CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 8 février 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente demande de décision préjudicielle, adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, par le tribunale di Genova, dans le litige pendant devant cette juridiction entre la société Cartorobica et le ministère italien des Finances, porte sur la validité et sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 551/83 du Conseil, du 8 mars 1983 [1], portant institution d'un droit anti-« dumping » définitif sur le papier et le carton kraft originaires des États-Unis d'Amérique et acceptation des engagements offerts dans le cadre du réexamen de la procédure anti-« dumping » concernant les mêmes produits originaires d'Autriche, du Canada, de Finlande, du Portugal, d'Union soviétique et de Suède.

2. L'acte en question est fondé sur le règlement (CEE) n° 3017/79 du Conseil, du 20 décembre 1979, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne [2], modifié par le règlement (CEE) n° 1580/82 [3] (ci-après « règlement de base »).

La réglementation de base précitée a été pour sa part adoptée par la Communauté en application de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'accord relatif à la mise en œuvre dudit article [4] (ci-après « code antidumping de 1979 »).

3. Les antécédents de la présente affaire peuvent être résumés en quelques mots. En septembre 1985 et en avril 1986, la société Cartorobica a importé des États-Unis d'Amérique du papier et du carton kraft sans acquitter le droit antidumping institué par le règlement n° 551/83. Le 19 juin 1987, le ministère italien des Finances a notifié à la société un commandement portant sur une somme totale de 13 481 060 lires italiennes. La société Cartorobica a toutefois formé opposition en excipant notamment de l'illégalité du règlement communautaire portant institution du droit antidumping.

Le tribunale di Genova, devant lequel opposition avait été formée, a décidé de surseoir à statuer pour déférer à la Cour trois questions préjudicielles.

4. Par la première question, le juge de renvoi invite la Cour à se prononcer sur la validité de l'article 2, paragraphe 1, du règlement en question, en vertu duquel le montant du droit correspond à la différence entre la valeur normale existant sur le marché des États-Unis d'Amérique, telle qu'elle est définie au paragraphe suivant, et

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 64, p. 25.

2 — JO L 339, p. 1. Pendant la période d'application du règlement n° 551/83, le règlement n° 3017/79 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 2176/84 (JO L 201, p. 1), modifié par le règlement (CEE) n° 1761/87 (JO L 167, p. 9). La réglementation de base antidumping est actuellement contenue dans le règlement (CEE) n° 2423/88 (JO L 209, p. 1).

3 — JO L 178, p. 9.

4 — JO L 71 du 17.3.1980, p. 90.

le prix de la marchandise net par tonne, franco frontière communautaire, non dédouané, au premier acheteur sur le territoire douanier de la Communauté.

5. La question posée présente, à bien y regarder, ainsi qu'il résulte d'ailleurs encore plus clairement des observations écrites présentées par la société Cartorobica, deux aspects distincts.

6. Sous un premier angle, la disposition en question serait invalide parce que le règlement de base et le code antidumping de 1979 ne permettraient pas aux institutions d'adopter ce type de droit variable, particulièrement affecté par les fluctuations monétaires, fondé sur la différence entre une certaine valeur de base prédéterminée et le prix effectivement payé pour le produit importé.

7. Le deuxième motif d'illégalité tiendrait au fait que les institutions communautaires auraient ainsi conféré aux autorités douanières nationales le pouvoir de fixer le montant du droit, sans avoir pris soin de fixer à l'avance de manière suffisamment précise les critères de référence pour le calcul du prix de la marchandise et en se bornant à renvoyer à une notion vague et imprécise, telle que celle de prix franco frontière, avec pour conséquence le risque sérieux d'une application non uniforme du droit à l'intérieur de la Communauté.

8. Quant au premier point, disons d'emblée qu'il n'existe ni dans le règlement de base ni dans le code antidumping de 1979 la moindre disposition ou le moindre principe s'opposant à ce que les institutions communautaires adoptent un type de droit variable tel que celui prévu par le règlement en cause.

9. La question posée procède en réalité d'une interprétation erronée de cette réglementation, comme le démontrent la référence du juge de renvoi à certaines dispositions du règlement de base ainsi que les observations écrites présentées par la société Cartorobica.

Le règlement de base et notamment l'article 2, paragraphes 9 et 13, auraient, nous dit-on, conféré aux seules institutions communautaires le pouvoir de déterminer tant la valeur normale du produit considéré dans le pays d'exportation que le prix d'exportation du produit vers la Communauté, et la tâche des autorités douanières nationales devrait être limitée à la conversion dans leur monnaie nationale du droit exprimé en écus.

Un tel système viserait, d'une part, à éviter des discriminations causées par des facteurs extérieurs et, d'autre part, à empêcher des distorsions dues à l'exercice, par les administrations nationales, d'un pouvoir discrétionnaire insuffisamment circonscrit par la réglementation communautaire.

Les caractéristiques d'un tel système « normal » de calcul excluraient, par conséquent, l'utilisation de méthodes de remplacement non explicitement prévues.

10. Une lecture plus attentive de la réglementation de base révèle cependant un contexte normatif sensiblement différent.

Les dispositions précitées ainsi que l'article 2, paragraphe 6, du code antidumping de 1979, également mentionné, se réfèrent en effet aux critères auxquels les institutions communautaires doivent se tenir aux fins du calcul de la marge de dumping au cours de l'enquête qui précède la décision d'instituer

le droit, et non au type de droit à adopter. Ce dernier point est, en revanche, réglé par l'article 13 du règlement de base, dont le paragraphe 2 énonce seulement que les règlements portant institution de droits antidumping indiquent entre autres le type de droit à instituer. La réglementation de base ne contient pas d'autres précisions à cet égard.

11. Le code antidumping de 1979 prévoit, en outre, de manière explicite, à l'article 8, paragraphe 4, la possibilité d'utiliser un système de droits variables fondé sur la fixation d'un prix de base, cette éventualité étant d'ailleurs également prévue par l'article 8, sous d), du précédent code antidumping de 1968.

12. Tel est donc le cadre normatif; quant à la pratique, il convient de relever que les institutions communautaires utilisent pour l'essentiel trois types de droits antidumping: des droits spécifiques, des droits « ad valorem » et des droits variables, chaque type ayant ses avantages et ses inconvénients.

13. Les droits spécifiques, qui imposent un montant fixe pour chaque unité de produit importé, et les droits « ad valorem », qui sont exprimés en pourcentage du prix des marchandises à la frontière communautaire, ont pour avantage leur facilité d'application et la difficulté d'y échapper. Ils manquent toutefois de souplesse. En effet, en cas de variations intervenues dans le prix du produit, il conviendrait, pour en tenir compte, de modifier le règlement instituant le droit selon la procédure du réexamen.

14. Cet inconvénient peut être évité en ayant recours aux droits variables, dont le montant correspond à la différence entre le prix à l'importation et un montant fixe, qui est communément dénommé prix minimal ou valeur normale ou valeur de base.

L'utilisation de ce type de droits par les institutions communautaires n'est pas tellement rare [5]. Le droit variable, bien qu'il soit plus difficile d'application, présente l'avantage de constituer pour l'exportateur une incitation à augmenter les prix et contribue ainsi de manière plus efficace à la stabilisation du marché des produits en question.

15. Il convient, d'ailleurs, d'ajouter que, certes à des degrés divers, aucun des trois types de droits n'échappe tout à fait aux effets d'éventuelles fluctuations monétaires.

16. Ces considérations nous conduisent à partager ce qui a été récemment affirmé par l'avocat général M. Van Gerven — précisément en ce qui concerne la légalité de l'utilisation d'un droit variable —, selon lequel, compte tenu du cadre normatif, les institutions peuvent « donner aux mesures antidumping la forme qui leur paraît la plus appropriée pour remédier au préjudice causé par le dumping » [6], et, partant, à considérer comme non fondé le premier moyen d'illégalité.

17. Le deuxième motif d'invalidité de l'article 2, paragraphe 1, du règlement en cause a trait, ainsi qu'il a été déjà exposé, à la référence, dans cet article, à la notion de

5 — Voir règlement (CEE) n° 864/87 du Conseil (JO L 83, p. 1), règlement (CEE) n° 338/86 du Conseil (JO L 40, p. 25), règlement (CEE) n° 2370/83 du Conseil (JO L 228, p. 28) et règlement (CEE) n° 3542/82 de la Commission (JO L 371, p. 25).

6 — Voir conclusions présentées à l'audience du 8 novembre 1989, dans les affaires jointes 304/86 et 185/87, 305/86 et 160/87, 320/86 et 188/87 et dans l'affaire 157/87, point 39 (arrêts du 11 juillet 1990, pas encore publiés). On observera que, même si le règlement litigieux dont il s'agissait dans les affaires précitées était fondé sur le règlement de base ultérieur n° 2176/84, le cadre juridique était tout à fait analogue pour ce qui nous concerne en l'espèce.

prix franco frontière, qui, étant donné son caractère générique et à la différence de la notion de valeur en douane, dont la détermination fait l'objet d'une réglementation précise[7], ne garantirait pas une application uniforme du droit par les différentes autorités douanières.

18. A cet égard, il convient d'observer, en premier lieu, que le prix net franco frontière communautaire constitue en réalité une notion suffisamment claire pour les opérateurs dans le cadre du commerce international. En effet, par cette expression, on entend se référer, tout simplement, au prix de la marchandise départ usine, auquel s'ajoutent tous les frais supportés jusqu'au franchissement de la frontière communautaire.

19. La Commission a d'ailleurs expliqué qu'elle a progressivement abandonné dans ses règlements antidumping la référence à la valeur en douane et qu'elle s'est orientée vers l'utilisation de la notion différente de prix net franco frontière communautaire, essentiellement pour deux ordres de raisons: en premier lieu, une plus grande facilité d'application due au fait que la référence au prix net franco frontière évite aux autorités douanières d'avoir à effectuer des calculs qui tiennent compte, conformément aux exigences de la législation douanière en matière de valeur, de paramètres commerciaux complexes; en second lieu, la nécessité de garantir que les références soient faites par rapport à des valeurs homogènes, étant donné que les droits antidumping sont normalement calculés en exprimant la marge de dumping et le seuil de préjudice en pourcentage du prix net franco frontière.

7 — Voir règlement (CEE) n° 1224/80 du Conseil, du 28 mai 1980, relatif à la valeur en douane des marchandises (JO L 134, p. 1).

Relevons, par ailleurs, que la référence à des valeurs homogènes garantit de façon plus appropriée le respect de l'obligation imposée par l'article 13, paragraphe 3, du règlement de base, selon lequel le montant des droits ne peut dépasser la marge de dumping et devrait être moindre si un droit moins élevé suffisait à faire disparaître le préjudice.

20. Il convient de souligner, en outre, que les institutions communautaires font normalement référence à cette notion, même lorsqu'elles imposent des droits calculés « ad valorem », qui sont en effet déterminés en pourcentage du prix franco frontière.

21. D'ailleurs, alors qu'il existe un important contentieux relatif à la valeur en douane, aucune question relative à l'application de la notion de prix net franco frontière en matière de dumping n'a encore été posée à la Cour, ce qui tendrait également à étayer la thèse de la Commission sur la plus grande facilité d'application de ce dernier critère.

Il est au demeurant évident que, au cas où un juge dans un État membre aurait à connaître d'une question de ce genre, il pourrait en tout état de cause s'adresser à la Cour aux fins d'obtenir les éclaircissements nécessaires, en assurant ainsi une application uniforme de la réglementation en question.

22. Pour conclure sur ce point, nous sommes donc amenés à constater que, dans le silence du règlement de base, rien ne s'oppose à ce que les institutions communautaires fassent référence, dans le cadre de l'imposition des droits antidumping, à la notion de prix net franco frontière.

23. Par la deuxième question, le tribunale di Genova invite la Cour à se prononcer sur la

validité du règlement n° 551/83, dans la mesure où il fixe le montant du prix de seuil, auquel il y a lieu de se référer pour déterminer le droit antidumping, non pas en écus mais en dollars des États-Unis, en introduisant ainsi comme donnée de référence une devise dont les fluctuations ne pouvaient pas être contrôlées par les institutions communautaires.

24. A cet égard, précisons d'emblée que, contrairement à ce que laisserait entendre la formulation de la question, s'il est vrai que les institutions en cause n'ont aucun pouvoir de contrôle sur les fluctuations du dollar, il est non moins vrai que la situation n'est pas différente en ce qui concerne le taux de change de l'écu.

25. D'autre part, même si, comme la Commission l'a admis, les institutions communautaires tendent à privilégier l'utilisation de l'écu, dans l'état actuel du droit communautaire il n'existe cependant aucune obligation juridique en ce sens, et le règlement en question ne représente pas un cas isolé de recours à d'autres devises telles que, par exemple, le dollar [8].

Dans le cas d'espèce, l'utilisation du dollar était justifiée par le fait que les coûts de production supportés par les producteurs américains étaient exprimés dans cette monnaie et que les prix à l'exportation étaient eux aussi exprimés, dans de nombreux cas, en dollars.

26. Le fait que dans sa proposition du 28 juillet 1987 d'un nouveau règlement, destiné à remplacer le règlement en cause, la Commission ait fixé les prix de seuil en écus ne paraît pas non plus revêtir de l'importance.

La présentation de la proposition susmentionnée, laquelle, d'ailleurs, n'a pas été adoptée par le Conseil, est en effet intervenue plus de quatre ans après l'adoption du règlement attaqué, et il est donc tout à fait compréhensible que la Commission, compte tenu de l'expérience acquise et de l'évolution des circonstances, ait pu décider d'adopter l'écu comme valeur de référence, sans que l'on puisse en conclure pour autant que le choix précédemment effectué est nécessairement injustifié et illégal.

27. En réalité, l'argumentation développée par Cartorobica dans ses observations écrites est le fruit d'un raisonnement effectué ex post. Comme l'utilisation du dollar en tant que valeur de référence a comporté, nous dit-on, compte tenu des fluctuations monétaires ultérieures, une distorsion de la concurrence (en faveur des opérateurs des pays à monnaie forte), le règlement en cause serait invalide en tant qu'il a enfreint le principe de non-discrimination.

Or, abstraction faite de l'appréciation de l'exactitude des calculs effectués par la société Cartorobica, au sujet du dommage subi par les importateurs italiens, on peut aisément répliquer à cette argumentation que, même si le Conseil avait fait appel à l'écu, cela n'aurait pas nécessairement mis les opérateurs à l'abri d'éventuelles distorsions dues à des circonstances extérieures, telles que, par exemple, une fluctuation des monnaies. D'autant plus que, à bien y regarder, dans le cas d'espèce, la distorsion alléguée est due non pas aux fluctuations du dollar, mais plutôt aux modifications intervenues dans les cours des monnaies des États membres.

8 — Voir règlement (CEE) n° 191/80 du Conseil (JO L 23, p. 19) et règlement (CEE) n° 407/80 du Conseil (JO L 48, p. 1).

28. A ce stade, il nous paraît utile de formuler, fût-ce en quelques mots, des considérations plus générales sur l'influence qu'un changement de circonstances peut exercer sur les mesures de défense commerciale.

Les règlements qui imposent les droits antidumping, dans la mesure où ils cristallisent la situation à un moment donné et à la lumière de circonstances déterminées, peuvent en tout état de cause s'avérer inappropriés et commander des adaptations en cas de changement du contexte économique, non seulement pour ce qui concerne le taux de change des monnaies mais également par rapport à d'autres éléments, et cela indépendamment du type de droit institué ou de la monnaie prise comme référence.

Toutefois, il est clair que le fait que les circonstances prises en considération au moment de l'adoption de l'acte aient changé n'a pas pour conséquence l'invalidité de l'acte en cause. En effet, le règlement de base contient lui-même les remèdes permettant de faire face à de telles situations, étant donné qu'il prévoit, d'une part, la possibilité de procéder à un réexamen de l'acte à la demande d'un État membre, d'une partie intéressée ou à l'initiative de la Commission elle-même (voir article 14 du règlement de base) et, d'autre part, la possibilité pour l'importateur de demander le remboursement des sommes versées en trop lorsqu'il peut prouver que le droit perçu dépasse la marge de dumping effective (voir article 15 du règlement de base) [9].

9 — Les règlements de base ultérieurs (précités note 2) contiennent des dispositions analogues.

29. Nous ajouterons incidemment que la circonstance invoquée par la société Cartorobica, selon laquelle la Commission aurait opposé un refus injustifié à la demande de réexamen du règlement n° 551/83, importe peu en l'espèce. En effet, les demandeurs, au nombre desquels d'ailleurs cette société ne figure pas, auraient éventuellement dû attaquer la décision de rejet de la Commission. D'autre part, le refus de réexaminer un acte, fût-il injustifié, n'a pas nécessairement pour conséquence l'invalidité de l'acte même.

30. Nous n'aurons pas à nous appesantir sur la troisième question posée par le juge de renvoi, relative au taux de change à appliquer pour la conversion de la valeur de base dans la monnaie de l'État membre d'importation, puisque la réponse à la question d'interprétation résulte, nous semble-t-il, de manière suffisamment claire d'une simple lecture des textes.

En l'absence de dispositions spécifiques dans le règlement n° 551/83, les dispositions en vigueur en matière de droits de douane, visées à l'article 1er, deuxième alinéa, dudit règlement, sont applicables.

En vertu de ces dispositions et notamment en vertu de l'article 9 et de l'article 1er, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1224/80, le taux de change à appliquer est, en règle générale, celui en vigueur à la date à laquelle le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des marchandises.

31. A la lumière des considérations qui précèdent, nous suggérons donc à la Cour de dire pour droit que l'examen des questions posées n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 551/83 du Conseil et que cet acte doit être interprété en ce sens que les prix minimaux exprimés en dollars à l'article 2 dudit règlement doivent être convertis dans la monnaie de l'État membre d'importation au taux de change applicable au moment de la mise en libre pratique du produit.