institutions disposent dans l'analyse de situations économiques complexes, il n'en est pas pour autant soustrait au contrôle juridictionnel de la Cour.

Dans le contexte d'un tel pouvoir d'appréciation, celui-ci porte sur le respect des règles de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus, l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits et enfin l'absence de détournement de pouvoir, ce qui implique, s'agissant du choix du pays de référence, que soit vérifié si les institutions n'ont pas omis de prendre en considération des éléments essentiels en vue d'établir le caractère adéquat du pays retenu et si les éléments du dossier ont été examinés avec toute la diligence requise pour que l'on puisse considérer que la valeur normale a été déterminée d'une manière appropriée et non déraisonnable.

2. On ne saurait conclure que la valeur normale des produits originaires d'un pays n'ayant pas une économie de marché a été déterminée par référence au prix d'un pays tiers à économie de marché « d'une manière appropriée et non déraisonnable » au sens de l'article 2, paragraphe 5, sous a), du règlement antidumping de base n° 2423/88, lorsque, d'une part, divers éléments connus de la Commission et relatifs au volume et aux modes de production, aux conditions d'accès aux matières premières et aux prix pratiqués sur le marché intérieur, étaient de nature à soulever des doutes sur le caractère approprié du pays tiers retenu comme pays de référence et que, d'autre part, les institutions n'ont pas fait un effort sérieux et suffisant pour examiner si le pays tiers proposé par une des parties à la procédure pouvait être considéré comme un pays de référence adéquat. C'est pourquoi il y a lieu de considérer que n'est pas valide le règlement n° 725/89 instituant un droit antidumping définitif sur les brosses et pinceaux à peindre originaires de la République populaire de Chine et portant perception définitive du droit provisoire.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-16/90 *

I — Faits et procédure

1. Les 21 novembre 1988, 8 février 1989 et 14 février 1989, M. Detlef Nölle, agissant sous le nom commercial « Eugen Nölle » (ci-après « Nölle ») a présenté au Hauptzollamt Bremen-Freihafen, en vue de leur mise en libre pratique, trois lots de pinceaux à peindre et à nettoyer originaires de la République populaire de Chine et relevant de la sous-position 9603 4010 de la nomenclature combinée. Le Hauptzollamt a donc exigé, au titre de l'article 1er du règlement (CEE)

* Langue de procédure: l'allemand.

n° 3052/88 de la Commission, du 29 septembre 1988, instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de certaines brosses à peindre, à badigeonner, à vernir ou similaires originaires de la République populaire de Chine (JO L 272, p. 16), le versement d'un droit antidumping provisoire pour lequel Nölle a fourni une garantie au titre de l'article 1er, paragraphe 4, dudit règlement, sous la forme d'un cautionnement bancaire solidaire s'élevant respectivement à 31 000 DM, 17 000 DM et 4 400 DM, soit un total de 52 400 DM pour les trois lots.

Par trois décisions du 14 avril 1989, le Hauptzollamt a invité la partie requérante à verser respectivement, pour les trois importations, 29 937,04 DM, 16 972,57 DM et 4 307,79 DM, soit un total de 51 217,40 DM à titre de droits antidumping. Ces décisions s'appuyaient sur l'article 1er du règlement (CEE) n° 725/89 du Conseil, du 20 mars 1989, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de brosses et de pinceaux à peindre, à badigeonner, à vernir ou similaires originaires de la République populaire de Chine, et portant perception définitive du droit antidumping provisoire institué sur ces importations (JO L 79, p. 24), selon lequel un droit antidumping définitif de 69 % du prix net à la pièce, franco frontière communautaire, non dédouanée, devait être perçu sur les marchandises importées à l'époque par Nölle.

2. Nölle a déposé le 3 mai 1989 une réclamation dans laquelle il faisait valoir que les décisions étaient illégales en tant que le règlement n° 725/89 violerait à plusieurs égards des normes communautaires de rang supérieur.

Le Hauptzollamt a, le 28 juin 1989, rejeté cette réclamation, en faisant valoir qu'il n'était qu'une administration chargée de l'application du règlement n° 725/89 et qu'il n'était donc pas en mesure de contrôler la validité d'un tel règlement.

Nölle a, le 2 août 1989, introduit un recours auprès du Finanzgericht Bremen, dans lequel il réitère sa demande d'annulation des trois décisions portant fixation de droits antidumping définitifs.

3. Estimant que le litige soulevait un problème d'appréciation de la validité de la réglementation communautaire en cause, la deuxième chambre du Finanzgericht Bremen a décidé, par ordonnance du 12 décembre 1989, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de la question préjudicielle suivante:

« Le règlement (CEE) n° 725/89 du Conseil, du 20 mars 1989, est-il invalide? »

4. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour, le 22 janvier 1990.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées:

— le 29 mars 1990 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Eric White, membre du service juridique de la Commission, assisté par M. Reinhard Wagner, magistrat alle-

mand mis à la disposition de la Commission dans le cadre d'un échange avec des fonctionnaires nationaux;

— le 12 avril 1990 par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Erik Stein, conseiller juridique au service juridique du Conseil;

— le 24 avril 1990 par M. Detlef Nölle, agissant sous le nom commercial « Eugen Nölle », partie demanderesse au principal, représentée par Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, avocats à Cologne.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables, et de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

5. *Nölle* fait valoir que le règlement n° 725/89 est invalide, et donc nul, parce qu'il viole des normes communautaires de rang supérieur, à savoir le règlement (CEE) n° 2423/88 du Conseil, du 11 juillet 1988, 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) et l'article 190 du traité CEE. Cette illégalité résulte de quatre motifs différents.

En premier lieu, la partie requérante fait valoir que la valeur normale retenue pour le calcul de la marge de dumping a été incorrectement déterminée, étant donné que le Sri Lanka n'aurait pas dû être retenu comme pays de référence. Aux termes de l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 2423/88, dans le cas d'importations en provenance de pays n'ayant pas une économie de marché, la valeur normale est déterminée d'une « manière appropriée et non déraisonnable » sur la base soit a) des prix de vente internes d'un produit similaire dans un pays tiers à économie de marché, ou b) de la valeur construite du produit similaire dans un pays tiers à économie de marché, ou c) du prix réellement à payer dans la Communauté pour le produit similaire.

Nölle soutient que la Commission a fondé jusqu'à présent sa pratique en matière de choix du pays de référence au sens de l'article 2, paragraphe 5, sous a), sur l'existence dans ce pays d'un produit similaire, d'un volume de production similaire, de prix résultant du jeu des règles de l'économie de marché, de méthodes de production similaires et de conditions d'accès aux matières premières comparables à celles du pays d'exportation concerné [voir règlement (CEE) n° 407/80 du Conseil, du 18 février 1980, portant institution d'un droit antidumping définitif sur un carbonate de sodium déterminé originaire d'Union soviétique (JO L 48, p. 1); décision 80/410/CEE de la Commission, du 10 avril 1980, JO L 97, p. 1; décision 82/398/CEE de la Commission, du 14 juin 1982, JO L 172, p. 47].

Selon la requérante, le Sri Lanka n'aurait pas dû être retenu comme pays de reférence, car il ne remplit aucune de ces conditions.

Ainsi, ce pays ne fabrique pas de produits similaires, car la Chine produit des pinceaux ronds, plats et à radiateur, alors que le Sri Lanka ne fabrique que des pinceaux plats (ainsi que d'autres qui ne sont pas concernés par le droit antidumping imposé). Les volumes de production ne sont pas comparables, car le Sri-Lanka n'a que deux producteurs, dont l'un ne fabrique pratiquement pas les produits en cause, tandis qu'en Chine il y a au moins 150 petites et moyennes entreprises dont le volume de production est au moins 200 fois plus élevé qu'au Sri Lanka. D'un autre côté, l'industrie sri-lankaise est obligée d'importer tant les soies de porc que les bois pour les manches et les viroles, tandis que la Chine dispose de pratiquement 85 % du marché mondial de soie de porc.

Enfin, le prix national ne découle pas des règles d'une économie de marché, étant donné qu'il n'y a pas une concurrence naturelle, car les deux producteurs se partagent environ 90 % du marché intérieur, et le seul fabricant du produit concerné est une filiale d'un fabricant communautaire qui a pris une part déterminante dans la procédure antidumping lancée par les fabricants européens. Aux termes de l'article 4, paragraphe 5, premier tiret, du règlement n° 2423/88, la détermination du préjudice doit être faite sans tenir compte des entreprises ayant des liens particuliers avec des exportateurs ou des importateurs. Cette règle suggère l'idée qu'on ne doit pas non plus retenir des informations en provenance de fabricants d'un pays tiers qui ont des « liens » particuliers avec des plaignants.

La conjonction de ces facteurs se traduit par un niveau de prix très supérieur à ce qui aurait résulté si on avait choisi un autre pays de référence, tel que celui proposé par les importateurs — Taiwan — qui a été refusé par la Commission au motif que les caractéristiques physiques et les coûts de production des produits étaient différents, et que les producteurs de Taiwan approchés ont refusé de collaborer (points 16 et 17 des considérants du règlement n° 725/89).

Ainsi, la fixation de la valeur normale a entraîné une erreur dans le calcul de la marge de dumping. Cette marge qui est de plus de 90 % aurait été bien moins élevée si la Commission avait choisi comme pays de référence un État membre de la Communauté, même si un tel État présente un niveau de coûts de production très supérieur à celui de la Chine.

En second lieu, la requérante soutient qu'on ne peut pas retenir l'existence d'un préjudice pour l'industrie communautaire. Les pinceaux fabriqués dans la Communauté, et plus particulièrement en Allemagne, sont de meilleure qualité que ceux importés de Chine, et, par conséquent, un écart de prix ne pourrait être établi que par rapport aux prix de la qualité la plus basse, lesquels ne peuvent toutefois être considérés comme similaires. Le volume des importations, loin de s'accroître, a au contraire diminué, et la production allemande de pinceaux est en nette progression depuis 1981, sans que les importations de pinceaux chinois aient affecté l'emploi dans cette industrie, dont la diminution des salariés découle des progrès de l'automatisation et de la rationalisation.

De plus, la Commission n'avait pas le droit, aux fins de la fixation du préjudice, de retenir des États membres comme la France,

l'Italie et l'Irlande, étant donné qu'aucune vérification n'y avait été réalisée et que la France et l'Italie n'importent qu'un volume négligeable de pinceaux chinois. D'un autre côté, la Commission n'avait pas le droit d'utiliser les informations recueillies lors de ses enquêtes chez les fabricants allemands. Aux termes de l'article 4, paragraphe 5, premier tiret, du règlement n° 2423/88, la détermination du préjudice doit être faite sans tenir compte des entreprises ayant des liens particuliers avec des exportateurs ou des importateurs. En effet, les quatre entreprises concernées importent elles-mêmes des pinceaux chinois et l'une d'entre elles, l'entreprise Schabert, s'est même lancée dans une association, appuyée par l'entreprise Rothlaender, le plus grand importateur de soies pour pinceaux en Allemagne, en vue de la production de pinceaux en Chine. Force est de constater que les deux tiers des importations de pinceaux chinois sont réalisées par les fabricants allemands, et il apparaît donc difficile de soutenir, comme le fait le Conseil (point 30 des considérants du règlement n° 725/89) qu'ils ont procédé à ces importations en tant que mesure de défense légitime contre une concurrence déloyale et que les pinceaux ont été revendus avec des bénéfices modérés. Si plus de deux tiers des importations ont pu être vendues avec des bénéfices, il faut se demander comment la partie restante a pu entraîner un préjudice aussi important pour les producteurs communautaires.

En troisième lieu, la requérante fait valoir que c'est à tort que la Commission a retenu l'existence d'un intérêt de la Communauté au sens de l'article 12 du règlement n° 2423/88. Selon elle, la procédure a été engagée à l'instigation des industriels européens pour couvrir une entente illicite destinée à écarter les importateurs libres du marché. Elle soutient que les importateurs indépendants ont été informés qu'une entente avait été conclue entre les fabricants allemands et les exportateurs chinois, en vertu de laquelle les importateurs indépendants ne pourraient plus être fournis directement, les livraisons étant réservées aux fabricants communautaires par l'intermédiaire des importateurs de soies, Rothlaender et Berg. Il ne saurait être conforme à l'intérêt communautaire d'aider l'industrie européenne de la pinceauterie à réaliser, grâce à un droit antidumping, un « assainissement du marché » qui serait contraire au droit communautaire de la concurrence.

Enfin, le quatrième grief consiste à dire que le règlement n° 725/89 viole l'obligation de motivation inscrite à l'article 190 du traité CEE. Les considérants du règlement ne répondent pas, ou insuffisamment, aux principales objections déjà invoquées par la partie requérante dans le cadre de la procédure antidumping à l'encontre de l'imposition d'un droit antidumping.

6. La *Commission* relève que les institutions communautaires disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour l'appréciation de situations économiques complexes (arrêt du 7 mai 1987, Nippon Seiko/Conseil, 258/84, Rec. p. 1958), y compris le choix du pays de référence. Ce choix n'a pas été, de l'avis de la Commission, vicié par une erreur d'appréciation. De fait, les pinceaux sri lankais sont des produits similaires, car ils sont essentiellement fabriqués à base de poils d'animaux et ont des manches en bois avec une épaisseur analogue, une virole et une quantité et un poids de poils et de soies analogues ou proches des pinceaux chinois.

A cet égard, il est indifférent, selon elle, qu'on ne fabrique et ne vende que des pinceaux plats. On ne doit pas oublier que 80 % des pinceaux exportés de Chine sont des pinceaux plats et que les pinceaux ronds et à radiateur relèvent de la même sous-position de la nomenclature combinée.

D'autre part, les méthodes de production sont similaires dans les deux pays avec une fabrication artisanale caractérisée par l'importance du facteur travail et des salaires bas. Le fait que le volume de production de la Chine soit plus élevé n'est pas pertinent, le critère déterminant étant constitué par les coûts de production des entreprises individuelles, qui sont toujours des entreprises de petite ou moyenne dimension. En ce qui concerne le prétendu avantage découlant de l'accès aux matières premières, la Commission répond que cet avantage ne peut être quantifié d'une façon satisfaisante dans un pays n'ayant pas une économie de marché et pourrait, en tout cas, être compensé par d'autres avantages concurrentiels existant dans un pays à économie de marché. De plus, pour les produits importés en vue de la fabrication des pinceaux, des ajustements ont, selon elle, été effectués (voir point 20 des considérants du règlement litigieux) et la Commission aurait déduit 25 % du prix déjà ajusté pour tenir compte des différences de qualité.

Enfin, le fait qu'il n'y ait que deux producteurs au Sri Lanka et que l'un d'entre eux soit une filiale d'une entreprise communautaire n'implique pas l'existence d'une entente sur les prix ou qu'il n'y ait pas une concurrence suffisante.

Le choix du Sri Lanka est en outre justifié par le fait que les États-Unis l'aient également retenu pour instituer un droit antidumping de 127,07 % sur les brosses et pinceaux en provenance de Chine.

En ce qui concerne le grief tiré du préjudice, la Commission fait valoir que les institutions de la Communauté disposent d'une marge d'appréciation pour décider si certains producteurs doivent ou pas être exclus de la production concernée (arrêt du 14 mars 1990, Gestetner Holdings/Conseil et Commission, points 43 et 44, 156/87, Rec. p. I-781). Une telle appréciation se reflète, selon elle, dans le point 30 des considérants du règlement contesté. En outre, elle soutient que même si la finition des produits communautaires est meilleure, on ne saurait pas conclure à la non-similitude des produits en question. Au demeurant, la différence de qualité a été prise en compte par l'application d'un facteur de correction de 20 % aux sous-cotations, et, ainsi qu'il ressort du point 23 des considérants du règlement, par le fait que les produits chinois ont été essentiellement comparés aux pinceaux et brosses de qualité basse ou moyenne.

Contrairement à ce qui a été dit par la requérante, la Commission soutient que les importations en provenance de Chine sont passées de 28 140 000 pièces en 1982 à 45 580 000 pièces en 1987 et à 30 538 000 pièces pour le premier semestre de 1988, et qu'il est indifférent à cet égard que les importations aient ou non augmenté en valeur exprimée, par exemple, en dollars. Parallèlement, il y a eu un recul chez les producteurs communautaires qui a entraîné une diminution de la main d'œuvre, laquelle ne s'explique pas par des mesures de rationalisation dans un secteur de fabrication

continuant de requérir un important facteur travail.

La Commission souligne finalement que, pour le calcul de droit destiné à compenser le préjudice, elle ne s'est pas fondée sur la sous-cotation moyenne des prix, mais sur une sous-cotation moyenne plus faible, pour tenir compte des différences de qualité. Selon elle, ce calcul particulièrement favorable aurait pu donner à l'industrie communautaire quelque raison de se plaindre du caractère peu élevé du droit antidumping instauré.

En ce qui concerne le troisième moyen, elle fait valoir que le droit antidumping n'entraîne pas de restrictions de la concurrence dans la Communauté, mais se borne à corriger les avantages concurrentiels déloyaux dont bénéficiaient les importations faisant l'objet du dumping. Elle n'a de plus pas eu connaissance de ce que l'industrie allemande ou européenne des pinceaux aurait réussi à inciter les exportateurs chinois à limiter leurs exportations à destination de la Communauté ou à n'approvisionner que certains acheteurs de la Communauté. Dans le cas d'un droit ad valorem, une entente serait de plus dépourvue de sens.

Finalement, pour ce qui est du quatrième moyen, la Commission est d'avis que le règlement n° 725/89 n'enfreint pas l'obligation de motivation inscrite dans l'article 190 du traité CEE, car selon la jurisprudence constante de la Cour, le raisonnement de l'autorité communautaire doit être suffisamment clair et non équivoque pour permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits, et à la Cour d'exercer son contrôle (arrêt du 7 mai 1987, Toyo/Conseil, 240/84, Rec. p. 1809) et, à cet égard, il suffit d'expliciter les principaux points de droit et de fait servant de support aux actes juridiques et nécessaires pour rendre compréhensible le raisonnement (arrêt du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission, 24/62, Rec. p. 131). En l'espèce, ces exigences ont été amplement satisfaites par le règlement du Conseil, qui développe tous les points soulevés par la partie requérante.

7. Le *Conseil* a fait siennes les observations présentées par la Commission tout en y ajoutant quelques précisions. Ainsi, il fait valoir en premier lieu que, pour chaque cas de dumping, il convient de retenir les critères adaptés à la situation spécifique de la procédure en cause. En déterminant ces critères, le Conseil doit apprécier des situations économiques complexes et, selon la jurisprudence de la Cour, les institutions disposent d'une marge d'appréciation discrétionnaire à cet effet (arrêt du 7 mai 1987, 258/84, précité).

En ce qui concerne l'affirmation de la requérante selon laquelle les institutions n'auraient pas tenu compte de ce que la valeur en DM des importations en Allemagne aurait diminué, le Conseil soutient qu'une augmentation en volume des importations combinée avec une diminution en valeur constitue un préjudice encore plus sérieux à l'industrie, puisque la valeur unitaire des pinceaux a fortement diminué.

Pour ce qui est de l'affirmation de la requérante, développée dans sa requête devant la juridiction nationale, selon laquelle l'imposi-

tion de droits antidumping serait contraire à l'accord de coopération commerciale et économique conclu par la Communauté avec la Chine (JO L 250 du 19 septembre 1985), le Conseil fait valoir que tout en prônant la promotion et l'intensification des échanges commerciaux CEE/Chine, ce même article affirme que cela doit être fait « dans le cadre des lois et réglementations respectives », dont la réglementation antidumping fait sans nul doute partie.

Enfin, en ce qui concerne la motivation, le Conseil fait valoir qu'un règlement comportant 36 paragraphes reprenant l'essentiel de la procédure et les arguments du législateur répond aux critères retenus par la Cour dans une jurisprudence constante, en dernier lieu par l'arrêt du 14 mars 1990, précité (156/87).

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur