CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS
présentées le 21 mars 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Introduction

1. Dans la présente procédure, une société française, Extramet Industrie SA (ci-après « Extramet »), demande, en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, l'annulation du règlement (CEE) n° 2808/89 du Conseil, du 18 septembre 1989 (JO L 271, p. 1, ci-après « règlement attaqué »). Cet acte a institué un droit antidumping définitif sur les importations dans la Communauté de calcium-métal originaire de Chine et d'Union soviétique et il a prévu la perception définitive du droit antidumping provisoire institué sur ce produit par le règlement (CEE) n° 707/89 de la Commission, du 17 mars 1989 (JO L 78, p. 10). A titre subsidiaire, Extramet demande l'annulation du vingt-quatrième considérant du règlement attaqué, qui mentionne le refus du Conseil d'accorder à Extramet une exemption spéciale du droit institué par le dispositif de ce règlement. Une demande en référé, présentée par Extramet en vue d'obtenir le sursis à l'exécution du règlement attaqué jusqu'à ce que la Cour ait statué dans la procédure au principal, a été rejetée par ordonnance du président de la Cour du 14 février 1990.

2. Le Conseil est soutenu par la Commission, par une société française, Péchiney Électrométallurgie SA (ci-après nommé « Péchiney »), qui est un producteur du produit en question, ainsi que par la chambre syndicale de l'électrométallurgie et de l'électrochimie (ci-après « chambre syndicale »), une association professionnelle qui a introduit la plainte à l'origine de l'enquête de la Commission.

3. Le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité conformément à l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, au motif qu'Extramet n'a pas qualité, au regard de l'article 173 du traité, pour contester le règlement attaqué. Des observations à l'appui de l'exception du Conseil ont été présentées par Péchiney et par la chambre syndicale. La Commission s'est abstenue de s'exprimer par écrit sur la recevabilité de la demande d'Extramet, mais elle a estimé, à l'audience, que le recours était irrecevable.

4. Bien qu'Extramet soutienne le contraire, son recours, dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour, est manifestement irrecevable. Toutefois, il a été décidé que la recevabilité du recours serait examinée par la Cour en formation plénière séparément du fond de la demande d'Extramet. Cette affaire constitue donc pour la Cour une occasion de revoir sa jurisprudence sur la recevabilité des recours en annulation dirigés contre des règlements instituant des droits antidumping.

* Langue originale: l'anglais.

Le contexte

5. En juillet 1987, la Commission a reçu une plainte déposée par la chambre syndicale, au titre de l'article 5 du règlement (CEE) n° 2423/88 du Conseil, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne (JO L 209, p. 1, ci-après « règlement de base »). Selon cette plainte, le calcium-métal originaire de Chine et d'Union soviétique faisait l'objet d'un dumping dans la Communauté. Elle était présentée au nom de Péchiney, le seul producteur communautaire de calcium-métal.

6. La Commission a décidé d'ouvrir une enquête et elle a reçu des observations de la part, notamment, de la chambre syndicale et d'Extramet. Extramet est le principal importateur communautaire de calcium-métal et n'est associée à aucun exportateur. Elle transforme également le produit et elle est le principal concurrent de Péchiney.

7. La Commission a procédé à des inspections dans les locaux d'Extramet et dans ceux de Péchiney. Le 17 mars 1989, elle a adopté le règlement n° 707/89, précité, instituant un droit antidumping provisoire sur les importations dans la Communauté de calcium-métal originaire de Chine et d'Union soviétique. Péchiney et Extramet sont tous deux mentionnés nommément dans le préambule de ce règlement (voir le troisième considérant). Chaque société a ensuite adressé de nouvelles observations à la Commission et, le 18 septembre 1989, le Conseil a adopté le règlement attaqué. Dans le préambule de ce règlement, il est fait plusieurs fois mention de « l'importateur » ou d'« un importateur ». Le Conseil reconnaît que l'importateur en question est Extramet, bien qu'il ne soit pas contesté qu'il existe également d'autres importateurs communautaires du produit concerné.

8. Le produit visé par le règlement attaqué, le calcium-métal, est principalement utilisé dans l'industrie métallurgique. Extramet le transforme en granulés de calcium pur et a besoin pour cela d'un calcium d'un très haut degré de pureté. Le nombre des producteurs de calcium-métal dans le monde est limité. Comme nous l'avons mentionné, Péchiney est la seule entreprise à effectuer cette production dans la Communauté. Selon Extramet, Péchiney n'était pas disposée à lui fournir un calcium-métal de qualité suffisante lorsqu'un approvisionnement s'est révélé nécessaire pour les activités d'Extramet. Ce serait la raison pour laquelle Extramet s'est tournée vers des producteurs de calcium-métal à l'extérieur de la Communauté, notamment en Chine et en Union soviétique.

9. Extramet soutient que Péchiney ne souhaitait pas l'approvisionner, car Péchiney essayait alors de mettre au point son propre procédé pour la production de granulés de calcium. Extramet a déposé une plainte auprès du conseil français de la concurrence, en faisant valoir que le refus de Péchiney de l'approvisionner en calcium-métal constituait un abus de position dominante au sens de l'article 86 du traité CEE.

L'article 173 du traité

10. Pour pouvoir valablement contester un règlement instituant un droit antidumping par un recours direct devant la Cour, un particulier doit d'abord satisfaire aux conditions relatives à la qualité pour agir posées à l'article 173, deuxième alinéa, du traité. Celui-ci dispose que:

« Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement. »

Ainsi, selon l'article 173, les particuliers doivent franchir trois obstacles pour établir qu'ils ont qualité pour introduire un recours tendant à l'annulation d'un règlement instituant un droit antidumping. Ils doivent d'abord montrer que l'acte attaqué, bien que présenté comme un règlement, constitue en réalité une décision. Ils doivent ensuite montrer que cet acte les concerne directement. Enfin, ils doivent montrer que l'acte les concerne individuellement.

11. La question de savoir si la partie requérante est directement concernée pose rarement beaucoup de difficultés dans les affaires antidumping. Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un acte concerne directement un requérant au sens de l'article 173 dès lors que l'acte est la « cause directe d'un effet » à l'égard du requérant (voir les conclusions de l'avocat général M. Warner dans l'affaire 100/74, CAM/Commission, Rec. 1975, p. 1393, 1410, et les renvois qui y figurent). En d'autres termes, l'acte en question ne doit pas dépendre, pour ses effets, de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un tiers, à moins qu'il soit évident qu'un tel pouvoir ne peut s'exercer que dans un sens déterminé.

12. Un règlement instituant un droit antidumping a pour effet d'obliger les autorités douanières des États membres à percevoir le droit sur toutes les importations dans la Communauté qui entrent dans le champ d'application du règlement. Les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire en la matière: l'exécution par les États membres est « purement automatique et ..., par ailleurs, se fait non pas en vertu de règles nationales intermédiaires mais en vertu de la seule réglementation communautaire » [voir l'affaire 113/77, NTN Toyo Bearing Company/Conseil, point 11 (l'une des premières affaires des « roulements à billes »), Rec. 1979, p. 1185]. Les règlements instituant des droits antidumping concernent donc presque toujours directement les exportateurs et les importateurs du produit en question. Dans la présente procédure, il n'a d'ailleurs pas été soutenu que le règlement attaqué ne concerne pas directement Extramet.

13. La question de savoir si la partie requérante est individuellement concernée est plus problématique. Dans l'affaire 25/62, Plaumann/Commission (Rec. 1963, p. 197), la Cour a jugé que les requérants étaient individuellement concernés par un acte dès lors qu'il les atteignait « en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne... ». Bien que ce critère ait été appliqué dans de nombreuses affaires ultérieures, la Cour devra décider, en l'espèce, dans quelle mesure il se révèle adéquat dans les affaires antidumping.

14. La distinction entre les règlements et les décisions est en principe claire, mais, comme nous le montrerons, elle donne lieu à des problèmes particuliers dans le contexte des mesures antidumping. Aux termes de l'article 189 du traité, un règlement a « une portée générale », tandis qu'une décision est « obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne ». Ainsi, la caractéristique fondamentale d'un règlement est qu'il « s'applique ... à des situations déterminées objectivement » et qu'il comporte « des effets juridiques à l'égard de

catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite » (voir l'affaire 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Conseil, Rec. 1968, p. 595, 605). Les décisions, en revanche, sont caractérisées par le nombre limité de personnes qu'elles affectent: voir, par exemple, l'affaire « Plaumann », précitée.

15. Voilà donc, en termes généraux, les critères auxquels un requérant doit satisfaire en vertu de l'article 173, deuxième alinéa. Nous nous proposons maintenant d'examiner la façon dont ces critères ont été appliqués dans les recours tendant à l'annulation de règlements antidumping. La discussion comportera des renvois à des recours ayant pour objet l'annulation de règlements anti-subventions, les caractéristiques essentielles de ces règlements étant les mêmes.

La recevabilité des recours tendant à l'annulation de règlements antidumping

16. La Cour, dans sa jurisprudence, a établi une distinction entre les producteurs, les exportateurs et les plaignants, d'une part, et les importateurs, d'autre part.

a) *Les producteurs et les exportateurs*

17. Dans les affaires jointes 239/82 et 275/82, Allied Corporation/Commission, point 12 (Rec. 1984, p. 1005), la Cour a jugé que « les 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 et du Conseil ou concernées par les enquêtes préparatoires ». La Cour a observé que les producteurs et les exportateurs disposent rarement d'une autre voie de recours devant les tribunaux nationaux, « étant donné qu'un recours devant les juridictions nationales n'est ouvert qu'à la suite de la perception du droit antidumping, acquitté normalement par un importateur résidant dans la Communauté » (ibidem, point 13). Comme la Commission l'avait fait remarquer, le fait de déclarer irrecevables les demandes des producteurs et des exportateurs visés dans cette affaire aurait donc pu les priver d'accès à toute forme de contrôle juridictionnel.

b) *Les plaignants*

18. En ce qui concerne les plaignants, la position particulière qui leur est accordée par le règlement de base s'est révélée importante. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, toute personne « agissant au nom d'un producteur de la Communauté qui s'estime lésé ou menacé par des importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions peut formuler une plainte écrite ». Les plaintes doivent contenir « des éléments de preuve suffisants quant à l'existence d'un dumping ou d'une subvention et quant au préjudice qui en résulte » (article 5, paragraphe 2). Après réception de la plainte, la Commission peut décider d'ouvrir une enquête. Le plaignant a le droit de participer à une telle enquête (article 7). Il peut examiner les renseignements fournis à la Commission par toute autre partie à l'enquête [article 7, paragraphe 4, sous a)].

19. Il existe diverses situations dans lesquelles les plaignants et les particuliers qu'ils représentent peuvent ne pas être satisfaits du résultat d'une procédure antidumping ou antisubventions. Dans l'affaire 191/82, Fediol/Commission (Rec. 1983, p. 2913), la requérante, une association représentant l'industrie de

l'huilerie de la Communauté, demandait l'annulation d'une communication de la Commission l'informant qu'une procédure antisubventions ne serait pas ouverte au sujet des points soulevés dans une plainte préalablement déposée par la requérante. La Cour a observé que le règlement de base alors en vigueur [règlement (CEE) n° 3017/79 (JO L 339, p. 1)] avait reconnu « l'existence d'un intérêt légitime des producteurs de la Communauté à l'institution de mesures antisubventions » et qu'il avait défini, « en leur faveur, certains droits précis » (point 25). La Cour a déclaré qu'« un droit de recours doit être reconnu aux plaignants au cas où il est allégué que les autorités communautaires auraient méconnu les droits qui leur sont spécifiquement reconnus par le règlement... » (point 28). Sa conclusion a été la suivante:

« Ce règlement reconnaît aux entreprises et à leurs fédérations, lésées par des pratiques de subventions de la part d'États tiers, un intérêt légitime à voir mettre en mouvement une action défensive de la Communauté; il faut donc leur reconnaître un droit de recours dans le cadre de la position juridique définie en leur faveur par le règlement » (point 31).

20. Les plaignants peuvent aussi ne pas être satisfaits du résultat d'une enquête ouverte par la Commission à leur demande. La Cour a été confrontée à une situation de ce type dans l'affaire 264/82, Timex/Conseil et Commission (Rec. 1985, p. 849). La partie requérante était le principal fabricant de montres mécaniques et de mouvements de montres dans la Communauté et le seul fabricant de ces produits au Royaume-Uni. Elle avait déposé une plainte devant la Commission en soutenant que les produits concurrents en provenance d'Union soviétique faisaient l'objet d'un dumping dans la Communauté. Cette plainte a été rejetée par la Commission au motif qu'elle émanait d'un seul fabricant communautaire. Une seconde plainte a donc été introduite par une association représentant certains fabricants de montres mécaniques en France et au Royaume-Uni, parmi lesquels la requérante. La Commission a ouvert une enquête à l'issue de laquelle elle a décidé qu'un droit antidumping devait être institué sur les montres-bracelets mécaniques originaires d'Union soviétique. La requérante n'a pas été satisfaite de ce résultat, car elle a considéré que le droit était trop faible et qu'un droit aurait dû aussi être institué sur les mouvements de montres. Elle a donc demandé l'annulation du règlement qui instituait le droit en question.

21. Les institutions défenderesses ont soulevé une exception d'irrecevabilité, mais la Cour a estimé que la requérante avait qualité pour former le recours. La Cour a examiné le rôle joué par la requérante dans la procédure devant la Commission ainsi que sa position sur le marché concerné. Elle a relevé que la plainte ayant conduit à l'ouverture de l'enquête tirait son origine de la plainte initialement déposée par la requérante et que la requérante avait été entendue au cours de l'enquête. La Cour a considéré que « le déroulement de la procédure d'enquête a été largement déterminé par les observations de Timex Corporation et que le droit antidumping a été établi en fonction des conséquences que le dumping constaté a entraînées pour elle » (point 15). Le règlement litigieux était donc « fondé sur la situation individuelle de la requérante ». En conséquence, la Cour a déclaré le recours recevable.

22. Il ressort donc de la jurisprudence qu'un recours en annulation peut être introduit soit par le plaignant, soit par une entreprise qui, bien que ne pouvant déposer la plainte elle-même, a joué un rôle détermi-

nant dans le dépôt de la plainte. En outre, un tel recours peut être dirigé soit contre une communication adressée au requérant pour l'informer qu'aucune mesure ne sera prise, soit contre un règlement instituant un droit antidumping. Bien que ce point n'ait pas encore été expressément tranché, il semblerait qu'une association professionnelle qui dépose une plainte a le droit d'attaquer un tel règlement. Si tel était le cas, cela serait important pour le critère de la qualité pour agir au regard de l'article 173, puisqu'il paraît douteux, dans une interprétation stricte, qu'une telle association puisse satisfaire tant à la condition de l'intérêt direct qu'à celle de l'intérêt individuel (voir, en ce qui concerne l'intérêt direct, l'affaire 135/81, Groupement des agences de voyages/Commission, Rec. 1982, p. 3799; et, en ce qui concerne l'intérêt individuel, la position de la Cour dans les affaires jointes 16/62 et 17/62, Producteurs de fruits/Conseil, Rec. 1962, p. 901, 919), où elle a déclaré qu'« on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie d'entrepreneurs, serait concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie »).

c) *Les importateurs*

23. L'approche de la Cour au sujet de la recevabilité des recours introduits par les importateurs a été plus restrictive. Il est vrai que, dans l'une des premières affaires des « roulements à billes », la Cour a considéré comme recevable un recours introduit par un importateur (voir l'affaire 118/77, ISO/Conseil, Rec. 1979, p. 1277). Toutefois, la raison en était que les dispositions attaquées n'avaient pas une portée générale, mais concernaient uniquement la situation d'un petit groupe de producteurs. La requérante était l'importateur exclusif dans un État membre des produits de l'un des membres de ce groupe. La Cour en a conclu que les dispositions attaquées constituaient une décision concernant directement et individuellement la requérante.

24. En revanche, dans l'affaire 307/81, Alusuisse/Conseil et Commission (Rec. 1982, p. 3463), un recours tendant à l'annulation d'un règlement antidumping avait été introduit par un importateur indépendant, c'est-à-dire un importateur ne présentant aucun lien avec une entreprise de fabrication ou d'exportation. La Cour a observé qu'un recours formé par un particulier au titre de l'article 173 était irrecevable s'il était dirigé contre un véritable règlement, c'est-à-dire une mesure ayant une portée générale. La Cour a estimé que les règlements attaqués, qui instituaient, respectivement, des droits antidumping provisoires et définitifs sur les importations d'orthoxylène originaire des États-Unis d'Amérique et de Puerto Rico, sous réserve d'exemptions pour les produits exportés par certaines entreprises nommément désignées, constituaient, à l'égard des importateurs indépendants, « des mesures de portée générale ... car elles s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite » (point 9).

25. La Cour a rejeté l'argumentation selon laquelle, étant donné que les importateurs d'orthoxylène, tels que la requérante, qui étaient en même temps les utilisateurs de cette matière, formaient une catégorie fermée dont les membres étaient connus à la date de l'adoption des règlements, les actes attaqués constituaient en réalité des décisions concernant la requérante. La Cour a réaffirmé sa position exprimée dans l'affaire Zuckerfabrik Watenstedt, précitée, en déclarant que « la nature réglementaire d'un

acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier » (point 11). La Cour a conclu en ce sens que la requérante était affectée par les règlements attaqués uniquement en sa capacité d'importateur d'orthoxylène. A l'égard de tels importateurs, ces règlements constituaient des actes de portée générale.

26. La Cour a également rejeté l'argument de la requérante selon lequel sa participation à la procédure ayant conduit à l'adoption des règlements attaqués signifiait que ceux-ci constituaient des actes administratifs individuels qu'elle avait la possibilité d'attaquer au titre de l'article 173, deuxième alinéa. La Cour a jugé que « la distinction entre le règlement et la décision ne (peut) être fondée que sur la nature de l'acte lui-même et les effets juridiques qu'il produit, et non pas sur les modalités de son adoption » (point 13). La Cour a ajouté que les importateurs étaient habilités en tout état de cause à attaquer devant les juridictions des États membres les actes pris par les autorités nationales pour l'application des règlements communautaires instituant des droits antidumping.

27. La position de la Cour dans l'affaire Alusuisse a été confirmée dans l'affaire Allied Corporation/Commission, précitée, dans laquelle, à la différence des recours introduits par les producteurs et les exportateurs que nous avons déjà mentionnés, la Cour a estimé qu'un recours introduit par un importateur indépendant, Demufert, était irrecevable. Comme la requérante dans l'affaire Alusuisse, Demufert n'était « concernée par les effets des règlements litigieux qu'en tant qu'elle relève, objectivement, du champ d'application des normes fixées par ceux-ci » (point 15). Bien que Demufert ait agi en tant qu'agent d'importation pour l'un des producteurs effectuant des exportations, les prix de détail facturés par Demufert n'avaient pas été utilisés pour établir l'existence du dumping, lequel était fondé sur les prix à l'exportation facturés par les producteurs américains (voir les premières affaires « roulements à billes »). La Cour en a conclu que le recours introduit par Demufert était irrecevable, mais elle a fait remarquer que Demufert pouvait contester la validité des règlements attaqués dans des procédures devant les juridictions nationales compétentes si elle était astreinte au paiement des droits en question.

28. La position de la Cour dans les affaires Alusuisse et Allied Corporation a été confirmée dans un certain nombre d'affaires ultérieures. La Cour a rappelé à plusieurs reprises qu'un importateur d'un produit faisant l'objet d'un droit antidumping peut contester le règlement instituant le droit lorsque les prix à l'exportation utilisés pour établir l'existence d'un dumping sont déterminés par référence aux prix de revente de l'importateur, pratique qui est autorisée par l'article 2, paragraphe 8, sous b), du règlement de base lorsqu'il y a association entre l'exportateur et l'importateur (voir, par exemple, les ordonnances dans l'affaire 279/86, Sermes/Commission, Rec. 1987, p. 3109; dans l'affaire 301/86, Frimodt Pedersen/Commission, Rec. 1987, p. 3123; et dans l'affaire 205/87, Nuova Ceam/Commission, Rec. 1987, p. 4427). Dans les affaires « moteurs électriques » (C-304/86 et C-185/87, Rec. 1990, p. I-2939; C-305/86 et C-160/87, Rec. 1990, p. I-2945; C-320/86 et C-188/87, Rec. 1990, p. I-3013; et C-157/87, Rec. 1990, p. I-3021), la Cour a ajouté qu'un importateur qui était associé à un exportateur avait également le droit de contester un

règlement instituant un droit antidumping dès lors que ce n'était pas l'existence du dumping qui avait été établie sur la base des prix de revente de l'importateur, mais le droit antidumping lui-même. Toutefois, la Cour a refusé, dans une jurisprudence constante, de reconnaître le droit d'agir aux importateurs indépendants, même lorsqu'ils sont le seul importateur dans un État membre du produit visé par le droit (voir, par exemple, les ordonnances dans les affaires Sermes, Frimodt Pedersen et Nuova Ceam, précitées, et l'arrêt dans l'affaire C-157/87, l'une des affaires des « moteurs électriques »).

29. Il est peut-être utile de rappeler les motifs fournis par la Cour à l'appui de cette conclusion:

i) un importateur indépendant n'est affecté par un règlement instituant un droit antidumping que dans la mesure où il importe un produit particulier. Ce critère est inadéquat pour distinguer l'importateur de tout autre opérateur se trouvant, ou pouvant un jour se trouver, dans la même situation. Il est sans importance qu'il soit éventuellement possible, en pratique, de déterminer le nombre ou même l'identité des membres de la catégorie à laquelle appartient l'importateur;

ii) la participation à une enquête menée par la Commission avant l'institution d'un droit antidumping n'est pas suffisante pour conférer le droit d'agir à un importateur indépendant, puisque la distinction entre un règlement et une décision est fondée « sur la nature de l'acte lui-même et les effets juridiques qu'il produit, et non pas sur les modalités de son adoption » (affaire Alusuisse, point 13);

iii) à la différence des producteurs et des exportateurs, les importateurs peuvent introduire des recours devant les juridictions des États membres contre la décision des autorités nationales de percevoir le droit. La validité du règlement instituant le droit peut être contestée dans le cadre de tels recours et l'affaire peut être portée devant la Cour au titre de l'article 177 du traité.

Situation d'Extramet au regard de la jurisprudence existante de la Cour

30. Dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour, il est clair, selon nous, que le recours d'Extramet est irrecevable. Il n'a pas été soutenu qu'il existe une association entre Extramet et l'un quelconque des exportateurs concernés. En outre, le dixième considérant du règlement attaqué énonce que « les prix à l'exportation ont été établis sur la base des prix réellement payés ou à payer pour les produits chinois ou soviétiques vendus à l'exportation vers la Communauté ». Le fait que la catégorie des importateurs peut avoir été limitée, ses membres étant connus de la Commission et du Conseil, et le fait qu'Extramet était le seul importateur à avoir joué un rôle important dans la procédure, ne sont pas pertinents dans l'état actuel du droit.

31. On peut se demander, toutefois, si ce résultat serait satisfaisant en l'espèce. La situation d'Extramet est difficile. Elle est le principal importateur communautaire de calcium-métal en provenance de Chine et d'Union soviétique et il n'est pas contesté que les conséquences, pour son activité, de l'institution d'un droit antidumping sur de telles importations sont très graves. En outre, selon Extramet, l'un des effets de l'institution du droit a été de renforcer la position de Péchiney, le seul producteur

communautaire de calcium-métal et le principal concurrent d'Extramet, qui a refusé d'approvisionner Extramet elle-même et qui a été à l'origine de la plainte qui a déclenché l'enquête de la Commission. Or, pour les raisons que nous exposerons ci-après, il n'est pas certain que des procédures devant les tribunaux nationaux, même combinées avec un renvoi devant la Cour, seraient satisfaisantes dans une affaire de ce type. Le fait de refuser à Extramet le droit d'agir dans la présente procédure pourrait donc la priver de toute voie de recours effective.

La base de la jurisprudence existante de la Cour

32. Un système de contrôle juridictionnel qui empêcherait l'examen au fond des plaintes d'Extramet présenterait, selon nous, des insuffisances graves et serait incompatible avec « l'esprit des principes qui inspirent les articles 164 et 173 du traité », principes invoqués par la Cour dans l'affaire Fediol, précitée, point 29. Nous nous proposons donc d'examiner si la jurisprudence de la Cour sur la recevabilité des recours émanant d'importateurs indépendants repose sur des bases solides et si le système de l'article 173 est susceptible d'être concilié avec des recours de la part de requérants se trouvant dans la situation d'Extramet.

33. Ce faisant, nous nous limiterons aux exigences de l'article 173 du traité, auxquelles il incombe à la Cour de donner effet. Nous nous rallions à l'opinion exprimée par l'avocat général M. Warner dans les premières affaires des « roulements à billes » (aux pages 1242 et 1243), selon laquelle la loi des États membres et des pays tiers n'a, au plus, qu'une importance marginale pour la question de la qualité pour agir. Nous ne pensons pas non plus qu'il soit nécessaire, pour parvenir à une conclusion satisfaisante, de se référer directement à la convention européenne des droits de l'homme, sur laquelle Extramet s'est en partie fondée dans le cadre de la présente procédure. Toutefois, la convention et les droits des États membres ont une incidence indirecte dans la mesure où ils vont dans le sens de l'existence d'un principe général de droit, qui est celui du droit à un recours juridictionnel effectif (voir l'affaire 222/84, Johnston/Chief Constable of the RUC, Rec. 1986, p. 1651; l'affaire 222/86, Unectef/Heylens, Rec. 1987, p. 4097). Selon nous, l'article 173 devrait être interprété de manière à ce qu'il donne effet à ce principe.

a) *La nécessité d'une décision*

34. Il y a lieu, tout d'abord, de réexaminer précisément quelles conditions doivent être remplies pour établir la recevabilité d'un recours contre un règlement au titre de l'article 173, deuxième alinéa. Comme nous l'avons déjà mentionné, il ressort du libellé de cette disposition que ces conditions sont au nombre de trois: le requérant doit établir que l'acte en question est en réalité une décision qui le concerne directement et individuellement. Dans l'affaire Alusuisse, la Cour a jugé qu'un requérant était tenu de satisfaire à chacune des trois conditions pour établir son droit de recours (voir le point 7).

35. En outre, la Cour a réaffirmé, dans l'affaire Alusuisse, le principe bien établi selon lequel « le choix de la forme ne peut pas changer la nature d'un acte » (ibidem). Cela signifie que, pour déterminer si un acte constitue un règlement ou une décision, le critère décisif est sa nature, et non pas l'intitulé choisi par l'institution qui l'a

adopté. Comme nous l'avons indiqué, la distinction fondamentale entre un règlement et une décision consiste à savoir si l'acte a ou non une portée générale.

36. Toutefois, la condition énoncée à l'article 173, deuxième alinéa, selon laquelle un requérant qui conteste un règlement doit montrer que celui-ci constitue en réalité une décision, pose un problème de cohérence dans le domaine antidumping. Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement de base, « les droits antidumping ou compensateurs, qu'ils soient applicables à titre provisoire ou définitif, sont institués par voie de règlement ». Les règlements qui ont précédé le règlement de base comportaient des dispositions équivalentes. En adoptant l'article 13, paragraphe 1, le Conseil visait nécessairement un véritable règlement, en d'autres termes un acte constituant effectivement un règlement au sens de l'article 189 du traité. Il paraît difficile de soutenir qu'il aurait été adéquat d'autoriser l'institution de droits antidumping par voie de décision.

37. Si un requérant, dans le cadre d'une procédure en annulation d'un acte instituant un droit antidumping, établit que cet acte constitue en réalité non pas un règlement mais une décision, il semblerait en résulter que l'acte est automatiquement nul, puisque le Conseil et la Commission n'ont pas le pouvoir d'instituer des droits antidumping par voie de décision. Toutefois, s'il fallait en tirer une telle conclusion, on pourrait alors soutenir que la Cour ne peut pas, par conséquent, examiner au fond la demande de la requérante.

38. Il faut reconnaître que cette approche ne conduira pas toujours à la conclusion que l'acte attaqué est nul en totalité. Parfois, un recours est introduit, ou considéré comme recevable, uniquement en ce qui concerne certaines dispositions spécifiques d'une mesure antidumping. Dans l'arrêt Producteurs de fruits, précité (p. 918), la Cour a reconnu que:

« Si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe mais aussi individuelle, il faut admettre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte considéré dans son ensemble peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire, et peuvent partant être attaquées par ces personnes aux termes de l'article 173, deuxième alinéa. »

Toutefois, même dans de telles circonstances, on pourrait soutenir que la Cour ne peut pas examiner au fond les moyens visant les dispositions attaquées, lesquelles, n'ayant pas le caractère d'un règlement, auraient par définition été adoptées ultra vires.

39. Une façon d'éviter cette difficulté serait de dire que le terme « décision » est utilisé dans un sens particulier à l'article 173 et qu'un règlement peut, par conséquent, constituer une « décision » aux fins de cette disposition sans remettre en question sa nature de règlement aux fins du règlement de base. Cela supposerait d'attribuer au terme « décision » à l'article 173 un sens différent de celui que lui donne l'article 189. La Cour, à juste titre, n'est pas disposée à le faire. Elle a déclaré dans l'arrêt Producteurs de fruits, à la page 917, qu'« il est inconcevable que le terme 'décision' soit utilisé à l'article 173 dans un autre sens que le sens technique résultant de l'article 189 ».

40. Une autre possibilité a été évoquée par l'avocat général M. Warner dans les premières affaires des « roulements à billes » (à la page 1246), à savoir celle qu'un règlement instituant un droit antidumping puisse être « hybride » par nature. Selon cette théorie, un règlement pourrait être, à l'égard de certaines personnes, « un règlement et ... rien d'autre qu'un règlement ». Cela ne l'empêcherait pas d'être, à l'égard d'autres personnes, une décision les concernant directement et individuellement.

41. Cette théorie, qui a recueilli l'assentiment de l'avocat général M. VerLoren van Themaat dans l'affaire Allied Corporation (voir p. 1041), va plus loin que le principe bien établi selon lequel un acte qui, pris dans son ensemble, constitue un véritable règlement peut néanmoins comporter des dispositions individuelles qui constituent en réalité des décisions. Elle consiste à dire qu'une seule et même disposition peut constituer un véritable règlement à l'égard de certaines personnes tout en étant, en réalité, une décision à l'égard d'autres personnes.

42. Bien que la théorie de l'hybridité, comme on pourrait la nommer, paraisse éviter le problème qui réside dans le fait de considérer qu'un acte instituant un droit antidumping est automatiquement nul s'il constitue en réalité une décision, cette théorie soulève des problèmes de cohérence qui lui sont propres. En effet, elle suppose d'envisager une situation dans laquelle un acte de portée générale est en même temps restreint, dans son application, à un nombre limité de personnes (voir l'affaire Producteurs de fruits, p. 918). Cette difficulté semble avoir été reconnue dans l'affaire 45/81, Moksel/Commission, point 18 (Rec. 1982, p. 1129), dans laquelle la Cour a déclaré qu'« une disposition unique ne saurait, en effet, revêtir à la fois le caractère d'un acte de portée générale et celui d'un acte individuel ».

43. Dans l'affaire Allied Corporation, l'avocat général M. VerLoren van Themaat a indiqué (à la page 1041) que cette position ne s'appliquait pas dans le domaine du dumping, mais on ne trouve, dans la jurisprudence de la Cour, ni une adhésion sans équivoque à la théorie de l'hybridité, ni un rejet exprès de celle-ci. Là où la Cour a peut-être été le plus près d'admettre cette théorie, c'est dans l'affaire Alusuisse, dans laquelle elle a déclaré que « ces mesures se présentent donc, à l'égard des importateurs indépendants qui, au contraire des exportateurs, ne sont pas nommément spécifiés dans la réglementation, comme des mesures de portée générale au sens de l'article 189, deuxième alinéa, du traité, car elles s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite » (point 9).

44. Cette affirmation pourrait être considérée comme une acceptation de la théorie de l'hybridité, puisqu'elle implique que les mesures contestées n'avaient pas une portée générale à l'égard des exportateurs nommément désignés. Toutefois, dans l'affaire Allied Corporation, la Cour a simplement déclaré (point 11) que, s'il est vrai que des mesures instituant des droits antidumping ont, « par leur nature et leur portée, un caractère normatif, en ce qu'elles s'appliquent à la généralité des opérateurs économiques intéressés, il n'est pas exclu pour autant que leurs dispositions concernent directement et individuellement ceux des producteurs et exportateurs auxquels sont imputées les pratiques de dumping ».

La Cour n'a pas examiné séparément le point de savoir si les règlements attaqués constituaient en réalité des décisions, mais s'est limitée au problème de l'intérêt direct et individuel. La Cour a adopté une approche similaire dans les affaires « moteurs électriques » et « photocopieurs à papier ordinaire » (C-133/87 et C-150/87, Nashua, Rec. 1990, p. I-719; et C-156/87, Gestetner, Rec. 1990, p. I-781), dans lesquelles elle n'a pas recherché si les règlements attaqués constituaient en réalité des décisions.

45. Dans l'affaire Timex, l'approche de la Cour a été légèrement différente. Après avoir conclu que le règlement attaqué était « fondé sur la situation individuelle de la requérante », elle a déclaré: « il s'ensuit que l'acte attaqué constitue à l'égard de Timex Corporation une décision la concernant directement et individuellement... » (point 16). Toutefois, la Cour n'a pas expliqué pourquoi elle considérait que le règlement attaqué était en réalité une décision, et la formulation utilisée dans l'affaire Timex n'apparaît pas dans les affaires ultérieures que nous avons mentionnées.

46. Ces affaires apportent quelques éléments en faveur de la théorie de l'hybridité dans la mesure où il y est reconnu que certains requérants peuvent avoir qualité pour contester des mesures qui, en termes absolus, ont un caractère normatif. Néanmoins, à supposer que la nécessité d'établir qu'un acte attaqué était en réalité une décision soit distincte de la nécessité d'établir un intérêt direct et individuel, on attendrait alors de la Cour qu'elle explique, dans les affaires où des recours tendant à l'annulation de règlements sont considérés comme recevables, pour quelle raison elle estime que chaque condition est remplie. Le fait que, dans la plupart des affaires de ce type, la Cour ne mentionne pas le véritable caractère de l'acte attaqué laisse penser que, si un requérant a établi qu'un règlement le concerne directement et individuellement, la Cour n'exige pas qu'il établisse, en outre, que l'acte est en réalité une décision. Bien que la Cour ait estimé dans certaines affaires qu'un règlement impliquait une décision, cette condition semble désormais être effectivement comprise dans celle de l'intérêt individuel.

47. C'est seulement dans les affaires où la Cour décide que le recours est irrecevable qu'elle fonde sa position sur la conclusion que l'acte en question est en réalité un règlement (voir les affaires Sermes, Frimodt Pedersen et Nuova Ceam, précitées). Même dans ce cas, une évolution se dessine dans l'approche de la Cour: dans l'affaire C-157/87, l'une des affaires des « moteurs électriques », la Cour a considéré qu'un recours introduit par un importateur exclusif était irrecevable au seul motif que le requérant n'était pas individuellement concerné (voir le point 12).

48. Cette approche n'est pas limitée au domaine antidumping. Il semble ressortir de l'arrêt de la Cour dans l'affaire « Producteurs de fruits » qu'un véritable règlement ne saurait concerner individuellement qui que ce soit, ce qui entraîne que, dès lors que l'intérêt individuel est établi, la mesure contestée constitue nécessairement, en réalité, une décision. De même, dans l'affaire 100/74, CAM/Commission (Rec. 1975, p. 1393), la Cour a estimé que l'acte attaqué, qui avait l'apparence d'un règlement, affectait « un nombre déterminé d'opérateurs identifiés en raison d'un comportement individuel qu'ils ont eu ou sont censés avoir eu au cours d'une période délimitée » (point 18). En déclarant recevable la demande du requérant, la Cour a exposé que « pareille mesure, même si elle fait partie d'un ensemble de dispositions à

caractère normatif, concerne individuellement les sujets de droit visés en ce qu'elle affecte leur position juridique en raison d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire » (point 19).

L'arrêt ne comporte aucune discussion sur la question de l'intérêt direct ni sur le point de savoir si l'acte attaqué était en réalité une décision.

49. Plus récemment, dans l'arrêt du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission (C-152/88, Rec. p. I-2477), ayant pour objet un recours tendant à l'annulation de deux règlements, la Cour a estimé que:

« En ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation, il y a lieu d'examiner si les actes contestés concernent la requérante directement et individuellement au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité. »

La Cour a considéré que la requérante était à la fois directement et individuellement concernée par certaines des dispositions des actes attaqués, ce qui entraînait que le recours était recevable pour ces dispositions. Le point de savoir si celles-ci constituaient en réalité des décisions n'a pas été discuté dans l'arrêt.

50. On peut objecter à cette approche qu'elle pourrait paraître incompatible avec le libellé de l'article 173, deuxième alinéa, qui laisse penser que l'exigence d'une décision est distincte de celle d'un intérêt individuel. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'assurer le respect du droit conformément à l'article 164 du traité, la Cour a montré qu'elle ne se considère pas comme tenue par le strict libellé de l'article 173. Cela ressort clairement des affaires dans lesquelles la Cour a reconnu la légitimation passive et active du Parlement européen dans les recours en annulation, nonobstant l'absence de toute référence au Parlement européen dans cette disposition (voir, respectivement, l'affaire 294/83, Les Verts/Parlement, Rec. 1986, p. 1339; et l'arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, « Tchernobyl », C-70/88, Rec. p. I-2041).

51. Selon nous, l'article 173 devrait être interprété de manière extensive, à la lumière de l'évolution de la Communauté. Ce point de vue trouve un appui dans l'arrêt « Les Verts », dans lequel la Cour a expliqué sa décision d'autoriser les recours en annulation contre des actes contraignants du Parlement, malgré l'absence de toute référence à celui-ci à l'article 173, par le fait que, à l'époque où l'article 173 a été élaboré, le Parlement n'avait pas le pouvoir d'adopter de tels actes. Nous estimons qu'une approche semblable est nécessaire dans le contexte des mesures présentant les caractéristiques spécifiques des règlements antidumping. Le système du règlement de base ne peut être adapté dans le cadre de l'article 173 que si cette disposition est interprétée avec souplesse, à la lumière des objectifs qui la sous-tendent.

52. Il est manifestement souhaitable, dans l'intérêt d'une bonne administration de la procédure prévue par le règlement de base, que ceux qui sont affectés de manière particulière par les règlements instituant des droits antidumping aient la possibilité de contester ces règlements devant la Cour. Selon nous, ces règlements peuvent être attaqués par toute personne qui est directement et individuellement concernée par eux. Il importe peu, en réalité, de savoir si la raison en est que, dès lors que l'intérêt individuel a été établi, la mesure contestée doit être automatiquement considérée comme

une décision, ou bien qu'il n'est simplement pas nécessaire de démontrer que la mesure contestée est une décision dès lors que l'intérêt individuel est établi. Ce qui importe est de ne pas interpréter l'article 173, deuxième alinéa, dans un sens si strict que la Cour se trouve empêchée d'exécuter l'obligation résultant pour elle de l'article 164.

53. Toutefois, la Cour devrait affirmer clairement, selon nous, ce qui ressort déjà implicitement de la tendance dominante de sa jurisprudence, à savoir que l'exigence d'une décision n'existe pas indépendamment de celle d'un intérêt individuel. En outre, elle ne devrait pas adopter une interprétation trop stricte de cette dernière exigence dans les affaires antidumping, car cela exclurait également l'exercice d'un pouvoir de contrôle effectif. Ce problème sera examiné plus en détail au point suivant de nos conclusions.

b) *L'intérêt direct et individuel*

54. En l'espèce, il ne fait aucun doute qu'Extramet est directement concernée par le règlement attaqué: à la suite de son adoption, le droit prévu a été automatiquement exigé et perçu (voir les premières affaires des « roulements à billes »). La seule question qui subsiste est donc celle de savoir si Extramet est individuellement concernée par ce règlement.

55. Le Conseil affirme, avec le soutien de Péchiney et de la chambre syndicale, que cette question appelle une réponse négative. Selon eux, Extramet n'est affectée par le règlement attaqué qu'en sa qualité d'importateur de calcium-métal. Or, ce critère ne serait pas suffisant pour distinguer Extramet de toute autre personne exerçant actuellement la même activité ou susceptible de le faire dans l'avenir (voir les affaires Alusuisse et Allied Corporation). Extramet soutient qu'il serait inéquitable de ne pas lui appliquer le même traitement qu'aux exportateurs et aux plaignants, alors qu'elle a participé directement à chaque stade de la procédure et qu'elle est clairement identifiée tant dans le règlement provisoire que dans le règlement attaqué.

56. Dans le passé, la Cour a rejeté l'idée selon laquelle la participation à l'enquête préparatoire pourrait conférer à un importateur le droit de contester un règlement instituant un droit antidumping. La Cour a affirmé que la distinction entre un règlement et une décision dépend de la nature et des effets juridiques d'un acte, et non pas de la procédure ayant conduit à son adoption.

57. Dans la mesure où il ressort de la jurisprudence antérieure de la Cour sur ce point que les requérants dans les affaires antidumping doivent établir que l'acte attaqué constitue en réalité une décision, cette position est incompatible avec ses arrêts plus récents, qui ne considèrent pas l'exigence d'une décision comme indépendante de celle d'un intérêt individuel. Dans la mesure où il a été jugé que la procédure ayant conduit à l'adoption d'un règlement antidumping ne peut pas affecter la question de la qualité pour agir, cela ne peut pas être concilié avec la jurisprudence sur le droit de recours des plaignants. Dans l'affaire Timex, un recours introduit par un plaignant a été considéré comme recevable en raison des droits accordés aux plaignants par le règlement de base et du rôle joué par la requérante dans l'enquête préparatoire. La Cour n'a pas vu d'obstacle dans le fait que les effets du règlement attaqué pour le plaignant n'étaient pas différents de ses effets pour d'autres entreprises exerçant la même activité commerciale ou susceptibles de l'exercer dans l'avenir. Il est difficile de trouver une

justification pour distinguer, à cet égard, entre la situation des plaignants et celle des importateurs.

58. La Cour a d'ailleurs admis dans d'autres contextes que la participation à une procédure aboutissant à une détermination quasi judiciaire des droits d'une partie peut être suffisante pour établir le droit d'une personne à contester cette détermination. Ainsi, dans l'affaire 26/76, Metro/Commission (Rec. 1977, p. 1875), la Cour a jugé qu'une entreprise qui avait déposé une plainte devant la Commission en application de l'article 3, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962 (JO 13, p. 204), au motif que le comportement d'une autre entreprise était contraire aux articles 85 ou 86 du traité, avait le droit d'attaquer une décision de la Commission adressée à la seconde entreprise, adoptée en partant du principe que la pratique contestée était compatible avec le traité. La Cour s'est exprimée comme suit:

« Il est de l'intérêt à la fois d'une bonne justice et d'une exacte application des articles 85 et 86 que les personnes physiques ou morales qui sont, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 17, habilitées à demander à la Commission de constater une infraction auxdits articles 85 et 86, puissent, s'il n'est pas fait droit, en tout ou en partie, à leur demande, disposer d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes;

... dans ces conditions la requérante doit être considérée comme étant directement et individuellement concernée, au sens de l'article 173, deuxième alinéa, par la décision litigieuse et ... le recours est dès lors recevable » (point 13).

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'affaire 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commission (Rec. 1983, p. 3045).

59. De même, dans l'affaire 75/84, Metro/Commission (Rec. 1986, p. 3021), la Cour a considéré que la requérante avait le droit de contester une décision de la Commission, adressée à une autre entreprise, accordant une exemption au titre de l'article 85, paragraphe 3, du traité à un réseau de distribution sélective dirigé par cette entreprise et auquel la requérante n'avait pas été admise à participer. Bien que la décision attaquée n'ait pas été adoptée à la suite d'une plainte formée par la requérante, celle-ci avait présenté des observations en application de l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 17 avant l'adoption de la décision. La Commission avait, notamment, tenu compte de ces observations. Pour cette raison, la demande de la requérante a été considérée comme recevable.

60. La Cour a suivi une approche semblable dans le contexte des aides étatiques dans l'affaire 169/84, Cofaz/Commission (Rec. 1986, p. 391). Dans cette affaire, la requérante, une société française, demandait l'annulation d'une décision de la Commission adressée au gouvernement néerlandais. La décision attaquée concluait une procédure qui avait été ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, à la suite d'une plainte déposée au nom de la requérante, au sujet d'un système tarifaire préférentiel dont bénéficiaient certains utilisateurs de gaz naturel aux Pays-Bas.

61. La Cour, en se référant à la première affaire Metro ainsi qu'aux affaires Fediol et Demo-Studio Schmidt, a répété que,

« dans les cas où un règlement accorde aux entreprises plaignantes des garanties procédurales les habilitant à demander à la Commission de constater une infraction aux règles communautaires, ces entreprises doivent disposer d'une voie de recours (au titre de l'article 173, deuxième alinéa) destinée à protéger leurs intérêts légitimes » (point 23).

La Cour a noté que, dans l'arrêt Timex, elle avait précisé qu'il y avait lieu d'examiner dans cette perspective le rôle joué par la requérante dans la procédure administrative ayant conduit à l'adoption de la mesure contestée. Parmi les éléments pertinents figurait le fait que la requérante avait été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de l'enquête, qu'elle avait été entendue au cours de l'enquête et que le déroulement de la procédure avait été largement déterminé par ses déclarations.

62. La Cour a indiqué, en conclusion, que les mêmes considérations s'appliquaient « aux entreprises qui ont joué un rôle comparable dans le cadre de la procédure visée à l'article 93 du traité si, toutefois, leur position sur le marché est substantiellement affectée par la mesure d'aide qui fait l'objet de la décision attaquée » (point 25). La Cour a estimé, au vu des faits, que ces conditions étaient remplies. En conséquence, le recours a été déclaré recevable. Une décision semblable a été prise, pour l'une des parties requérantes, dans les affaires jointes 67/85, 68/85 et 70/85, Van der Kooy e. a./Commission, points 22 à 24 (Rec. 1988, p. 219).

63. La Cour a admis que les requérantes dans les affaires Metro et les affaires Demo-Studio Schmidt et Cofaz étaient individuellement concernées par les mesures contestées, même si les effets de ces mesures pour les requérantes n'étaient pas différents de leurs effets pour d'autres entreprises exerçant actuellement ou potentiellement des activités comparables. La recevabilité des demandes des requérantes n'était pas fondée sur la nature particulière des effets produits pour elles par les actes attaqués. Dans les affaires Metro et dans l'affaire Demo-Studio Schmidt, les recours ont été déclarés recevables uniquement en raison du rôle joué par les requérantes dans la procédure ayant conduit à l'adoption de ces actes. Il en va de même dans l'affaire Timex. Le fait que la requérante dans cette affaire avait saisi la Commission d'une plainte visant les pratiques qui ont ensuite fait l'objet de l'enquête ne lui permettait pas, à lui seul, d'établir que la mesure contestée l'avait affectée plus directement que ses concurrents. Là encore, la recevabilité de sa demande était uniquement liée à son rôle dans l'enquête préparatoire. De même, la Cour n'autorise pas tous les exportateurs à former des recours en annulation, mais seulement les entreprises exportatrices qui « ont été identifiées dans les actes de la Commission ou du Conseil ou concernées par les enquêtes préparatoires » (affaire Allied Corporation, point 12). Or, les exportateurs de cette catégorie ne seront pas nécessairement affectés par les règlements antidumping de façon différente que les autres exportateurs qui n'étaient pas ainsi identifiés ou concernés.

64. En ce qui concerne les importateurs de produits faisant l'objet d'un droit antidumping, la Cour a admis que ces importateurs peuvent attaquer le règlement par lequel le droit a été institué dès lors que leurs prix de détail ont été pris en compte aux fins de la construction du prix à l'exportation du produit visé ou du calcul du droit. Cela peut avoir été le cas particulièrement lorsque l'importateur était associé à l'exportateur.

65. Toutefois, le fait que la Commission a tenu compte des prix de revente d'un importateur ne démontre pas à lui seul que cet importateur est affecté de manière plus directe, ou d'une façon qualitativement différente, que les autres importateurs dont les prix de revente n'ont pas été pris en considération. En pratique, les effets pour la première catégorie d'importateurs peuvent même se révéler moins graves que les effets pour la seconde catégorie, du fait que la Commission aura tenu compte de la situation spécifique des membres de la première catégorie. Le fait que les prix de revente d'un importateur ont été utilisés par la Commission pour établir l'existence d'un dumping ou pour calculer le droit peut donc être simplement considéré comme une forme particulière d'implication dans la procédure ayant conduit à l'institution du droit. Selon nous, ce fait ne devrait pas conférer à de tels importateurs des droits plus étendus que ceux dont disposent les importateurs ayant participé à la procédure d'une autre manière.

66. Ces considérations conduisent à penser qu'il n'existe aucun fondement logique pour faire une distinction rigide, à cet égard, entre les producteurs, les exportateurs, les plaignants et les importateurs. Selon nous, la Cour devrait admettre que des critères similaires doivent être appliqués pour déterminer la recevabilité des recours introduits par les entreprises de chacune de ces catégories. Il existe des raisons particulièrement fortes pour reconnaître la recevabilité d'un recours formé par toute entreprise dont la participation à la procédure devant la Commission peut être considérée comme ayant affecté le résultat de celle-ci.

67. En ce qui concerne Extramet, il ressort clairement du préambule du règlement attaqué qu'Extramet a fait pleinement usage des droits qui lui étaient accordés, en tant que partie intéressée, par le règlement de base. Même si, à la différence du règlement provisoire, le règlement attaqué ne mentionne pas expressément Extramet, une grande partie du préambule de ce dernier s'attache à réfuter l'argumentation d'un importateur qui n'est pas nommé, mais dont il n'est pas contesté qu'il n'est autre qu'Extramet. Il est également clair, pour paraphraser la formulation de la Cour dans l'arrêt Cofaz, que la position d'Extramet sur le marché en cause a été substantiellement affectée par le règlement attaqué.

68. Nous estimons qu'une entreprise devrait, en principe, avoir la possibilité de contester un règlement antidumping dès lors qu'elle est identifiée, ne serait-ce qu'implicitement, par le règlement ou qu'elle a joué un rôle important dans la procédure ayant abouti à l'adoption du règlement, au moins lorsque sa position sur le marché en cause a été substantiellement affectée. Il nous reste, toutefois, une dernière question à examiner avant de parvenir à une conclusion sur la recevabilité du recours d'Extramet, et il s'agit de celle des voies de recours devant les tribunaux nationaux.

c) *Les voies de recours devant les tribunaux nationaux*

69. Pour réfuter l'argument selon lequel le refus du droit d'agir aux importateurs indépendants les priverait de l'accès à toute forme de contrôle juridictionnel, la Cour a fait remarquer, dans les affaires Alusuisse et Allied Corporation, que l'importateur qui avait introduit le recours était libre de contester la perception du droit devant les tribunaux d'un État membre, la validité du règlement instituant le droit pouvant ainsi être contestée et donner lieu à un renvoi devant la Cour au titre de l'article 177. Par conséquent, la question se pose de savoir si

l'existence d'une telle voie de recours devrait exclure la possibilité de recours au titre de l'article 173, deuxième alinéa.

70. L'accès aux tribunaux nationaux n'est naturellement pas limité aux importateurs indépendants, mais il est également ouvert aux importateurs ayant déjà qualité pour agir en vertu de la jurisprudence de la Cour. Ce n'est donc manifestement pas un facteur décisif. En outre, comme l'avocat général M. Reischl l'a fait remarquer dans l'affaire 138/79, Roquette Frères/Conseil (Rec. 1980, p. 3333), à la page 3367, l'article 173 ne comporte aucune indication en ce sens que la recevabilité du recours en annulation dépendrait de l'absence d'autres voies de recours devant les tribunaux nationaux des États membres. Si tel était le cas, le résultat serait loin d'être satisfaisant, car l'existence et l'étendue de toute voie de recours interne dépendra du droit national.

71. En tout état de cause, les procédures devant les tribunaux nationaux, en tant qu'alternative à un recours direct devant la Cour, présentent de graves inconvénients pour un importateur dans le contexte antidumping. Les tribunaux nationaux, dépourvus d'expérience particulière dans le domaine et ne bénéficiant pas de la participation du Conseil et de la Commission, ne sont pas les juridictions les plus adéquates pour traiter les contestations visant les règlements antidumping. Leurs décisions risquent de ne pas présenter le caractère uniforme qui pourrait être obtenu par un arrêt de la Cour, ou d'une juridiction communautaire spécialisée telle que le Tribunal de première instance si la compétence pour ces affaires devait lui être confiée. Même par la voie de l'article 177, l'arrêt de la Cour ne vaut que pour les points spécifiques qui lui ont été déférés. Il est vrai que la Cour a l'avantage, pour trancher de telles affaires, de disposer des avis des institutions communautaires et des États membres s'ils choisissent d'intervenir, mais le règlement du litige incombe toujours en dernier lieu au tribunal national.

72. Les procédures devant les tribunaux nationaux, avec le stade supplémentaire d'un renvoi au titre de l'article 177, sont susceptibles d'accroître considérablement les délais et les coûts. En outre, les tribunaux nationaux ne sont pas compétents pour déclarer invalides les règlements communautaires, puisque, conformément à l'arrêt dans l'affaire 314/85, Foto-Frost (Rec. 1987, p. 4199), seule la Cour a le pouvoir de prendre une décision en ce sens. Le risque de retard inhérent aux procédures engagées devant les tribunaux nationaux, avec l'éventualité d'un appel dans le cadre du système national, peut entraîner la nécessité de mesures provisoires dans les affaires antidumping, alors que les tribunaux nationaux ne paraissent pas constituer la juridiction adéquate pour accorder de telles mesures. Bien que les tribunaux nationaux aient le pouvoir de suspendre une mesure nationale fondée sur un règlement communautaire dans l'attente d'un arrêt de la Cour sur la validité du règlement (voir les affaires jointes C-143/88 et C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Rec. 1991, p. I-415), l'exercice de cette compétence est soumis à un certain nombre de conditions et dépend, dans une certaine mesure, de l'appréciation discrétionnaire des tribunaux nationaux. En tout état de cause, des mesures provisoires accordées par un tribunal national seraient limitées à l'État membre en question. Cela pourrait obliger les importateurs a entamer des procédures dans plusieurs États membres, ce qui compromettrait l'uniformité d'application du droit communautaire.

73. En outre, un renvoi par un tribunal national au sujet de la validité d'un règlement ne fournit pas toujours à la Cour une occasion aussi favorable d'examiner le

problème qu'un recours direct contre l'institution qui l'a adopté. Cet inconvénient est clairement illustré par l'affaire C-323/88, Sermes (Rec. 1990, p. I-3027), dans laquelle la Cour était invitée à statuer à titre préjudiciel sur la validité d'un règlement instituant un droit antidumping définitif sur certains moteurs électriques. Un recours direct par le demandeur au principal avait été précédemment déclaré irrecevable par la Cour (voir l'affaire 276/86, précitée). La question déférée se bornait à demander, en substance, si le règlement attaqué était valide, et le tribunal de renvoi ne donnait aucune précision sur les raisons de ses doutes quant à la validité du règlement.

74. Un renvoi formulé de manière aussi générale compliquerait sérieusement, dans la plupart des cas, la tâche de la Cour car le Conseil, la Commission et les États membres, qui sont autorisés à présenter des observations écrites, n'auraient pas même connaissance des problèmes à traiter. Dans le cas concret de l'affaire Sermes, ce problème était moins grave car la validité du règlement attaqué faisait également l'objet d'une série de recours directs (précités sous le nom d'« affaires des moteurs électriques »). Cependant, dans l'hypothèse normale, et même si les problèmes ont été pleinement identifiés dans l'ordonnance de renvoi, les procédures au titre de l'article 177 peuvent ne pas fournir une voie de recours effective dans les affaires antidumping, du fait de la nature de la procédure. Lorsque des points de droit et de fait complexes sont soulevés, seul un échange complet de mémoires, comme cela a lieu dans un recours direct, se révèle adéquat pour que ces points soient dûment examinés. En outre, seul un recours direct devant la Cour offre à toutes les parties concernées par l'institution du droit visé, y compris l'industrie communautaire, la possibilité de participer à la procédure.

Conclusion

75. Par conséquent, nous estimons que la Cour devrait reconnaître qu'un acte instituant un droit antidumping concerne directement et individuellement toute entreprise en mesure d'établir soit:

a) qu'elle est identifiée, expressément ou implicitement, dans l'acte en question; soit

b) qu'elle a participé aux enquêtes préparatoires d'une façon pouvant être considérée comme ayant influencé leur résultat, au moins lorsque sa position sur le marché est substantiellement affectée par la mesure.

Selon nous, la Cour devrait clarifier sa jurisprudence en reconnaissant expressément qu'un requérant, au moins dans le domaine antidumping, n'est pas tenu, pour établir sa qualité pour agir, d'envisager la question supplémentaire de savoir si l'acte attaqué constitue en réalité un règlement ou une décision.

76. Cette approche est conforme à la finalité de l'article 173, qui a pour objectif de permettre aux personnes de contester des actes ayant une incidence particulière sur elles, tout en limitant le droit d'attaquer les règlements pour éviter que leur annulation ne soit demandée par une catégorie illimitée de requérants. Nous sommes encouragés dans cette voie par le fait que cette approche est conforme à celle proposée par l'avocat général M. Mischo dans l'affaire Nashua, précitée, dans laquelle il a déclaré, au point 33 de ses conclusions, que « ce qui

me semble déterminant, en ce qui concerne la recevabilité en matière antidumping, ce n'est pas tant la qualité de producteur/exportateur ou d'importateur associé d'un requérant, mais la façon dont sa situation concrète a été prise en considération ». Bien que la Cour ait déclaré le recours recevable dans cette affaire, elle pouvait se dispenser de définir le requérant comme un exportateur ou un importateur en raison de son lien particulier avec le fabricant du produit en question (voir également l'affaire Gestetner, précitée). Elle n'a donc pas recherché dans quelle mesure un importateur au sens strict du terme aurait été en droit de contester l'acte attaqué. Or, en l'espèce, cette question ne saurait être évitée.

77. Nous parvenons donc à la conclusion qu'Extramet, qui remplit chacune des deux conditions susmentionnées, a le droit de contester l'acte attaqué au titre de l'article 173, deuxième alinéa.

78. Si la Cour devait décider de s'en tenir à sa jurisprudence existante et déclarer que la demande d'Extramet tendant à l'annulation du règlement attaqué est irrecevable en totalité, le même sort devrait être réservé, selon nous, à sa demande visant l'invalidité du vingt-quatrième considérant. Celui-ci est libellé comme suit:

« Un importateur indépendant a demandé aussi une dérogation exceptionnelle dans l'hypothèse où une décision instituant un droit antidumping définitif serait prise. Le Conseil n'est cependant pas en mesure d'accéder à cette demande émanant d'un importateur indépendant, lorsqu'il est clair qu'il est dans l'intérêt de la Communauté de prendre des mesures pour éliminer les effets préjudiciables des importations chinoises et soviétiques ayant fait l'objet de dumping, et que cet objectif ne serait pas atteint si une telle dérogation devait être accordée. Cette dernière serait, en outre, difficile à justifier sur le plan de l'égalité de traitement devant être assurée entre tous les importateurs. »

79. Il paraît douteux qu'un considérant puisse jamais faire l'objet, à lui seul, d'un recours en annulation, étant donné que les considérants ne produisent aucun effet juridique pour les particuliers, mais se bornent à expliquer le dispositif de l'acte dont ils font partie. Il en résulte que le vingt-quatrième considérant du règlement attaqué n'est pas lui-même susceptible de contrôle au titre de l'article 173. La contestation d'Extramet à l'égard de ce considérant doit donc être considéré comme dirigée contre le règlement attaqué dans la mesure où il a refusé l'exemption demandée. En tant que telle, elle doit selon nous être admise, ou rejetée, avec la demande d'Extramet visant le règlement attaqué dans son entier.

80. En conséquence, nous proposons à la Cour de:

1) déclarer le recours recevable;

2) réserver les dépens.