style not substance. The Community's new approach towards the Community interest test in anti-dumping and anti-subsidy law ». In : *Common market law review* 36 [1999], p. 123)

761. Franck PETITEVILLE. « La politisation résiliente des organisations internationales ». In : *Critique internationale* 76.3 (2017), p. 9-19, ici p. 11.

762. Ibid., p. 17.

763. James FERGUSON. *The anti-politics machine. « Development », depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1994; FAVRE, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? »

764. Birgit MÜLLER. « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner. Les organisations internationales analysées par les an-

victimes plutôt que d'autres⁷⁶⁵. Que la redistribution s'appuie sur une rhétorique technique ou ouvertement politisée ne change rien au caractère politique des décisions prises. Dans tous les cas, ces décisions redistribuent les ressources.

Ce chapitre a défendu la même position, à la suite de PETITEVILLE ainsi que de Marieke LOUIS et Lucile MAERTENS. Tout comme ces auteures, il avance que la dépolitisation n'entraîne pas la disparition de la conflictualité politique. Bien plutôt, la dynamique de dépolitisation propre à l'antidumping, que j'ai qualifiée d'« escamotage », constitue un « processus politique » à part entière⁷⁶⁶. Ses effets sont visibles à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE.

Dans ses relations extérieures, l'escamotage permet à l'UE d'éviter les affrontements diplomatiques avec ses partenaires commerciaux en faisant porter le blâme aux fonctionnaires de la Commission plutôt qu'aux dirigeants des États membres. À l'intérieur de l'UE, l'escamotage exclut le grand public. Seuls les professionnels de la « démocratie de *stakeholders* »⁷⁶⁷ disposent de l'expertise nécessaire pour comprendre les enjeux politiques des enquêtes antidumping. Pour le reste du public, l'arène reste hors de vue, voire opaque.

Dans ce processus de dépolitisation, l'instrument juridique lui-même joue un rôle actif. Il « sert à rejouer la politique à travers des termes techniques »⁷⁶⁸. D'un côté, ses procédures et sa jurisprudence délimitent la marge de discrétion théorique des fonctionnaires de la Commission⁷⁶⁹. De l'autre, elles délimitent l'espace dont ces fonctionnaires disposent pour réaliser leur « travail politique »⁷⁷⁰.

Pour conclure ce chapitre, notons qu'une dynamique similaire existe au sein de l'OMC. Elle a parfois justifié l'annonce de la « mort » de l'organisation⁷⁷¹.

La judiciarisation de l'OMC a-t-elle tué l'organisation ?

L'étude détaillée de la dynamique institutionnelle interne à l'OMC n'entre pas dans le cadre de cette thèse. Il est cependant utile de la présenter afin de compléter l'étude de la dépolitisation de l'antidumping qui vient d'être réalisée dans ce chapitre.

Initialement, le GATT reposait, tout comme la CEE, sur une série d'ambiguïtés constructives qui étaient utilisées pour contourner les divergences d'intérêts. Comme le dit Paul LUYTEN, qui travailla au secrétariat de l'organisation pendant les années 1950 avant d'y représenter la CEE, les accords GATT puis OMC :

*sont des compromis, produits lors de négociations difficiles, souvent des intérêts antagonistes. Parfois, ils ne sont rien de plus qu'un assemblage (patchwork) de compromis avec des trous, des zones grises et même de la confusion. Dans bien des cas, des vides et des ambiguïtés sont volontairement inclus dans les textes parce que c'est la seule manière de les faire accepter par tous.*⁷⁷²

De même que dans l'UE, ces ambiguïtés initiales ont été progressivement clarifiées par les juristes qui s'en sont saisies pour trancher des conflits entre des intérêts divergents. En effet, lors d'une procédure contentieuse, il n'est possible de repousser à plus tard la décision. La sentence arbitrale doit être rendue à un moment ou un autre. David UNTERHALTER, un professeur de droit sud-africain qui se trouva confronté à ce problème, le présente comme suit :

Those who negotiated the texts often settled on the basis of compromise and hence on text that was left ambiguous. Those who interpret texts of this kind do not enjoy the luxury of ambiguity. An agreement has a meaning,

thropologues ». In : *Critique internationale* 54.1 (2012), p. 9-18.

765. PETITEVILLE, « La politisation résiliente des organisations internationales », p. 12.

766. LOUIS et MAERTENS, *Why international organizations hate politics*, p. 4.

767. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ».

768. Peter Bille LARSEN. « The politics of technicality. Guidance culture in environmental governance and the international sphere ». In : *The Gloss of Harmony. The politics of policy making in multilateral organizations*. Sous la dir. de Birgit MÜLLER. Londres : Pluto Press, 2013, p. 75-100, ici p. 87.

769. MÉRAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, p. 15.

770. Ibid., p. 15.

771. Rorden WILKINSON. « Of Butchery and bicycles. The WTO and the "death" of the Doha Development Agenda ». In : *The political quarterly* 83.2 (2012), p. 395-401.

772. Paul LUYTEN. « We Were Young Together. At the GATT, 1956-58 ». In : *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Sous la dir. de Gabrielle MARCEAU. Cambridge : Cambridge University Press, 2015, p. 79-84, ici p. 84.

*and the Appellate Body is required to determine that meaning. Judgment requires a singular answer to a disputed interpretation, even in the face of ambiguity.*⁷⁷³

Cette volonté de clarification s'est rapidement heurtée à la logique diplomatique qui donna naissance à l'organisation. Pendant les années 1980, la balance penchait en faveur des diplomates contre les juristes. Pour le voir, il est utile de rappeler le cheminement de la réglementation anti-contournement décrit plus haut dans la section 4.1.5. Cette réglementation visait les usines européennes appartenant à des producteurs japonais. Elle avait suscité l'ire des entreprises japonaises et de leurs avocats européens. Ces intérêts industriels avaient poussé le gouvernement japonais à faire remonter l'affaire au niveau du GATT. Suite aux conclusions du panel arbitral, en 1990, la Commission dut battre en retraite. Toutefois, elle finit par gagner la partie grâce à l'*Uruguay round*. En tant que représentante des intérêts de l'UE, elle réitéra sa politique anti-contournement pendant les négociations. Sa position fut soutenue par l'administration américaine. Cela empêcha les pays membres du GATT d'obtenir un consensus contre cette politique. Dans ce parcours, les débats finirent par être réglés de manière diplomatique, lors des négociations qui donnèrent naissance à l'OMC. Le panel d'arbitrage avait d'ailleurs encouragé dès 1990 les États membres à rediscuter la question pendant ces négociations.

À présent, l'état stationnaire du cycle de négociations de Doha empêche de telles réécritures d'avoir lieu. Ce cycle fut initié en 2001 et n'est toujours pas terminé⁷⁷⁴. Il s'est pour l'instant avéré impossible de trouver un consensus entre les 164 États membres de l'OMC. Ce constat explique pourquoi j'ai entendu un ancien directeur du service antidumping m'affirmer que l'OMC était « morte »⁷⁷⁵.

L'impossibilité actuelle de réécrire les textes est d'autant plus problématique pour les États membres en désaccord avec les règles actuelles qu'il n'existe plus de possibilité d'annulation politique des décisions arbitrales prises par l'OMC. Lors de la transformation du GATT en OMC, le tribunal arbitral a été doublé par un organe d'appel, une forme de cour suprême interne à l'OMC. Depuis sa création, les décisions de cet organe d'appel sont contraignantes pour les États membres de l'OMC, ou plutôt, elles ne peuvent être rejetées que par consensus entre ces États. Ce mode de décision contraste fortement avec le tribunal arbitral, dont les rapports pouvaient être refusés par n'importe quel État membre de l'organisation, y compris celui qui perdait la procédure contentieuse. Le changement avait été analysé ainsi en 2000 par John JACKSON, un professeur de droit américain dont la carrière est intimement liée à celle de l'OMC⁷⁷⁶ :

*The new dispute settlement system is having a profound impact on the methods of diplomacy. The fact that the final report of the dispute settlement system is now essentially automatically adopted as a matter of course has shifted the dynamics of dispute settlement. As noted earlier, under GATT, parties could block decisions with which they disagreed; implementation of the decisions was also impeded by a « political filtering » process through which a political body (the GATT Council) would evaluate a report and on some occasions refuse to adopt the report (even when blocking did not cause such refusal). Thus there was arguably something of a political legitimization for the end result, which could operate as a check against the dispute settlement process.*⁷⁷⁷

Cette disparition du « filtrage politique » mentionné par JACKSON et DAVIS, cumulée avec les blocages diplomatiques du cycle de Doha, explique la décision prise par le président américain Donald Trump de refuser dès 2019 la nomination de nouveaux juges pour l'organe d'appel de l'OMC. L'argument de Trump était que l'organe d'appel outrepassait largement ses compétences lorsqu'il condamnait sans appel les mesures américaines de politique com-

773. David Unterhalter. « The Authority of an Institution. The Appellate Body under Review ». In: *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Ed. by Gabrielle Marceau. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 466–475, esp. p. 474.

774. David PAVOT et Genevieve DUFOUR. « WTO Negotiations. The Unfinished Doha Development Agenda and the Emergence of New Topics ». In : *Global trade and customs journal* 15.5 (2020).

775. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.

776. Thomas COTTIER. « A tribute to professor John Jackson ». In : *Michigan journal of international law* 20.2 (1999), p. 97-99.

777. Robert Hudec Jackson John and Donald Davis. « The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism [with Comments and Discussion] ». In: *Brookings Trade Forum*. Ed. by Susan Collins and Dani Rodrik. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, pp. 179–236, esp. p. 200.

merciale. La décision est tombée peu avant que j'assiste à une conférence antidumping tenue par la *Vrije Universiteit Brussel*, où la plupart des intervenants s'accordèrent pour dire qu'il ne s'agissait pas là d'une position excentrique du président américain⁷⁷⁸. Celui-ci ne faisait que verbaliser des plaintes de longue date de l'administration américaine, lesquelles sont résumées ainsi par un journaliste du magazine *Foreign Policy* :

*most arguments are highly technical and focus on issues like methodologies used to calculate economic harms used to apply domestic trade remedies. They boil down to the argument that, in successive rulings over many years, WTO appellate judges have essentially stripped away in court trade tools that U.S. trade negotiators never gave up at the negotiating table. That, U.S. officials say, is a violation of the WTO understanding that it won't take away rights or add obligations to any member nations.*⁷⁷⁹

Cette position de l'administration Trump n'a pas changé avec l'arrivée du président Joe Biden. Katherine Tai, l'actuelle représentante au commerce des États-Unis, a récemment déclaré qu'elle ne relancerait le système juridique de l'OMC que lorsque ses pays membres accepteront de revenir à la table des négociations⁷⁸⁰. Autrement dit, les États-Unis jouent la carte du multilatéralisme uniquement si celui-ci se pratique à travers des rapports de force diplomatiques.

De son côté, l'UE n'a pas arrêté de nommer et financer les juges de l'OMC. Il est possible d'interpréter cette continuité comme une acceptation du multilatéralisme. C'est la vision que la Commission défend dans ses communications officielles⁷⁸¹. Ce chapitre propose une lecture différente. Dans les cas japonais comme chinois, l'UE s'est appuyée sur l'instrument antidumping pour imposer unilatéralement ses préférences au lieu d'essayer de résoudre diplomatiquement les conflits politiques. Elle a chargé la Commission de développer de nouveaux concepts polysémiques, comme celui de « distorsions significatives » qu'elle utilise à présent contre la Chine et la Russie⁷⁸². L'adhésion à la judiciarisation n'empêche donc pas l'unilatéralisme.

778. WELGE et MONARD, « WTO session ».

779. Johnson Keith. « How Trump May Finally Kill the WTO ». in: *Foreign Policy* (9th December 2019). URL: <https://foreignpolicy.com/2019/12/09/trump-may-kill-wto-finally-appellate-body-world-trade-organization/> (visité le 25/01/2020).

780. Emma FARGE. « U.S. committed to WTO and wants it to succeed, trade rep Tai says ». In : *Reuters* (14 octobre 2021). URL : <https://www.reuters.com/world/us/us-committed-wto-wants-it-succeed-trade-rep-tai-says-2021-10-14/> (visité le 01/11/2021).

781. DG COMMERCE. *EU puts forward its candidate for the pool of arbitrators in the multi-party interim appeal arbitration arrangement and encourages more WTO members to join*. 13 mai 2020. URL : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2145> (visité le 20/12/2021).

782. DG COMMERCE, *Report on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purpose of trade defence investigations*; DG COMMERCE. *Report on significant distortions in the economy of the Russian Federation for the purpose of trade defence investigations*. Staff Working Document 242 final. 22 octobre 2020.

Conclusion générale

Vous connaissez les trois aveugles qui décrivent un éléphant ? Il y en a un qui dit : « Oh, c'est comme un tronc d'arbre ! » Il y en a un autre qui dit : « Ah, c'est comme un tuyau ». Il y en a un dernier qui dit : « Tiens, c'est comme une corde ».

Entretien avec Christopher Norall. Avocat spécialisé. Bruxelles, 5 juin 2018

De la socio-histoire de l'antidumping à son économie politique

Jusqu'ici, cette thèse a soigneusement évité de réduire l'antidumping à une idéologie en « -isme ». À la place, elle s'est efforcée de comprendre les pratiques qui font vivre l'instrument. Cette approche a été justifiée dans l'introduction par la nécessité de comprendre les spécificités de la politique antidumping, ses dynamiques sociales et institutionnelles propres. Elle explique aussi pourquoi la thèse a autant discuté le rôle du droit dans la construction de la défense commerciale. Il s'agit là d'une adaptation au fonctionnement concret de l'antidumping. Puisque les pratiques de la DG Commerce sont très judiciairisées, il a fallu revenir sur le rôle du droit et des juristes dans la construction européenne en général pour comprendre comment l'antidumping en particulier fut construit.

En même temps, ce nécessaire accent juridique de la recherche empirique sur l'antidumping ne doit pas faire oublier que l'instrument sert avant tout à réguler les échanges commerciaux. Il a des effets économiques très concrets. Ainsi, la DG Commerce annonce dans son rapport annuel de 2019 que ses mesures de défense commerciale imposées pendant le mandat de Jean-Claude Juncker (2014-2019) permirent de préserver 124 000 emplois au total, dont 86 000 dans l'acier.⁷⁸³ Vue cette importance de l'antidumping pour l'économie européenne dans son ensemble, il est utile d'esquisser les grandes lignes de son économie politique.

Pour ce faire, cette conclusion part des observations empiriques de la thèse. Le mouvement est relativement direct. Après tout, comme l'exprime un ancien directeur du service antidumping, « il y a une partie du raisonnement économique qui est fondue dans le droit ».⁷⁸⁴ L'étude des procédures juridiques renseigne donc directement sur les logiques économiques qu'elles portent.

Pour amorcer cette remontée en généralité finale, la conclusion présente les critiques néolibérales de l'antidumping qui ont été formulées pendant les années 1990 et 2000. Pendant cette période, plusieurs économistes critiquèrent le « protectionnisme »⁷⁸⁵ de la matière. Du côté de la Commission, cette critique était contrée par l'idée que l'antidumping, au contraire, permettait une libéralisation contrôlée des importations.

Ensuite, la deuxième section de cette conclusion part du constat central de cette thèse, à savoir que l'inventivité administrative reste au cœur du fonctionnement de l'instrument. Elle compare cette dynamique avec celle propre au droit de la concurrence, parce que cet autre droit économique européen connut un développement socio-historique similaire à celui de l'antidumping. Elle avance alors que la lutte contre le dumping pourrait s'assimiler à la promotion

783. DG COMMERCE, *Trade Defence Report 2018*, p. 4.

784. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.

785. PRUSA, « Anti-dumping », p. 684.

de la concurrence, prise au sens du droit de la concurrence.

Puis l'avant-dernière section montre que les concepts de concurrence utilisés par l'antidumping et le droit de la concurrence sont trop différents. Cela explique pourquoi l'antidumping ne peut être réduit à l'ordolibéralisme censé caractériser le droit de la concurrence européen, même s'il s'en rapproche. Bien plutôt, le courant idéologique dont l'antidumping se rapproche le plus est l'« ordoglobalisme » récemment identifié par l'historien des idées Quinn SLOBODIAN⁷⁸⁶.

Enfin, la dernière section termine sur un point de méthode. Elle remarque que les politologues qui étudient le néolibéralisme de la politique commerciale européenne s'appuyèrent surtout sur des analyses de discours. Afin de compléter ces analyses, elle recommande d'étudier plutôt les pratiques concrètes des administrations.

Une politique incompatible avec la *doxa* néolibérale

Le néolibéralisme *mainstream* pendant vingt ans

Du début des années 1990 jusqu'à la fin des années 2000⁷⁸⁷, l'antidumping fut régulièrement condamné dans la littérature économique. La multiplication des législations antidumping de par le monde s'apparentait à une « prolifération »⁷⁸⁸ de réglementations « protectionnistes »⁷⁸⁹. Cet état de fait fut relevé par l'économiste Douglas NELSON en 2006 dans une revue de la littérature économique sur l'antidumping :

*As economists, we are in some sense obligated to comment on matters of economic policy and, in general, we do so from the vantage point given by good economic theory. One of our most firmly held beliefs, for good reason, is that, loosely speaking: protection is bad. Not surprisingly, we often choose research topics (positive and normative) for reasons associated with our normative commitments. Much of the research reviewed here flows from the belief that protection is bad.*⁷⁹⁰

Comme le relève NELSON, au moment où il écrit, l'heure était plutôt à l'abolition des barrières douanières en faisant fi des préoccupations du personnel politique. De toute façon, ce personnel est incompetent en matière économique. C'est en tout cas ce que défendirent des économistes de renom comme Jagdish BHAGWATI ou Paul KRUGMAN⁷⁹¹. Pour ces économistes, les politiques ont tort de prendre en compte des variables tierces telles que la préservation de l'emploi, les droits des travailleurs ou les standards environnementaux. Ces questions ne sont pas pertinentes, parce que le commerce international se limite à l'exploitation des différences de coûts entre les marchés nationaux :

*It does not matter from the point of view of the national gains from trade whether other countries have different relative prices because they have different resources, different technologies, different tastes, different labor laws, or different environmental standards. All that matters is that they be different — then we can gain from trading with them.*⁷⁹²

À la suite des travaux de Bob JESSOP, je propose d'appeler « néolibérales » ces positions hostiles à l'intervention étatique au nom du libre-échange. Dans un article où il cherche à définir ce qui caractérise les différentes variétés de néolibéralisme, JESSOP avance que la supériorité supposée de l'ordre économique sur l'ordre politique en est un élément principal⁷⁹³. Convaincus que les marchés généreront spontanément une distribution optimale des

786. SLOBODIAN, *Globalists*.

787. Un des premiers rapports critiques de l'antidumping que j'ai trouvé fut publié par MESSERLIN, un économiste de la Banque mondiale, en 1989. Voir Patrick MESSERLIN. « The EC antidumping regulations. A first economic appraisal, 1980-85 ». In : *Review of world economics* 125.3 (1989), p. 563-587

788. VANDENBUSSCHE et ZANARDI, « The chilling trade effects of antidumping proliferation ».

789. PRUSA, « Anti-dumping », p. 684.

790. Nelson, « The political economy of antidumping », p. 582.

791. Paul KRUGMAN. « What should trade negotiators negotiate about ? » In : *Journal of economic literature* 35.1 (1997), p. 113-120, ici p. 114; Jagdish BHAGWATI. « Protectionism. Old wine in new bottles ». In : *Journal of policy modeling* 7.1 (1985), p. 23-33, ici p. 30.

792. Krugman, « What should trade negotiators negotiate about? », p. 115.

793. Bob JESSOP. « Ordoliberalism and neoliberalization. Governing through order or disorder ». In : *Critical Sociology* 45.7-8 (2019), p. 967-

ressources⁷⁹⁴, les néolibéraux chercheraient à « désencastrer » l'économie⁷⁹⁵.

Pendant les années 1990 et 2000, ce préjugé néolibéral ne s'observait pas uniquement dans les articles publiés en *peer-review*. Il se retrouvait aussi et surtout dans les conseils donnés aux pouvoirs publics, comme s'en souvient cet avocat :

*Il y avait un côté ultra-libéral. J'ai fait des conférences aux alentours des années 1998, 2000, 2002, 2004. Je me rappelle en particulier du cas du Liban. Au moment de l'accession du Liban à l'OMC, on voyait arriver tous ces gens de Washington, du FMI, de la Banque mondiale. Ils arrivaient et ils commençaient leur litanie. Libre-échange, ça veut dire croissance, ça veut dire emploi. À partir de là seulement on peut discuter.*⁷⁹⁶

Par conséquent, le débat n'était pas uniquement confiné à la sphère académique. Il se retrouvait dans des sphères d'action politique telles que l'OCDE. C'est ce que j'ai remarqué en retraçant l'histoire d'un rapport censuré par le service antidumping. À la fin des années 1990, l'OCDE commanda un rapport sur l'antidumping à Patrick Messerlin. Cet économiste s'allia à un ancien juriste de la Commission, Jacques Bourgeois, pour montrer que l'antidumping ne servait pas tant à lutter contre le dumping proprement dit qu'à soutenir les industries européennes. Patrick Messerlin travaillait alors comme économiste pour la Banque mondiale, tandis que Jacques Bourgeois avait quitté le service juridique de la Commission au début des années 1990. Leur étude fut censurée par les États-Unis et l'UE :

*Il y avait eu une étude à l'OCDE qui avait été élaborée avec des filtres établis par un professeur américain. Toutes les parties étaient d'accord. Patrick Messerlin et Jacques Bourgeois avaient abouti à un rapport conformément à tout ça. Quand les délégués américains et européens à l'OCDE l'ont vu, ils ont dit qu'il devait disparaître dans les tiroirs. Comme Patrick Messerlin avait de bons contacts avec une fondation à Washington, qui organisait une journée d'étude sur l'antidumping, il y a proposé un rapport qui ressemblait beaucoup à celui de l'OCDE*⁷⁹⁷. *Ça n'était pas confidentiel, parce que c'était des données issues des décisions des règlements antidumping. Simplement, les conclusions que Bourgeois et Messerlin en avait tirées n'étaient pas là pour plaire à la Commission ni au département du Commerce aux États-Unis.*⁷⁹⁸

De fait, Patrick MESSERLIN était loin d'être un ardent défenseur de l'antidumping en particulier et de l'interventionnisme étatique en général. Dans un livre qu'il consacra au coût des barrières douanières européennes, il alla jusqu'à écrire que l'« étatisme » des institutions européennes était « réactionnaire » :

*The clear statism of the Treaty of Paris and the ambiguities of the Treaty of Rome largely reflected the economic consensus of their times. During the 1980s this consensus profoundly shifted in favor of market forces and in favor of states as vigilant and efficient law-enforcers but prudent and restrained law-producers. However, despite this evolution, the two versions of the [Treaty establishing the European Community] written in the 1990s were still (sometimes increasingly) statist, mirroring a « reactionary » attitude among member-states against the market-oriented reforms of the late 1980s and early 1990s.*⁷⁹⁹

Ce contexte explique la réaction du fonctionnaire qui demanda la censure à l'intérieur de l'OCDE. D'après ce fonctionnaire, le rapport posait problème parce qu'il partait d'un *a priori* négatif envers la défense commerciale. Son opinion rappelle le constat de l'économiste NELSON qui vient d'être mentionné ci-dessus :

*Les économistes mainstream étaient tous d'accord pour dire que la défense commerciale, c'est mauvais. Que ça n'avait aucun sens. [...] Il y a bien eu un groupe de jeunes économistes qui protestèrent contre cette approche dogmatique du commerce*⁸⁰⁰, *avec un mantra qui n'était jamais remis en question. Mais dans l'ensemble, il existe un monde à part à l'université avec des économistes qui remettent plus rien en question. Ils sont tous d'accord entre eux, et ils observent tous qu'ils sont tous d'accord, et personne n'a plus besoin de se justifier ou de poser des questions. Je suppose qu'un tel monde se retrouve probablement dans d'autres matières universitaires que*

981, ici p. 972.

794. Ibid., p. 972.

795. Bob JESSOP. « Regulationist and autopoieticist reflections on Polanyi's account of market economies and the market society ». In : *New political economy* 6.2 (2001), p. 213-232, ici p. 214.

796. Entretien n°27.

797. Jacques BOURGEOIS et Patrick MESSERLIN. « The European Community's Experience ». In : *Brookings trade forum* (1998), p. 127-145.

798. Entretien n°5.

799. Patrick Messerlin. *Measuring the costs of protection in Europe. European commercial policy in the 2000s*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2001, p. 10.

800. Le fonctionnaire m'a cité en particulier les travaux de Peter Holmes. Voir HOLMES et KEMPTON, « EU anti-dumping policy »

*l'économie.*⁸⁰¹

Progressivement, cependant, les économistes *mainstream* commencèrent à prendre au sérieux l'utilité de l'anti-dumping dans le cadre d'une politique commerciale libérale.

Une défense libérale de l'antidumping : la soupape de sécurité

Les discours néolibéraux commencèrent à s'estomper à la fin des années 2000. À ce moment, quelques économistes discutèrent sérieusement l'idée que l'antidumping puisse servir des objectifs libéraux. Ils étudièrent une idée souvent avancée par les fonctionnaires de la Commission :

*Even opponents to [the use of antidumping] admit that taking limited measures under these instruments can help diffuse protectionist pressures that otherwise could lead to far more restrictive actions. If countries were to be without means to react to surges of imports or overwhelming price competition, governments would, in such circumstances, find it very difficult to resist pressures for more massive restrictions. The absence of a safety net would in addition make domestic industries even more reluctant to accept further liberalization.*⁸⁰²

Jusqu'à-là, cette théorie, dite de la « soupape de sécurité », avait été rejetée sans autre forme de procès. L'anti-dumping servant à mettre en place des droits de douane, il était nécessairement néfaste au libre-échange. La théorie de la Commission servait tout au plus à justifier les détournements protectionnistes opérés par la DG Commerce⁸⁰³.

Pourtant, il était possible de vérifier empiriquement la validité de cette théorie. Si l'antidumping servait à protéger les secteurs récemment libéralisés, il devait exister une corrélation positive entre les baisses tarifaires concédées par l'UE et les mesures antidumping qu'elle prenait. L'antidumping devait surtout être utilisé dans les secteurs économiques qui venaient d'être libéralisés.

Il a fallu attendre 2007 pour que des économistes testent cette hypothèse. Leurs résultats initiaux restèrent mitigés, principalement à cause d'un manque de données⁸⁰⁴. L'effet « soupape de sécurité » serait vrai pour les pays développés, mais faux pour les pays en développement⁸⁰⁵. Puis, en 2018, un économiste travaillant à la Commission, Tobias KETTERER, analysa le cas particulier de l'UE à partir d'une nouvelle base de données.

Les travaux de KETTERER permettent d'affirmer que l'antidumping n'est pas une politique purement « protectionniste »⁸⁰⁶. D'une part, il tend bel et bien à être utilisé pour faire diminuer la pression des importations sur des secteurs qui viennent d'être libéralisés⁸⁰⁷. D'autre part, les secteurs temporairement protégés par l'antidumping ont généralement connu des baisses tarifaires plus importantes que les autres⁸⁰⁸.

Si ce résultat contredit les critiques néolibérales de l'instrument, il n'implique pas que la libéralisation des échanges en est le principal objectif. Il indique simplement que, dans le cas de l'UE, l'antidumping a régulièrement contribué à la baisse des droits de douane. En même temps, cette thèse a avancé plusieurs exemples qui montrent que l'antidumping a aussi servi d'autres objectifs. Ainsi, pendant la crise de la sidérurgie de la fin des années 1970 détaillée en section 3.2.1, l'instrument ne servait pas tant à libéraliser l'acier qu'à empêcher sa disparition. De même, dans le cas des machines à écrire électroniques détaillé en section 4.1, l'industrie européenne ne pouvait pas être

801. *Entretien n°37.*

802. Gérard Depayre. « Anti-dumping rules. For a predictable, transparent and coherent Application ». In : *Global trade and customs journal* 3.4 (2008), pp. 123-139, esp. p. 128.

803. SCHUKNECHT, *Trade protection in the European Community*, p. 97 ; Michael FINGER et Ludger SCHUKNECHT. *Market access advances and retreats. The Uruguay Round and beyond*. Washington DC : The World Bank, 1999, p. 38 ; André SAPIR. « Some ideas for reforming the community anti-dumping instrument ». In : Expert Seminar on Trade Defence Instruments (11 juillet 2006). Bruxelles : DG Commerce, p. 1.

804. Tobias KETTERER. « Anti-dumping use and its effect on trade liberalisation. Evidence for the European Union ». In : *The world economy* 41.4 (2018), p. 1111-1130, ici p. 1112 ; MOORE et ZANARDI, « Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries ? », p. 486, 490.

805. Robert M FEINBERG et Kara M REYNOLDS. « Tariff liberalisation and increased administrative protection. Is there a quid pro quo ? » In : *World Economy* 30.6 (2007), p. 948-961, ici p. 960 ; MOORE et ZANARDI, « Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries ? », p. 494.

806. PRUSA, « Anti-dumping », p. 684.

807. KETTERER, « Anti-dumping use and its effect on trade liberalisation », p. 1124.

808. *Ibid.*, p. 1113.

libéralisée parce qu'elle n'existait pas. Elle était encore à un stade embryonnaire. L'antidumping servait donc plutôt à protéger une industrie naissante⁸⁰⁹.

Vue cette diversité des usages de l'antidumping, la présente conclusion reprend la thèse principale de cette thèse. La caractéristique centrale de l'antidumping, c'est d'être un instrument flexible, adaptable aux besoins du moment. Cette caractéristique a déjà été remarquée par quelques économistes⁸¹⁰, mais souvent, ceux-et celles-ci l'ont interprété négativement, comme le signe d'usages exclusivement protectionnistes⁸¹¹.

Contraintes politiques et flexibilité économique

Le primat du politique dans le fonctionnement de l'antidumping

De son début à sa fin, cette thèse a défendu une théorie proprement politique pour expliquer le fonctionnement de l'antidumping. Elle a montré que la flexibilité de l'instrument était au cœur de son fonctionnement. Il n'y aurait pas eu de politique commerciale européenne si celle-ci n'avait fait que contraindre les possibilités d'action des États membres.

Cette théorie se retrouve sous diverses formes dans tous les chapitres. Elle justifie la démonstration du chapitre 1, qui vise à montrer pourquoi le droit en général contraint tout autant qu'il libère. Elle explique l'accent mis dans le chapitre 2 sur le rôle des contraintes politiques dans la gestation du premier règlement antidumping de la CEE. À ce moment, l'antidumping devait concilier les préférences libérales de l'Allemagne et des Pays-Bas avec celles plus protectionnistes des Belges, des Italiens et des Français. L'objectif politique de la communautarisation primait sur celui économique de la libéralisation :

*La politique commerciale commune n'a pu avancer que parce qu'il y avait en parallèle des mesures de libéralisation d'un côté et l'antidumping de l'autre. Je suis arrivé le premier janvier 1964. Dans toutes les réunions sur l'harmonisation de la politique commerciale, les Français, les Italiens et les Belges disaient qu'on pouvait libérer lentement mais sûrement leurs contingents, à condition d'avoir une garantie contre la concurrence déloyale. Si on leur donnait ça, ils élimineraient leurs contingents.*⁸¹²

Ensuite, le chapitre 3 montra que cette dynamique ne s'arrêta pas avec la fin des négociations initiales. Elle continua à guider la mise en œuvre de l'instrument. À travers leurs décisions, les fonctionnaires du service antidumping se servirent d'un droit flou et ambigu pour promouvoir leur propre agenda intégrationniste. Ce faisant, ils facilitèrent la création d'une « démocratie de *stakeholders* » qui fait aujourd'hui vivre l'instrument au quotidien⁸¹³. Cette initiale dépendance épistémique du secteur privé aux savoir-faire de la DG Commerce souligne *en pratique* le primat du politique sur l'économique.

Enfin, le chapitre 4 reprend le même argument, en insistant sur l'importance de la marge de discrétion des fonctionnaires pour le bon fonctionnement de l'instrument. En effet, l'UE ne peut que difficilement changer le texte des traités et accords de l'OMC. En revanche, les fonctionnaires de la Commission, dès lors qu'ils disposent d'une marge de discrétion suffisante, peuvent faire preuve d'« interprétation créative » lorsqu'ils transposent ces textes en droit communautaire, puis lorsqu'ils mettent en œuvre le droit transposé.⁸¹⁴ Cette créativité procédurale est très utile pour l'UE, parce qu'elle lui permet de réimposer en catimini ses préférences tarifaires à ses partenaires

809. Dans ce cas, une justification plus adaptée que la soupape de sécurité serait la défense listienne de la protection des industries embryonnaires. Voir Mehdi SHAFIYEDDIN. *What did Frederick List actually say? Some clarifications on the infant industry argument*. UNCTAD discussion papers 149. United Nations Conference on Trade and Development, 1998

810. HOLMES et KEMPTON, « EU anti-dumping policy », p. 649; Reinhilde VEUGELERS et Hylke VANDENBUSSCHE. « European anti-dumping policy and the profitability of national and international collusion ». In : *European economic review* 43.1 (1999), p. 1-28, ici p. 26.

811. Thomas PRUSA. « On the spread and impact of anti-dumping ». In : *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 34.3 (2001), p. 591-611, ici p. 695-697; EYMANN et SCHUKNECHT, « Antidumping policy in the European community », p. 127.

812. *Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.*

813. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ».

814. VAN BAEL, « EEC anti-dumping enforcement », p. 120.

commerciaux.

L'antidumping, un droit ordolibéral ?

Comme déjà noté dans l'introduction, la construction historique de l'antidumping ressemble fortement à celle de la politique de concurrence⁸¹⁵. De fait, pour cet autre droit économique européen, le politique continue aussi à primer sur l'économique.

En tout cas, c'est ce que certains collègues m'ont déclaré lors de mon stage à la DG Comp. En particulier, ma directrice de stage m'a souvent répété que les autorités antitrust américaines avaient creusé leur propre tombe en souscrivant au mythe de la concurrence à tout prix défendu par l'école de Chicago. Cette posture les avait rendues inutiles, parce que l'école de Chicago prescrit de ne pas intervenir contre les monopoles tant que les prix offerts aux consommateurs finaux restent bas⁸¹⁶. *A contrario*, me défendait-elle, la DG Comp continuait à être efficace parce qu'elle était restée plutôt ordolibérale. Ce récit me laissait au départ relativement sceptique, parce que la DG Comp a tout de même laissé passer plusieurs fusions-acquisitions *a priori* négatives pour la concurrence, telles que celles de Facebook avec Whatsapp et Instagram⁸¹⁷. Cependant, d'après une étude de Dzmitry BARTALEVICH, qui a analysé les procédures et *guidelines* de la DG Comp, les assertions de ma directrice de stage seraient probantes dans leurs grandes lignes⁸¹⁸.

D'un point de vue historique, les étiquettes utilisées par ma directrice de stage sont partiellement incorrectes. Il s'agirait surtout de « mythes » simplifiés⁸¹⁹. Ces mythes sont néanmoins commodes, parce qu'ils sont couramment utilisés par les fonctionnaires, juristes et économistes qui nous intéressent dans cette thèse.⁸²⁰ C'est pourquoi je les réutilise ici.

Dans cette opposition simplifiée entre l'école de Chicago et l'ordolibéralisme, les partisans de la première école désirent un marché libéré du politique⁸²¹, tandis que les ordolibéraux préfèrent une concurrence organisée, voire dirigée, par les pouvoirs publics :

*Une approche ordolibérale considère que la politique de concurrence doit protéger les concurrents sans se soucier de ses effets sur leur efficacité, parce que la valeur fondamentale qu'elle défend est la liberté pour tous les « citoyens » de participer au marché.*⁸²²

Ce paradigme ordolibéral s'ancrerait dans l'expérience nazie, pendant laquelle les conglomérats allemands s'allièrent avec l'État pour profiter de la guerre comme de la Shoah⁸²³. Pour empêcher ces dérives illibérales, les ordolibéraux cherchent à transformer le secteur privé en contre-pouvoir. La concurrence est encouragée parce qu'elle équilibre les rapports de force entre les entreprises du privé, ainsi qu'entre l'État et le secteur privé.

Au vu de ces définitions, le droit antidumping pourrait être ordolibéral. Tout d'abord, il accorde le primat au politique sur l'économique. Ensuite, il tend à être utilisé à des fins libérales. Enfin, les communications officielles du service antidumping de la Commission, depuis les années 1980 au moins,⁸²⁴ font largement appel au concept de « concurrence déloyale ». Elles opposent la « concurrence déloyale » au « commerce loyal » :

815. Voir la page 6 où je renvoie aux travaux de Lola AVRIL.

816. Pour plus de détail sur la question, voir Richard A POSNER. « The Chicago school of antitrust analysis ». In : *University of Pennsylvania law review* 127.4 (1979), p. 925-948

817. Mark GLICK et Catherine RUETSCHLIN. *Big tech acquisitions and the potential competition doctrine. The case of Facebook*. Working Paper 104. Institute for new economic thinking, 2019.

818. Dzmitry BARTALEVICH. « The influence of the Chicago School on the Commission's guidelines, notices and block exemption regulations in EU competition policy ». In : *Journal of common market studies* 54.2 (2016), p. 267-283.

819. Pinar AKMAN et Hussein KASSIM. « Myths and myth-making in the European Union. The institutionalization and interpretation of EU competition policy ». In : *Journal of common market studies* 48.1 (2010), p. 111-132, ici p. 128.

820. NELSON, « The political economy of antidumping », p. 583.

821. Edward NIK-KHAH et Robert VAN HORN. « The ascendancy of Chicago neoliberalism ». In : *Handbook of neoliberalism*. Sous la dir. de Simon SPRINGER et al. Londres : Routledge, 2016, p. 55-66.

822. AKMAN et KASSIM, « Myths and myth-making in the European Union », p. 126.

823. JESSOP, « Ordoliberalism and neoliberalization », p. 975.

824. NORALL, « New trends in anti-dumping practice in Brussels », p. 97.

*Pour être libre, le commerce doit être loyal. La politique de défense commerciale de l'UE est la pierre angulaire de l'action de l'UE pour garantir des conditions de commerce loyal. En même temps, les instruments de défense commerciale doivent s'adapter aux réalités économiques, et leur usage doit se limiter à ce qui est nécessaire pour supprimer les effets des importations déloyales et préjudiciables.*⁸²⁵

Certains des exemples analysés dans cette thèse permettraient d'étayer un peu plus ce parallèle. Ainsi, la notion d'entité économique unique étudiée dans la section 4.1.2 attaquait en particulier les entreprises extra-européennes organisées sous forme de conglomérats. Cette notion était importée du droit de la concurrence. Il semblait donc que la CEE prolongeait à l'international sa politique de concurrence via des mesures antidumping.

Cependant, comme je le montre dans la section suivante, le droit antidumping entend le mot « concurrence » dans un sens très différent du droit de la concurrence.

De l'ordolibéralisme à l'ordoglobalisme

« Concurrence » et « concurrence loyale » : une nuance de taille

Dans la pratique, le concept de concurrence utilisé par la DG Comp diverge fortement de celui utilisé par la DG Commerce. Du moins, c'est ce que la CJCE jugea dans plusieurs affaires.⁸²⁶ Dans ces procès, le problème était que les sanctions antidumping éliminaient du marché européen le seul et unique concurrent d'un producteur européen. Elles plaçaient donc ce dernier dans une situation de monopole défavorable à ses clients.

Ces procès ne sont pas anecdotiques. Le droit antidumping lutte contre le dumping. Dans ce cadre, les pratiques de dumping sont par définition une forme de concurrence déloyale. Comme le concept de dumping est en soi flou⁸²⁷, celui de concurrence déloyale l'est aussi. Il a d'ailleurs été qualifié de « signifiant flottant » par Josué MATHIEU et Sharon WEINBLUM :

*These different signifiers connected to unfair trade revolve around the issues of market economy, subsidies, competition, reciprocity, and social and environmental standards. To some extent, the presence of utterly different signifiers is logical, for trade defence instruments are meant to fight different realities defined by law.*⁸²⁸

Inversement, le droit de la concurrence protège avant tout la concurrence, soit « la liberté [...] de participer au marché ». ⁸²⁹ Du point de vue de ce droit, les pratiques de dumping ne sont pas nécessairement passibles de poursuite, parce qu'elles n'empêchent pas toujours l'entrée de nouveaux participants sur le marché⁸³⁰. Ces différences définitionnelles expliquent pourquoi il n'est pas possible de remplacer le droit antidumping par une version internationalisée du droit de la concurrence. Comme le résume l'avocat Jean-François BELLIS :

*Anti-dumping and competition policies are so different that the replacement of the former by the latter simply means the abolition of anti-dumping.*⁸³¹

Par conséquent, le parallèle entre la DG Comp et le service antidumping de la DG Commerce n'a qu'une valeur heuristique limitée. Il permet de voir que les deux administrations partagent une conception similaire du rôle des pouvoirs publics dans la régulation de l'économie, et de remarquer que cette conception n'est pas néolibérale. Il permet aussi de voir que l'antidumping n'est pas ordolibéral au sens ci-dessus défini par Pinar AKMAN et Hussein KASSIM. En revanche, il ne renseigne pas sur ce qu'il est de manière positive. Heureusement, les travaux récents de

825. DG COMMERCE, *Trade Defence Report 2018*, p. 4.

826. Francis Geoffrey JACOBS. *Extramet Industrie SA contre Conseil des Communautés européennes*. Conclusions de l'avocat général C-358/89. 8 avril 1992, §45; TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE. « Mukand Ltd, Isibars Ltd, Ferro Alloys Corporation Ltd et Viraj Impoexpo Ltd contre Conseil de l'Union européenne ». In : *Recueil de jurisprudence T-58/99* (19 septembre 2001), p. II-02521.

827. Voir la note 3 de la page 58

828. Mathieu and Weinblum, « The battle against unfair trade in the EU trade policy », p. 192.

829. AKMAN et KASSIM, « Myths and myth-making in the European Union », p. 126.

830. Damien GERADIN et Nicolas PETIT. « Price discrimination under EC competition law. Another antitrust doctrine in search of limiting principles ? » In : *Journal of competition law and economics* 2.3 (2006), p. 479-531, ici p. 480.

831. Jean-François Bellis. « Competition provisions in the WTO framework. Some personal views on a doomed project ». In: *Competition law international* 8 (2012), p. 60, esp. p. 63.

l'historien des idées Quinn SLOBODIAN fournissent des pistes de réponse.

L'école de Genève et l'antidumping

Dans un livre paru en 2020, SLOBODIAN adopte une approche foucauldienne pour étudier l'histoire du néolibéralisme. Il étudie les parcours professionnels et les écrits de plusieurs économistes et juristes d'origine européenne, tels que Friedrich Hayek, Wilhelm Röpke, ou Ernst Ulrich Petersmann. Il montre que ces néolibéraux européens n'adhéraient pas du tout au mythe des « forces du marché » libérées du politique⁸³² promu par des politiques comme Alan Greenspan ou Gerhard Schröder :

The neoliberal globalists, it was claimed, conflated free-market capitalism with democracy and fantasized about a single world market without borders.

My narrative corrects this storyline. It shows that self-described neoliberals did not believe in self-regulating markets as autonomous entities. They did not see democracy and capitalism as synonymous. They did not see humans as motivated only by economic rationality. They sought neither the disappearance of the state nor the disappearance of borders. And they did not see the world only through the lens of the individual. In fact, the foundational neoliberal insight is comparable to that of John Maynard Keynes and Karl Polanyi: the market does not and cannot take care of itself.⁸³³

Par conséquent, un des objectifs principaux de ces néolibéraux n'était tant de défendre la concurrence pour elle-même que de trouver un juste équilibre entre la promotion de la concurrence et les contraintes habituelles de la vie politique. SLOBODIAN appelle « ordoglobalisme » ou « école de Genève » cette branche du néolibéralisme qui reconnaît l'importance du politique, et cherche donc à l'enserrer au mieux dans des contraintes juridiques pour l'empêcher de nuire à la concurrence :

In Europe, neoliberalism emerged in the 1930s less as an economic project than as a project of politics and law. The search was on for models of governance, at scales from the local to the global, that would best encase and protect the space of the world economy. Neoliberals described this as a campaign against « interventionism », but it was clearly interventionist in its own right. Michel Foucault was correct to see neoliberalism as a project of « legal interventionism. »⁸³⁴

Vu sous cet angle, l'ordolibéralisme identifié par AKMAN et KASSIM dans le cas de la DG Comp constitue une sous-branche de l'école de Genève. SLOBODIAN la définit comme sa branche « constitutionnaliste »⁸³⁵. Il l'oppose à celle « universaliste », qui défendait plutôt la création d'un ordre juridique mondial via des organisations multilatérales comme le GATT⁸³⁶. D'après SLOBODIAN, ces divisions s'expliquent surtout par des perceptions divergentes des tensions géopolitiques de l'époque⁸³⁷.

SLOBODIAN contraste aussi l'école de Genève avec celle de Chicago. Il montre que les ordoglobaux rejetaient l'ambition de régir le monde à coup de modèles mathématiques :

Unlike the Chicago School, the Geneva School opposed the mathematization of economics and thus foreclosed the possibility of extensive forecasting and modeling of the economy. It rejected both rational expectations and perfect competition and held the claim of determining « efficiency » or « optimal » outcomes to be both quixotic and hubristic.⁸³⁸

Ces distinctions proposées par SLOBODIAN permettent rétrospectivement d'éclairer un des phénomènes observés dans la présente thèse, à savoir la montée en puissance progressive du registre judiciaire. Ce changement des moyens administratifs à disposition de l'UE peut se lire comme une transformation progressive du compromis d'après-guerre entériné par le GATT. En effet, dans le cadre du GATT de 1947, l'interventionnisme étatique était parfaitement

832. SLOBODIAN, *Globalists*, p. 1.

833. *Ibid.*, p. 2.

834. *Ibid.*, p. 92.

835. *Ibid.*, p. 210.

836. *Ibid.*, p. 188.

837. *Ibid.*, Ch. 6.

838. *Ibid.*, p. 269.

accepté. Cela a d'abord été montré par John Gerard RUGGIE, qui avança que « protectionism is not an aberration from the norm of postwar liberalization, but an integral feature of it »⁸³⁹. Jean-Christophe GRAZ qualifia ensuite cette norme de « mercantilisme transnational », ⁸⁴⁰ et insista sur la légitimité, selon cette norme, des mesures contingentes prises par les États pour réguler les flux économiques.⁸⁴¹

Dans l'optique de ce mercantilisme transnational initial, la judiciarisation de l'antidumping ne va pas de soi. Si l'intervention étatique est légitime, pourquoi faudrait-il l'encadrer au maximum? Inversement, dans le cadre de l'école de Genève, la judiciarisation prend tout son sens :

*Geneva School neoliberals offered a blueprint for globalism based on institutions of multitiered governance that are insulated from democratic decision making and charged with maintaining the balance between the political world of imperium and the economic world of dominium. Dominium is not a space of laissez-faire or noninterventionism but is instead an object of constant maintenance, litigation, design, and care. [...] Geneva School neoliberals prescribed neither an obliteration of politics by economics nor the dissolution of states into a global marketplace but a carefully structured and regulated settlement between the two.*⁸⁴²

L'évolution des pratiques de l'antidumping européen décrite dans cette thèse suggère une victoire progressive des conceptions de l'école de Genève sur le mercantilisme transnational des origines. En effet, le premier règlement antidumping de la CEE offrait des moyens d'action très interventionnistes à la Commission⁸⁴³. Ce sont ces moyens qui lui permirent d'agir aussi rapidement pendant la crise de la sidérurgie des années 1970⁸⁴⁴. Progressivement, ces moyens disparurent. Un personnel *insulated from democratic decision-making* émergea, qui prit la forme d'une « démocratie de *stakeholders* »⁸⁴⁵. Aujourd'hui, les « arènes d'habiletés techniques »⁸⁴⁶ de l'antidumping sont uniquement accessibles aux experts qui en connaissent les codes. Ces arènes constituent le lieu où se négocie le *carefully structured and regulated settlement* dont parle SLOBODIAN. Elles hébergent des conflits permanents entre les partisans d'une « discipline jurisprudentielle »⁸⁴⁷ toujours plus étroite et ceux qui préfèrent préserver la liberté d'action de la DG Commerce et de l'UE.

Les libéralismes et leurs pratiques

L'écart entre les discours et les pratiques

La présente remontée en généralité vers une définition du « -isme » auquel l'antidumping correspondrait n'aurait pu avoir lieu sans une analyse détaillée des pratiques quotidiennes des fonctionnaires dans les chapitres précédents. Elle se montre aussi plus nuancée que les travaux précédents sur le sujet. En effet, quand la politique commerciale européenne est qualifiée de néolibérale, les nuances concrètes du terme ne sont pas toujours précisées.

Un article récemment écrit par Ferdi DE VILLE et Jan ORBIE permet d'illustrer cette critique⁸⁴⁸. Ces deux chercheurs constatent la persistance d'orientations néolibérales dans les discours des commissaires de la DG Commerce.

839. John Gerard RUGGIE. « International regimes, transactions, and change. Embedded liberalism in the postwar economic order ». In : *International organization* 36.2 (1982), p. 379-415, ici p. 410.

840. Jean-Christophe GRAZ. *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950*. Genève : Librairie Droz, 1999, p. 11.

841. Ibid., p. 65.

842. Slobodian, *Globalists*, pp. 11-12.

843. Voir la conclusion du chapitre 2

844. Voir la section 3.2.1

845. ALDRIN et HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ».

846. DODIER, « Les arènes des habiletés techniques ».

847. VERMULST et GATTA, « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU's new anti-subsidy practice against China, and the future of both », p. 539.

848. Gabriel SILES-BRÜGGE constitue un deuxième exemple marquant. Ce chercheur a interrogé les fonctionnaires de la DG Commerce qui ont négocié une série d'accords de libre-échange signés par l'UE. Il relève que ces fonctionnaires ont très souvent privilégié l'ouverture des marchés européens à la protection des industries européennes. Il qualifie ces choix pro-marché de néolibéraux mais il ne prend pas en compte le fait que les collègues du service antidumping tendent justement à lutter contre les dégâts collatéraux de tels accords. Voir SILES-BRÜGGE, *Constructing European Union trade policy*, p. 78

Ils démarrent le début de ces orientations avec le commissaire Leon Brittan⁸⁴⁹. Ils ne font pas de différence marquée entre les périodes de Leon Brittan et Peter Mandelson. Ils insistent plutôt sur la continuité discursive entre les commissaires⁸⁵⁰.

Ces deux chercheurs ne cherchent pas à vérifier si, dans les pratiques, les discours furent réellement suivis d'effets. Or, d'après le membre du cabinet de Brittan qui gérait les affaires antidumping, une bonne partie du discours du commissaire s'adressait plus à la galerie journalistique qu'aux *stakeholders* étudiés dans cette thèse :

L'antidumping était une arme de défense commerciale. À l'époque, il était jugé comme protectionniste par une partie des ultralibéraux dont Brittan faisait partie. Mon problème était donc plutôt de gérer Brittan que de gérer l'antidumping. L'antidumping, ce sont des règlements communautaires avec un très grand poids de la jurisprudence de la Cour. C'est pourquoi les sentiments de Brittan étaient partagés. Il était pris dans un dilemme entre le respect des textes et la rigueur tatchérienne dont il venait. Il faut bien voir qu'il a été nommé deux fois commissaire par Thatcher⁸⁵¹. Nous nous connaissons parce que j'avais déjà travaillé sous son autorité. J'avais en particulier négocié les pré-adhésions de la Turquie avec lui. Par ailleurs, j'étais matheux de formation, donc il m'était plus facile de comprendre les détails techniques de la matière.

J'ai dû faire preuve de beaucoup de doigté, pour ne pas exposer le commissaire à des attaques perfides venant de clients mécontents. D'un côté, il fallait éviter de sacrifier l'antidumping sur l'autel du libéralisme, de l'autre, Brittan ne voulait pas qu'on dise qu'il était incapable de gérer ses services. Tout compte fait, ça s'est bien passé. Brittan n'a jamais été inquiété par la Cour, et on n'a fait aucune réforme. On a bien formalisé le concept d'intérêt communautaire, mais ça n'était pas une révolution copernicienne.⁸⁵²

Inversement, quelques années plus tard, les orientations néolibérales du commissaire pesaient réellement sur les pratiques quotidiennes du service antidumping. D'après un ancien chef d'unité de l'époque, le commissaire Peter Mandelson « ne respectait aucune règle » parce qu'il refusait obstinément d'accepter l'ouverture de nouvelles enquêtes antidumping.⁸⁵³ Ses refus répétés démotivèrent les troupes de la Commission :

À l'époque de Lamy puis de Mandelson, l'idée dominante était surtout : il faut libéraliser, ouvrons les marchés extérieurs, faisons des accords de libre-échange, cachons la défense commerciale. Pour tous les jeunes case handlers qui étaient là sous Mandelson, c'était une horreur. Ils n'étaient plus du tout motivés. À l'époque quand ils présentaient leur dossier au cabinet, il était déchiré, et hop l'enquête s'arrêtait. À présent, ils sont contents.⁸⁵⁴

D'après les témoignages ici présentés, ces changements de pratiques sont relativement indépendants des changements discursifs observés par DE VILLE et ORBIE. Cela montre l'importance d'étudier les pratiques de la DG Commerce avant de se prononcer sur le type de néolibéralisme qu'elle incarnerait.

Quid du néolibéralisme de l'administration antidumping américaine ?

Ce problème de méthode ne concerne pas que les études portant sur l'UE. Dans un article de 2005, Nitsan CHOREV dénonce les contraintes néolibérales que l'OMC ferait peser sur l'administration américaine. Elle commence par noter que la judiciarisation de l'OMC a renforcé les moyens de pression dont les petits États disposaient. Sans le spectre de l'annulation diplomatique, il leur est plus facile de gagner sur base d'arguments purement juridiques leurs conflits contre les États plus puissants, tels que les États-Unis⁸⁵⁵. Puis CHOREV avance que ce changement du rapport de force a surtout été utilisé à des fins de libéralisation, parce qu'il s'agit de la logique au cœur du fonctionnement de l'OMC :

849. Ferdi DE VILLE et Jan ORBIE. « The European commission's neoliberal trade discourse since the crisis. Legitimizing continuity through subtle discursive change ». In : *The British journal of politics & international relations* 16.1 (2014), p. 149-167, ici p. 151.

850. Ibid., p. 152.

851. Par là, l'ancien fonctionnaire insiste sur l'« ultra-libéralisme » de Brittan.

852. *Entretien n°43*.

853. *Entretien n°2*.

854. *Entretien n°3*.

855. Nitsan CHOREV. « The institutional project of neo-liberal globalism. The Case of the WTO ». In : *Theory and society* 34.3 (2005), p. 317-355, ici p. 336-337.

*While the legalization of the WTO reduced the extent to which unequal distribution of resources could be translated to unequal policy outcomes and thereby equalized the relative influence of member-states, it reduced the extent to which states – whether rich or not – could actively affect the outcomes in the first place and prioritized, instead, the internal logic of the WTO. In effect, the new institutional arrangements strengthened the ability of states to pursue pro-liberal remedies but weakened their ability to maintain protectionist practices. The outcome has been intensified by neo-liberal globalism, as the fate of several U.S. protectionist practices demonstrates.*⁸⁵⁶

Pour aboutir à sa conclusion, CHOREV se base d'une part sur un comptage du nombre de mesures américaines antidumping et anti-subsidies qui furent annulées par l'organe d'appel de l'OMC, et d'autre part sur une analyse de la logique institutionnelle au sein des États-Unis et de l'OMC. Elle montre que l'annulation répétée par l'organe d'appel des mesures de défense commerciale américaines a fragilisé la position des intérêts protectionnistes à l'intérieur des États-Unis. Plusieurs des manipulations réglementaires habituellement utilisées par ces intérêts ont été interdites par l'organe d'appel⁸⁵⁷.

Ce faisant, CHOREV ne va pas vérifier si, concrètement, l'administration américaine n'aurait pas inventé de nouvelles techniques pour détourner les jugements de l'organe d'appel et bloquer les importations indésirables malgré tout. Pourtant, dans le même contexte, l'administration européenne s'est montrée tout à fait capable de continuer à détourner les règles de l'OMC en faveur de l'UE⁸⁵⁸. Il est donc loisible de se demander pourquoi les juristes américains seraient moins compétents que ceux européens. Cette question pourrait constituer le cœur d'une nouvelle étude qui interrogerait les différences entre le modèle européen analysé dans cette thèse et celui des États-Unis.

856. Ibid., p. 347.

857. Ibid., p. 343-344.

858. Voir la conclusion du chapitre 4.

Bibliographie

Articles

- ABÉLÈS, Marc et Irène BELLIER. « La Commission européenne. Du compromis culturel à la culture politique du compromis ». In : *Revue française de science politique* 46.3 (1996), p. 431-456.
- ADLER-NISSEN, Rebecca et Ayşe ZARAKOL. « Struggles for recognition. The liberal international order and the merger of its discontents ». In : *International organization* 75.2 (2021), p. 611-634.
- AKMAN, Pinar et Hussein KASSIM. « Myths and myth-making in the European Union. The institutionalization and interpretation of EU competition policy ». In : *Journal of common market studies* 48.1 (2010), p. 111-132.
- ALDRIN, Philippe et Nicolas HUBÉ. « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* ». In : *Gouvernement et action publique* 5.2 (2016), p. 125-152.
- AVRIL, Lola. « Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen ». In : *Revue française de science politique* 70.6 (2020), p. 773-791.
- BAILLEUX, Julie. « Comment l'Europe vint au droit ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 295-318.
— « L'Europe et ses légistes. Le service juridique des exécutifs européens et la promotion d'un droit communautaire autonome (1957-1964) ». In : *Politique européenne* 41 (2013), p. 84-113.
- BAJON, Philip. « “The human factor”. French-West German bilateralism and the “logic of appropriateness” in the European crisis of the mid-1960s ». In : *Diplomacy & statecraft* 29.3 (2018), p. 455-476.
- BALFOUR, Nancy. « President Kennedy's programme for expanding trade ». In : *The world today* 18.3 (1962), p. 95-102.
- BALINT, Tim et al. « Bureaucratic change in the European administrative space. The case of the European Commission ». In : *West European politics* 31.4 (2008), p. 677-700.
- BARAST, G. « L'industrie des engrais et la crise mondiale ». In : *Économie rurale* 139.1 (1980), p. 39-41.
- BARNETT, Michael. « The UN Security Council, indifference, and genocide in Rwanda ». In : *Cultural anthropology* 12.4 (1997), p. 551-578.
- BARNETT, Michael et Martha FINNEMORE. « The politics, power, and pathologies of international organizations ». In : *International organization* 53.4 (1999), p. 699-732.
- BARTALEVICH, Dzmitry. « The influence of the Chicago School on the Commission's guidelines, notices and block exemption regulations in EU competition policy ». In : *Journal of common market studies* 54.2 (2016), p. 267-283.
- BELLIS, Jean-François. « Competition provisions in the WTO framework. Some personal views on a doomed project ». In : *Competition law international* 8 (2012), p. 60.
- BEST, Jacqueline. « Ambiguity, uncertainty, and risk. Rethinking indeterminacy ». In : *International political sociology* 2.4 (2008), p. 355-374.
- BHAGWATI, Jagdish. « Protectionism. Old wine in new bottles ». In : *Journal of policy modeling* 7.1 (1985), p. 23-33.
- BLANES I VIDAL, Jordi et al. « Revolving door lobbyists ». In : *The American economic review* 102.7 (2012), p. 3731-3748.
- BOURDIEU, Pierre. « La force du droit ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 64.1 (1986), p. 3-19.
— « Droit et passe-droit ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 81.1 (1990), p. 86-96.
— « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975 ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 200.5 (2013), p. 4-37.
- BOURGOIS, Jacques et Patrick MESSERLIN. « The European Community's Experience ». In : *Brookings trade forum* (1998), p. 127-145.
- BRIËT, Ludowijk. « Antidumping in de EEG. De kinderschoenen ontgroeid? » In : *Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 3 (mars 1982), p. 145-165.
- BUCHAN, David. « EEC imposes dumping duty ». In : *The Financial Times* (14 novembre 1976).

- BULMER, Simon. « The governance of the European Union. A new institutionalist approach ». In : *Journal of public policy* 13.4 (1993), p. 351-380.
- CHAMBOREDON, Hélène et al. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». In : *Genèses* 16 (1994), p. 114-132.
- CHOREV, Nitsan. « The institutional project of neo-liberal globalism. The Case of the WTO ». In : *Theory and society* 34.3 (2005), p. 317-355.
- COEN, David et Matia VANNONI. « Where are the revolving doors in Brussels? Sector switching and career progression in EU business-government affairs ». In : *The American review of public administration* 50.1 (2020), p. 3-17.
- COHEN, Antonin. « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide ». In : *Critique internationale* 26 (2005), p. 119-131.
- « Constitutionalism without constitution. Transnational elites between political mobilization and legal expertise in the making of a constitution for Europe (1940s-1960s) ». In : *Law & social inquiry* 32.1 (2007), p. 109-135.
- « Dix personnages majestueux en longue robe amarante ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 227-246.
- COHEN, Antonin et Antoine VAUCHEZ. « Les juristes et l'ordre politique européen ». In : *Critique internationale* 26 (2005), p. 97-99.
- « Sociologie politique de l'Europe du droit ». In : *Revue française de science politique* 60.2 (2010), p. 223-226.
- COHEN, Antonin et al. « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 1.166-167 (2007), p. 5-13.
- COPPOLARO, Lucia. « In search of power. The European Commission in the Kennedy round negotiations (1963-1967) ». In : *Contemporary european history* 23.1 (2014), p. 23-41.
- COTTIER, Thomas. « A tribute to professor John Jackson ». In : *Michigan journal of international law* 20.2 (1999), p. 97-99.
- CUNEO, Donald et Charles MANUEL. « Roadblock to trade. The State-controlled economy issue in antidumping law administration ». In : *Fordham international law journal* 5 (1981), p. 277-317.
- CURRAN, Louise et Jappe ECKHARDT. « Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging ». In : *Review of international political economy* 24.1 (2017), p. 87-118.
- DE BIÈVRE, Dirk et Andreas DÜR. « Constituency interests and delegation in European and American trade policy ». In : *Comparative political studies* 38.10 (2005), p. 1271-1296.
- DE BIÈVRE, Dirk et Jappe ECKHARDT. « Interest groups and EU anti-dumping policy ». In : *Journal of European public policy* 18.3 (2011), p. 339-360.
- DE GALEMBERT, Claire. « Forcer le droit à parler contre la burqa. Une *judicial politics* à la française? » In : *Revue française de science politique* 64.4 (2014), p. 647-668.
- DE VILLE, Ferdi et Jan ORBIE. « The European commission's neoliberal trade discourse since the crisis. Legitimizing continuity through subtle discursive change ». In : *The British journal of politics & international relations* 16.1 (2014), p. 149-167.
- DELCOURT, Barbara. « Usages du droit international dans le processus de légitimation de la politique extérieure européenne ». In : *Droit et société* 49.3 (2001), p. 769-794.
- DÉLOYE, Yves. « Éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne ». In : *Politique européenne* 18 (2006), p. 5-15.
- DENTON, Ross. « The non-market economy rules of the European Community's anti-dumping and countervailing duties legislation ». In : *The international and comparative law quarterly* 36.2 (1987), p. 198-239.
- DEPAYRE, Gérard. « Anti-dumping rules. For a predictable, transparent and coherent Application ». In : *Global trade and customs journal* 3.4 (2008), p. 123-139.
- DETLOF, Helena et Hilda FRIDH. « The EU treatment of non-market economy countries in anti-dumping proceedings ». In : *Global trade and customs journal* 2.7 (2007), p. 265-281.
- DEZALAY, Yves. « Les courtiers de l'international ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 1 (2004), p. 4-35.
- DEZALAY, Yves et al. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'état. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu ». In : *Cultures & Conflits* 2 (2015), p. 15-52.
- DIEZ, Thomas. « Europe's others and the return of geopolitics ». In : *Cambridge review of international affairs* 17.2 (2004), p. 319-335.

- DIMIER, Véronique. « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne. L'exemple de la DG Développement ». In : *Politique européenne* 3 (2003), p. 99-121.
- DJELIC, Marie-Laure. « Social networks and country-to-country transfer. Dense and weak ties in the diffusion of knowledge ». In : *Socio-economic review* 2.3 (2004), p. 341-370.
- DOBRY, Michel. « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques. Un point de vue heuristique ». In : *Revue française de sociologie* 24.3 (1983), p. 395-419.
- DODIER, Nicolas. « La construction sociale des souffrances du corps dans les activités quotidiennes de travail ». In : *Travailler* 37 (2017), p. 119-130.
- DODIER, Nicolas et Isabelle BASZANGER. « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique ». In : *Revue française de sociologie* 38 (1997), p. 37-66.
- DÜR, Andreas. « Bringing economic interests back into the study of EU trade policy-making ». In : *The British journal of politics and international relations* 10.1 (2008), p. 27-45.
- ECKHARDT, Jappe. « Firm lobbying and EU trade policymaking. Reflections on the anti-dumping case against Chinese and Vietnamese shoes (2005-2011) ». In : *Journal of world trade* 45.5 (2011), p. 965-991.
- EHLE, Dietrich. « Basic aspects of the anti-dumping regulations of the common market ». In : *The international lawyer* 3.3 (1969), p. 490-505.
- EHRENHAFT, Peter D. « What the antidumping and countervailing duty provisions of the Trade Agreements Act [can][will][should] mean for US trade policy ». In : *Law and policy in international business* 11 (1979), p. 1361-1404.
- EISING, Rainer et Nicolas JABKO. « Moving targets. National interests and electricity liberalization in the European Union ». In : *Comparative political studies* 34.7 (2001), p. 742-767.
- ERNST, Wolfgang. « The free movement of goods and services within the European Economic Community in the context of the world economy ». In : *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 137 (1981), p. 556-574.
- EYMANN, Angelika et Ludger SCHUKNECHT. « Antidumping policy in the European community. Political discretion or technical determination ». In : *Economics & politics* 8.2 (1996), p. 111-131.
- FEATHERSTONE, Kevin. « Jean Monnet and the democratic deficit in the European Union ». In : *Journal of common market studies* 32.2 (1994), p. 149-170.
- FEINBERG, Robert M et Kara M REYNOLDS. « Tariff liberalisation and increased administrative protection. Is there a quid pro quo ? ». In : *World Economy* 30.6 (2007), p. 948-961.
- FELSTINER, William et al. « The emergence and transformation of disputes. Naming, blaming, claiming... ». In : *Law and society review* 15.3 (1980), p. 631-654.
- FINGER, Michael. « Dumping and antidumping. The rhetoric and reality of protection in industrial countries ». In : *The World Bank research observer* 7.2 (1992), p. 121-143.
- FORRESTER, Emily. « Is the state aid regime a suitable instrument to be used in the fight against harmful tax competition ? ». In : *EC Tax Review* 27.1 (2018), p. 19-35.
- FÜGLISTER, Katharina. « Where Does Learning Take Place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion ». In : *European journal of political research* 51.3 (2012), p. 316-349.
- GAYON, Vincent. « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" ». In : *Sociologie du travail* 51.3 (2009), p. 324-342.
- « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements ». In : *Critique internationale* 59 (2013), p. 47-67.
- « Écrire, prescrire, proscrire ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 213.3 (2016), p. 84-103.
- GEORGAKAKIS, Didier et Marine DE LASSALLE. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167 (2007), p. 38-53.
- GERADIN, Damien et Nicolas PETIT. « Price discrimination under EC competition law. Another antitrust doctrine in search of limiting principles ? ». In : *Journal of competition law and economics* 2.3 (2006), p. 479-531.
- GERHARD, Hans. « Tariffs and trade in the common market ». In : *Law & contemporary problems* 26.3 (1961), p. 539-558.
- GILSON, Ronald et Mark ROE. « Understanding the Japanese keiretsu. Overlaps between corporate governance and industrial organization ». In : *Yale Law Journal* 102.4 (1993), p. 871-906.
- GOLDSTEIN, Judith et al. « Institutions in international relations. Understanding the effects of the GATT and the WTO on world trade ». In : *International organization* 61.1 (2007), p. 37-67.

- GROSSMAN, Emiliano. « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne. Le cas du secteur bancaire ». In : *Revue française de science politique* 53.5 (2003), p. 737-760.
- GRÜNER, Martin et al. « Erschwernisse des Zugangs zum japanischen Markt ». In : *Wirtschaft und Wettbewerb* 10 (1981), p. 699-700.
- HAAS, Ernst. « The balance of power as a guide to policy-making ». In : *The journal of politics* 15.3 (1953), p. 370-398.
— « International Integration. The European and the universal process ». In : *International organization* 15.3 (1961), p. 366-392.
- HANSON, Brian. « What happened to fortress Europe? External trade policy liberalization in the European Union ». In : *International organization* 52.1 (1998), p. 55-85.
- HARDY, Michael. « The European Community and Japan. Agenda for adjustment ». In : *The world today* 36.11 (1980), p. 428-435.
- HIDETO, Ishida et John HALEY. « Anticompetitive practices in the distribution of goods and services in Japan. The problem of distribution keiretsu ». In : *Journal of Japanese studies* 9.2 (1983), p. 319-334.
- HOEFFLER, Catherine et Frédéric MÉRAND. « Avions de combat. Pourquoi n'y a-t-il pas d'eupéanisation? » In : *Politique européenne* 48.2 (2015), p. 52-80.
- HOLMES, Peter et Jeremy KEMPTON. « EU anti-dumping policy. A regulatory perspective ». In : *Journal of European public policy* 3.4 (1996), p. 647-664.
- HOPF, Ted. « The logic of habit in international relations ». In : *European journal of international relations* 16.4 (2010), p. 539-561.
- JACKSON, John. « State trading and nonmarket economies ». In : *The international lawyer* 23 (1989), p. 891-908.
- JEGEN, Maya et Frédéric MÉRAND. « Constructive ambiguity. Comparing the EU's energy and defence policies ». In : *West European politics* 37.1 (2014), p. 182-203.
- JESSOP, Bob. « Regulationist and autopoieticist reflections on Polanyi's account of market economies and the market society ». In : *New political economy* 6.2 (2001), p. 213-232.
— « Ordoliberalism and neoliberalization. Governing through order or disorder ». In : *Critical Sociology* 45.7-8 (2019), p. 967-981.
- KAHLER, Miles. « European protectionism in theory and practice ». In : *World politics* 37.4 (1985), p. 475-502.
- KAISER, Wolfram et Brigitte LEUCHT. « Informal politics of integration. Christian Democratic and transatlantic networks in the creation of ECSC core Europe ». In : *Journal of European integration history* 14.1 (2008), p. 35-51.
- KETTERER, Tobias. « Anti-dumping use and its effect on trade liberalisation. Evidence for the European Union ». In : *The world economy* 41.4 (2018), p. 1111-1130.
- KONSTANTINIDES, EV. « Review of "Anti-dumping and anti-subsidy law in the European Communities" by Hans F. Beseler and Neville Williams. » In : *Yearbook of European Law* 6.1 (1986), p. 460-463.
- KOVAR, Robert. « La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de relations internationales et de conclusion des traités ». In : *Annuaire français de droit international* 16.1 (1970), p. 783-828.
- KRASNER, Stephen. « Transforming international regimes. What the third world wants and why ». In : *International studies quarterly* 25.1 (1981), p. 119-148.
— « International law and international relations. Together, apart, together ». In : *Chicago journal of international law* 1 (2000), p. 93.
- KRUGMAN, Paul. « What should trade negotiators negotiate about? » In : *Journal of economic literature* 35.1 (1997), p. 113-120.
- LAHIRE, Bernard. « La fabrication sociale des individus. Cadres, modalités, temps et effets de socialisation ». In : *Educação e Pesquisa* 41.SPE (2015), p. 1393-1404.
- LARSÉN, Magdalena Frennhoff. « Trade negotiations between the EU and South Africa. A three-level game ». In : *Journal of common market studies* 45.4 (2007), p. 857-881.
- LASCOUMES, Pierre et Jean-Pierre LE BOURHIS. « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique ». In : *Droit et société* 32.1 (1996), p. 51-73.
- LASCOUMES, Pierre et Gilles MARTIN. « Des droits épars au code de l'environnement ». In : *Droit et société* 30.1 (1995), p. 323-343.
- LASCOUMES, Pierre et Evelyne SERVERIN. « Le droit comme activité sociale. Pour une approche wébérienne des activités juridiques ». In : *Droit et société* 9 (1988), p. 171-194.
- LATOUR, Bruno. « Comment finir une thèse de sociologie ». In : *Revue du MAUSS* 2 (2004), p. 154-172.

- LECLER, Romain et Vincent GAYON. « Ce que l'international fait à l'économie (et réciproquement). Pour une sociologie des politiques économiques internationales ». In : *Revue française de science politique* 72.1 (2022). À para.
- LEGRAND, Tim et Diane STONE. « Governing global policy. What IPE can learn from public policy ? » In : *Policy and society* (2021), p. 1-18.
- LEUCHT, Brigitte et Katja SEIDEL. « Du Traité de Paris au règlement 17/1962. Ruptures et continuités dans la politique européenne de concurrence, 1950-1962 ». In : *Histoire, économie & société* 27.1 (2008), p. 35-46.
- LITTOZ-MONNET, Annabelle. « Expert knowledge as a strategic resource. International bureaucrats and the shaping of bioethical standards ». In : *International studies quarterly* 61.3 (2017), p. 584-595.
- MACLEAN, Robert et Richard ECCLES. « A change of style not substance. The Community's new approach towards the Community interest test in anti-dumping and anti-subsidy law ». In : *Common market law review* 36 (1999), p. 123.
- MANGENOT, Michel. « La revendication d'une paternité. Les hauts fonctionnaires français et le "style" administratif de la Commission européenne (1958-1988) ». In : *Pôle Sud* 15.1 (2001), p. 33-46.
- MARCOWITZ, Reiner. « Vers une Europe unie ? Aristide Briand, Gustav Stresemann et la coopération franco-allemande dans l'entre-deux-guerres ». In : *Allemagne d'aujourd'hui* 233.3 (2020), p. 18-26.
- MATHIEU, Josué et Sharon WEINBLUM. « The battle against unfair trade in the EU trade policy. A discourse analysis of trade protection ». In : *Perspectives on European politics and society* 14.2 (2013), p. 185-202.
- MCKENZIE, Francine. « GATT and the cold war. Accession debates, institutional development, and the Western alliance, 1947-1959 ». In : *Journal of cold war studies* 10.3 (2008), p. 78-109.
- MÉRAND, Frédéric. « Political Work in the Stability and Growth Pact ». In : *Journal of European public policy* (2021), p. 1-19.
- MESSERLIN, Patrick. « The EC antidumping regulations. A first economic appraisal, 1980-85 ». In : *Review of world economics* 125.3 (1989), p. 563-587.
- MEUNIER, Sophie. « What single voice? European institutions and EU-US trade negotiations ». In : *International organization* 54.1 (2000), p. 103-135.
- « L'Union européenne, la mondialisation maîtrisée et l'épreuve du cycle de Doha ». In : *Annuaire français des relations internationales* 8 (2007), p. 513-525.
- MEUNIER, Sophie et Wade JACOBY. « Europe and the management of globalization ». In : *Journal of European public policy* 17.3 (2010), p. 299-317.
- MIGONE, Andrea. « Embedded markets. A dialogue between FA Hayek and Karl Polanyi ». In : *The review of Austrian economics* 24.4 (2011), p. 355.
- MIOCHE, Philippe. « La sidérurgie française de 1973 à nos jours. Dégénérescence et transformation ». In : *Vingtième siècle. Revue d'histoire* 42 (1994), p. 17-28.
- MOORE, Michael et Maurizio ZANARDI. « Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries ? » In : *Canadian journal of economics/Revue canadienne d'économie* 42.61 (2009), p. 469-495.
- MOREAU, A. « L'évolution récente des consommations spécifiques d'acier. Mesure des différents facteurs ». In : *Revue de métallurgie* 82.1 (1985), p. 43-58.
- MOURLON-DRUOL, Emmanuel. « Banking union in historical perspective. The initiative of the European Commission in the 1960s-1970s ». In : *Journal of common market studies* 54.4 (2016), p. 913-927.
- MÜLLER, Birgit. « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner. Les organisations internationales analysées par les anthropologues ». In : *Critique internationale* 54.1 (2012), p. 9-18.
- NELSON, Douglas. « The political economy of antidumping. A survey ». In : *European journal of political economy* 22.3 (2006), p. 554-590.
- NEUMANN, Iver. « Returning practice to the linguistic turn. The case of diplomacy ». In : *Millennium* 31.3 (2002), p. 627-651.
- « "A speech that the entire ministry may stand for". Why diplomats never produce anything new ». In : *International political sociology* 1.2 (2007), p. 183-200.
- NORALL, Christopher. « New trends in anti-dumping practice in Brussels ». In : *World Economy* 9.1 (1986), p. 97-111.
- ODUDU, Okeoghene et David BAILEY. « The single economic entity doctrine in EU competition law ». In : *Common market law review* 51.6 (2014), p. 1721-1758.
- OLDEKOP, Dieter et Ivo Van BAEL. « European antidumping law and procedure ». In : *Michigan yearbook of international legal studies* 1 (1979), p. 230-244.

- PARLAR DAL, Emel. « Status competition and rising powers in global governance. An introduction ». In : *Contemporary politics* 25.5 (2019), p. 499-511.
- PATTERSON, Lee Ann. « Agricultural policy reform in the European Community. A Three-level game analysis ». In : *International organization* 51.1 (1997), p. 135-165.
- PAVOT, David et Genevieve DUFOUR. « WTO Negotiations. The Unfinished Doha Development Agenda and the Emergence of New Topics ». In : *Global trade and customs journal* 15.5 (2020).
- PETITEVILLE, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales ». In : *Critique internationale* 76.3 (2017), p. 9-19.
- PIIPARINEN, Touko. « The interventionist turn of UN peacekeeping. New Western politics of protection or bureaucratic mission creep ? ». In : *Journal of human rights* 15.1 (2016), p. 98-125.
- PINDER, John. « Positive integration and negative integration. Some problems of economic union in the EEC ». In : *The world today* 24.3 (1968), p. 88-110.
- PINSON, Gilles et Valérie Sala PALA. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». In : *Revue française de science politique* 57.5 (2007), p. 555-597.
- POLLACK, Mark. « International relations theory and European integration ». In : *Journal of common market studies* 39.2 (2001), p. 221-244.
- POLOUEKTOV, Alexander. « Non-market economy issues in the WTO anti-dumping law and accession negotiations. Revival of a two-tier membership ? ». In : *Journal of world trade* 36.1 (2002), p. 1-37.
- PORTUESE, Aurelien et al. « The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency ». In : *European journal of law and economics* 44.1 (2017), p. 131-156.
- POSNER, Richard A. « The Chicago school of antitrust analysis ». In : *University of Pennsylvania law review* 127.4 (1979), p. 925-948.
- POULIOT, Vincent. « The logic of practicality. A theory of practice of security communities ». In : *International organization* 62.2 (2008), p. 257-288.
- PRUSA, Thomas. « On the spread and impact of anti-dumping ». In : *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 34.3 (2001), p. 591-611.
- « Anti-dumping. A growing problem in international trade ». In : *The world economy* 28.5 (2005), p. 683-700.
- PUTNAM, Robert. « Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games ». In : *International organization* 42.03 (1988), p. 427-460.
- REDDING, Paul. « Pierre Bourdieu. From neo-Kantian to Hegelian critical social theory ». In : *Critical Horizons* 6.1 (2005), p. 183-204.
- REHM, John B. « Developments in the law and institutions of international economic relations. The Kennedy round of trade negotiations ». In : *American journal of international law* 62.2 (1968), p. 403-434.
- REICH, Robert et Eric MANKIN. « Joint ventures with Japan give away our future ». In : *Harvard business review* (mars 1986), p. 78-86.
- ROA BASTOS, Francisco et Antoine VAUCHEZ. « Savoirs et pouvoirs dans le gouvernement de l'Europe ». In : *Revue française de science politique* 69.1 (2019), p. 7-24.
- ROBERT, Cécile. « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? ». In : *Pôle Sud* 15.1 (2001), p. 61-75.
- ROEMER, Karl. « Conclusions de l'avocat général Roemer présentées le 12 décembre 1962 dans NV Algemene Transport –en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise ». In : *Recueil de jurisprudence* (12 décembre 1962), p. 33-58.
- ROSAMOND, Ben. « The uniting of Europe and the foundation of EU studies. Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas ». In : *Journal of European public policy* 12.2 (2005), p. 237-254.
- RUGGIE, John Gerard. « International regimes, transactions, and change. Embedded liberalism in the postwar economic order ». In : *International organization* 36.2 (1982), p. 379-415.
- SAURUGGER, Sabine et Fabien TERPAN. « Integration through (case) law in the context of the Euro area and Covid-19 crises : courts and monetary answers to crises ». In : *Journal of European integration* 42.8 (2020), p. 1161-1176.
- SEABROOKE, Leonard. « Epistemic arbitrage. Transnational professional knowledge in action ». In : *Journal of professions and organization* 1.1 (2014), p. 49-64.
- SHARMA, Patrick. « Bureaucratic imperatives and policy outcomes. The origins of World Bank structural adjustment lending ». In : *Review of international political economy* 20.4 (2013), p. 667-686.

- SNYDER, Francis. « The origins of the “Nonmarket Economy”. Ideas, pluralism & power in EC anti-dumping law about China ». In : *European law journal* 7.4 (2001), p. 369-424.
- SPIRE, Alexis. « Comment étudier la politique des guichets ? » In : *Migrations société* 167.1 (2017), p. 91-100.
- STEIN, Eric. « Toward supremacy of treaty-constitution by judicial fiat. On the margin of the Costa case ». In : *Michigan law review* 63.3 (1965), p. 491-518.
- SWEET, Alec Stone et James CAPORASO. « La Cour de justice et l’intégration européenne ». In : *Revue française de science politique* 48.2 (1998), p. 195-244.
- SYKES, Alan. « Protectionism as a “safeguard”. A positive analysis of the GATT “escape clause” with normative speculations ». In : *The university of Chicago law review* 58.1 (1991), p. 255-305.
- TALBERG, Jonas. « Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union ». In : *International organization* 56.3 (2002), p. 609-643.
- TOOHEY, Lisa et Jonathan CROWE. « The illusory reference of the transitional state and non-market economy status ». In : *The Chinese journal of comparative law* 2.2 (2014), p. 314-336.
- TOWNSEND, Edward. « Anti-dumping task switches to Brussels ». In : *The Times* (30 juin 1977).
- TRUBEK, David. « Max Weber’s tragic modernism and the study of law in society ». In : *Law & society review* 20.4 (1986), p. 573-603.
- TURNER, Stephen. « Weber on action ». In : *American sociological review* 48.4 (1983), p. 506-519.
- VAN APELDOORN, Bastiaan. « Transnational class agency and European governance. The case of the European round table of industrialists ». In : *New political economy* 5.2 (2000), p. 157-181.
- VAN BAELE, Ivo. « EEC anti-dumping enforcement. An overview of current problems ». In : *European journal of international law* 1.1 (1990), p. 118-147.
- VANDENBUSSCHE, Hylke et Maurizio ZANARDI. « The chilling trade effects of antidumping proliferation ». In : *European economic review* 54.6 (2010), p. 760-777.
- VAUCHEZ, Antoine. « Une élite d’intermédiaires. Genèse d’un capital juridique européen (1950-1970) ». In : *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167.1 (2007), p. 54-66.
- « The force of a weak field. Law and lawyers in the government of the European Union (for a renewed research agenda) ». In : *International political sociology* 2.2 (2008), p. 128-144.
- VERMULST, Edwin et Brian GATTA. « Concurrent trade defense investigations in the EU, the EU’s new anti-subsidy practice against China, and the future of both ». In : *World trade review* 11.3 (2012), p. 527-553.
- VEUGELERS, Reinhilde et Hylke VANDENBUSSCHE. « European anti-dumping policy and the profitability of national and international collusion ». In : *European economic review* 43.1 (1999), p. 1-28.
- WACQUANT, Loïc et Aksu AKÇAOĞLU. « Pratique et pouvoir symbolique chez Bourdieu vu de Berkeley ». Trad. par Léa DROUET. In : *Revue de l’institut de sociologie* 86 (2016), p. 35-50.
- WARLOUZET, Laurent. « Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire. La naissance d’une opposition au sein de la CEE dans les années 1960 ». In : *Histoire, économie & société* 27.1 (2008), p. 47-61.
- « De Gaulle as a father of Europe. The unpredictability of the FTA’s failure and the EEC’s success (1956-58) ». In : *Contemporary european history* 20.4 (2011), p. 419-434.
- « The centralization of EU competition policy. Historical institutionalist dynamics from cartel monitoring to merger control (1956-91) ». In : *Journal of common market studies* 54.3 (2016), p. 725-741.
- « The collapse of the French shipyard of Dunkirk and EEC state-aid control (1977-86) ». In : *Business history* 62.5 (2017), p. 858-878.
- « The European Commission facing crisis. Social, neo-mercantilist and market-oriented approaches (1967-85) ». In : *European review of history/Revue européenne d’histoire* 26.4 (2019), p. 703-722.
- « The EEC/EU as an evolving compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) ». In : *Journal of common market studies* 57.1 (2019), p. 77-93.
- WILKINSON, Rorden. « Of Butchery and bicycles. The WTO and the “death” of the Doha Development Agenda ». In : *The political quarterly* 83.2 (2012), p. 395-401.
- WOLL, Cornelia. « Leading the dance? Power and political resources of business lobbyists ». In : *Journal of public policy* 27.1 (mai 2007), p. 57-78.
- WOLL, Cornelia et Sophie JACQUOT. « Using Europe. Strategic action in multi-level politics ». In : *Comparative European politics* 8.1 (2010), p. 110-126.
- YARROW, George. « Economic aspects of anti-dumping policies ». In : *Oxford review of economic policy* 3.1 (1987), p. 66-79.

- ZHENG, Jinming. « The development of elite cycling in China, 1992-2012 ». In : *The international journal of the history of sport* 33.5 (2016), p. 586-606.
- ZIMMERMAN, Hubert. « Realist power Europe. The EU in the negotiations about China's and Russia's WTO accession ». In : *Journal of common market studies* 45.4 (2007), p. 813-832.

Contributions à des monographies

- BECKER, Howard. « The epistemology of qualitative research ». In : *Ethnography and human development. Context and meaning in social inquiry*. Sous la dir. de Richard JESSOR et al. Chicago : University of Chicago Press, 1996, p. 53-71.
- BOWN, Chad. « Introduction ». In : *The Great Recession and Import Protection. The Role of Temporary Trade Barriers*. Sous la dir. de Chad BOWN. Washington DC : The World Bank, 2011, p. 1-53.
- DE BIÈVRE, Dirk. « Directorate-General for Trade of the European Commission ». In : *The SAGE handbook of European foreign policy*. Sous la dir. de Knud Erik JORGENSEN et al. Thousand Oaks : Sage, 2015, p. 277-290.
- DEARDORFF, Alan. « Economic perspectives on Antidumping law ». In : *Antidumping law and practice. A comparative study*. Sous la dir. de John JACKSON et Edwin VERMULST. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1989, p. 23-39.
- DEHOUSSE, Renaud. « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique ». In : *Gouverner par les instruments*. Sous la dir. de Pierre LASCOUMES et Patrick Le GALÈS. Paris : Presses de Science Po, 2004, p. 331-356.
- DOIER, Nicolas. « Les arènes des habiletés techniques ». In : *Les objets dans l'action. De la maison au laboratoire*. Sous la dir. de Bernard CONEIN et al. T. 4. Raisons pratiques. Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993, p. 115-139.
- EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel. « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ». In : *La politisation*. Sous la dir. de Jacques LAGROYE. Paris : Belin, 2003, p. 47-77.
- FAVRE, Pierre. « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? Études en l'honneur de Jean Leca ». In : *Être gouverné*. Sous la dir. de Pierre FAVRE et al. Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 257-271.
- GALLESE, Vittorio. « Brain, Body, Habit and the Performative Quality of Aesthetics ». In : *Habits. Pragmatist Approaches from Cognitive Neuroscience to Social Science*. Sous la dir. d'Italo TESTA et Fausto CAURANA. Cambridge : Cambridge University Press, 2021, p. 376-394.
- GREAVES, Rosa. « Advocate General Jean-Pierre Warner and EC competition law ». In : *The Advocate General and EC law*. Sous la dir. de Noreen BURROWS et Rosa M GREAVES. Oxford University Press, 2007. Chap. 7.
- JACKSON John, Robert Hudec et Donald DAVIS. « The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism [with Comments and Discussion] ». In : *Brookings Trade Forum*. Sous la dir. de Susan COLLINS et Dani RODRIK. Washington DC : Brookings Institution Press, 2000, p. 179-236.
- LARSEN, Peter Bille. « The politics of technicality. Guidance culture in environmental governance and the international sphere ». In : *The Gloss of Harmony. The politics of policy making in multilateral organizations*. Sous la dir. de Birgit MÜLLER. Londres : Pluto Press, 2013, p. 75-100.
- LEUCHT, Brigitte. « Transatlantic policy networks in the creation of the first European anti-trust Law. Mediating between American anti-trust and German ordo-liberalism ». In : *The history of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity, 1950-1972*. Sous la dir. de Wolfram KAISER et al. Londres : Routledge, 2009, p. 56-73.
- LUYTEN, Paul. « We Were Young Together. At the GATT, 1956-58 ». In : *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Sous la dir. de Gabrielle MARCEAU. Cambridge : Cambridge University Press, 2015, p. 79-84.
- MESSERLIN, Patrick et Stephen WOOLCOCK. « Commercial instruments ». In : *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Sous la dir. de Kenneth HEYDON et Stephen WOOLCOCK. Londres : Routledge, 2016, p. 133-152.
- MEUNIER, Sophie et Jean-Frédéric MORIN. « No agreement is an Island. Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex ». In : *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*. Sous la dir. de Jean-Frédéric MORIN et al. Londres : Ashgate, 2015, p. 173-186.
- MILTHORP, Peter. « The meat in the sandwich ». In : *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Sous la dir. de Gabrielle MARCEAU. Cambridge : Cambridge University Press, 2015, p. 291-299.

- MIOCHE, Philippe. « Georges Pompidou et la modernisation manquée de la sidérurgie française, 1969-1974 ». In : *Georges Pompidou face à la mutation économique de l'Occident, 1969-1974*. Sous la dir. de Éric BUSSIÈRE. Paris : Presses Universitaires de France, 2003, p. 297-313.
- NIK-KHAH, Edward et Robert VAN HORN. « The ascendancy of Chicago neoliberalism ». In : *Handbook of neoliberalism*. Sous la dir. de Simon SPRINGER et al. Londres : Routledge, 2016, p. 55-66.
- SEIDEL, Katjia. « DG IV and the origins of a supranational competition policy. Establishing an economic constitution for Europe ». In : *The history of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity, 1950-1972*. Sous la dir. de Wolfram KAISER et al. Londres : Routledge, 2009, p. 129-147.
- SIMÉANT, Johanna et al. « Échelles, récifs, bureaux. Terrains du politique à l'international ». In : *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. Sous la dir. de Johanna SIMÉANT. Paris : CNRS Éditions, 2015, p. 13-46.
- UNTERHALTER, David. « The Authority of an Institution. The Appellate Body under Review ». In : *A history of law and lawyers in the GATT/WTO. The development of the rule of law in the multilateral trading system*. Sous la dir. de Gabrielle MARCEAU. Cambridge : Cambridge University Press, 2015, p. 466-475.
- VAUCHEZ, Antoine et Guillaume SACRISTE. « L'Europe des juristes. Le plan Briand d'Union fédérale européenne ou l'impossible autonomie du constitutionnalisme européen des années 1920 ». In : *Penser les frontières de l'Europe du XIX^{ème} au XXI^{ème} siècle*. Paris : Presses universitaires de France, 2004, p. 137-158.
- WOOLCOCK, Stephen. « Trade policy. From Uruguay to Doha and Beyond ». In : *Policy-making in the European Union*. Sous la dir. de William Wallace HELEN WALLACE et Mark A. POLLACK. 5^e éd. Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 377-398.
- YAMAMURA, Kozo et Jan VANDENBERG. « Japan's rapid-growth policy on trial. The television case ». In : *Law and trade issues of the Japanese economy. American and Japanese perspectives*. Sous la dir. de Gary SAXONHOUSE. Seattle : University of Washington Press, 1986, p. 238-283.
- YOUNG, Alasdair. « Trade policy. Making policy in turbulent times ». In : *Policy-making in the European Union*. Sous la dir. d'Helen WALLACE et al. 8^e éd. Oxford : Oxford University Press, 2020, p. 363-387.

Monographies

- ABBOTT, Andrew. *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago : University of Chicago Press, 2014.
- BARNETT, Michael et Martha FINNEMORE. *Rules for the world. International organizations in global politics*. Ithaca : Cornell University Press, 2004.
- BECKER, Howard. *Art Worlds*. Los Angeles : University of California Press, 1982.
- BESLER, Johannes-Friedrich et Arthur Neville WILLIAMS. *Anti-dumping and anti-subsidy law. The European Communities*. Londres : Sweet et Maxwell, 1986.
- BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*. Paris : Les éditions de Minuit, 1980.
- *Langage et pouvoir symbolique*. Paris : Seuil, 2001.
- *Sur l'État. Lectures au Collège de France (1989-1992)*. Édition établie par Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Franck Poupeau, et Marie-Christine Rivière. Paris : Seuil, 2012.
- COHEN, Antonin. *De Vichy à la Communauté européenne*. Paris : Presses universitaires de France, 2016.
- COPPOLARO, Lucia. *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-67)*. Londres : Routledge, 2016.
- DALE, Richard. *Anti-dumping law in a liberal trade order*. Berlin : Springer, 1980.
- DELEUZE, Gilles et Félix GUATTARI. *What is philosophy?* New York City : Columbia University Press, 1994.
- FELSTINER, William. *Reorganization and resistance. Legal professions confront a changing world*. Londres : Bloomsbury Publishing, 2005.
- FERGUSON, James. *The anti-politics machine. « Development », depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1994.
- FINGER, Michael et Ludger SCHUKNECHT. *Market access advances and retreats. The Uruguay Round and beyond*. Washington DC : The World Bank, 1999.
- FRANCE, Pierre et Antoine VAUCHEZ. *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*. Paris : Presses de Science Po, 2017.

- GEIGER, Tim. *Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958-1969*. T. 20. Studien zur Internationalen Geschichte. Berlin : Walter de Gruyter, 2012.
- GEORGAKAKIS, Didier. *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*. Paris : Economica, 2012.
- GEORGAKAKIS, Didier et Jay ROWELL. *The field of eurocracy. Mapping EU actors and professionals*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013.
- GIESECK, Arne. *Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988*. Berlin : Duncker & Humblot, 1995.
- GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1987.
- GOFFMAN, Erving. *The presentation of self in everyday life*. Édimbourg : University of Edinburgh, 1956.
- GRAZ, Jean-Christophe. *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950*. Genève : Librairie Droz, 1999.
- GSTÖHL, Sieglinde et Dirk DE BIÈVRE. *The trade policy of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2017.
- HAAS, Ernst. *Beyond the Nation State. Functionalism and European Integration*. Stanford : Stanford University Press, 1964.
- HIBOU, Béatrice. *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*. Paris : Éditions Karthala, 1996.
- *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*. Paris : La Découverte, 2006.
- HOOD, Christopher. *The blame game*. Princeton : Princeton University Press, 2010.
- JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Science Po, 2009.
- JOANA, Jean et Andy SMITH. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?* Paris : Presses de Science Po, 2002.
- KRAMER, J. L. *When Duty Calls...* Bruxelles : Cappuccino Books, 2002.
- KRASNER, Stephen. *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Princeton : Princeton University Press, 1999.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po, 2005.
- LAURENS, Sylvain. *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Marseille : Agone, 2015.
- LOUIS, Marieke et Lucile MAERTENS. *Why international organizations hate politics. Depoliticizing the world*. Londres : Routledge, 2021.
- MÉRAND, Frédéric. *Un sociologue à la Commission européenne*. Paris : Presses de Science Po, 2021.
- MESSERLIN, Patrick. *Measuring the costs of protection in Europe. European commercial policy in the 2000s*. Washington DC : Peterson Institute for International Economics, 2001.
- MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris : Presses de Science Po, 2005.
- MILWARD, Alan. *The European rescue of the nation-state*. 2^e éd. Londres : Routledge, 2000.
- *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*. Londres : Routledge, 2003.
- MURRAY, Michelle. *The struggle for recognition in international relations. Status, revisionism, and rising powers*. Oxford : Oxford University Press, 2018.
- PREEG, Ernest. *Traders and diplomats. An analysis of the Kennedy round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington DC : The Brookings Institution, 1970.
- ROT, Gwenaëlle. *Sociologie de l'atelier. Renault, le travail ouvrier et le sociologue*. Toulouse : Octarès, 2006.
- SAYLE, Timothy Andrews. *Enduring alliance. A history of NATO and the postwar global order*. Ithaca : Cornell University Press, 2019.
- SCHUKNECHT, Ludger. *Trade protection in the European Community*. Chur : Harwood Academic Publishers, 1992.
- SCHÜTZ, Alfred. *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die Verstehende Soziologie*. Vienna : Springer, 1932.
- SILES-BRÜGGE, Gabriel. *Constructing European Union trade policy. A global idea of Europe*. Berlin : Springer, 2014.
- SLOBODIAN, Quinn. *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge : Harvard University Press, 2020.
- SNYDER, Francis. *The EU, the WTO and China. Legal pluralism and international trade regulation*. Londres : Bloomsbury Publishing, 2010.
- STEWART, Terence. *The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1992)*. T. 1. Philadelphia : Kluwer Law International, 1993.
- VAN BAELE, Ivo et Jean-François BELLIS. *International trade law and practice of the European Community. EEC anti-dumping and other trade protection laws*. Oxfordshire : CCH Editions Limited, 1985.

- VAN MARION, Marcel. *Liberal trade and Japan. The incompatibility issue*. Heidelberg : Physica Verlag, 1993.
- *International trade policy and European industry. The case of the electronics business*. Berlin : Springer, 2015.
- VAUCHEZ, Antoine. *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*. Paris : Presses de Science Po, 2014.
- WEBER, Max. *Sociologie du droit*. Trad. par Jacques GROSCLAUDE. Paris : Presses Universitaires de France, 2013.
- WRUUCK, Patricia. *The political economy of anti-dumping protection. A strategic analysis*. Berlin : Springer, 2015.

Thèses

- AVRIL, Lola. « Le costume sous la robe : les avocats en professionnels multi-cartes de l'Etat régulateur européen. Genèse, consolidation, contestations (1957-2019) ». Sous la direction d'Antoine Vauchez. Thèse de doct. Paris 1, 2019.
- BAILLET, Olivier. « L'économie dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ». Sous la direction de Jean-Marc Sorel et Régis Bismuth. Thèse de doct. Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2019.
- BÉHAR, Maxime. « Processus de formation et de socialisation internationale des professionnels de l'Union européenne. Le cas des étudiants du Collège d'Europe ». Sous la direction d'Hélène Michel et Anne-Catherine Wagner. Thèse de doct. Université de Strasbourg. En prép.
- COPPENS, Dominic. « Balancing Policy Space versus Policy Constraints? A Critical Legal Analysis of WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures ». Sous la direction de Jan Wouters. Thèse de doct. Katholieke Universiteit Leuvenet, 2010.
- MATHIEU, Josué. « Fighting unfair trade, leveling the playing field, enforcing trade rights. The construction of trade protection in the United States and the European Union ». Sous la direction de Jean-Frédéric Morin. Thèse de doct. Université Libre de Bruxelles, 2019, p. 449.
- MEUNIER, Sophie. « Europe Divided but United. Institutional Integration and EC-US Trade Negotiations since 1962 ». Sous la direction de Suzanne Berger. Thèse de doct. MIT, 1998.
- ZETSCHKE, Anne. « The Quest for Atlanticism. German-American Elite Networking, the Atlantik-Brücke and the American Council on Germany, 1952-1974 ». Sous la direction de Sylvia Ellis et Daniel Laqua. Thèse de doct. University of Northumbria, 2016.

Archives

- BALL, Georges. *Memorandum for the President*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 24 octobre 1961, p. 3-17. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-005>.
- BESELER, Johannes-Friedrich. *Ouverture d'une procédure anti-dumping concernant les importations de réveils et pendulettes-réveils mécaniques originaires de Chine, de Hong-Kong, de République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie et de l'Union soviétique*. Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 9 août 1979, p. 4.
- BOSELLI, Luigi et Walter MUCH. *Application du règlement 459/68 du Conseil du 5 avril 1968 relatif à la défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions au domaine CECA. Note pour M. Wellenstein*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 7 mai 1968, p. 269-271.
- BUSBY REHM AND LEONARD et al. *Electronic typewriters from Japan*. Archive du Conseil CM2 1985/317.2. 31 mai 1985, p. 2-9.
- CAMMANN, Helmuth. *Anti-Dumping Verfahren der Vereinigten Staaten gegen Importe von Stahlprodukten aus einigen Ländern der Gemeinschaft*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 22 janvier 1963, p. 457-462.
- COMITÉ DE LA POLITIQUE COMMERCIALE. *Procédure interne en vue de l'harmonisation des mesures de défense commerciale des États membres de la CEE*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 13 mars 1963, p. 223-230.
- *Compte-rendu sommaire. 23ème réunion du 15 juillet 1963*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 24 juillet 1963, p. 183-190.
- COMMISSION. *Liste des mesures de sauvegarde aux termes de l'article 115 alinéa 2 en vigueur, de durée illimitée*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 5 juin 1963, p. 250-262.

- COMMISSION. *Proposition d'un règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers*. Archive du Conseil CM2 1964/945. 20 novembre 1963, p. 36-45.
- *Explications supplémentaires des services de la Commission*. Archive du Conseil CM2 1964/945. 8 avril 1964, p. 121-128.
 - *Note de transmission*. COMER 242. Archive du Conseil CM2 1968/729. Bruxelles, 8 décembre 1967, p. 4-81.
 - *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1979/309.1. 7 juin 1979, p. 6.
 - *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 27 avril 1984, p. 6.
 - *Exposé des motifs*. Archive du Conseil CM2 1985/317.1. Bruxelles, 24 mai 1985, p. 6-28.
- COMMITTEE ON ANTI-DUMPING PRACTICES. *Draft Minutes of the Meeting held on 4-6 October 1976*. Archive du GATT COM.AD/W/64. 4 février 1977, p. 1-27.
- *Reports (1977) on the administration of anti-dumping laws and regulations*. Archive du GATT COM.AD/44. 2 septembre 1977, p. 21-24.
 - *Reports (1978) on the administration of anti-dumping laws and regulations*. Archive du GATT COM.AD/49. 24 août 1978, p. 18-19.
- COREPER. *Questions concernant la proposition de la Commission d'un règlement en matière de défense commerciale*. COMER 50. Archive du Conseil CM2 1964/946. 29 juin 1964, p. 79-88.
- *Note à l'attention de M. le Président du Comité des Représentants Permanents*. R/705/64. Archive du Conseil CM2 1964/946. 9 juillet 1964, p. 120-132.
 - *Note*. COMER 59. Archive du Conseil CM2 1964/946. 24 juillet 1964, p. 200-206.
 - *Note d'information*. COMER 31. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 10 mars 1967, p. 142-151.
 - *Note d'information*. COMER 55. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 21 avril 1967, p. 169-173.
 - *Compte-rendu sommaire*. COMER 81. Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 20 octobre 1967, p. 218.
- DEWOST, Jean-Louis. *Letter from Jean-Louis Dewost to Robin Griffith*. Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 3 juillet 1986, p. 298.
- DG COMP. *Compte-rendu du Groupe central des Experts de la Politique commerciale*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 7 juin 1963, p. 208-218.
- *Problème de la perception des droits compensateurs*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 18 juillet 1963, p. 416-418.
- DG MARCHÉ. *Note introductive au sujet de l'élaboration des règles et procédures douanières communes en matière d'application des droits anti-dumping et compensateurs*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 26 novembre 1963, p. 140-146.
- *Anti-dumping und ausgleichszollrecht der EWG-Länder und einiger Drittländer*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 27 novembre 1963, p. 42-139.
- DG RELEX. *Négociations commerciales dans le cadre du GATT. Mesures non-tarifaires*. NCG/14/63. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 13 décembre 1963, p. 03-19.
- *Prise de position de la CEE à l'égard des points I à V et IX à XIII de la liste des questions concernant les mesures antidumping (doc. GATT TN.64/NTB/W/8)*. I/7139/66. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 8 juin 1966, p. 185-202.
 - *Note à Messieurs les membres de la Commission*. I/15940/67. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 1967, p. 107-108.
 - *Pratiques antidumping – acier. « Système » des prix de base de la Communauté*. Archive de la Commission SEC(78) 648. 13 février 1978.
- DG COMMERCE. *Dossier de presse thématique relatif à la législation et à la politique communautaire en matière de lutte anti-dumping*. Archive de la Commission BAC 154/1980 1037.
- DIEU, Jean. *Trade Expansion Act de 1962 (« Plan Kennedy »)*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 15 juin 1962, p. 495-504.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES. *Contribution de la Direction Générale II au programme d'étude des propositions Kennedy*. Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 2 octobre 1962, p. 387-396.
- ERHARD, Ludwig. *Telegram from Bonn to Secretary of State*. Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-012. 10 juin 1963, p. 9-10. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-012>.
- GROUPE DE TRAVAIL. *Note d'information*. COMER 20. Archive du Conseil CM2 1964/945. 12 février 1964, p. 85-93.

- *Conclusions. COMER 38.* Archive du Conseil CM2 1964/945. 10 avril 1964, p. 137-154.
- *Débats du Groupe de travail. COMER 29.* Archive du Conseil CM2 1964/945. 24 avril 1964, p. 173-180.
- *Conclusions. COMER 120.* Archive du Conseil CM2 1964/946. 5 octobre 1964, p. 236-241.
- *Résultats des travaux. COMER 56.* Archive du Conseil CM2 1968/726. Bruxelles, 30 mars 1966, p. 205-219.
- *Rapport intérimaire. COMER 121.* Archive du Conseil CM2 1968/728. 12 septembre 1966, p. 3-65.
- *Résultat des travaux. COMER 178.* Archive du Conseil CM2 1968/728. Bruxelles, 12 octobre 1967, p. 213-215.
- *Résultat des travaux. COMER 56.* Archive du Conseil CM2 1968/730. Bruxelles, 21 février 1968, p. 3-43.
- *Résultat des travaux. COMER 44.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 31 mars 1987, p. 15-19.
- *Résultat des travaux. COMER 50.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 14 avril 1987, p. 20-24.
- *Questions afférentes au système de perception. COMER 55.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 4 mai 1987, p. 27-29.
- *Résultat des travaux. COMER 55.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 4 mai 1987, p. 24-30.
- *Résultat des travaux. COMER 64.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 20 mai 1987, p. 31-34.
- *Rapport du groupe « questions commerciales » au COREPER. COMER 44.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 31 mai 1987, p. 17-19.
- *Rapport du groupe « questions commerciales » au COREPER. COMER 66.* Archive du Conseil CM2 1987/291.1. 5 juin 1987, p. 39-44.
- GRIFFITH, Robin. *Memorandum on behalf of Nippon Seiko KK.* Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 14 mai 1985, p. 286-297.
- *Letter from Robin Griffith to Dr. Glaesner.* Archive du Conseil CM2 1984/366.1. 11 juin 1986, p. 266-271.
- GROUP ON ANTI-DUMPING POLICIES. *Anti-dumping Checklist. Comments by the European Economic Community.* Archive du GATT TN.64/NTB/W/10/Add.1. 21 avril 1966. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/TN64/NTBW10A1.PDF>.
- *Draft Anti-dumping Code.* Archive du GATT TN.64/NTB/W/16. 3 mars 1967. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/TN64/NTBW16.PDF>.
- HAFERKAMP, Wilhelm. *Explanatory Memorandum.* Archive de la Commission SEC(77)407.
- HARRIS, Seymour. *Memorandum on Trade Policy.* Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 4 décembre 1961, p. 2-9. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-006>.
- HAYES, Eric. *Alarm clocks from Czechoslovakia : extract from a technical comparability appraisal conducted on behalf of the Commission by the hydrographic department (Chronometer Section) of the UK ministry of defence.* Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 2 octobre 1980, p. 205.
- MARJOLIN, Robert et Jean REY. *Rapport n°61 de la délégation de la Commission pour les négociations du GATT. NCG(66)6.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 14 février 1966, p. 218-230.
- PETERSEN, Howard. *Memorandum for the President. Foreign Trade Legislation for 1962.* Archive du John F. Kennedy presidential library and museum 309-005. 22 novembre 1961, p. 18-30. URL : <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/309/JFKNSF-309-005>.
- PORTE-PAROLE DE LA COMMISSION. *Note d'information : politique commerciale commune.* Archive du Conseil CM2 1968/769.1. Bruxelles, décembre 1968, p. 331-332.
- Prises de position sur le règlement n°1761/87.* Archive du Conseil CM2 1987/291.2. 9 mars 1987.
- REPRÉSENTATION PERMANENTE DE L'ALLEMAGNE. *Antrag auf Inanspruchnahme des Art. 115 Abs. 2 durch die Bundesrepublik Deutschland zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe für Aluminiumhalbzeug mit Ursprung in den Beneluxländern.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. Bruxelles, 5 juin 1963, p. 470-478.
- *Recours de la République fédérale d'Allemagne à l'article 115 pour les demi-produits en aluminium en provenance du Bénélux.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. Bruxelles, 25 juillet 1963, p. 447-454.
- ROSEMAN, William P. *Anti-dumping : alarm clocks.* Archive de la Commission BAC 48/1984 284. 2 avril 1980, p. 193.
- SACLÉ, Armand. *Note pour Messieurs les directeurs Schumacher et Dieu.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 10 juillet 1963, p. 193-194.
- SCHUMACHER, Hermann et Armand SACLÉ. *Note pour Monsieur le Directeur Général P. VerLoren van Themaat.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 5 décembre 1966, p. 358-362.
- SECRÉTARIAT EXÉCUTIF. *Réunion du Comité des Représentants Permanents du 14 avril 1967. SEC (67) 1316.* Archive de la Commission BAC 62/1980 61. 18 avril 1967, p. 329-332.
- UNITED KINGDOM DELEGATION. *Draft International Code on Anti-dumping Procedure and Practice.* Archive du GATT Spec(65)86. 7 octobre 1965. URL : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/65-86.pdf>.

Conférences

- BESELER, Johannes-Friedrich. « Anti-dumping policy and procedures in the European Community ». In : Address to the Confederation of British Industry (Londres, 14 octobre 1976).
- DAVIDSON, Donald. « On the Very Idea of a Conceptual Scheme ». In : Seventieth Annual Eastern Meeting of the American Philosophical Association (Atlanta, 28 décembre 1973). Newark : American Philosophical Association.
- SAPIR, André. « Some ideas for reforming the community anti-dumping instrument ». In : Expert Seminar on Trade Defence Instruments (11 juillet 2006). Bruxelles : DG Commerce.
- SCHAEFFER, Maurice. « Allocution d'ouverture ». In : Journées d'information. Production et utilisation des tôles fortes (Luxembourg, 20 février 1979). Paris : Revue de métallurgie.
- VERMULST, Edwin. « EU anti-circumvention rules. Do they beat the alternative? » In : Executive Seminar for the Global Governance Program « Anti-Dumping : Yesterday's Woes and Today's concerns » (11 mai 2015). RSCAS 2015/57. Florence : European University Institute.
- WELGE, Hannes et Eva MONARD. « WTO session ». In : TDI Yearly 2019 (Vrije Universiteit Brussel, 11 octobre 2019).

Entretiens

- Ancien chef d'unité de la direction antidumping. Entretien n°10.* Bruxelles, 12 février 2018.
- COPPOLARO, Lucia. *Interview with Gérard Depayre.* Archive INT1007. Genève : History of the European Commission (1986-2000), 5 juillet 2017. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT1007 (visité le 01/10/2021).
- DESCHAMPS, Étienne. *Interview d'Étienne Davignon. Le « plan Davignon » de restructuration du secteur sidérurgique européen.* 14 janvier 2008. URL : https://www.cvce.eu/obj/interview_d_etienne_davignon_bruelles_14_janvier_2008_extraite_le_plan_davignon_de_restructuration_du_secteur_siderurgique_europeen-fr-7ac5cbfc-0268-47a7-bad2-410e3e592f43.html (visité le 01/03/2021).
- Deuxième entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.* Bruxelles, 16 octobre 2018.
- Discussion par courriel avec Johannes-Friedrich Beseler.* Bruxelles, 4 octobre 2021.
- Entretien avec Bernard O'Connor.* Avocat spécialisé. Bruxelles, 22 juin 2018.
- Entretien avec Christopher Norall.* Avocat spécialisé. Bruxelles, 5 juin 2018.
- Entretien avec deux employées de l'ambassade de Chine à Bruxelles.* Bruxelles, 22 juin 2018.
- Entretien avec Dietrich Ehle.* Avocat spécialisé. Questions-réponses par courriel, 30 décembre 2017.
- Entretien avec Eric Hayes.* Enquêteur antidumping de la Commission entre 1978 et 1981. Copenhague, 24 septembre 2018.
- Entretien avec Inès van Lierde.* Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne. Bruxelles, 3 août 2018.
- Entretien avec Jacques Soenens.* Ancien membre du groupe d'analyse pour le plan Davignon. Bruxelles, 17 septembre 2018.
- Entretien avec Jean-François Bellis.* Avocat spécialisé. Bruxelles, 20 juin 2018.
- Entretien avec Marcel van Marion.* Ancien lobbyiste pour Philipps. Bruxelles, 31 juillet 2018.
- Entretien avec Olivier Prost.* Avocat spécialisé. Bruxelles, 7 juin 2018.
- Entretien avec Pierre Defraigne.* Ancien membre du cabinet du commissaire Étienne Davignon. Bruxelles, 17 juillet 2018.
- Entretien avec Robin Griffith.* Avocat spécialisé. Londres, 12 juillet 2018.
- Entretien avec une enquêtrice de la direction antidumping.* Bruxelles, 22 avril 2019.
- Entretien avec Wolfgang Müller et deux fonctionnaires de la direction antidumping.* Bruxelles, 26 juin 2018.
- Entretien n°11. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.* Bruxelles, 5 octobre 2018.
- Entretien n°13. Ancien enquêteur de la direction antidumping.* Bruxelles, 4 juin 2018.
- Entretien n°17. Fonctionnaire du service antidumping.* Bruxelles, 5 juin 2019.
- Entretien n°18. Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne.* Bruxelles, 8 juillet 2016.
- Entretien n°19. Avocat spécialisé.* Bruxelles, 10 juillet 2018.
- Entretien n°2. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.* Bruxelles, 31 août 2018.
- Entretien n°21. Avocate spécialisée.* Bruxelles, 10 mai 2016.

- Entretien n°25. Ancien comptable de la direction antidumping.* Bruxelles, 9 mai 2018.
- Entretien n°27. Avocat spécialisé dans le droit de l'OMC.* Bruxelles, 7 juin 2018.
- Entretien n°3. Avocat spécialisé.* Bruxelles, 20 juin 2018.
- Entretien n°36. Lobbyiste travaillant pour une industrie européenne.* Bruxelles, 30 juillet 2018.
- Entretien n°37. Ancien enquêteur de la direction antidumping.* Bruxelles, 25 novembre 2018.
- Entretien n°41. Avocat spécialisé.* Bruxelles, 28 février 2019.
- Entretien n°43. Ancien directeur de la direction antidumping.* Bruxelles, 28 juin 2021.
- Entretien n°45. Ancien comptable du service antidumping.* Bruxelles, 11 mars 2021.
- Entretien n°5. Ancien chef d'unité de la direction antidumping.* Bruxelles, 26 décembre 2017.
- Entretien n°9. Ancien comptable du service antidumping.* Bruxelles, 21 juin 2018.
- Interview with Wolfgang Ernst.* Archive INT029. Traduction de l'auteur. Florence : European University Institute, 9 juillet 1991. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT029 (visité le 01/12/2021).
- LALOUX, Pierre-Olivier. *Entretien avec Friedrich Klein en présence de Hans-Friedrich Beseler.* Archive INT190. Tervuren : Histoire interne de la Commission européenne 1973-1986, 22 février 2011. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT190 (visité le 07/10/2021).
- Premier entretien avec Johannes-Friedrich Beseler.* Bruxelles, 23 octobre 2017.
- VIÑAS, Angel. *Entretien avec Eric Hayes.* Archive INT176. Ancien enquêteur du service antidumping. Copenhague : Histoire interne de la Commission européenne 1973-1986, 22 novembre 2010. URL : https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT176 (visité le 01/12/2021).

Presse

- « China files WTO dispute case over surrogate country approach ». In : *Global Times* (12 décembre 2016). URL : <https://www.globaltimes.cn/content/1023258.shtml> (visité le 01/03/2021).
- COLLOMBAT, Benoît. « Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires ». In : *France Inter* (16 février 2017). URL : <https://www.franceinter.fr/economie/les-hauts-fonctionnaires-dans-les-pantoufles-de-la-finance> (visité le 30/09/2021).
- COMMISSION. « The Community and dumping. Achievements and prospects ». In : *Bulletin of the European Communities* 4 (1977), p. 6-7.
- « Specific measures of commercial policy ». In : *Bulletin of the European Communities* 2 (1978), p. 65-68.
- FARGE, Emma. « U.S. committed to WTO and wants it to succeed, trade rep Tai says ». In : *Reuters* (14 octobre 2021). URL : <https://www.reuters.com/world/us/us-committed-wto-wants-it-succeed-trade-rep-tai-says-2021-10-14/> (visité le 01/11/2021).
- GAO, Feng. *Regular Press Conference of the Ministry of Commerce.* Sous la dir. de MOFCOM. 28 décembre 2017. URL : <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201801/20180102699088.shtml> (visité le 03/04/2021).
- GHISLAIN, Nicolas. « Cabinets d'affaires : la fin d'un cycle... » In : *La Libre Belgique* (2 juin 2002). URL : <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/cabinets-d-affaires-la-fin-d-un-cycle-51b878dbe4b0de6db9a72e84> (visité le 01/03/2012).
- GOEBEL, Nicole. « Steel industry urges tough action on China amid overcapacity ». In : *Deutsche Welle* (15 février 2016). URL : <https://www.dw.com/en/steel-industry-urges-tough-action-on-china-amid-overcapacity/a-19049833> (visité le 30/08/2021).
- INAGAKI, Kana et Steff CHAVEZ. « Chip shortage deepens supply problems at global carmakers ». In : *The Financial Times* (20 août 2021). URL : <https://www.ft.com/content/89bd676c-fc10-4a69-9b03-dc50ed3f441d> (visité le 30/08/2021).
- KEITH, Johnson. « How Trump May Finally Kill the WTO ». In : *Foreign Policy* (9 décembre 2019). URL : <https://foreignpolicy.com/2019/12/09/trump-may-kill-wto-finally-appellate-body-world-trade-organization/> (visité le 25/01/2020).
- MARCOM, John. « Europe turns to tariff to stem the import of Japanese products ». In : *The Wall Street Journal* (31 mars 1987).

- MEYER, Guillaume. « La Bruxelles européenne, lieu incontournable du lobbying ». In : *Radio Télévision Suisse* (29 avril 2019). URL : <https://www.rts.ch/info/monde/10397005-la-bruxelles-europeenne-lieu-incontournable-du-lobbying.html> (visité le 30/09/2021).
- O'CONNOR, Bernard. « Market-economy status for China is not automatic ». In : *VoxEU* (27 novembre 2011). URL : <https://voxeu.org/article/china-market-economy> (visité le 10/09/2020).
- PRESSE, Agence française de. « La Chine veut faire sauter les règles antidumping devant l'OMC ». In : *Challenges* (11 décembre 2016). URL : https://www.challenges.fr/monde/asie-pacifique/la-chine-pourrait-faire-sauter-les-regles-antidumping-devant-l-omc_442488 (visité le 01/02/2021).
- REILHAC, Gilbert et al. « France's economy minister pushes EU to raise steel tariffs ». In : *Reuters* (11 avril 2016). URL : <https://www.reuters.com/article/france-steel-idUSL5N17E524> (visité le 01/12/2021).
- SHOTTER, James et al. « Polish PM warns of an EU “deprived of democratic control”. Morawiecki letter to bloc's heads of government comes ahead of European Parliament debate on rule of law ». In : *The Financial Times* (18 octobre 2021). URL : <https://www.ft.com/content/719bcfcf-b89c-4995-bf91-055f97b2b97f> (visité le 01/12/2021).
- SUTTON, Mark. « EBMA files anti-dumping complaint against Chinese e-Bikes, warns of “annihilation” of EU makers ». In : *Cycling Industry News* (2 octobre 2017). URL : <https://cyclingindustry.news/emba-files-anti-dumping-complaint-against-chinese-e-bikes-warns-of-annihilation-of-eu-makers/> (visité le 12/01/2021).
- ZALAN, Eszter. « Thousands protest Chinese steel dumping, urge EU to act ». In : *EU Observer* (15 février 2016). URL : <https://euobserver.com/eu-china/132268> (visité le 05/12/2021).
- ZEMMOUR, Éric. « L'Union européenne, première victime du Coronavirus ». In : *Le Figaro* (20 mars 2020). URL : <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/eric-zemmour-l-union-europeenne-premiere-victime-du-coronavirus-20200320> (visité le 20/10/2021).

Réglementation et jurisprudence

- BRAKELAND, Jean-François et al. *Affaire T-512/09. Rusal Armenal ZAO contre Conseil*. Appel de la Commission 96779. Bruxelles, 16 janvier 2014.
- CJCE. « Arrêt de la Cour du 5 février 1963. NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise. Demande de décision préjudicielle : Tariefcommissie –Pays-Bas. Affaire 26-62 ». In : *Recueil de jurisprudence* (5 février 1963), p. 7-28.
- « Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964. Flaminio Costa contre E.N.E.L. Demande de décision préjudicielle : Giudice conciliatore di Milano –Italie. Affaire 6-64 ». In : *Recueil de jurisprudence* (15 juillet 1964), p. 1149-1168.
 - « Conclusions de l'avocat général M. Jean-Pierre Warner présentées le 14 février 1979 ». In : *Recueil de jurisprudence* (14 février 1979), p. 1212-1275.
 - « Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 5 octobre 1988. Brother Industries Ltd contre Conseil des Communautés européennes. Droits antidumping sur machines à écrire électroniques. Affaire 250/85. » In : *Recueil de jurisprudence* (5 octobre 1988), p. 5717-5729.
 - « Arrêt de la Cour du 7 mai 1991. Nakajima All Precision Co. Ltd contre Conseil des Communautés européennes. Dumping –Droit définitif –Importations d'imprimantes matricielles à impact originaires du Japon. Affaire C-69/89 ». In : *Recueil de jurisprudence* (7 mai 1991), p. 2169-2204.
- COMMISSION. « Avis de clôture d'une procédure d'examen relative à des ficelles d'emballage en sisal ». In : *Journal officiel* C 10 (4 février 1971), p. 22.
- « Règlement 2757/76 ». In : *Journal officiel* L 312 (13 novembre 1976), p. 41-42.
 - « Recommandation CECA 77/329 ». In : *Journal officiel* L 114 (5 mai 1977), p. 6-14.
 - « Recommandation CECA 77/330 ». In : *Journal officiel* L 114 (5 mai 1977), p. 15-17.
 - « Décision 3002/77 ». In : *Journal officiel* L 352 (31 décembre 1977), p. 8-10.
 - « Avis de clôture de la procédure antidumping concernant les importations de ferrochrome originaire de la république d'Afrique du Sud et de la Suède ». In : *Journal officiel* C 232 (30 septembre 1978).
 - « Règlement 1698/85 ». In : *Journal officiel* L 163 (22 juin 1985), p. 1-11.

- « Règlement 2019/73 ». In : *Journal officiel* C 2019/48 (17 janvier 2019), p. 108-140.
 - « Règlement 2020/1336 ». In : *Journal officiel* L 315 (25 septembre 2020), p. 1-84.
 - « Règlement 2020/1408 ». In : *Journal officiel* L 325 (6 octobre 2020), p. 36-73.
- CONSEIL. « Programme d'action en matière de politique commerciale commune ». In : *Journal officiel* 90 (25 septembre 1962), p. 2353-2357.
- « Règlement 68/459 ». In : *Journal officiel* L 93 (17 avril 1968), p. 1-12.
 - « Règlement n°2176/84 ». In : *Journal officiel* L 201 (24 juillet 1984), p. 1-16.
 - « Règlement 1241/2012 ». In : *Journal officiel* L 352 (21 décembre 2012), p. 1-5.
- CONSEIL et PARLEMENT. « Règlement 2016/1036 ». In : *Journal officiel* L 176 (30 juin 2016), p. 21-54.
- « Règlement 2017/2321 ». In : *Journal officiel* L 338 (19 décembre 2017), p. 1-7.
 - « Règlement 2016/1036 ». Version amendée du 4 juin 2020. In : *Journal officiel* L 259 (11 août 2020), p. 1-4.
- CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. « Sentenza 24 febbraio 1964. Deposito in cancelleria : 7 marzo 1964 ». In : *Gazzetta ufficiale* 67 (14 mars 1964).
- DG COMMERCE. *Report on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purpose of trade defence investigations*. Staff Working Document 483 final/2. 20 décembre 2017.
- *Report on significant distortions in the economy of the Russian Federation for the purpose of trade defence investigations*. Staff Working Document 242 final. 22 octobre 2020.
- JACOBS, Francis Geoffrey. *Extramet Industrie SA contre Conseil des Communautés européennes*. Conclusions de l'avocat général C-358/89. 8 avril 1992.
- PANEL. *EEC – Regulation on imports of parts and components*. Report L/6657. GATT, 16 mai 1990.
- TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE. « Mukand Ltd, Isibars Ltd, Ferro Alloys Corporation Ltd et Viraj Impoexpo Ltd contre Conseil de l'Union européenne ». In : *Recueil de jurisprudence* T-58/99 (19 septembre 2001), p. II-02521.

Rapports et autres sources

- ACADÉMIE FRANÇAISE. *Escamoter, verbe transitif*. URL : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9E2555> (visité le 25/10/2021).
- BIKE EUROPE. *All you need to know on the EU's anti-dumping measures for e-bikes imported from China*. White Paper. 16 février 2019. URL : <https://form.bike-eu.com/all-you-need-know-eu%E2%80%99s-anti-dumping-measures-e-bikes-imported-china> (visité le 20/05/2020).
- BOWN, Chad. *Global Antidumping Database*. The World Bank. Juin 2010. URL : <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> (visité le 01/03/2021).
- DG COMMERCE. *Eleventh annual report of the Commission of the Community's anti-dumping and anti-subsidy activities*. Document COM (93) 516 final. 28 octobre 1993.
- *Trade Defence Report 2018*. Document COM(2019) 158 final. 27 mars 2019.
 - *Trade Defence Report 2019*. Document COM(2020) 164 final. 30 avril 2020.
 - *EU puts forward its candidate for the pool of arbitrators in the multi-party interim appeal arbitration arrangement and encourages more WTO members to join*. 13 mai 2020. URL : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2145> (visité le 20/12/2021).
- EMMONS, Garre. *Terence P. Stewart*. Harvard Business School. 1^{er} octobre 1997. URL : <https://www.alumni.hbs.edu/stories/Pages/story-bulletin.aspx?num=5866> (visité le 10/09/2021).
- GLICK, Mark et Catherine RUETSCHLIN. *Big tech acquisitions and the potential competition doctrine. The case of Facebook*. Working Paper 104. Institute for new economic thinking, 2019.
- LARSON, Gary. *Win Or Lose I Love Doing This War*. Carte postale. The Far Side Series. Kansas City : Andrews, MacMeel & Parker, 1985.
- OMC. *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?* 2007. DOI : 10.30875/71b3a61d-en.
- POLITICO, éd. *Thriller brings Brussels to book*. 13 novembre 2002. URL : <https://www.politico.eu/article/thriller-brings-brussels-to-book/> (visité le 15/06/2021).
- PUCCIO, Laura et Massimo SIBONA. *Calculation of dumping margins. EU and US rules and practices in the light of the debate on China's Market Economy Status*. European Parliament Research Service, mai 2016.

- SHAFAEDDIN, Mehdi. *What did Frederick List actually say? Some clarifications on the infant industry argument*. UNCTAD discussion papers 149. United Nations Conference on Trade et Development, 1998.
- STEVENSON, Cliff. *Evaluation of EC Trade Defence Instruments*. Bruxelles : Mayer, Brown, Rowe & Maw LLP, décembre 2005.
- UE. *Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord*. Document G/ADP/N/342/EU. OMC, 6 août 2020.

Base de données sur les parcours des avocats à la CJCE

Le travail de récolte des données quantitatives a été effectué par une série de scripts dont voici quelques exemples dans les pages suivantes. Le projet total fait environ 2000 lignes de code. Il a fallu :

- télécharger toutes les métadonnées de tous les 21766 procès recensés sur le portail officiel du droit européen EUR-Lex en juin 2017
- télécharger tous les textes correspondants et les relier aux métadonnées
- récupérer manuellement une liste des 545 noms de tous les avocats et fonctionnaires qui sont intervenus dans tous les 289 procès antidumping qui eurent lieu entre 1977 et juin 2017
- rechercher les mentions de ces noms (et de leurs différentes graphies) dans le texte des procès

Après élimination de quelques doublons et faux positifs puis complétion manuelle d'environ 2000 lignes où soit le statut (privé ou public), soit la nationalité du client étaient manquants, la base de données était achevée.

Le code affiché dans les sections suivantes n'est pas documenté en détail, mais je répondrai à toute question ou remarque supplémentaire. Ce code est rempli de filtres *ad-hoc*, ce qui reflète un processus de classification au fil de l'eau. Ce code est donc indissociable du matériau spécifique sur lequel il opère.

D'un point de vue technique, l'ensemble des filtres textuels recourent à des expressions régulières. J'ai aussi effectué de nombreuses vérifications manuelles des cas litigieux.

Pour donner une idée du processus de classification, on peut prendre l'exemple du secteur (public ou privé) dans lequel le ou la juriste travaille. Cette classification est assez simple, parce que les décisions de justice mentionnent systématiquement l'entreprise ou institution pour laquelle la personne travaille. De plus, les dénominations des entités publiques ne changent à peu près jamais de dénomination. Il suffit donc de repérer des intitulés comme *French Republic* ou *European Commission* pour savoir combien de fois chaque avocat a travaillé pour chacune de ces entités. Du côté du secteur privé, le processus est similaire. La plupart des entreprises comportent dans leur nom une abréviation du type *Ltd*, *SA* ou *GmbH*. Les repérer permet d'attribuer au secteur privé les noms des juristes qui travaillent pour ces entreprises.

La liste de l'ensemble des règlements a été téléchargée sur EUR-Lex via des recherches similaires à celle suivante.

```
Domaine: Tout, Type d'acte: Règlement, Décision,  
Exclure les rectificatifs: Vrai,  
Résultats contenant: dumping Dans le titre,  
OR: antidumping Dans le titre,  
Langue de recherche: Français
```

Ensuite, des scripts similaires ont été lancés pour télécharger les données puis les traiter. Le script de la section A.1 télécharge au format HTML l'ensemble des décisions et règlements qui correspond au fichier récupéré sur EUR-Lex. Le script suivant recherche dans les fichiers téléchargés l'ensemble des noms d'avocats déjà consolidés dans une liste à part. La base de données résultante fait 16748 lignes sur 50 colonnes. À chaque ligne correspond l'intervention d'un juriste dans un procès. Le contenu des colonnes est affiché sur la page suivante.

Nom de la colonne	Description
ID_CELEX	Identifiant unique du texte
Noms	Noms récupérés dans le texte (1 nom par ligne)
Client	Origine du client, si pertinent (invalide pour les juges)
EU	Européanité du client
Privé	Le client est-il une personne privée ou publique ?
Agent	La personne est-elle fonctionnaire de la Commission ou du Conseil ?
Avocat	La personne travaille-t-elle comme avocate ?
Side	La personne travaille-t-elle pour le plaignant ou la défense ?
Extrait	Extrait du texte où le nom a été trouvé.
Council	La personne travaille-t-elle pour le Conseil ?
Commission	La personne travaille-t-elle pour la Commission ?
State	La personne travaille-t-elle pour un État ?
Entreprise	La personne travaille-t-elle pour une entreprise ?
Association	La personne travaille-t-elle pour une association (un lobby) ?
Parliament	La personne travaille-t-elle pour le parlement européen ?
AvocatGénéral	La personne est-elle avocat général au moment du texte ?
Judge	La personne est-elle juge ?
Registrar	La personne est-elle greffier ?
Individual	La personne est-elle enregistrée comme indépendante dans un cabinet d'avocat ?
LocAdmin	Le client est-il une administration locale ?
Douanes	Le client est-il une administration douanière ?
Multinationale	L'entreprise cliente est-elle une multinationale ?
Official	La personne est-elle fonctionnaire ?
Law firm	Nom du cabinet d'avocat
Nationality of law firm	Nationalité du cabinet d'avocat
Nationality	Nationalité estimée de l'avocat
Début des mentions	Année de la première mention de la personne dans la base de données
Antidumping	S'agit-il d'une affaire antidumping ?
Nombre de procédures	Nombre de procédures réalisées par la personne
Langue	Langue du texte
Thème	Thème du texte d'après EUR-Lex
Type de recours	Type de recours d'après EUR-Lex (premier jugement, appel, mesures intérimaires, etc...)
Type de décision	Règlement ou décision
Type de procédure	Jugement ou ordonnance
Manuel	Besoin de rectification manuelle ou non

A.1 Téléchargement de la jurisprudence

```
#!/usr/bin/env python
# -*- coding: utf-8 -*-
import pandas
import codecs
#fn=../avocats-results.csv"

from bs4 import BeautifulSoup as bs
import requests
from urllib.parse import urljoin
from os import remove
from os.path import exists
from retry import retry
import lxml2text as hm
import lxml.html as lx
from PyPDF2 import PdfFileReader

@retry((ValueError, TypeError), delay=5, tries=10)
def download_txt(id_celex):
    base_url="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:%s&qid=1617981975515"
    pdf_url="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:%s&qid=1617981975515"
    if exists("tous/"+id_celex+".txt"):
        return True
    page=requests.get(base_url % (id_celex))
    try:
        page.raise_for_status()
    except Exception as e:
        print(e)
        print(id_celex)
        return False
    text=hm.html2text(bs(page.content,"html.parser").prettify())
    if "The requested document does not exist" in text:
        print("Récupère le pdf pour %s" % (id_celex))
        page=requests.get(pdf_url % (id_celex),stream=True)
        with open("tous/"+id_celex+".pdf","wb") as f:
            f.write(page.content)
    try:
        PdfFileReader(open("tous/" + id_celex + ".pdf", "rb"))
    except:
        remove("tous/" + id_celex + ".pdf")
        print("Plusieurs pdfs")
        print(id_celex)
        dom = lx.fromstring(page.content)
        urls=[]
        for i in dom.cssselect("#contentMultiStream div ul li a"):
            urls.append(i.xpath("@href")[0])
        for i in range(0,len(urls)):
            urls[i]=urljoin("http://eur-lex.europa.eu/",urls[i].replace("../././././", ""))
        if not len(urls):
            print("Aucun pdf")
            print(id_celex)
            return False
```

```

for i in range(0, len(urls)):
    tmpe= requests.get(urls[i], stream=True)
    try:
        tmpe.raise_for_status()
        with open("tous/" + id_celex + " - " + str(i) + ".pdf", "wb") as f:
            PdfFileReader(open("tous/" + id_celex + " - " + str(i) + ".pdf", "rb"))

        except Exception as e:
            print("Erreur suivante: %s" % (e))
            print(id_celex)
            print("Récupéré %i pdfs" % (len(urls)))
        return True

    else:
        with codecs.open("tous/"+id_celex+".txt", "wb", "utf8") as f:
            f.write(text)
        return True

```

#Le fichier dumping.csv contient une liste déjà constituée de l'ensemble des identifiants CELEX de l'ensemble des fichiers à télécharger
 #Cet ensemble peut être l'ensemble de la jurisprudence antidumping, ou l'ensemble des règlements et recommandations antidumping.
 #Cette fonction est générique, elle pourrait être utilisée avec n'importe quel ensemble d'identifiants CELEX
 celexs=list(set(pandas.read_csv("règlements.csv")["CELEX number"].dropna()))
 print(len(celexs))

```

from multiprocessing.dummy import Pool as ThreadPool
pool = ThreadPool(10)
results = pool.imap_unordered(download_txt, celexs)

```

ewpage

A.2 Recherche des avocats dans la jurisprudence téléchargée

```

#!/usr/bin/env python
# -*- coding: utf-8 -*-

import pandas
import codecs
import regex as re
from os import listdir
from numpy import nan
import sys

pathloc="../../"

spaces="[ \t\r\f\v]"
espaces=re.compile(spaces, re.U)
punctu=re.compile("[^\P{P}]()", re.U)

avocats=pandas.read_csv(pathloc+"/avocats.csv", encoding="utf8")

```

```

agents=pandas.read_csv(pathloc+"/agents.csv", encoding="utf8")
avocats=avocats.merge(agents, how="outer")

#avocats=avocats[~((avocats["last name"]=="Steeger")|(avocats["last name"]!="May")))]

nomsisolats=[]
def return_isolats(case):
    casesplit=case.split(" ")
    if any(len(j)>1 for j in casesplit):
        return [j.lower() for j in casesplit if len(j)>3]
    elif len(casesplit)==1 and len(case)>3:
        return [i.lower() for i in case]
    else:
        return []

for i in avocats.index:
    nomsisolats.extend(return_isolats(avocats["last name"][i]))
    nomsisolats.extend(return_isolats(avocats["first name"][i]))

with open(pathloc+'words') as f:
    words = f.read().splitlines()

english_vocab = set(w.lower() for w in words).union(set(nomsisolats))

incase=re.compile("^\s*\s+(joined\s+|)case", re.U|re.I)
parties=re.compile("#{2,}\s+parties\s*$", re.U|re.I|re.M)
order=re.compile("(^\w|^)((?:makes|gives|delivers|declares)\s+(?:the\s+following|the\s+present|as\s+follows)|hereby\s+(orders|rules)|hereby\s*
→ :)", re.U|re.I|re.M)
grounds=re.compile("#{2,}\s+(subject\s+of\s+the\s+case|grounds|order|operative\s+part)\s*$", re.U|re.I|re.M)

report=re.compile("REPORT\s+FOR\s+THE\s+HEARING", re.U|re.M)
unpubdec=re.compile("INFORMATION\s+ON\s+UNPUBLISHED\s+DECISIONS", re.U|re.M)
summary=re.compile("Summary\s+of\s+the\s+Judgment", re.U|re.M)

versus=re.compile("\p{Lu}\s+v\s+\p{Lu}", re.I)

para=re.compile("(defendant|intervener|applicant|supported\s+by|\n\s*\n)", re.U|re.I|re.M)

textere=re.compile("\p{L}{3,}", re.U|re.I)
chiffres=re.compile("[0-9]+")
excluepara=["REQUEST", "APPLICATION", "APPEAL", "ORDER", "JUDGMENT", "REFERENCE", "ACTION", "OBJECTION"]

parentheses=re.compile("\(. *?\)", re.M|re.S)

coupeligne=re.compile("(?:address\s+for\s+service|at\s+the\s+office). *", re.I|re.M|re.U|re.S)

manuel=re.compile("(hearing)", re.I)
inisubseq=re.compile("(initially|subsequently)", re.I)

agent=re.compile("(?:agent|servant|dello\s+Stato|deI\s+Estado|ministerialrat|member(s)|.*?legal\s+department|(?:(secretary|secrétaire|direct|
→ or|directeur). *?(?:ministry|ministère|minister|directorate)", re.U|re.M|re.I|re.S)

```



```

naiss={}
boite={}
for i in avocats.index:
    nat.update({avocats["first name"][i]+" "+avocats["last name"][i]:avocats["Nationality"][i]})
    naiss.update({avocats["first name"][i]+" "+avocats["last name"][i]:avocats["Année de naissance"][i]})
    boite.update({avocats["first name"][i]+" "+avocats["last name"][i]:avocats["Boîtes"][i]})

trieprec=sorted([j for j in d, key=len)
trie=re.compile("("+"|" .join(trieprec)+"")", re.I|re.U|re.M)

individual=re.compile("resid(ing|ent)s+(in|at)", re.U|re.I|re.M)
official=re.compile("(official(s)|servant(s)|employee(s)|member(s)|secretar(y|ies)(\s+general)|interpreter(s)|administrator(s))\s+(of| |
→ from|on|in|at)", re.U|re.I|re.M)
temporary=re.compile("temporary\s+staff", re.I|re.U|re.M)

commission=re.compile("(commission|high\s+authority)", re.U|re.I)
thecommission=re.compile("^\s+the\s+commission", re.U|re.I)
council=re.compile("council", re.U|re.I)
thecouncil=re.compile("^\s+council", re.U|re.I)
theagents=re.compile("the\s+agents\s+of.*?(council|commission)", re.U|re.I|re.M)
parliament=re.compile("parliament", re.U|re.I)

european=re.compile("european", re.U|re.I)

state=re.compile("(republic|kingdom|government|state|duchy|État)", re.U|re.I)
pays=re.compile("^(the\s+|United\s+Kingdom|Ireland)")

douane=["Custom", "zoll", "Dogan(a|e)", "Mitni", "XXXXXXXX", "vám", "Douane", "Tullverket", "muita", "muitiné",
"toll\w", "colnica", "carina", "carinski", "duana", "clo", "alfándega", "told", "celnice"]
douanes=re.compile("("+"|" .join(douane)+"")", re.U|re.I|re.M)

ueautes=re.compile("(OHIM|ECB|European\s+Central\s+Bank|EUIPO|Economic\s+and\s+Social\s+Committee\s+of\s+the\s+European\s+Communities|ECONOM
→ IC\s+AND\s+SOCIAL\s+COMMITTEE\s+OF\s+THE\s+EUROPEAN\s+COMMUNITIES|CdT|EFTA|CPVO|European\s+Investment\s+Bank|European\s+Training\s+Founda
→ tion|EFTA|European\s+Atomic\s+Energy\s+Community)", re.U|re.M)

register=["registered", "established", "incorporated", "governed", "head\s+office", "headquarters", "whose\s+office(s)", "trading\s+as", "constitute
→ d", "based"]
firm=re.compile("("+"|" .join(register)+"")", re.U|re.I|re.M)

socdeno=["as", "aş", "ab", "ad", "ae", "aeve", "ag", "bv", "cvba", "cva", "dd", "bvba", "co", "&co", "corp", "earl", "eeod", "ets", "etn", "gcv",
'gesmbh', "gmb", "gmbh", "inc", "kk", "kg", "lp", "ltd", "nv", "n\s+y", "mfg", "oao", "ohg", "ood", "oy", "ö", "pic", "pp", "pt", "pvba", "rt",
"sa", "sia", "sarl", "sàrl", "sarl", "sas", "scri", "sca", "scs", "se", "sp", "sprl", 'srl', 'sri', 'fov', "uab", "vat", "vof", 'zat', "zao",
→ "aš", "XXXXXXXX"]

socdenoespaces=["\s+" .join([i for i in j]) for j in socdeno]
socideno=re.compile("(\w|^)+"(\w|$)|(\w|^)+" .join(socdeno+socdenoespaces+"s\de\s+r|")+")", re.I|re.U|re.S|re.M)

societes=["compa(g)n(ie|y|ia)", "corporation", "etairia", "etaireia", "etaireia", "eteria", "XXXXXXXXXX", "fabrik", "firma", "frères",
"handels", "factory", "gesellschaft", "limited", "osakehtiö", "party", "undertaking", "pharm\w"]

soci=re.compile("("+"|" .join(societes)+"")", re.U|re.I)

```

```

industry=re.compile("(industr|société|società)",re.U|re.I)
bank=re.compile("bank",re.U|re.I)

assocdeno=[ 'aisbl', 'asbl', 'vzw', 'ivzw', 'coop', 'eg', 'ev', 'gaec' ]
assocdenoespaces=[^s+.join([i for i in j]) for j in assocdeno]
assocdeno=re.compile("(\\s+|^\\W|^$)|\\s+\\.join(assocdeno+assocdenoespaces)+)",re.I|re.U|re.S|re.M)

associations=[ '(?:con|f(?:é|e)d(?:é|e)rati(é|on)', 'Asociacion', 'Agrupación', 'Associazione', 'Board', 'Bureau', 'Chambre',
'Colegio', 'Comité', 'Comité', 'Committee', 'Conseil',
'Coop(?:é|e)rative', 'Counsel', 'Cámara', 'Foundation',
'Groupement', 'Institute', 'Ligue', 'Roundtable', 'Stichting', 'Syndica(?:t|le)', 'Unie',
'Union', '.*?Verband', '.*?Verein', '.*?Vereniging', 'consortium', 'consorzio' ]

associ=re.compile("(\\W|^)+|(\\W|^)".join(associations)+)",re.U|re.I|re.S|re.M)

localities=[ "Com(m)une", "Council", "R(é|e)gion", "Gewest", "Freistaat", "Département",
"Land", "Ayuntamiento", "Bundesstadt" ]
locali=re.compile("(\\W|^)+|(\\W|^)".join(localities)+)",re.U|re.I|re.M)

judge=re.compile("(judge|composed\\s+of)",re.U|re.I)
avocatgene=re.compile("advocate\\s+general",re.U|re.M|re.I)
registrar=re.compile("registrar",re.U|re.M|re.I)

places=pandas.read_csv(pathloc+"/locations.csv", encoding="utf8")
placd={i:i for i in places["country"]}[i] for i in places.index}
placd.update({places["capital"][i]:places["country"][i] for i in places["capital"].dropna().index})
placd.update({j:places["country"][i] for i in places["abbreviations"].dropna().index for j in places["abbreviations"][i].split(",")})
placd.update({j:places["country"][i] for i in places["lieux"].dropna().index for j in places["lieux"][i].split(",")})
placd.update({j:places["country"][i] for i in places["dénominations"].dropna().index for j in places["dénominations"][i].split(",")})
placd.update({j:places["country"][i] for i in places["original"].dropna().index for j in places["original"][i].split(",")})

hqloc=re.compile("(?:'+|'|".join(register)+"\\s+(?:'+|'|".join([i.replace(" ", "\\s+") for i in placd])+"|(?:\\W+\\W+){1,4})",re.U|re.I|re.M)

locations=re.compile("((^|\\W)"+"(\\W|$)|(^|\\W)".join([i.replace(" ", "\\s+") for i in placd])+")",re.I|re.M|re.U)

ue57=[ "Belgium", "France", "Germany", "Italy", "Luxembourg", "Netherlands", "Netherlands Antilles", "Aruba" ]
ue72=[ "Denmark", "Ireland" ]
ue73=[ "United Kingdom", "Bermuda", "Gibraltar" ]
ue81=[ "Greece" ]
ue86=[ "Portugal", "Spain" ]
ue95=[ "Austria", "Finland", "Sweden" ]
ue04=[ "Cyprus", "Czechia", "Czech Republic", "Estonia", "Hungary", "Latvia", "Lithuania", "Malta", "Poland", "Slovakia", "Slovenia" ]
ue07=[ "Bulgaria", "Romania" ]
ue13=[ "Croatia" ]
def deter_ue(pays,annee):
    if pays in ue57:
        return True
    elif pays in ue57+ue72 and annee>1971:
        return True
    elif pays in ue57+ue72+ue73 and annee>1972:
        return True
    elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81 and annee >1980:

```

```

return True
elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81+ue86 and annee >1985:
    return True
elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81+ue86+ue95 and annee >1993:
    return True
elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81+ue86+ue95+ue04 and annee >2003:
    return True
elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81+ue86+ue95+ue04+ue07 and annee>2006:
    return True
elif pays in ue57+ue72+ue73+ue81+ue86+ue95+ue04+ue07+ue13 and annee >2012:
    return True
else:
    return False

def get_location(par, annee):
    from collections import Counter
    if locations.search(par):
        pays=[]
        for cle in placd:
            if re.search("(^|\W)+cle.replace(" ", "\s+)+"(\W|$)" +par, re.I|re.M|re.U):
                if "Ireland" in cle and "Northern" in par:
                    return ("United Kingdom", False)
                else:
                    pays.append(placd[cle])

        pays=list(set(pays))
        multi=False
        if len(pays)>1:
            mots=[mot for mot in parentheses.sub("","").replace("-", "").strip().split() if len(mot)>2 and mot not in
                ↪ english_vocab]
            if mots and Counter(mots).most_common(1)[0][1]>2:
                multi=Counter(mots).most_common(1)[0][0]
            if all((deter_ue(j, annee) for j in pays):
                return ("UE", multi)
            elif all((not deter_ue(j, annee) for j in pays):
                return ("Extra UE", multi)
            else:
                return ("Monde", multi)
        else:
            return (pays[0], False)
    else:
        return (nan, False)

observations=re.compile("(observation|case|parties|procedure)", re.I)
chiffresdebut=re.compile("^[0-9]+")

filenames=listdir(".")
filenames=[i for i in filenames if ".txt" in i and ("61" in i or "62" in i)]
print(("Lecture des %d documents" % (len(filenames))))

import logging
import sys
logging.basicConfig(stream=sys.stdout, level=logging.DEBUG)

```

```

def find_avocs(filename):
    celex= filename.replace(".txt", "")
    logger=logging.getLogger(celex)
    annee=int(re.search("6[0-9]{4}", celex).group()[1:5])
    with codecs.open(filename, "r", "utf8") as f:
        t=f.read()
        t=espaces.sub(" ", t.replace("'", "")).replace(",", "")
        premiercinq=int(len(t)/5)
        texte=t.split("\n")
        extrait=[]
        debut=False
        fin=False
        for j,line in enumerate(texte):
            debut=debut or incase.search(line) or parties.search(line)
            fin=fin or order.search(line) or grounds.search(line)
            if not debut:
                continue
            elif len(texte)-3==j and not fin:
                extrait=[]
                logger.info("Pas de fin dans %s" % (filename))
                break
            elif fin:
                if not debut:
                    extrait=[]
                    logger.info("Trouve la fin avant le début dans %s" % (filename))
                    break
                else:
                    break
            elif debut and not fin:
                extrait.append(line)
            if not len(extrait)>0:
                logger.info("Pas extrait")
                return {"Pas extrait":{"Année":annee,"Longueur":len(t), "Texte":t, "ID_CELEX":celex}}
            extrait=[j for j in extrait if not versus.search(j)]
            extrait=[j for j in extrait if not any(k in j for k in excludepara)]
            t="\n".join(extrait)
            t=punctu.sub(" ", t)
            t="".join([j for j in t if j.isalnum() or j in [ " ", "\n", "'", "(", ")"]])
            for j in re.findall("\w+\s+\w+", t):
                a, b=re.sub("\s+\s+\s+", "", j), re.sub("\w+\s+", "", j)
                if (a+b).lower() in english_vocab and (a.lower() not in english_vocab or b.lower() not in english_vocab):
                    t=re.sub(a+"\s"+b,a+b,t)
                    logger.info("Remplacé %s et %s par %s" % (a,b,a+b))
            t=re.sub("\n\s*Registrar", "\n\nRegistrar", t, re.M)
            t=re.sub("\n\s*Advocate\s+General", "\n\nAdvocate General", t, re.M)
            t=re.sub(" amp ", " & ", re.sub("&", "&", t))
            t=t.replace("\n\n", "\n")
            paragraphs=para.split(t)
            paragraphs=[j for j in paragraphs if j!="\n\n" and j!=""]

```

```

paragraphs=[j.replace("\n", "").strip() for j in paragraphs]
paragraphs=[coupeligne.sub("----", j) for j in paragraphs]
paragraphs=[chiffresdebut.sub(" ", j).strip() for j in paragraphs]
trouve=False
ordre=0
results=[]
for index, p in enumerate(paragraphs):
    if "620061J0401" in filename:
        logger.info(p)
    if trie.search(p):
        retropedalage--1
        retrolimite=5
        off, ind=False, False
        com, councc, stat, parl, jud, uein=False, False, False, False, False, False
        agen, regi, man, insub, dou, loca=False, False, False, False, False, False
        ent, ass=False, False
        while not any(not in paragraphs[index-retropedalage-1] for mot in ["defendant", "intervener", "applicant", "appelant"])
            → and all(not i for i in [ind, com, councc, stat, uein, parl, jud, agen, regi, man, dou, loca] and index-retropedalage>=0 and
            → retropedalage<retrolimite:
                retropedalage+=1
                ploc=paragraphs[index-retropedalage]
                if ent or ass:
                    retrolimite+=1
                    if titre.search(ploc) or avocrepres.search(ploc) or bar.search(ploc) or agent.search(ploc) or
                    → observations.search(ploc):
                        break
                    if "61969CJ0051" in filename:
                        logger.info(retropedalage)
                        logger.info(ploc)
                    if inisubseq.search(ploc):
                        insub=True
                        man=True
                        manuel.search(ploc):
                            man=True
                            continue
                    if avocatgene.search(ploc):
                        agen=True
                    if registrar.search(ploc):
                        regi=True
                    if agen or regi:
                        continue
                    if judge.search(ploc) and not any(mot in ploc for mot in ["seconded", "secondment"]):
                        jud=True
                            continue
                ploc=byloc.sub("----", ploc)
                if individual.search(ploc):
                    ind=True
                if (official.search(ploc) or temporary.search(ploc)) and european.search(ploc):
                    off=True
                    ind=True
                if ind:
                    continue
                if firm.search(ploc) or sociideno.search(ploc) or soci.search(ploc) or industry.search(ploc):

```

```

ent=True
pourstate=parentheses.sub("----",ploc)
if state.search(pourstate) and not ent:
    stat=True
if (commission.search(ploc) and (european.search(ploc) or theagents.search(ploc))) or
↪ thecommission.search(ploc):
    com=True
if ((council.search(ploc) and (european.search(ploc) or theagents.search(ploc))) or thecouncil.search(ploc))
↪ and not associideno.search(ploc):
    councc=True
if ueautres.search(ploc):
    uein=True
if stat or com or councc or uein:
    ent=False
continue
    logger.info(firm.search(ploc) or socideno.search(ploc) or soci.search(ploc))
    logger.info(ploc)
if associideno.search(ploc) or associ.search(ploc):
    ass=True
if douanes.search(ploc):
    dou=True
if parliament.search(ploc) and european.search(ploc):
    parl=True
if locali.search(ploc):
    loca=True
if bank.search(ploc):
    ent=True

if loca and ass:
    loca=False
if (agen or regi) and not (avocatgene.search(p) or registrar.search(p)) and (titre.search(p) or avocrepres.search(p)
↪ or bar.search(p)):
    agen=False
    regi=False
if retrolimite>5:
    com, councc, stat, parl, jud, uein=False, False, False, False, False, False
    agen, regi, man, ind, dou, loca=False, False, False, False, False, False
    retropedalage--1
if dou or loca:
    stat=True
location=nan
multinat, coali=False, False
ploc=" -- ".join(paragraphs[index-retropedalage:index+1])
if ass and ent and not (socideno.search(ploc) or soci.search(ploc)):
    ent=False
elif ass and ent and (socideno.search(ploc) or soci.search(ploc)):
    ass=False
pourorig=" -- ".join([byloc.sub("----",ligne) for ligne in ploc.split(" -- ")])+" -- "+" -- ".join([i.group() for i in
↪ list(hqloc.finditer(ploc))])+" -- "+" -- ".join(parentheses.findall(ploc))
if stat or ent or ass:
    location=get_location(pourorig, annee)
    multinat=location[1]
    coali=location[1]
    location=location[0]

```



```

statuts.sort_values(["Statut", "ID_CELEX"]).to_csv("statuts.csv", encoding="utf8", index=False)

cols=[j for j in list(pandas.DataFrame(1).columns) if j not in ["Extrait", "Token", "Initialement", "Manuel", "Ordre", "Passage", "OrigPassage"]]
citas=pandas.DataFrame(1).drop_duplicates(subset=cols)

citas["Privé"]=(citas["Entreprise"]==True)|(citas["Association"]==True)|(citas["Individuel"]==True)
#citas["Privé"]=(citas["Commission"]==False)&(citas["Council"]==False)&(citas["Parliament"]==False)&(citas["State"]==False)&(citas["Judge"]==False)
→ False)&(citas["Registrar"]==False)&(citas["AvocatGénéral"]==False)
print("Nettoye les noms et références des espaces")
citas["Noms"]=citas["Noms"].str.strip()
citas["ID_CELEX"]=citas["ID_CELEX"].str.strip()

print("Fusionne avec la base de données vérifiée")

print("Corrige les homonymes de la base de données")
trios=[("F\s+Jacobs",["E\s+F\s+Jacobs", "Netherlands"],("F\s+Jacobs",["F\s+G\s+Jacobs", "Queen\s+Counsel", "Q\s*C", "Council"]
→ ],"F\s+G\s+Jacobs"))
for o in trios:
    for i in citas[citas["Token"]==o[0]].index:
        if any(re.search(j,citas.Extrait[i],re.I|re.U) for j in o[1]):
            citas.loc[i,"Noms"]=d[o[2]]

print("Suppression des homonymes et des matchs erronés")
indextodrop=[]
couples=[("B\s+Garcia", "B\s+Garcia\s+Gómez"),("F\s+Crespo", "J\s+Crespo", "J\s+Crespo\s+Carrillo"),("J\s+Crespo", "J\s+Crespo\s+Car(r|i)llo"),("J\s+F\s+C
→ respo", "J\s+F\s+Crespo\s+Car(r|i)llo"),("F\s+Lopez", "F\s+Lopez\s+de\s+Rego"),("F\s+Lopez", "F\s+Rivas", "J\s+Rivas", "J\s+Rivas\s+Zurdo"),("J\s+Gutiérrez", "J\s+Guti
→ érez\s+Aceves"),("M\s+Lopez", "M\s+Lopez\s+Mon(i|i)s+Gallego"),("Francisco\s+Lopez", "Francisco\s+Lopez\s+Diaz"),("Joachim\s+Freund", "Ha
→ ns\s+Joachim\s+Freund"),("M\s+Lopez", "M\s+Lopez\s+Torres"),("F\s+Lopez", "F\s+Lopez\s+de\s+Rego"),("M\s+Pitt", "M\s+Pittie")]
matches=[("Otto\s+Grolig", "Commission\s+of\s+the\s+european\s+communities")]
for cou in couples+matches:
    for i in citas[citas["Token"]==cou[0]].index:
        if re.search(cou[1],citas.Extrait[i],re.I|re.U):
            indextodrop.append(i)
citas.drop(indextodrop,inplace=True)

print("Trouve noms en double et garde la ligne trouvée en premier si un même nom est trouvé plusieurs fois avec des fonctions différentes")
seldouble=["Council", "Commission", "State", "Entreprise", "Association", "Parliament",
"AvocatGénéral", "Judge", "Registrar", "Individual", "LocAdmin", "EUOthers"]
indextodrop=[]
doublons=citas.groupby(["Noms", "ID_CELEX"]).count()["Année"]
for i,j in doublons.index:
    if doublons[i,j]>1:
        doublon=citas[(citas["Noms"]==i)&(citas["ID_CELEX"]==j)]
        if len(doublon.drop_duplicates(subset=seldouble))>1:
            suppr=doublon[doublon["Ordre"]!=doublon["Ordre"].min()].index
            indextodrop.extend(suppr)

citas.drop(indextodrop,inplace=True)
del citas["Ordre"]

print("Supprime les lignes où il y a des fonctions en double ou où toutes les fonctions sont absentes si une autre contient une fonction unique")
indextodrop=[]
for i in citas.index:

```

```

if len([j for j in [citas[fonction][i] for fonction in seldouble] if j==True])>1:
    if len(citas["Noms"]==citas["Noms"][i])&(citas["ID_CELEX"]==citas["ID_CELEX"][i])>1:
        double=citas[citas["Noms"]==citas["Noms"][i]]&(citas["ID_CELEX"]==citas["ID_CELEX"][i])
        if any(len([j for j in [citas[fonction][i] for fonction in seldouble] if j==True])=1 for k in double.index):
            indextodrop.append(i)
        elif citas["Manuel"][i]==True:
            indextodrop.append(i)
    if all(j==False for j in [citas[fonction][i] for fonction in seldouble]):
        if len(citas["Noms"]==citas["Noms"][i])&(citas["ID_CELEX"]==citas["ID_CELEX"][i])>1:
            double=citas[citas["Noms"]==citas["Noms"][i]]&(citas["ID_CELEX"]==citas["ID_CELEX"][i])
            if any(len([j for j in [citas[fonction][i] for fonction in seldouble] if j==True])=1 for k in double.index):
                indextodrop.append(i)
            elif citas["Manuel"][i]==True:
                indextodrop.append(i)
        else:
            citas.loc[i, "Manuel"]=True

print("Considère que ceux qui travaillent pour le privé sont toujours des avocats")
for i in citas[(citas["Agent"]==False)&(citas["Avocat"]==False)&~((citas["AvocatGénéral"]==True)|(citas["Registrar"]==True)|(citas["Judge"]==)
↳ True)].index:
    if citas["Privé"][i]==True and citas["Manuel"][i]==False:
        citas.loc[i, "Avocat"]=True

citas.drop(indextodrop, inplace=True)
citas.drop_duplicates(subset=cols, inplace=True)

print("Distingue les cas qui nous intéressent des autres")
with open(pathloc+"/cas") as f:
    cas=f.read().splitlines()
cas=[i.replace(".txt", "") for i in cas]
citas["Antidumping"]=nan
for i in citas.index:
    if citas["ID_CELEX"][i] in cas:
        citas.loc[i, "Antidumping"]=True

print("Sauvegarde le résultat")
citas.sort_values(["Année", "ID_CELEX", "Noms"]).to_csv("avocats-citations.csv", encoding="utf8", index=False)

```

Base de données sur les règlements

B.1 Évolution de la taille des règlements

Le processus de téléchargement de l'ensemble des décisions et règlements antidumping a déjà été documenté dans l'annexe précédente en section A.1.

Une fois l'ensemble des textes téléchargés, le script suivant a été utilisé pour compter le nombre de mots contenus dans chaque règlement puis rassembler les données dans un tableau.

```
import pandas
import os
import re

taille = []
fichiers = os.listdir("tous")
for i in fichiers:
    taille.append({"nom":i, "taille":len(re.findall(r'\b\w+\b', re.sub(r'^\w\s', '', open(
        ↪ "tous/"+i).read()))))})

taille = pandas.DataFrame(taille)

taille["nom"] = taille["nom"].str.replace(".txt", "")
taille["nom"] = taille["nom"].str.replace("^3", "")
taille["Année"] = taille["nom"].str[0:4]
taille["Année"] = taille["Année"].astype(int)
taille = taille[taille["Année"]<2019]

final = taille.groupby("Année").mean()
```

B.2 Tableau des décisions de justice perdues et gagnées par la Commission entre 1980 et 1990

Dans le cas présent, la base de données des identifiants CELEX ne contenait que les décisions et règlements antidumping publiés entre le 01/01/1980 et le 01/01/1990. Cette base de donnée a été téléchargée à partir d'EUR-Lex à partir de la requête suivante :

```
Domaine: Tout, Type d'acte: Règlement, Décision,
Date: Date du document, Du: 01/01/1980, au: 01/01/1990,
Exclure les rectificatifs: Vrai,
Résultats contenant: dumping Dans le titre,
OR: antidumping Dans le titre,
Langue de recherche: Français.
```

Le résultat de cette recherche contient 482 résultats. L'ensemble des notices XML des documents ciblés par cette recherche ont été téléchargés par le script affiché dans la section B.2.1. Ces notices contiennent les métadonnées

liées à chaque décision. Elles sont utiles parce qu'elles nous informent sur l'existence de procès liés aux décisions ou règlements qui nous intéressent.

Une fois les notices téléchargées, il est possible de lister l'ensemble des décisions concernées par un procès. Le script correspond tient en une ligne, il est affiché dans la section B.2.2. Comme le nombre de décisions concernées est relativement faible, j'ai vérifié manuellement le résultat de chaque procès. Le résultat est affiché ci-dessous :

ID_CELEX	Annulation par la CJCE
31982R0789	Non
31982R1882	Oui
31982R1976	Non
31982R2302	Non
31983R0101	Oui
31983R0551	Non
31984R2089	Non
31985R1698	Non
31985R1739	Non
31986D0059	Non
31986R0113	Non
31986R3019	Non
31987R0029	Non
31987R0374	Non
31987R0535	Non
31987R0864	Non
31987R3339	Oui
31988D0327	Non
31988D0328	Non
31988D0329	Non
31988R1531	Non
31988R2423	Non
31988R3651	Non
31988S2131	Non
31989R0725	Oui
31989R2808	Oui

Résultat :

- 25 décisions et règlements contestés devant la CJCE ou une cour nationale
- 5 annulés par la CJCE

B.2.1 Téléchargement des notices XML des décisions et règlements antidumping

```
#!/usr/bin/env python
# -*- coding: utf-8 -*-
import pandas
import codecs
#fn=../avocats-results.csv"

from bs4 import BeautifulSoup as bs
import requests
from os import remove
from os.path import exists
from retry import retry
import html2text as hm
import lxml.html as lx

@retry((ValueError, TypeError), delay=5, tries=10)
def download_notice(id_celex):
    page=requests.get("https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:%s" % (id_celex))
    try:
        page.raise_for_status()
    except Exception as e:
        print(e)
        print(id_celex)
        return False
    text=hm.html2text(bs(page.content, "html.parser").prettify())
    dom = lx.fromstring(page.content)
    url = dom.cssselect("#link-download-notice")[0].xpath("@href")[0].replace("./../..//", "http://eur-lex.europa.eu/")
    notice = bs(requests.get(url, stream=True).content)
    with codecs.open("notices/"+id_celex+".xml", "wb", "utf8") as f:
        f.write(notice.prettify())
    return True
```

#Le fichier dumping.csv contient une liste déjà constituée de l'ensemble des identifiants CELEX de l'ensemble des fichiers à télécharger
#Cet ensemble peut être l'ensemble de la jurisprudence antidumping, ou l'ensemble des règlements et recommandations antidumping.
#Cette fonction est générique, elle pourrait être utilisée avec n'importe quel ensemble d'identifiants CELEX
 celexs=list(set(pandas.read_csv("années1980.csv")["Numéro CELEX"]).dropna())
 print(len(celexs))

```
from multiprocessing.dummy import Pool as ThreadPool
pool = ThreadPool(10)
results = pool.imap_unordered(download_notice, celexs)
```

```
compteur=0
for i in results:
    if i:
        compteur+=1
    if compteur%100==0:
        print("Document %i" % (compteur))
```

B.2.2 Comptage des décisions et règlements concernés par un procès

```
$ cd notices
$ grep -l "case-law" *.xml | sort | uniq
```


Table des matières

Résumé	v
Sommaire	vii
Acronymes	ix
Avertissement	xi
Remerciements	xiii
Introduction générale	1
Positionnement de la thèse	1
L'antidumping, cet instrument communautarisé et judiciaire	1
Comment expliquer la communautarisation de la défense commerciale?	2
Étudier l'évolution des pratiques des fonctionnaires	5
Interrogation de départ et construction de l'objet	6
Sources et méthode d'enquête	10
Cartographier les enquêtés pour savoir qui interroger	10
La récolte des archives pour comprendre les hésitations procédurales	12
La bonne volonté des fonctionnaires à la retraite	14
Un stage utile pour comprendre le double rôle du droit	15
Structure de la thèse	16
1 Un droit instrumentalisé et productif	19
Introduction du chapitre	19
1.1 Droit efficace, droit instrumentalisé	21
1.1.1 L'union fait la force (selon les circonstances)	21
1.1.2 Qu'est-ce qui détermina les résultats du <i>Kennedy round</i> ?	23
1.1.3 Au-delà des calculs d'intérêts, la rationalité comme gestion de l'incertitude	24
1.2 Des causes de l'instrumentalisation à ses effets	28
1.2.1 L'influence de « la formation des praticiens du droit » sur son développement	28
1.2.2 Le juriste bourdieusien : un instrumentateur instrumentalisé	32
1.2.3 La traduction des faits en droit, ou le passage de la politique à la technique	33
1.3 La loi comme <i>outil</i>	33
1.3.1 Désenclaver la subjectivité du juriste	34
1.3.2 Un sujet perméable aux contraintes imposées par ses outils	35
1.3.3 Les déterminants socio-historiques de débats à la fois politiques et techniques	36
Conclusion du chapitre	37
Entre néo-institutionnalisme et sociologie de l'instrumentalisation	37
La défense commerciale comme atelier	39

2 La genèse : l'instrumentalisation réussie de la Commission	43
Introduction du chapitre	43
2.1 Négociations au GATT : un premier coup réussi par la Commission	48
2.1.1 Les États-Unis veulent ramener la CEE dans leur giron	48
2.1.2 Harmoniser les politiques commerciales nationales : par le haut ou par le bas ?	49
2.1.3 Le règlement sur les pratiques anormales comme réponse à l'interventionnisme américain	51
2.1.4 La DGRelex opte pour la construction européenne contre le libéralisme atlantiste	54
2.2 Une clause de sauvegarde communautaire trop ambitieuse	58
2.2.1 L'interventionnisme du projet sur les pratiques anormales	58
2.2.2 Une communautarisation à contre-courant	60
2.2.3 Des limitations doctrinales initiales au détournement du règlement	63
2.3 Retour à Genève : un deuxième coup réussi par la Commission	64
2.3.1 La politique économique à Genève, la politique institutionnelle à Bruxelles	64
2.3.2 Quel pouvoir d'appréciation pour la Commission ?	66
2.3.3 Passer par le GATT pour faire adopter un règlement CEE	67
2.3.4 Entre intérêts immédiats et horizons d'attente symboliques	71
Conclusion du chapitre	73
Un « système de potentialités » plutôt qu'une politique commerciale définie	73
Des frontières symboliquement construites avant que leur usage ne soit concrètement défini	74
3 La professionnalisation : des diplomates aux avocats	77
Introduction du chapitre	77
3.1 Le catalyseur britannique	80
3.1.1 Des « marchés forains » contestés	80
3.1.2 Un transfert de compétences institutionnelles comme professionnelles	84
3.1.3 Continuité dans les pratiques d'une administration à l'autre	86
3.1.4 Pratiques britanniques et expertise américaine : évaluer la « conductivité sociale » du GATT	88
3.2 L'embauche progressive d'un personnel de renfort	91
3.2.1 La crise de l'acier, ou le coup de pouce d'Étienne Davignon	92
3.2.2 Un premier procès perdu	95
3.2.3 Des habiletés techniques plus gourmandes en personnel	96
3.2.4 <i>Mission creep</i> bureaucratique, <i>spill-over</i> fonctionnaliste et l'éthos des fonctionnaires de la Commission	98
3.3 La reconfiguration des relations avec le secteur privé	103
3.3.1 « Ce fonctionnaire m'a complètement appris mon travail »	103
3.3.2 Des lobbyistes aux avocats	106
3.3.3 Une barrière à l'entrée nettement plus haute	109
3.3.4 Fonctionnaires temporairement spécialisés et avocats durablement polyvalents	111
3.3.5 Des avocats antidumping nettement plus spécialisés après 1990	114
3.3.6 Allers-retours public/privé : pantouflage ou <i>revolving door</i> ?	118
3.3.7 Où se situe l'antidumping dans le champ de l'Eurocratie?	121
Conclusion du chapitre	124
4 L'escamotage : enjeux politiques et habiletés techniques	127
Introduction du chapitre	127
4.1 La réponse à la menace japonaise pendant les années 1980	128
4.1.1 Une CEE en perte de vitesse face à un Japon conquérant	129
4.1.2 S'attaquer aux <i>keiretsu</i> : d'accord, mais comment ?	130
4.1.3 L'inventivité technique comme effet de la judiciarisation	132
4.1.4 Une créativité « scandaleuse » mais classée sans suite par la CJCE	135
4.1.5 Les produits des usines européennes d'entreprises japonaises sont-ils européens ou japonais?	138
4.1.6 La primauté restaurée de l'ordre diplomatique	140
4.2 Les fonctionnaires entre ambiguïtés constructives et discipline jurisprudentielle	141
4.2.1 Les origines diplomatiques des ambiguïtés constructives	141

4.2.2 L'enjeu central de la discrétion administrative	144
4.2.3 Une Cour de justice en retrait	146
4.2.4 Une dépolitisation encouragée par la neutralité de la Cour	149
4.2.5 La para-politique des arènes d'habiletés techniques	153
4.2.6 Délégation et <i>blame-shifting</i>	159
Conclusion du chapitre	162
Une dépolitisation très politique	162
La judiciarisation de l'OMC a-t-elle tué l'organisation?	163
Conclusion générale	167
De la socio-histoire de l'antidumping à son économie politique	167
Une politique incompatible avec la <i>doxa</i> néolibérale	168
Le néolibéralisme <i>mainstream</i> pendant vingt ans	168
Une défense libérale de l'antidumping : la soupape de sécurité	170
Contraintes politiques et flexibilité économique	171
Le primat du politique dans le fonctionnement de l'antidumping	171
L'antidumping, un droit ordolibéral?	172
De l'ordolibéralisme à l'ordoglobalisme	173
« Concurrence » et « concurrence loyale » : une nuance de taille	173
L'école de Genève et l'antidumping	174
Les libéralismes et leurs pratiques	175
L'écart entre les discours et les pratiques	175
Quid du néolibéralisme de l'administration antidumping américaine?	176
Bibliographie	179
Articles	179
Contributions à des monographies	186
Monographies	187
Thèses	189
Archives	189
Conférences	192
Entretiens	192
Presse	193
Réglementation et jurisprudence	194
Rapports et autres sources	195
A Base de données sur les parcours des avocats à la CJCE	197
A.1 Téléchargement de la jurisprudence	199
A.2 Recherche des avocats dans la jurisprudence téléchargée	200
B Base de données sur les règlements	213
B.1 Évolution de la taille des règlements	213
B.2 Tableau des décisions de justice perdues et gagnées par la Commission entre 1980 et 1990	213
B.2.1 Téléchargement des notices XML des décisions et règlements antidumping	215
B.2.2 Comptage des décisions et règlements concernés par un procès	215
Table des matières	217
Liste des extraits	221
Liste des graphiques	222
Liste des notes	223
Liste des tableaux	224

Liste des extraits

1	Entretien exploratoire avec une avocate spécialiste de l'antidumping	8
2	Communiqué de la Commission de décembre 1968	45
3	Note interne à la DG Comp sur les problèmes posés par la défense commerciale américaine	52
4	Conclusions du Groupe de travail du 10 avril 1964	61
5	Accord de prix passé en 1974 avec des producteurs de chaussettes coréens	83
6	Les accords de prix vus comme des marchés forains par un avocat	84
7	Coupure de <i>The Times</i> annonçant le transfert de compétence à la CEE	87
8	La montée en compétence de l'avocat Griffith	108
9	La thèse de van Marion : l'ethnocentrisme japonais explique les politiques protectionnistes du pays	131
10	Les restrictions volontaires à l'exportation : exemple d'une négociation entre aristocrates et golfeurs	133
11	Les habiletés techniques de l'antidumping vues par un lobbyiste de l'industrie européenne	157

Liste des graphiques

1	Représentants américains, canadiens et européens pendant le <i>Kennedy round</i>	69
2	Accords de prix et de droits de douane par an	78
3	Nombre moyen de mots des règlements antidumping entre 1976 et 2018	109
4	Nombre moyen de procès par juriste selon l'employeur	110
5	Un rapport au procès différent entre les avocats et les fonctionnaires du service juridique de la Commission	112
6	Des avocats antidumping généralistes pendant les années 1980, spécialisés ensuite	117
7	Champ de l'Eurocratie projeté par GEORGAKAKIS sur deux dimensions : <i>insider/outsider</i> et public/privé	123
8	Jugements antidumping par an entre 1978 et 2005	149
9	Caricature affichée dans l'entrée du service pendant les années 1980	156

Liste des notes

1	Le « coup » : des alliances matrimoniales dans le Béarn aux négociations diplomatiques à Genève	46
2	Éléments biographiques sur Wolfgang Ernst	56
3	Que recouvre le « dumping » de l'article VI du GATT?	58
4	Deux exemples de juristes généralistes au service du Quai d'Orsay	111
5	La spécificité des habiletés comptables de l'antidumping à l'intérieur de la Commission	134
6	Déductions de coûts asymétriques et entité économique unique	136
7	Droit diplomatique et interprétation formaliste : à quoi correspond une période « raisonnable »?	144
8	Du modèle économique de la Chine à « une certaine compréhension des arguments »	151

Liste des tableaux

1	Composition de la population interviewée	13
2	Glissements entre le projet initial de règlement antidumping et le règlement voté en 1968	47
3	Chronologie des discussions entre la Commission et les États membres sur le projet de 1963	57
4	Chronologie des discussions entre la Commission et les États membres sur le projet de 1965	65
5	Composition du service antidumping à la fin 1978	94
6	Quelques lobbyistes spécialistes de l'antidumping	105
7	Liste des juristes qui pratiquaient encore le droit antidumping à la CJCE entre 2010 et juin 2018 (fin de la base de données), et qui avaient déjà participé à un procès antidumping pendant les années 1980	114
8	« Top 10 » des avocats antidumping pendant les années 1980	114
9	Expérience à la CJCE des avocats du cabinet van Bael & Bellis	115
10	Anciens fonctionnaires travaillant pour des cabinets d'avocats	120