Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME TAMARA ĆAPETA
présentées le 5 juin 2025 [1]

Affaire C-811/23 P

Commission européenne
contre
Zippo Manufacturing Co.,

Zippo GmbH

« Pourvoi – Politique commerciale commune – Règlement (UE) nº 654/2014 – Mesures adoptées par les États-Unis sur les importations de certains produits en aluminium et en acier – Mesures de "rééquilibrage" prenant la forme de droits ad valorem additionnels sur certaines catégories de produits – Droit d'être entendu »

I. Introduction

1. « Pour moi, le plus beau mot du dictionnaire est "droit de douane", et c'est mon mot préféré » a récemment affirmé le président des États-Unis d'Amérique, Donald J. Trump [2].

2. La fascination du président Trump pour les droits de douane remonte au moins à son premier mandat présidentiel. En 2018, sur ses instructions, les États-Unis avaient imposé des droits ad valorem sur plusieurs types de produits sidérurgiques d'origines différentes, y compris de l'Union européenne. En réponse, cette dernière a imposé des mesures de rééquilibrage prenant la forme de droits ad valorem additionnels sur certaines lignes tarifaires du code de la nomenclature combinée [3] (NC).

3. L'une des catégories de produits prises dans ce feu croisé géopolitique était celle correspondant au code NC 9613 80 00 (« autres briquets et allumeurs »), sur lequel le règlement d'exécution (UE) 2020/502 [4] (ci-après le « règlement attaqué ») a imposé des droits ad valorem additionnels de 20 %.

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Voir Leonard, J., « In Trump's Economic Plan, Tariff Is "the Most Beautiful Word" », https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-10-15/in-trump-s-economic-plan-tariff-is-the-most-beautiful-word, 15 octobre 2024.

[3] Annexe I du règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO 1987, L 256, p. 1).

[4] Règlement d'exécution de la Commission du 6 avril 2020 concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique (JO 2020, L 109, p. 10).

4. Le briquet « Zippo », un produit américain par excellence, peut être classé dans cette catégorie de produits. Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH et Zippo SAS (ci-après ensemble « Zippo »)[5] ont donc contesté le règlement attaqué devant le Tribunal. L'un de leurs arguments était qu'elles auraient dû être entendues avant l'imposition de ces droits.

5. Dans l'arrêt du 18 octobre 2023, Zippo Manufacturing et Zippo/Commission (T-402/20, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2023:640), le Tribunal a accepté cet argument.

6. La Commission européenne a formé un pourvoi contre cet arrêt au motif, notamment, que le droit d'être entendu, tel que garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne s'applique pas en l'espèce. Je partage cet avis.

II. Les faits à l'origine du litige

A. La procédure administrative

7. Les antécédents du présent litige sont exposés aux points 2 à 13 de l'arrêt attaqué. Il y a lieu de rappeler ce qui suit.

8. Le 2 mars 2018, le président Trump a notamment affirmé sur Twitter ce qui suit :

« Nous devons protéger notre pays et nos travailleurs. Notre industrie sidérurgique est en mauvaise posture. SI VOUS N'AVEZ PAS D'ACIER, VOUS N'AVEZ PLUS DE PAYS ! »[6]

9. Le 8 mars 2018, les États-Unis ont adopté des mesures sous la forme de droits ad valorem de 20 % sur les importations de certains produits en acier et en aluminium, notamment en provenance de l'Union européenne, prenant effet le 23 mars 2018 et pour une durée illimitée[7].

10. Le 16 mai 2018, en réponse à ces mesures, la Commission a publié le règlement d'exécution (UE) 2018/724[8], pour appliquer, par étapes, des droits de douane additionnels sur certains produits originaires des États-Unis. La gamme sélectionnée de produits correspondant aux codes NC relevant du champ d'application de ce règlement comprend le maïs doux, les canneberges, le tabac, le maquillage, les vêtements, les produits sidérurgiques, le bourbon, le papier, les chaussures, les articles ménagers, les machines à laver, les batteries, les véhicules à moteur, les motocycles, les bateaux de pêche et les bateaux à moteur.

5 Dans son mémoire en réponse au pourvoi, Zippo indique que Zippo SAS a cessé d'exister.

6 Voir The American Presidency Project, tweets du 2 mars 2018, disponible à l'adresse suivante : https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

7 Voir registre fédéral des États-Unis, Proclamation 9705 du 8 mars 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. Ces droits ont ensuite été repoussés au 1er mai 2018, puis au 1er juin 2018 ; voir registre fédéral des États-Unis, Proclamation 9711 du 22 mars 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, et Proclamation 9740 du 30 avril 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

8 Règlement d'exécution de la Commission du 16 mai 2018 concernant certaines mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique (JO 2018, L 122, p. 14). En ce qui concerne les motocycles, ces droits ont fait l'objet d'une affaire devant la Cour qui a donné lieu à l'arrêt du 21 novembre 2024, Harley-Davidson Europe et Neovia Logistics Services International/Commission (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. Le 18 mai 2018, l'Union européenne a notifié au Conseil du commerce des marchandises de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) une proposition de suspension de concessions et d'autres obligations, conformément à l'article 8, paragraphe 2, de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes, en ce qui concerne les codes NC énumérés dans le règlement d'exécution 2018/724 [9].

12. Le 24 janvier 2020, les États-Unis ont étendu les droits de douane à certains produits dérivés de l'acier et de l'aluminium, droits qui devaient s'appliquer à compter de cette date, toujours pour une durée illimitée [10].

13. Le 6 mars 2020, en application de l'article 9 du règlement (UE) nº 654/2014 [11], la Commission a sollicité l'avis des parties intéressées, par la voie d'une publication sur le site Internet de la direction générale du commerce de la Commission (ci-après la « DG Commerce ») [12]. À ce moment-là, la collecte d'information sollicitée par la DG Commerce portait déjà, entre autres, sur le code NC 9613 80 00 [13].

14. Zippo n'a pas participé à cet exercice.

15. Le 7 avril 2020, la Commission a publié le règlement attaqué.

16. Dans ce règlement, la Commission explique que « bien que qualifiées de mesures de sécurité par les États-Unis, ces mesures constituent, en substance, des mesures de sauvegarde » [14]. En conséquence, et parce que les consultations avec les États-Unis n'avaient pas abouti à une solution satisfaisante, l'Union européenne a exercé son droit de suspension et de rééquilibrage des concessions, conformément à l'accord sur les sauvegardes, sur la base de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 654/2014 [15].

17. Les mesures appropriées à cet effet ont pris la forme de mesures de politique commerciale consistant en la suspension de concessions tarifaires et en l'institution de droits de douane nouveaux ou accrus [16].

18. Pour les produits relevant du code NC 9613 80 00 [« autres briquets et allumeurs » ainsi que de la catégorie « briquets et allumeurs (à l'exclusion des allumeurs du nº 3603), même mécaniques ou électriques, et leurs parties autres que les pierres et les mèches »], cela signifiait l'imposition

9 Voir OMC, Comité des sauvegardes, Notification immédiate au Conseil du commerce des marchandises, au titre de l'article 12, paragraphe 5, de l'accord sur les sauvegardes, de la proposition de suspension de concessions et d'autres obligations visées à l'article 8, paragraphe 2, de l'accord sur les sauvegardes, G/SG/N/12/EU/1, p. 1.

10 Voir registre fédéral des États-Unis, Proclamation 9980 du 24 janvier 2020 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

11 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international et modifiant le règlement (CE) nº 3286/94 du Conseil arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (JO 2014, L 189, p. 50).

12 Voir arrêt attaqué, point 7.

13 Au point 7 de l'arrêt attaqué, le Tribunal explique que « [p]armi les mesures envisagées au terme de ladite collecte », la Commission indiquait la possibilité d'appliquer des droits ad valorem additionnels aux produits relevant du code NC 9613 80 00. Cependant, il ressort selon moi du dossier du Tribunal que le questionnaire publié sur le site Internet de la DG Commerce indiquait déjà la possibilité d'augmenter les droits de douane pour les produits relevant de ce code NC.

14 Voir règlement attaqué, considérant 2.

15 Voir règlement attaqué, considérants 8 et 9.

16 Voir règlement attaqué, considérant 9.

d'un droit ad valorem additionnel de 20 %[17]. Selon le règlement attaqué, « [l]orsqu'elle a élaboré et sélectionné ces mesures, la Commission a appliqué des critères objectifs conformément à l'article 4, paragraphe 2, point c), et à l'article 4, paragraphe 3, du » règlement nº 654/2014[18]

19. L'article 4, paragraphe 2, sous c), de ce dernier règlement habilite la Commission à adopter des mesures de politique commerciale qui sont « substantiellement équivalentes au niveau des concessions ou autres obligations affectées par les mesures de sauvegarde, conformément aux conditions de l'accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde ».

20. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 654/2014, les mesures de politique commerciale en cause sont déterminées sur la base de « a) l'efficacité des mesures pour inciter les pays tiers concernés à respecter les règles du commerce international » ; « b) la capacité des mesures à dédommager les opérateurs économiques de l'Union qui sont affectés par les mesures prises par les pays tiers » ; « c) la disponibilité de sources d'approvisionnement alternatives pour les biens ou services concernés, afin d'éviter ou de limiter tout impact négatif sur les industries en aval, les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices, ou les consommateurs finals dans l'Union » ; « d) la volonté d'éviter que l'application des mesures entraîne une charge administrative et des coûts disproportionnés », et « e) tout critère spécifique pouvant être établi dans les accords commerciaux internationaux en rapport avec les situations visées à l'article 3 » du règlement nº 654/2014.

21. Il ressort du dossier de l'affaire que, d'après une note de la DG Commerce du 26 mars 2020, en vertu de la procédure de collecte d'informations prévue à l'article 9 du règlement nº 654/2014, « l'appréciation des différentes revendications des parties prenantes a tenu compte des critères pertinents en application du règlement nº 654/2014, à savoir les critères b) et c) susmentionnés. Ces critères ont d'abord guidé la Commission dans le choix des produits. Étant donné que les mesures envisagées sont des droits de douane appliqués à la frontière, le critère d) est satisfait. Le critère e) ne s'applique pas puisque l'accord de l'OMC sur les sauvegardes ne prévoit pas de critères spécifiques supplémentaires autres que l'équivalence substantielle. Le critère a) n'est pas applicable à la présente situation, car il s'applique à d'autres situations envisagées dans le règlement nº 654/2014 »[19].

22. Le règlement attaqué est entré en vigueur le 6 avril 2020[20].

23. Le 7 avril 2020, l'Union européenne a notifié au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC les mesures imposées par le règlement attaqué, conformément à l'article 8, paragraphe 2, de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes[21].

17 Voir règlement attaqué, article 1er, paragraphe 2.

18 Voir règlement attaqué, considérant 10.

19 Ce document est enregistré sous la référence Ares(2020)1798978 et a été joint par Zippo en annexe à son mémoire en réplique devant le Tribunal.

20 Voir règlement attaqué, article 3.

21 Voir OMC, Comité des sauvegardes, Notification immédiate au Conseil du commerce des marchandises, en vertu de l'article 12, paragraphe 5, de l'accord sur les sauvegardes, de la proposition de suspension de concessions et d'autres obligations mentionnées à l'article 8, paragraphe 2, de l'accord sur les sauvegardes, G/SG/N/12/EU/2, p. 1.

24. À la suite de l'annonce par les États-Unis, le 31 octobre 2021, de la suspension de leurs mesures jusqu'au 31 décembre 2023, la Commission a également suspendu les mesures imposées par le règlement attaqué jusqu'au 31 décembre 2023 [22].

B. L'arrêt attaqué

25. Les briquets « tempête » mécaniques en métal fabriqués aux États-Unis par Zippo Manufacturing Co. sont importés dans l'Union européenne par Zippo GmbH sous le code NC 9613 80 00 (ci-après les « produits concernés »). Ce code NC relève du champ d'application du règlement attaqué.

26. Le 30 juin 2020, Zippo a introduit un recours tendant à l'annulation de l'arrêt attaqué.

27. Le 18 octobre 2023, le Tribunal a rendu l'arrêt attaqué, par lequel il annulait le règlement attaqué en tant qu'il vise les produits relevant du code NC 9613 80 00, au motif que la Commission n'avait pas respecté le droit de Zippo d'être entendue au cours de la procédure ayant conduit à l'adoption de ce règlement.

28. En substance, cet arrêt est structuré comme suit.

29. Sur la recevabilité, le Tribunal a uniquement pris en considération la situation de Zippo Manufacturing Co. [23].

30. Tout d'abord, le Tribunal a expliqué que Zippo Manufacturing Co. était individuellement concernée par le règlement attaqué en raison d'un « ensemble d'éléments factuels et juridiques constitutifs d'une situation particulière qui [la] caractérise [...] par rapport à tout autre opérateur économique » [24]. Il a ensuite constaté que le règlement attaqué concernait directement Zippo Manufacturing Co., notamment parce que ce règlement affectait le droit d'accès de cette société au marché de l'Union [25]. Enfin, le Tribunal a considéré que cette société conservait un intérêt à agir – malgré la suspension du règlement attaqué – afin d'éviter que les illégalités reprochées ne se reproduisent à l'avenir [26].

31. Sur le fond, le Tribunal a immédiatement porté son attention sur le cinquième moyen, tiré de la violation par la Commission du principe de bonne administration [27].

22 Article 2 du règlement d'exécution (UE) 2021/2083 de la Commission, du 26 novembre 2021, suspendant les mesures de politique commerciale visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique instituées par les règlements d'exécution (UE) 2018/886 et (UE) 2020/502 (JO 2021, L 426, p. 41).

23 Voir arrêt attaqué, points 44 et 45.

24 Arrêt attaqué, points 30 et 31.

25 Arrêt attaqué, point 41.

26 Arrêt attaqué, point 47.

27 Le Tribunal n'a pas statué sur les quatre autres moyens invoqués par Zippo, à savoir, premièrement, la violation du principe de proportionnalité ; deuxièmement, la violation des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement ; troisièmement, une erreur manifeste d'appréciation en droit et en fait due à l'absence de motivation adéquate du raisonnement relatif à la sélection des produits concernés, et quatrièmement, une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne les obligations de l'Union dans le cadre de l'OMC.

32. En premier lieu, le Tribunal a apprécié le moyen invoqué par Zippo sous l'angle des exigences énoncées à l'article 9 du règlement nº 654/2014. Il a conclu que cette disposition n'imposait pas à la Commission d'informer les parties intéressées de la procédure de collecte d'informations par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et que l'annonce de ce processus par la voie d'une publication sur le site internet de la DG Commerce était suffisante [28].

33. En second lieu, le Tribunal a relevé que le droit à une bonne administration comportait le droit autonome de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre. Il s'est fondé à cet égard sur l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux [29]. Selon le Tribunal, les mesures de rééquilibrage imposées en vertu de l'article 4 du règlement nº 654/2014 « sont destinées [...] à produire des répercussions économiques négatives sur l'activité des entreprises des États-Unis qui exportent vers l'Union les produits auxquels ces mesures s'appliquent » [30]. Par conséquent, une telle mesure, « même si elle n'est pas prise à l'issue d'une procédure individuelle à l'encontre des entreprises exportatrices des produits concernés [...] peut constituer une mesure susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts desdites entreprises », de telle sorte qu'« il ne saurait être exclu » que ces entreprises puissent se prévaloir du droit d'être entendues [31].

34. Dans le même temps, le Tribunal a considéré que l'article 9 du règlement nº 654/2014 ne constituait pas une mise en œuvre du droit d'être entendu, dans la mesure où il prévoit l'obligation pour la Commission de rechercher des informations et des avis concernant les intérêts économiques de l'Union dans des biens ou services, et non pas des informations concernant les intérêts particuliers d'entreprises affectées de manière défavorable par les mesures proposées par l'Union [32].

35. À la lumière de ces prémisses et compte tenu du fait que la Commission savait que Zippo était susceptible d'être affectée défavorablement par les mesures introduites par le règlement attaqué, le Tribunal a conclu que la Commission aurait dû accorder à cette partie la possibilité d'être entendue au cours de la procédure d'adoption du règlement attaqué [33].

36. Enfin, le Tribunal a conclu que la violation du droit d'être entendu aurait pu avoir une incidence sur le résultat de la procédure. Il a considéré que si Zippo avait disposé du droit d'être entendu, « il ne saurait être exclu que le règlement attaqué aurait eu un contenu différent » [34].

37. Eu égard à ce qui précède, le Tribunal a accueilli le cinquième moyen et annulé le règlement attaqué sans examiner les autres moyens.

C. La procédure devant la Cour

38. Par son pourvoi formé le 26 décembre 2023, la Commission demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter le cinquième moyen tiré de la violation du principe de bonne administration et de condamner Zippo aux dépens.

28 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 53 à 58.

29 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 59 à 63.

30 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 67 à 71.

31 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 72 et 73.

32 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, point 67.

33 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 74 à 77.

34 Voir, en ce sens, arrêt attaqué, points 87 à 90.

39. Zippo demande à la Cour de rejeter le pourvoi et, à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, ainsi que de condamner la Commission aux dépens.

40. Tant la Commission que Zippo ont respectivement exercé leur droit de présenter une réplique et une duplique. Il n'y a pas eu d'audience.

III. Analyse

41. La Cour a demandé que je concentre mon analyse sur le premier moyen du pourvoi. Par ce moyen, la Commission soutient que c'est à tort que le Tribunal a conclu qu'elle avait violé le droit de Zippo d'être entendue, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux [35].

42. Le premier moyen de pourvoi de la Commission est divisé en trois branches. La première branche est tirée de ce que le Tribunal a méconnu le fait que l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux ne s'applique pas à des mesures de portée générale. La deuxième branche est tirée de ce que le règlement attaqué ne constituait pas une « mesure individuelle ». Enfin, la troisième branche fait valoir que, même si Zippo avait le droit d'être entendue en ce qui concerne l'adoption du règlement attaqué, ce droit aurait été respecté par la procédure de collecte d'information conduite au titre de l'article 9 du règlement nº 654/2014.

43. Je suivrai la structure de la requête de la Commission et traiterai successivement les arguments relatifs aux trois branches (section A). Même si je proposerai à la Cour d'accueillir les trois branches, je conclurai que l'affaire n'est pas en état d'être jugée et qu'elle devrait donc être renvoyée devant le Tribunal (section B).

A. Le premier moyen

1. Première branche : l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux ne s'applique pas aux mesures de portée générale

44. Selon la Commission, si le Tribunal a constaté à juste titre que le champ d'application de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux était limité aux mesures individuelles [36], il a omis d'appliquer cette exigence à la procédure ayant conduit à l'adoption du règlement attaqué, car cet acte de l'Union ne constitue pas une mesure individuelle au sens de cette disposition [37].

45. Zippo considère quant à elle que, d'une part, le Tribunal n'a pas ignoré l'exigence relative au caractère individuel de la mesure, qui découle de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, et, d'autre part, que l'arrêt attaqué n'affirme pas le contraire.

[35] Au début de son premier moyen de pourvoi, la Commission semble faire valoir que le cinquième moyen soulevé par Zippo ne portait pas vraiment sur le droit d'être entendu, dans la mesure où ce moyen critique la procédure de collecte d'informations de la Commission au titre de l'article 9 du règlement nº 654/2014 sous l'angle du principe de bonne administration, tel qu'énoncé à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux. Cependant, la Commission ne reproche pas expressément au Tribunal d'avoir examiné ultra petita le cinquième moyen soulevé par Zippo. En tout état de cause, une lecture large de ce moyen permet d'interpréter les arguments de Zippo en ce sens qu'ils soulèvent une violation du droit d'être entendues de ces dernières, étant donné que Zippo soutient que la Commission aurait dû l'informer individuellement compte tenu du fait que les mesures en cause les ciblaient.

[36] Voir arrêt attaqué, point 61.

[37] Dans son pourvoi, la Commission renvoie aux points 63, 65, 73 et 91 de l'arrêt attaqué pour étayer son argument.

46. Si je partage l'avis de Zippo selon lequel, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'affirme pas expressément qu'il ignore cette exigence, c'est à juste titre que la Commission soutient qu'il semble interpréter et appliquer l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux comme si l'exigence selon laquelle une mesure doit être une « mesure individuelle » qui y est énoncée n'existait pas, de sorte que le Tribunal semble conclure que l'existence d'un effet défavorable à l'égard d'une personne suffirait à déclencher l'application du droit d'être entendu [38].

47. Cette approche est manifestement erronée.

48. Il ressort déjà du libellé de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux ainsi que de la jurisprudence pertinente [39] que le droit d'être entendu au titre de cette disposition s'applique à deux conditions : premièrement, que la mesure soit une mesure individuelle devant être adoptée dans le cadre d'une procédure administrative menée à l'égard d'une personne et, deuxièmement, que cette mesure à adopter soit susceptible d'affecter défavorablement cette personne.

49. C'est en suivant cette logique que la Cour a jugé que le droit d'être entendu, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, s'applique uniquement dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'administration prend une mesure individuelle à l'égard d'une personne, et non dans le cadre d'une procédure aboutissant à une mesure de portée générale [40].

50. Il existe d'importantes raisons politiques pour lesquelles cette limitation est justifiée : la plupart, si ce ne sont toutes les mesures de portée générale, sont susceptibles d'avoir certains effets défavorables sur au moins une personne physique ou morale, qu'elle soit identifiable à l'avance ou non. Même si, comme le soutient également la Commission, les institutions de l'Union doivent tenir compte de l'incidence que ces mesures sont susceptibles d'avoir sur des personnes physiques ou morales, elles ne sont pas tenues de prendre en considération la situation particulière de ces personnes.

51. Par conséquent, le fait qu'une telle mesure touche de manière générale une personne ne saurait suffire à déclencher le droit d'être entendu, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

52. Comme le fait valoir la Commission à juste titre, le contraire, c'est-à-dire accorder le droit d'être entendu à toute personne susceptible d'être affectée par une mesure de portée générale, serait irréalisable en pratique.

53. Cependant, même s'il était possible de trouver un moyen de procéder à une telle application du droit d'être entendu, il serait impossible d'identifier et d'informer toutes les personnes affectées par une mesure de portée générale, afin de les entendre.

38 Voir arrêt attaqué, points 63, 65, 67 et 72 à 74.

39 Voir explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17) concernant l'article 41 de celle-ci, qui renvoient notamment aux arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, point 14), et du 6 décembre 1994, Lisrestal e.a./Commission (T-450/93, EU:T:1994:290, point 42), confirmé par l'arrêt du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402,points 21 et suiv.).

40 Voir arrêt du 17 mars 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, point 49), dans lequel la Cour a refusé l'application du droit d'être entendu en vertu de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux en ce qui concerne des mesures d'application générale dans le domaine de la politique commune de la pêche. Voir également arrêts du 22 juin 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commission (C-259/22 P, EU:C:2023:513, points 49 et 50), ainsi que, par analogie et en ce qui concerne les mesures législatives, du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne (C-104/97 P, EU:C:1999:498, points 35 à 38).

54. Il en va ainsi en matière de politique commerciale commune, car, comme la Commission l'a expliqué dans sa réponse aux questions posées par le Tribunal aux parties, elle ne dispose même pas d'une liste d'importateurs pour un produit spécifique, pas plus qu'elle n'a accès aux données individuelles qui permettraient d'identifier les personnes éventuellement affectées.

55. Il s'ensuit que, pour des raisons tant juridiques que pratiques, le droit « individuel » d'être entendu, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, ne peut naître qu'en lien avec une mesure individuelle [41].

56. La première branche du premier moyen doit donc être accueillie.

2. Deuxième branche : le règlement attaqué n'est pas une « mesure individuelle »

57. La Commission fait valoir en outre que le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que le règlement attaqué est, à l'égard de Zippo, une mesure individuelle au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

58. Je partage l'avis de la Commission.

59. En premier lieu, l'acte attaqué est un règlement, c'est-à-dire un acte qui, en vertu de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, s'applique de manière générale toute personne relevant du droit de l'Union.

60. Néanmoins, c'est à juste titre que Zippo affirme, pour l'essentiel, que seule cette forme d'acte n'exclut pas la possibilité que le règlement attaqué puisse contenir des décisions individuelles à l'égard de certaines personnes, de sorte que le droit d'être entendu, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, pourrait s'appliquer à cet acte [42].

61. Tel est le cas, par exemple, dans le domaine de l'antidumping et des mesures restrictives, lorsque la Commission et le Conseil de l'Union européenne adoptent un règlement pour imposer certaines mesures à des personnes physiques ou morales nommément désignées. Bien qu'elles soient en général adoptées sous la forme d'un règlement, ces mesures ont, pour certaines

[41] Cependant, cela n'empêche pas le législateur de l'Union ni même la Commission, lorsqu'elle exerce des pouvoirs délégués, de décider d'accorder le droit d'être entendu à des personnes affectées par un acte de portée générale ; voir en ce sens, arrêt du 22 juin 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commission (C-259/22 P, EU:C:2023:513, point 51). Pour des exemples dans le domaine de la politique commerciale commune, voir article 5, paragraphe 10, article 6, paragraphe 5, et article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2016, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne (JO 2016, L 176, p. 21) ainsi que les articles 4 et 15 du règlement délégué (UE) nº 1083/2013 de la Commission, du 28 août 2013, établissant les règles relatives à la procédure de retrait temporaire des préférences tarifaires et à la procédure d'adoption de mesures de sauvegarde générales au titre du règlement (UE) nº 978/2012 du Parlement européen et du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées (JO 2013, L 293, p. 16).

[42] Voir, par analogie, arrêt du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission (C-521/06 P, EU:C:2008:422, points 42 à 44), dans lequel la Cour a expliqué qu'il est, en principe, sans incidence sur la qualification d'un acte que celui-ci satisfasse ou non certaines exigences formelles, mais qu'il y a lieu de tenir compte de la substance de l'acte attaqué et de l'intention de son auteur.

personnes physiques ou morales, les caractéristiques d'une décision, étant donné qu'elles reflètent la position finale des institutions de l'Union à l'issue d'une procédure administrative concernant la situation particulière de ces personnes [43].

62. Par conséquent, ces personnes physiques ou morales peuvent revendiquer le droit d'être entendues comme si elles étaient destinataires de ce règlement, même lorsque le droit dérivé de l'Union pertinent ne prévoit pas cette possibilité [44].

63. Cependant, le règlement attaqué est différent.

64. Il détermine objectivement des situations et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite [45].

65. En l'espèce, le règlement attaqué s'applique à toutes les importations en provenance des États-Unis qui relèvent du code NC 9613 80 00.

66. À cette fin, le règlement attaqué n'utilise pas les informations relatives aux activités commerciales des personnes physiques ou morales qu'il concerne.

67. Ce règlement n'est pas non plus dirigé contre le comportement d'une entreprise en particulier [46], ni n'est destiné à Zippo [47].

68. Au contraire, comme le Tribunal lui-même l'a expliqué, le règlement attaqué vise de manière générale à faire pression sur les États-Unis pour que ceux-ci modifient leur pratique [48].

69. Dès lors, Zippo ne saurait soutenir que le règlement attaqué est une mesure individuelle dont elle est destinataire et qu'elle aurait donc dû bénéficier du droit d'être entendue avant l'adoption de ce règlement.

[43] Voir, notamment, dans le domaine de l'antidumping, arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing e.a./Conseil (113/77, EU:C:1979:91, point 8), dans lequel la Cour a expliqué que le règlement antidumping était « individualisé » pour les producteurs-exportateurs des produits concernés dont les données avaient été utilisées au cours de l'enquête. Voir également arrêt du 21 février 1984, Allied Corporation e.a./Commission (239/82 et 275/82, EU:C:1984:68, points 11 et 12), dans lequel la Cour a expliqué, au point 12, que « [l]es actes portant institution de droits antidumping sont de nature à concerner directement et individuellement celles des entreprises productrices et exportatrices qui peuvent démontrer qu'elles ont été identifiées dans les actes de la Commission ou du Conseil ou concernées par les enquêtes préparatoires ». Dans le domaine des mesures restrictives, voir, notamment, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 241 à 244), et du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil (C-478/11 P à C-482/11 P, EU:C:2013:258, point 56). Dans ce dernier arrêt, la Cour a expliqué que « [les actes litigieux] s'apparentent, à la fois, à des actes de portée générale dans la mesure où ils interdisent à une catégorie de destinataires déterminés de manière générale et abstraite, notamment, de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et des entités dont les noms figurent sur les listes contenues dans leurs annexes, et à un faisceau de décisions individuelles à l'égard de ces personnes et entités ».

[44] Voir, à titre d'exemple, arrêt du 27 juin 1991, Al-Jubail Fertilizer/Conseil (C-49/88, EU:C:1991:276, point 17), dans lequel la Cour reconnaît la nécessité d'un droit d'être entendu, même dans le cas où la réglementation applicable du droit de l'Union en cause ne prévoit pas cette possibilité.

[45] Voir par analogie, arrêt du 6 octobre 1982, Alusuisse Italia/Conseil et Commission (307/81, EU:C:1982:337, point 9), dans lequel la Cour explique qu'un règlement antidumping s'applique de manière générale aux importations de tous les produits en provenance d'un pays donné, sous réserve de certaines exceptions en ce qui concerne toutes les personnes qui ne sont pas expressément nommées dans ledit règlement comme étant soumises à un droit spécifique.

[46] Voir arrêt attaqué, point 69, dans lequel le Tribunal explique que Zippo n'est pas destinataire des mesures de rééquilibrage en cause, et point 72, où il conclut que ces mesures « n[e] [sont] pas prise[s] à l'issue d'une procédure individuelle à l'encontre des entreprises exportatrices des produits concernés par celle-ci ».

[47] Voir, ex multis, arrêt du 1er octobre 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil (C-141/08 P, EU:C:2009:598, point 83 et jurisprudence citée), dans lequel la Cour explique que le droit d'être entendu exige que les destinataires de décisions qui affectent de manière sensible les intérêts de ceux-ci soient mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue.

[48] Voir arrêt attaqué, point 29.

70. En effet, aucun des arrêts cités par le Tribunal ne permettrait de le conclure [49].

71. Le fait que la conduite de la procédure d'adoption du règlement attaqué a amené la Commission à identifier une personne dont les intérêts sont susceptibles d'être affectés de manière défavorable [50] ou le fait que cette institution savait que le produit concerné relevait des catégories de produits visées par l'acte [51] – qu'elle a en outre identifiées de sa propre initiative [52] – ne signifient pas que le règlement attaqué ait été adopté dans le cadre d'une procédure à l'encontre de Zippo ou relative à celle-ci.

72. Ces seuls éléments de fait ne font pas du règlement attaqué une mesure individuelle au sens requis pour l'application de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

73. En effet, il serait inquiétant que la Commission n'ait pas connaissance de la situation ni des principaux acteurs du marché américain dans le secteur dans lequel elle a décidé d'imposer des mesures de rééquilibrage, pour la simple raison que de telles mesures doivent notamment, en vertu du règlement nº 654/2014, être sélectionnées et conçues pour inciter les pays tiers à se conformer aux règles applicables du commerce international [53].

74. Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission fait valoir que le Tribunal a commis une erreur en considérant que le règlement attaqué était, à l'égard de Zippo, une « mesure individuelle » au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

75. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument de Zippo selon lequel il serait contradictoire de déclarer le présent pourvoi recevable, d'une part, mais de contester l'applicabilité du droit d'être entendu, d'autre part.

76. À cet égard, il suffit de relever que la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que le fait qu'une mesure de portée générale concerne directement et individuellement une partie ne signifie pas que celle-ci doive avoir eu la possibilité d'être entendue dans la procédure ayant conduit à l'adoption de cette mesure [54].

[49] Comme la Commission le souligne à juste titre, tous les arrêts cités par le Tribunal aux points 61 à 65 de l'arrêt attaqué concernaient des situations dans lesquelles des procédures individuelles étaient en cause. Par conséquent, aucun de ces arrêts ne confirme la position selon laquelle la simple existence d'effets défavorables suffit à déclencher le droit d'être entendu. Ainsi, l'arrêt du 5 novembre 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), concernait une procédure individuelle pour le retour d'une ressortissante d'un pays tiers en séjour irrégulier ; l'arrêt du 4 juin 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), concernait une décision relative au transfert dans l'intérêt du service d'un agent temporaire du Service européen pour l'action extérieure ; l'arrêt du 21 décembre 2021, Algebris (UK) et Anchorage Capital Group/CRU (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), concernait une décision relative à la résolution de Banco Popular (elle était donc sans doute adressée à cette personne morale), décision qui avait été contestée par un tiers qui, par conséquent, ne bénéficiait pas du droit d'être entendu, et, enfin, l'arrêt du 18 juin 2014, Espagne/Commission (T-260/11, EU:T:2014:555), concernait une décision qui était adressée au Royaume d'Espagne.

[50] Arrêt attaqué, point 74.

[51] Arrêt attaqué, point 75.

[52] Arrêt attaqué, point 76.

[53] Voir règlement nº 654/2014, considérant 8.

[54] Arrêt du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne (C-104/97 P, EU:C:1999:498, points 34 et 35). Voir également conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire Atlanta/Communauté européenne (C-104/97 P, EU:C:1999:234, points 57 à 70), dans lesquelles il explique que la situation d'un particulier directement et individuellement concerné par une mesure est différente de celle donnant lieu aux droits de la défense, étant donné que, dans ce dernier cas, le lien avec la mesure est un lien spécifique qui concerne uniquement la situation individuelle de la personne en cause, ainsi que arrêts du 11 septembre 2002, Pfizer Animal Health/Conseil (T-13/99, EU:T:2002:209, point 487), et du 13 septembre 2023, Venezuela/Conseil (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, point 43 et jurisprudence citée).

77. Ainsi que la Commission l'a fait valoir à juste titre, il ne suffit pas que la personne soit individuellement concernée par une mesure pour bénéficier du droit d'être entendue au titre de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux. La procédure en cause doit également aboutir à une « mesure individuelle ».

78. Cela peut s'expliquer par les finalités différentes des conditions de la qualité pour agir au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et des conditions permettant de bénéficier du droit (individuel) d'être entendu au titre de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux. D'une part, reconnaitre la qualité pour agir d'une personne physique ou morale devant les juridictions de l'Union vise à permettre à la personne lésée par la mesure de contester la validité juridique de celle-ci. D'autre part, le droit d'être entendu vise à permettre à une personne d'empêcher l'adoption d'une décision qui la concerne, lorsque cette décision est susceptible de porter atteinte à sa situation personnelle [55].

79. Par conséquent, pour qu'une personne ait accès aux juridictions de l'Union, il suffit qu'une mesure l'individualise, même si cette mesure n'a pas été adoptée en ayant cette personne à l'esprit.

80. À l'inverse, pour que la personne concernée bénéficie du droit d'être entendue au cours d'une procédure administrative, il doit s'agir d'une procédure conduite dans le but de répondre à sa situation individuelle et prenant fin par un acte susceptible de l'affecter défavorablement.

81. C'est donc à juste titre que la Commission a fait valoir que le constat selon lequel une personne physique ou morale est individuellement concernée par une mesure de portée générale ne signifie pas nécessairement que la mesure en cause soit une « mesure individuelle » au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

82. Il y a donc lieu d'accueillir la seconde branche du premier moyen.

3. Troisième branche : la procédure menée au titre de l'article 9 du règlement nº 654/2014 a respecté le droit d'être entendu

83. Par la troisième branche, la Commission fait valoir en substance que, même si le droit d'être entendu au titre de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux devait s'appliquer en l'espèce, il aurait été respecté au moyen de la procédure de collecte d'informations réalisée au titre de l'article 9 du règlement nº 654/2014.

a) Sur la recevabilité

84. Dans son mémoire en réponse, Zippo conteste la recevabilité de cet argument de la Commission. Elle considère que cette partie du pourvoi de la Commission n'a pas suffisamment identifié les points pertinents de l'arrêt attaqué. Ainsi, cette partie du pourvoi de la Commission ne satisferait pas aux exigences de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, qui dispose que « [l]es moyens et arguments de droit invoqués identifient avec précision les points de motifs de la décision du Tribunal qui sont contestés ».

[55] Voir, en ce sens, arrêt du 4 juin 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, point 69 et jurisprudence citée), dans lequel la Cour explique que « [Le droit d'être entendu] a [...] pour objectif de permettre à l'autorité compétente de corriger une erreur ou à la personne concernée de faire valoir les éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent pour que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu ».

85. Je ne suis pas d'accord.

86. Comme la Commission l'explique, cette exigence procédurale ne devrait pas être comprise de manière trop formelle, au point d'exiger, en toutes circonstances, de faire référence aux points précis de l'arrêt attaqué.

87. La raison d'être de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure est de permettre à la Cour d'exercer son contrôle de la légalité d'un acte du droit de l'Union [56].

88. Dès lors, cette disposition est une expression de l'article 256, paragraphe 2, TFUE et de l'article 58 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, qui exigent que, dans l'exercice de ses compétences au stade du pourvoi, la Cour soit en mesure de comprendre l'objet du litige.

89. Cette exigence est satisfaite lorsque les moyens et les arguments présentés dans un pourvoi précisent les éléments de l'arrêt contesté dont l'annulation est demandée [57].

90. Comme la Cour l'a reconnu, les motifs contestés de l'arrêt attaqué peuvent être identifiés, soit explicitement, « soit par la citation ou la reprise des éléments qui y figurent, permettant ainsi de les identifier » [58].

91. En l'espèce, par la troisième branche de son premier moyen, la Commission non seulement explique qu'elle conteste, pour l'essentiel, la conclusion du Tribunal selon laquelle l'article 9 du règlement nº 654/2014 ne mettrait pas en œuvre le droit d'être entendu, tel qu'énoncé à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, mais elle met également en exergue les points précis de l'arrêt attaqué dont l'annulation est demandée [59].

92. Il s'ensuit que le pourvoi satisfait aux exigences de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure et que l'argument d'irrecevabilité avancé par Zippo doit être rejeté.

b) Sur le fond

93. Au point 67 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a conclu que « lorsqu'une entreprise, dont les intérêts seraient susceptibles d'être affectés de manière défavorable par les mesures prévues par un acte d'exécution adopté par la Commission conformément à l'article 4, paragraphe 1, [du règlement nº 654/2014], n'a pas participé à une telle collecte d'informations, il ne saurait être considéré que son droit d'être entendue, tel que garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, n'a pas été violé au seul motif que la Commission a satisfait à son obligation d'organiser ladite collecte, en application de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement » [60].

[56] Voir, entre autres, arrêt du 10 septembre 2024, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, point 63).

[57] Voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, point 34 et jurisprudence citée).

[58] Arrêt du 21 décembre 2021, Aeris Invest/CRU (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, point 51).

[59] Voir points 73 et 74 du pourvoi, dans lesquels la Commission conteste les points 67, 85 et 86 de l'arrêt attaqué. Voir également page 3 du mémoire en réplique, où la Commission estime que son pourvoi contient des contestations directes des points 91 et 92 de l'arrêt attaqué.

[60] Arrêt attaqué, point 67.

94. La Commission conteste cette lecture de l'article 9 du règlement nº 654/2014, estimant que l'interprétation de cette disposition retenue par le Tribunal peut inciter les parties prenantes à ne pas participer à des procédures de collecte d'informations de même nature que celle conduite en l'espèce, uniquement pour contester ensuite la validité de l'acte de droit de l'Union en résultant sur la base d'une violation des droits de la défense.

95. Ainsi que je l'ai déjà expliqué au point 49 des présentes conclusions, le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure aboutissant à l'adoption de mesures de portée générale, comme dans le cas du règlement attaqué, ne saurait être fondé sur l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux.

96. Cela étant dit, dans un système fondé sur le principe de la démocratie participative [61], les personnes susceptibles d'être affectées par des mesures de portée générale adoptées par l'administration doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs intérêts et d'expliquer leurs préoccupations [62] et cette possibilité peut être offerte par la voie d'une forme de procédure de collecte d'informations préalablement à l'adoption de ces mesures, telle que celle prévue à l'article 9 du règlement nº 654/2014.

97. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'a rien trouvé à redire concernant la transparence et le caractère ouvert de la procédure, dans la mesure où elle a été organisée dans le cadre de l'adoption du règlement attaqué [63].

98. Zippo n'a pas non plus contesté cette constatation par la voie d'un recours incident.

99. Il y a donc lieu de conclure, en l'espèce, que le droit d'être entendu dans des procédures conduisant à l'adoption de mesures de portée générale, pour autant que l'on puisse considérer que ce droit existe en vertu du droit de l'Union indépendamment de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, a été respecté.

100. Le fait que Zippo n'a pas participé à la procédure de collecte d'informations, bien qu'elle ait été informée de l'existence de celle-ci par la voie d'une publication sur le site internet de la DG Commerce, ne remet pas en cause cette conclusion.

101. Si Zippo avait participé à cette procédure, elle aurait pu faire valoir les arguments dont elle affirme qu'ils étaient susceptibles d'avoir une incidence sur le contenu du règlement attaqué, à savoir que « au moment de l'adoption du règlement attaqué, les mesures de rééquilibrage envisagées à l'égard de leurs produits constituaient la forme la plus dure des mesures de rééquilibrage envisagées, tant sur le plan de leur ampleur que de leur montant, par rapport à celles qui concernaient d'autres industries des États-Unis » ; que « le caractère particulièrement sévère d'une mesure qui vise une seule entreprise et fait porter sur elle l'entière conséquence des mesures de rééquilibrage en cause ou encore le fait que leurs produits n'ont pas de lien avec ceux

[61] Voir article 11, paragraphe 1, TUE qui énonce que « [l]es institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ».

[62] Voir, en ce sens, document de travail des services de la Commission, Better Regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final, point 1 du chapitre 2, dans lequel la Commission explique que, en vertu de l'article 11 TUE « la Commission est tenue de procéder à de vastes consultations avec les parties intéressées afin de garantir que l'action de l'Union est cohérente et transparente. La consultation des parties prenantes est un moyen important de recueillir des éléments probants permettant de soutenir l'élaboration des politiques ». Voir également Communication de la Commission, Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, COM(2002) 704 final, p. 15 et 16, qui prévoit des normes minimales pour la consultation lorsque « la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de ses politiques avant toute prise de décision ».

[63] Voir arrêt attaqué, points 53 à 58.

visés par les mesures de sauvegarde adoptées par les États-Unis d'Amérique, de sorte que les mesures prises par la Commission ne sont donc pas susceptibles de compenser les effets desdites mesures de sauvegarde » et que « en les ciblant spécifiquement, la Commission a adopté une mesure discriminatoire, alors qu'elle avait la possibilité de choisir d'autres produits qui auraient concerné plusieurs entreprises et de répartir plus équitablement les mesures de rééquilibrage en cause »[64].

102. Ainsi, même s'il s'avérait que Zippo disposait d'une sorte de droit « général » d'être entendu avant l'adoption d'un acte de portée générale par la Commission – ne relevant pas du champ d'application de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux –, ce droit n'aurait pas été méconnu par la Commission en l'espèce.

103. Dès lors, je propose à la Cour d'accueillir également la troisième branche du premier moyen et, avec elle, l'ensemble de ce moyen.

B. Conséquences

104. En vertu de l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour peut statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

105. Or, en l'espèce, cette condition n'est pas remplie.

106. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'a examiné que le cinquième moyen soulevé par Zippo.

107. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime que ce moyen est infondé. Il convient donc de le rejeter.

108. Toutefois, le Tribunal n'ayant pas examiné les quatre premiers moyens invoqués par Zippo au soutien de son pourvoi, lesquels concernent le bien-fondé du règlement attaqué et, en partie, un examen impliquant une appréciation complexe des faits[65], la Cour ne dispose pas de l'ensemble des éléments nécessaires pour statuer définitivement[66].

109. Par conséquent, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, afin qu'il statue sur les autres moyens et arguments, et de réserver les dépens.

IV. Conclusion

110. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit :

– annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 18 octobre 2023, Zippo Manufacturing et Zippo/Commission (T-402/20, EU:T:2023:640) ;

– rejeter le cinquième moyen comme infondé ;

64 Arrêt attaqué, point 88.

65 Voir, à titre d'exemple, le premier moyen qui porte sur la violation du principe de proportionnalité lors de la sélection du produit concerné. Ce moyen requiert d'apprécier si les mesures étaient adaptées, nécessaires et n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elles poursuivaient.

66 Voir, par analogie, arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, point 154 et jurisprudence citée).

– renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur les autres moyens et arguments qui avaient été invoqués devant lui, et

– réserver les dépens.