Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES Bot
présentées le 16 juillet 2015 [1]

Affaire C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
contre
Hauptzollamt Hamburg-Stadt
[demande de décision préjudicielle

formée par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne)]

«Renvoi préjudiciel — Politique commerciale — Droits antidumping — Règlement d'exécution (UE) nº 260/2013 — Produits à l'importation originaires de Chine — Importation des mêmes produits expédiés du Viêt Nam — Contournement — Extension rétroactive des droits antidumping décidée après l'expiration de ces droits — Validité»

1. Un droit antidumping définitif sur les importations originaires d'un État tiers peut-il, en cas de contournement, être étendu rétroactivement aux importations en provenance d'un autre État tiers par un règlement adopté après l'expiration de ce droit?

2. Telle est la question de principe que pose la présente demande de décision préjudicielle, qui porte sur la validité du règlement d'exécution (UE) nº 260/2013 du Conseil, du 18 mars 2013, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) nº 1458/2007 sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine, aux importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés de la République socialiste du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de la République socialiste du Viêt Nam [2], à la suite d'une enquête de contournement au sens de l'article 13 du règlement (CE) nº 1225/2009 du Conseil, du 30 novembre 2009, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne [3].

3. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant APEX GmbH Internationale Spedition [4] au Hauptzollamt Hamburg-Stadt (bureau principal des douanes de la ville de Hambourg) [5] au sujet de droits antidumping rétroactivement réclamés à APEX en raison d'importations réalisées au cours de l'année 2012.

4. Dans les présentes conclusions, nous développerons les raisons pour lesquelles nous proposons à la Cour de répondre que l'examen de la première question posée par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne) n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement litigieux.

1 — Langue originale: le français.
2 — JO L 82, p. 10, ci-après le «règlement litigieux».
3 — JO L 343, p. 51, et rectificatif JO 2010, L 7, p. 22, ci-après le «règlement de base».
4 — Ci-après «APEX».
5 — Ci-après le «Hauptzollamt».

I – Le cadre juridique

A – *Le règlement de base*

5. Aux termes du considérant 16 du règlement de base:

«Il est nécessaire de prévoir la perception rétroactive des droits provisoires, si cela est jugé approprié, et de définir les circonstances qui peuvent déclencher l'application rétroactive des droits afin d'éviter que les mesures définitives à appliquer ne soient vidées de leur substance. [...]»

6. L'article 10 de ce règlement, intitulé «Rétroactivité» dispose, à son paragraphe 1:

«Des mesures provisoires et des droits antidumping définitifs ne sont appliqués qu'à des produits mis en libre pratique après la date à laquelle la décision prise conformément à l'article 7, paragraphe 1, ou à l'article 9, paragraphe 4, respectivement, est entrée en vigueur, sous réserve des exceptions énoncées dans le présent règlement.»

7. L'article 11, paragraphe 2, dudit règlement énonce:

«Une mesure antidumping définitive expire cinq ans après son institution ou cinq ans après la date de la conclusion du réexamen le plus récent ayant couvert à la fois le dumping et le préjudice, à moins qu'il n'ait été établi lors d'un réexamen que l'expiration de la mesure favoriserait la continuation ou la réapparition du dumping et du préjudice. Un réexamen de mesures parvenant à expiration a lieu soit à l'initiative de la Commission, soit sur demande présentée par des producteurs communautaires ou en leur nom et la mesure reste en vigueur en attendant les résultats du réexamen.

[...]»

8. L'article 13 du règlement de base, intitulé «Contournement», prévoit:

«1. Les droits antidumping institués en vertu du présent règlement peuvent être étendus aux importations en provenance de pays tiers de produits similaires, légèrement modifiés ou non, ainsi qu'aux importations de produits similaires légèrement modifiés en provenance du pays soumis aux mesures ou de parties de ces produits, lorsque les mesures en vigueur sont contournées. En cas de contournement des mesures en vigueur, des droits antidumping n'excédant pas le droit résiduel institué conformément à l'article 9, paragraphe 5, peuvent être étendus aux importations en provenance de sociétés bénéficiant d'un droit individuel dans les pays soumis aux mesures. Le contournement se définit comme une modification de la configuration des échanges entre les pays tiers et la Communauté ou entre des sociétés du pays soumis aux mesures et la Communauté, découlant de pratiques, d'opérations ou d'ouvraisons pour lesquelles il n'existe pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit, en présence d'éléments attestant qu'il y a préjudice ou que les effets correctifs du droit sont compromis en termes de prix et/ou de quantités de produits similaires et d'éléments de preuve, si nécessaire fondés sur les dispositions de l'article 2, de l'existence d'un dumping en liaison avec les valeurs normales précédemment établies pour les produits similaires.

[...]

3. Une enquête est ouverte, en vertu du présent article, à l'initiative de la Commission ou à la demande d'un État membre ou de toute partie intéressée, sur la base d'éléments de preuve suffisants relatifs aux facteurs énumérés au paragraphe 1. L'enquête est ouverte, après consultation du comité consultatif, par un règlement de la Commission qui peut également enjoindre aux autorités douanières de rendre l'enregistrement des importations obligatoire conformément à l'article 14, paragraphe 5, ou d'exiger des

garanties. L'enquête est effectuée par la Commission avec l'aide éventuelle des autorités douanières et doit être conclue dans les neuf mois. Lorsque les faits définitivement établis justifient l'extension des mesures, celle-ci est décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, après consultation du comité consultatif. La proposition est adoptée par le Conseil à moins qu'il ne décide, en statuant à la majorité simple, de la rejeter dans un délai d'un mois à partir de sa présentation par la Commission. L'extension prend effet à compter de la date à laquelle l'enregistrement a été rendu obligatoire conformément à l'article 14, paragraphe 5, ou à laquelle les garanties ont été exigées. Les dispositions de procédure correspondantes du présent règlement concernant l'ouverture et la conduite des enquêtes s'appliquent dans le cadre du présent article.

[...]»

9. Aux termes de l'article 14, paragraphe 5, du règlement de base:

«La Commission peut, après avoir consulté le comité consultatif, enjoindre aux autorités douanières de prendre les mesures appropriées pour enregistrer les importations de telle sorte que des mesures puissent par la suite être appliquées à l'encontre de ces importations à partir de la date de leur enregistrement. Les importations peuvent être soumises à enregistrement sur demande dûment motivée de l'industrie communautaire. L'enregistrement est instauré par un règlement qui précise l'objet de la mesure et, le cas échéant, le montant estimatif des droits qui pourraient devoir être acquittés à l'avenir. La durée d'enregistrement obligatoire des importations ne doit pas excéder neuf mois.»

B – *Les règlements antidumping relatifs aux briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables*

10. Le règlement (CEE) nº 3433/91 du Conseil, du 25 novembre 1991[6], a institué un droit antidumping définitif sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires, notamment, de Chine.

11. À la suite d'une enquête sur le contournement possible de la mesure, le règlement (CE) nº 192/1999 du Conseil, du 25 janvier 1999[7], a étendu le droit antidumping définitif aux importations de briquets identiques expédiés ou originaires de Taïwan et aux importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, rechargeables, originaires de Chine ou expédiés ou originaires de Taïwan.

12. Le règlement (CE) nº 1824/2001 du Conseil, du 12 septembre 2001[8], puis le règlement (CE) nº 1458/2007 du Conseil, du 10 décembre 2007[9], ont maintenu le droit antidumping définitif institué par le règlement nº 3433/91 et étendu par le règlement nº 192/1999.

6 — Règlement instituant un droit antidumping définitif sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires du Japon, de la République populaire de Chine, de la République de Corée et de la Thaïlande et portant perception définitive du droit provisoire (JO L 326, p. 1).

7 — Règlement portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement nº 3433/91, sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine, aux importations de certains briquets de poche avec pierre rechargeables jetables, originaires de la République populaire de Chine ou expédiés ou originaires de Taïwan, et aux importations de briquets non rechargeables, expédiés ou originaires de Taïwan, et clôturant la procédure concernant les importations des briquets non rechargeables expédiés de Hong Kong et de Macao (JO L 22, p. 1).

8 — Règlement instituant un droit antidumping définitif sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine et expédiés ou originaires de Taïwan, et sur les importations de certains briquets de poche avec pierre, rechargeables, originaires de la République populaire de Chine et expédiés ou originaires de Taïwan (JO L 248, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 155/2003 du Conseil, du 27 janvier 2003 (JO L 25, p. 27).

9 — Règlement instituant un droit antidumping définitif sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine et expédiés ou originaires de Taïwan, et sur les importations de certains briquets de poche avec pierre, rechargeables, originaires de la République populaire de Chine et expédiés ou originaires de Taïwan (JO L 326, p. 1).

13. En l'absence de demande de réexamen à la suite de la publication, le 1er mai 2012, d'un avis d'expiration prochaine de certaines mesures antidumping [10], celles-ci ont expiré le 13 décembre 2012.

14. Avant cette expiration, la Commission, saisie le 17 avril 2012 par un producteur de l'Union européenne, avait ouvert, par son règlement (UE) nº 548/2012 [11], une enquête sur le contournement éventuel des mesures antidumping par des importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés du Viêt Nam.

15. Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de ce règlement, les autorités douanières des États membres étaient tenues de prendre les mesures appropriées pour enregistrer les importations visées à l'article 1er dudit règlement, conformément aux articles 13, paragraphe 3, et 14, paragraphe 5, du règlement de base.

16. Le règlement (UE) nº 1192/2012 de la Commission, du 12 décembre 2012 [12], a mis fin à cette obligation d'enregistrement à compter de l'expiration des mesures antidumping.

17. Le règlement litigieux, adopté à la suite de l'enquête ouverte par le règlement nº 548/2012, prévoit l'extension des mesures antidumping définitives instituées par le règlement nº 1458/2007. L'article 1er du règlement litigieux dispose:

«1. Le droit antidumping définitif institué par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement [...] nº 1458/2007 sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine est étendu aux importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires du Viêt Nam, et relevant actuellement du code NC ex 9613 10 00.

2. Le droit étendu par le paragraphe 1 du présent article est perçu sur les importations expédiées du Viêt Nam entre le 27 juin 2012 et le 13 décembre 2012, qu'elles aient ou non été déclarées originaires du Viêt Nam, enregistrées conformément à l'article 2 du règlement [...] nº 548/2012, ainsi qu'à l'article 13, paragraphe 3, et à l'article 14, paragraphe 5, du [règlement de base].

[...]»

II – Le litige au principal et les questions préjudicielles

18. Entre le mois d'août et celui de décembre 2012, APEX, une société de transports internationaux, a mis en libre pratique dans l'Union 4 024 080 briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés du Viêt Nam.

19. Le 26 mars 2013, le Hauptzollamt a adopté un avis d'imposition imposant à APEX le paiement a posteriori de droits antidumping d'un montant de 261 565,20 euros, sur le fondement du règlement litigieux.

20. Le 15 avril 2013, APEX a introduit un recours administratif contre cet avis d'imposition. Ce recours ayant été rejeté le 5 juin 2013, APEX a saisi le Finanzgericht Hamburg le 5 juillet 2013.

10 — JO 2012, C 127, p. 3.

11 — Règlement du 25 juin 2012 portant ouverture d'une enquête sur le contournement éventuel des mesures antidumping instituées par le règlement nº 1458/2007 sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine, par des importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de ce pays, et soumettant ces importations à enregistrement (JO L 165, p. 37).

12 — Règlement mettant fin à l'enregistrement des importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de ce pays, institué par le règlement nº 548/2012 (JO L 340, p. 37).

21. Cette juridiction nourrit des doutes sur la possibilité d'étendre le droit antidumping institué par le règlement nº 1458/2007 alors que celui-ci n'était plus en vigueur à la date d'adoption du règlement litigieux et que, par conséquent, la mesure antidumping était expirée.

22. D'un côté, elle se demande s'il ne peut être déduit de l'article 13, paragraphe 1, du règlement de base, qui prévoit la possibilité d'étendre les droits antidumping «lorsque les mesures *en vigueur* sont contournées» [13], qu'une mesure antidumping ne peut être étendue que si elle est en vigueur. Elle relève que des considérations tenant à l'économie et à la finalité des mesures antidumping pourraient également plaider en faveur de cette interprétation. Ainsi, l'institution de droits antidumping constituerait non pas la sanction d'un comportement antérieur, mais une mesure de défense et de protection contre la concurrence déloyale résultant des pratiques de dumping visant à empêcher ou à rendre économiquement inintéressantes des importations en dumping. Or, cet objectif ne pourrait pas être atteint en cas d'imposition de mesures antidumping pour une période antérieure à la date de l'adoption du règlement les prévoyant.

23. De l'autre, le Finanzgericht Hamburg relève que, dans la mesure où un effet rétroactif est permis, l'expression «lorsque les mesures en vigueur sont contournées» pourrait également être comprise comme concernant non pas la date d'adoption du règlement d'extension, mais la période d'application de cette extension. L'objectif d'efficacité poursuivi par les mesures anticontournement confirmerait cette analyse, puisque serait seule déterminante la constatation que les conditions matérielles de l'extension sont réunies, indépendamment de la date d'adoption du règlement prescrivant ces mesures. Un règlement d'extension n'aurait donc qu'un caractère accessoire par rapport aux mesures antidumping initiales, ce qui pourrait signifier que l'article 13 du règlement de base ne comporte pas de date limite pour son adoption.

24. Hésitant entre ces deux thèses, le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le [règlement litigieux] est-il invalide parce que, au moment de son adoption, le droit antidumping institué par le règlement nº 1458/2007, dont il s'agissait d'ordonner l'extension, n'était plus en vigueur?

2) En cas de réponse négative à la première question, le [règlement litigieux] est-il invalide parce qu'aucun contournement, au sens de l'article 13, paragraphe 1, du [règlement de base], des mesures imposées par le règlement nº 1458/2007 [...] n'est à constater?»

III – Notre analyse

25. Nous limiterons notre analyse à la première question qui, seule, pose une difficulté juridique inédite nécessitant un examen approfondi, tandis que des éléments de réponse à la seconde question peuvent être trouvés dans la jurisprudence de la Cour, et en particulier dans l'arrêt Simon, Evers & Co. [14].

26. Afin de bien cerner la première question, il nous faut rappeler que, si l'article 10, paragraphe 1, du règlement de base consacre le principe selon lequel les mesures antidumping ne peuvent être appliquées qu'à des produits mis en libre pratique après la date à laquelle la décision imposant un droit provisoire ou définitif entre en vigueur, toutefois, plusieurs dispositions de ce règlement [15] apportent une dérogation expresse à ce principe de non-rétroactivité en prévoyant, en particulier, que les mesures antidumping peuvent être appliquées à des produits mis en libre pratique antérieurement à

13 — Italique ajouté par nos soins.

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Il s'agit des articles 10, paragraphes 2, 4 et 5, 11, paragraphe 4, 12, paragraphe 5, et 13, paragraphe 3.

la date d'entrée en vigueur de cette décision, à condition qu'ils aient été enregistrés conformément à l'article 14, paragraphe 5, dudit règlement. C'est ainsi que, en vertu de l'article 13, paragraphe 3, du règlement de base, le mécanisme d'enregistrement des importations destiné à permettre de percevoir rétroactivement des droits antidumping s'applique dans le cas de l'ouverture d'une enquête sur l'existence d'un contournement.

27. Le règlement de base reconnaissant la possible rétroactivité des mesures portant extension d'un droit antidumping en cas de contournement de ce droit, la question qui se pose est donc de savoir non pas si un droit antidumping étendu peut être perçu rétroactivement, mais si une décision d'extension peut être adoptée alors que ce droit n'est plus en vigueur, dans le seul but de permettre une perception rétroactive du droit étendu pour la période comprise entre la date à laquelle l'enregistrement des importations a été rendu obligatoire et celle de l'expiration du droit initial.

28. Nous proposons de répondre par l'affirmative à cette question.

29. Nous ne trouvons dans le règlement de base aucune disposition qui prohibe une telle pratique.

30. Nous ne croyons pas, en effet, que l'article 13, paragraphe 1, de ce règlement, aux termes duquel «[l]es droits antidumping [...] peuvent être étendus [...] lorsque les mesures *en vigueur* sont contournées» [16], doive être lu comme interdisant l'adoption d'un règlement d'extension lorsque les mesures initiales ne sont plus «en vigueur». Rien ne permet d'affirmer, à la lecture de cette disposition qui a pour objet de fixer la condition matérielle d'application des décisions d'extension des droits antidumping, tenant à l'existence d'un contournement, que le législateur de l'Union ait entendu prendre clairement parti sur la date à laquelle la décision d'extension peut être adoptée. En outre, à supposer même qu'il puisse être considéré comme déterminant les modalités d'application dans le temps des mesures antidumping étendues, l'article 13, paragraphe 1, du règlement de base nous paraît signifier seulement que la période d'application des mesures portant extension d'un droit antidumping définitif ne peut dépasser la période pendant laquelle ce droit est en vigueur. Nous relevons, en ce sens, que, d'une part, la seule exigence de délai imposée par l'article 13 du règlement de base est que l'enquête concernant l'éventuel contournement des mesures antidumping soit conclue dans les neufs mois suivant son ouverture [17] et, d'autre part, la décision d'étendre les mesures doit être prise «[l]orsque les faits *définitivement* établis» [18] justifient cette extension. Si les faits ne sont définitivement établis qu'après l'expiration du droit, les institutions de l'Union devraient donc pouvoir adopter un règlement d'extension pourvu, seulement, que le délai de neuf mois soit respecté.

31. Une analyse purement textuelle de l'article 13 du règlement de base ne permet donc pas d'exclure la possibilité de décider d'étendre une mesure antidumping initiale après l'expiration de cette mesure, à titre exclusivement rétroactif.

32. Loin de contredire cette analyse, les objectifs et l'économie générale du règlement de base nous paraissent la corroborer et confirmer que ce règlement pose comme seule exigence que les mesures portant extension d'un droit antidumping ne se poursuivent pas après l'expiration de ce droit.

33. Premièrement, le caractère accessoire des mesures anticontournement tel qu'il ressort de l'économie du règlement de base, en général, et du système de l'article 13 de ce règlement, en particulier, ne conduit pas à considérer comme interdite l'adoption, après l'expiration du droit antidumping, d'un règlement portant extension rétroactive de ce droit.

16 — Italique ajouté par nos soins.

17 — Paragraphe 3.

18 — Idem. Italique ajouté par nos soins.

34. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt Paltrade [19], il ressort de la finalité et de l'économie du règlement de base, notamment de son considérant 19 et de son article 13, qu'une mesure portant extension d'un droit antidumping définitif n'a qu'un caractère accessoire par rapport à l'acte initial instituant ce droit [20]. Ce principe de l'accessoire qui gouverne l'adoption des mesures portant extension de droits antidumping découle, en réalité, de la définition même du contournement. Il ressort, en effet, de l'article 13, paragraphe 1, troisième phrase, du règlement de base que l'existence d'une mesure antidumping participe de la définition des éléments constitutifs du contournement, puisque celui-ci suppose une modification de la configuration des échanges entre les États tiers et l'Union qui, d'une part, résulte de pratiques, d'opérations ou d'ouvraisons qui n'ont pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit et, d'autre part, compromet les effets correctifs de ce droit.

35. Le principe de l'accessoire aboutit donc seulement à une nécessaire coexistence, dans le temps, de la mesure principale et de la mesure anticontournement, la seconde ne pouvant survivre à l'expiration de la première. Pour autant, ce lien nécessaire entre la mesure principale et la mesure anticontournement n'implique nullement que la décision ordonnant la seconde intervienne alors que la première est en vigueur, dans la mesure où le règlement de base, en prévoyant la possibilité de faire rétroagir la mesure anticontournement à la date à laquelle l'enregistrement des importations a été rendu obligatoire, permet d'appliquer cette mesure pendant la période d'application de la mesure initiale, quand bien même la décision serait adoptée et publiée postérieurement à l'expiration de cette période.

36. Deuxièmement, l'objectif d'efficacité poursuivi par les mesures visant à contrecarrer le contournement serait compromis s'il était considéré qu'un règlement portant extension d'un droit antidumping ne peut pas être adopté après l'expiration de ce droit.

37. En effet, ainsi que le font justement observer le Conseil et la Commission, le droit antidumping pourrait être délibérément contourné au cours des derniers mois de son application dans toutes les hypothèses où l'ouverture tardive de l'enquête relative à un éventuel contournement rendrait improbable l'adoption d'un règlement d'extension avant l'expiration de ce droit.

38. À cet égard, il convient de rappeler que, dans son arrêt Paltrade [21], la Cour, après avoir énoncé qu'un règlement portant extension d'un droit antidumping a pour seul objet d'assurer l'efficacité de celui-ci et d'éviter qu'il ne soit contourné [22], a relevé que l'obligation d'enregistrement des importations concernées, dans le cadre spécifique d'un tel contournement, vise également l'efficacité des mesures définitives étendues en rendant possible l'application rétroactive des droits afin d'éviter que les mesures définitives à appliquer ne soient vidées de leur effet utile [23].

39. Or, quelle que soit la date à laquelle le règlement portant extension du droit antidumping est adopté, la mesure provisoire que constitue l'obligation d'enregistrer les importations vise toujours, en cas de contournement, à préserver la possibilité d'imposer rétroactivement l'extension des droits antidumping initiaux afin d'éviter que les effets correctifs de ces droits ne soient compromis par l'effet des importations effectuées, notamment pendant la durée de l'enquête sur le contournement. À cet égard, il importe de relever qu'un droit antidumping n'est pas un droit à intensité variable dans le temps. Loin de s'éteindre progressivement pendant sa période d'application, il reste en vigueur tant qu'il n'est pas parvenu à expiration. Aussi l'affirmation d'APEX, selon laquelle une extension purement rétroactive des mesures antidumping ne viserait pas à protéger l'effet correctif de la mesure ultérieure contre le contournement pendant la période d'enquête, mais constituerait seulement un

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.
20 — Point 28.
21 — C-667/11, EU:C:2013:368.
22 — Point 28.
23 — Point 29.

prélèvement sur les bénéfices des entreprises importatrices, nous paraît-elle dépourvue de fondement. Quand bien même elle est décidée exclusivement pour le passé, l'extension du droit antidumping a pour objet d'éviter la neutralisation de celui-ci par des opérations de contournement. Empêcher cette extension reviendrait à offrir à des opérateurs peu scrupuleux une recette commode de contournement sans risque d'un droit antidumping pendant les derniers mois d'application de ce droit.

40. Nous précisons qu'il ne nous paraît pas pouvoir être déduit de la formulation, figurant dans l'arrêt Paltrade [24], selon laquelle l'obligation d'enregistrement vise la préservation de l'effet utile des mesures définitives «à appliquer» [25], que, à la date de l'adoption du règlement d'extension, il faudrait que des mesures soient à appliquer pour l'avenir, ce qui interdirait une extension purement rétroactive des droits antidumping. À notre sens, la Cour a appréhendé la situation existant à la date à laquelle la Commission décide d'enjoindre aux autorités douanières d'enregistrer les importations. À cette date, le droit antidumping dont un règlement d'extension pourra élargir le champ d'application est d'ores et déjà en vigueur, tandis que la mesure d'extension de ce droit n'a pas encore été décidée et est donc «à appliquer» par la suite. D'ailleurs, cette formulation trouve un écho direct dans les termes de l'article 14, paragraphe 5, du règlement de base, selon lesquels la Commission peut imposer un enregistrement des importations «de telle sorte que des mesures puissent *par la suite être appliquées* à l'encontre de ces importations à partir de la date de leur enregistrement» [26]. En définitive, ladite formulation ne fait qu'exprimer une évidence. Si aucune mesure de défense ne se révèle nécessaire et que la procédure antidumping est close sans institution de mesures, aucun droit antidumping ne pourra être perçu sur les importations soumises à enregistrement.

41. Troisièmement, le principe selon lequel l'institution des droits antidumping constitue non pas une sanction d'un comportement antérieur, mais une mesure de défense et de protection contre la concurrence déloyale résultant des pratiques de dumping ne signifie pas que la perception de droits antidumping étendus sur les importations soumises à enregistrement serait subordonnée à l'adoption de mesures antidumping pour le futur. De ce principe, énoncé dans l'arrêt Industrie des poudres sphériques/Conseil [27], la Cour a exclusivement déduit qu'il était nécessaire de mener l'enquête sur la base d'informations aussi actuelles que possible afin de pouvoir fixer des droits antidumping qui sont propres à protéger l'industrie communautaire contre les pratiques de dumping [28]. S'il a donc une incidence sur le choix de la période d'enquête relative à un éventuel contournement d'un droit antidumping, ledit principe n'implique pas, pour autant, un raccourcissement du délai maximal de neuf mois imparti aux institutions de l'Union pour terminer l'enquête et étendre, le cas échéant, les droits antidumping définitifs.

42. Quatrièmement, l'interprétation selon laquelle un règlement portant extension d'un droit antidumping ne pourrait pas être adopté après l'expiration de ce droit ne résulte pas de l'articulation systématique de la procédure de réexamen prévue à l'article 11, paragraphes 2 à 4, du règlement de base et de la procédure relative à un éventuel contournement prévue à l'article 13 de ce règlement.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Point 29.

26 — Italique ajouté par nos soins.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, point 91. Voir, également, arrêts du Tribunal Brosmann Footwear (HK) e.a./Conseil (T-401/06, EU:T:2010:67, point 198); Zhejiang Aokang Shoes/Conseil (T-407/06 et T-408/06, EU:T:2010:68, point 155); Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Conseil (T-409/06, EU:T:2010:69, point 157), ainsi que Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Conseil (T-410/06, EU:T:2010:70, point 133).

28 — Arrêt Industrie des poudres sphériques/Conseil (C-458/98 P, EU:C:2000:531, point 92).

43. Certes, de manière générale, de multiples interactions entre les mesures initiales et les mesures anticontournement sont susceptibles de se produire. Lorsqu'une mesure principale et une mesure anticontournement sont en vigueur, l'appréhension des conséquences prévisibles de la suppression, de la modification ou de l'expiration de la mesure principale suppose de prendre également en compte les conséquences prévisibles du maintien ou de la suppression de la mesure anticontournement [29]. Telle est, d'ailleurs, la pratique habituelle suivie par les institutions de l'Union [30].

44. Toutefois, ce cas de figure ne se confond pas avec celui dans lequel l'enquête relative à un éventuel contournement est en cours alors que la mesure antidumping arrive prochainement à expiration.

45. Si, dans l'hypothèse de l'expiration prochaine d'un droit antidumping définitif, une procédure de réexamen de la mesure peut être engagée soit à l'initiative de la Commission soit sur la demande des producteurs de l'Union, étant précisé que, dans cette hypothèse, la mesure instituant ce droit reste en vigueur en attendant les résultats du réexamen en application de l'article 11, paragraphe 2, du règlement de base, l'absence d'exercice, par la Commission, de sa faculté de réexamen ne saurait priver les institutions de l'Union du pouvoir d'étendre, fût-ce à titre exclusivement rétroactif, un droit antidumping en vigueur.

46. En réalité, les appréciations auxquelles se livrent les institutions de l'Union dans le cadre d'un réexamen d'une mesure antidumping venant à expiration sont distinctes de celles qu'elles doivent porter en cas d'ouverture d'une enquête relative à un éventuel contournement de cette mesure.

47. Conformément à l'article 11, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de base, le maintien d'une mesure antidumping au-delà de la date à laquelle elle arrive normalement à expiration n'est possible que lorsqu'a été établi, lors d'un réexamen, un lien entre l'expiration de la mesure antidumping, d'une part, et la continuation ou la réapparition du dumping et du préjudice, d'autre part.

48. L'appréciation à laquelle procède la Commission dans le cadre de la procédure de réexamen repose non seulement sur une analyse rétrospective de l'évolution de la situation considérée, à compter de l'institution de la mesure définitive initiale, mais également sur «une analyse prospective de l'évolution probable de la situation, à compter de l'adoption de la mesure de réexamen, afin d'évaluer l'incidence probable d'une suppression ou d'une modification de ladite mesure» [31]. Le maintien d'une mesure antidumping dépend donc du résultat d'une appréciation des conséquences de son expiration.

29 — Voir, en ce sens, Müller, W., Khan, N., et Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2e éd., Oxford University Press, 2009, nº 13.70, p. 597.

30 — Voir, notamment, règlement (CE) nº 654/2008 du Conseil, du 29 avril 2008, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de coumarine originaire de la République populaire de Chine, tel qu'étendu aux importations de coumarine expédiée d'Inde, de Thaïlande, d'Indonésie et de Malaisie, qu'elle ait été ou non déclarée originaire de ces pays, à la suite d'un réexamen des mesures parvenant à expiration au titre de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 384/96 (JO L 183, p. 1); règlement d'exécution (UE) nº 102/2012 du Conseil, du 27 janvier 2012, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de câbles en acier originaires de la République populaire de Chine et d'Ukraine, tel qu'étendu aux importations de câbles en acier expédiés du Maroc, de Moldavie et de la République de Corée, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de ces pays, à la suite d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 1225/2009 et clôturant la procédure de réexamen au titre de l'expiration des mesures concernant les importations de câbles en acier originaires d'Afrique du Sud, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 1225/2009 (JO L 36, p. 1), et règlement d'exécution (UE) 2015/519 de la Commission, du 26 mars 2015, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de la République populaire de Chine, tel qu'étendu aux importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier expédiés de Malaisie, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de ce pays, à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures effectué conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 1225/2009 (JO L 82, p. 78). Ce dernier règlement d'exécution, comme le règlement nº 654/2008, fait de la constatation de l'existence de pratiques de contournement un indicateur de la probabilité de réapparition du dumping pour les importations en provenance de Chine (voir considérant 54 du règlement d'exécution 2015/519).

31 — Voir arrêt Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, point 55).

49. En revanche, l'enquête relative à un éventuel contournement d'un droit antidumping ne comporte pas nécessairement de dimension prospective, puisqu'il importe de déterminer non pas une probabilité de continuation ou de réapparition du dumping et du préjudice à l'expiration de la mesure antidumping contournée, mais la réalité d'un contournement actuel de cette mesure, notamment par des opérations d'assemblage.

50. La nécessité du maintien des mesures antidumping initiales et celle de l'extension de celles-ci par suite de leur contournement faisant l'objet d'appréciations distinctes, portant sur des périodes de temps différentes, la Commission peut valablement considérer, sans contradiction, qu'elle ne dispose pas d'éléments de preuve pour établir que l'expiration de la mesure antidumping en vigueur favoriserait la continuation ou la réapparition du dumping et du préjudice et qu'elle dispose, en revanche, d'éléments de preuve suffisants montrant que cette mesure est contournée.

51. Cinquièmement, interdire l'adoption d'un règlement portant extension d'un droit antidumping après l'expiration de ce droit, bien qu'un contournement des mesures existantes ait été constaté, ne nous paraît pas conforme aux exigences du principe de bonne administration. En effet, l'octroi de droits procéduraux au plaignant qui, dénonçant l'existence d'un contournement, demande à la Commission l'ouverture d'une enquête n'aurait guère de sens si, à l'issue de cette enquête, pourtant menée dans les délais impartis par le règlement de base, les institutions de l'Union, bien que constatant l'existence de pratiques de contournement, démontrant le bien-fondé de la plainte, ne pouvaient prendre aucune mesure pour les contrecarrer.

52. Dans l'affaire au principal, le règlement nº 1458/2007 a institué, jusqu'au 13 décembre 2012, un droit antidumping définitif sur les importations des produits concernés originaires de Chine. Le 25 juin 2012, soit avant l'expiration de cette mesure, le règlement nº 548/2012, en ouvrant une enquête sur son contournement possible, a imposé l'enregistrement des produits concernés expédiés du Viêt Nam.

53. À la suite de la détermination de l'existence d'un contournement, le règlement litigieux, adopté le 18 mars 2013, a prévu l'extension du droit antidumping définitif institué par le règlement nº 1458/2007 aux importations des produits concernés expédiés du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de cet État.

54. L'enquête sur le contournement a été ouverte sur la demande d'un producteur de l'Union déposée le 17 avril 2012, soit avant la publication, le 1er mai 2012, de l'avis d'expiration prochaine de certaines mesures antidumping. Elle a porté sur la période comprise entre le 1er janvier 2008 et le 31 mars 2012.

55. Si le règlement litigieux avait dû être adopté avant l'expiration de la mesure initiale, soit avant le 13 décembre 2012, la Commission aurait nécessairement dû clôturer son enquête dans un délai inférieur au délai de neuf mois prévu à l'article 13, paragraphe 3, du règlement de base. Qui plus est, considérer que ce règlement aurait pu être valablement adopté jusqu'au 13 décembre 2012, avant minuit, et non pas à une date ultérieure, bien que comprise dans ce délai de neuf mois, ne nous paraît guère logique et cohérent. En quoi le simple fait que la mesure soit encore applicable, fût-ce pour un instant de raison, validerait l'adoption d'un règlement d'extension qui serait, en revanche, frappé d'illégalité à partir du 14 décembre 2012 à 0 heure? Faudrait-il aller plus loin et exiger que le Conseil adopte la mesure d'extension rétroactive des droits antidumping dans un délai minimal avant l'expiration de ces droits? Faudrait-il aller encore plus loin et, bien qu'il s'agisse de contrecarrer une pratique de contournement constatée par le passé, subordonner l'extension rétroactive de la mesure antidumping à un maintien de celle-ci pour l'avenir, à l'issue d'un réexamen? L'instauration prétorienne d'un tel délai ou d'une telle exigence de poursuite de la mesure initiale reviendrait à ajouter au règlement de base des conditions qu'il ne comporte manifestement pas. Ce règlement

n'oblige pas non plus les institutions de l'Union, dans ce cas de figure particulier, où une pratique répondant à la définition du contournement s'est développée avant la fin de la période d'application d'un droit antidumping, à appréhender cette pratique en initiant une nouvelle procédure antidumping plutôt qu'à poursuivre la procédure spécifiquement prévue à cet effet à l'article 13 dudit règlement.

56. Telles sont les raisons pour lesquelles nous considérons que la première question posée par la juridiction de renvoi n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement litigieux.

IV – Conclusion

57. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la première question posée par le Finanzgericht Hamburg que l'examen de cette question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement d'exécution (UE) nº 260/2013 du Conseil, du 18 mars 2013, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) nº 1458/2007 sur les importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, originaires de la République populaire de Chine, aux importations de briquets de poche avec pierre, à gaz, non rechargeables, expédiés de la République socialiste du Viêt Nam, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de la République socialiste du Viêt Nam.