CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 22 octobre 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent recours concerne la restitution de droits antidumping à laquelle un importateur établi dans la Communauté peut prétendre. En effet, lorsqu'il peut prouver que

« le droit perçu dépasse la marge de dumping effective ..., compte tenu de l'application de moyennes pondérées, le montant en excédent est remboursé » [1].

C'est la première fois que cette procédure donne lieu à un contentieux devant la Cour.

2. La société en commandite Continentale Produkten Gesellschaft (ci-après « Continentale Produkten »), importateur de fils de coton originaires de Turquie, a dû, à ce titre, acquitter sur la valeur en douane des importations qu'elle avait effectuées entre le 15 avril et le 16 juillet 1982 le droit antidumping au taux de 12 % imposé par le règlement du Conseil n° 789/82, du 2 avril 1982, pour les produits de ce type, mis à la consommation après le 1er janvier 1982.

Conformément aux dispositions de l'article 15 du règlement n° 3017/79 du Conseil (ci-après « le règlement de 1979 »), la requérante s'est adressée le 26 juillet 1982 aux autorités allemandes afin d'obtenir le remboursement des droits acquittés. A cet effet, elle a produit des déclarations de ses fournisseurs, selon lesquelles les prix à l'exportation, tels que fixés par les contrats conclus en 1981, ne feraient l'objet d'aucun dumping.

La Commission, à qui cette demande a été transmise, a, par décision du 29 octobre 1984 prise sur le fondement de l'article 16 du règlement n° 2176/84 du Conseil (ci-après « le règlement de 1984 »), rejeté pour l'essentiel la prétention de Continentale Produkten.

Elle s'est, à cet égard, fondée à la fois sur les conditions dans lesquelles la procédure antidumping s'était déroulée, sur les raisons pour lesquelles elle avait opté pour une valeur normale construite et, par là même, sur les problèmes posés par son individualisation dans le cadre de la procédure en remboursement de l'article 16, ajoutant qu'en toute hypothèse la requérante n'aurait pas fourni de preuves suffisantes à l'appui de ses prétentions.

Continentale Produkten a présenté quatre chefs de demandes, rappelés au rapport d'audience. A titre principal, le recours tend à l'annulation de la décision de la Commission. La requérante soutient, en premier lieu, que la Commission était incompétente pour prendre la décision attaquée, en second lieu, que celle-ci est entachée d'illégalité.

Sur la compétence de la Commission

3. Selon l'article 15 du règlement de 1979, l'État membre sur le territoire duquel la mise à la consommation a eu lieu

1 — Articles 15 du règlement n° 3017/79 du Conseil, du 20 décembre 1979, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de « dumping » ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne, et 16 du règlement n° 2176/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, régissant la matière depuis le 1er août 1984.

« transmet à la Commission, dans les meilleurs délais, la demande (en restitution) accompagnée ou non d'un avis sur son bien-fondé. La Commission informe immédiatement les autres États membres et donne son avis sur la question. Au cas où les États membres approuvent l'avis exprimé par la Commission ou ne formulent pas d'objections à cet égard dans un délai d'un mois, l'*État membre* en question peut prendre une décision conforme à l'avis susmentionné. Dans tous les autres cas, la Commission décide, après consultation, si et dans quelle mesure l'État membre doit donner suite à la demande » (souligné par nous).

L'article 16 du règlement de 1984 modifie notamment ces dispositions en précisant que:

« Si les États membres approuvent l'avis exprimé par la Commission ou ne formulent pas d'objections à cet égard dans un délai d'un mois, la *Commission* peut prendre une décision conforme à l'avis susmentionné. Dans tous les autres cas, la *Commission* décide, après consultation, si et dans quelle mesure une suite doit être donnée à la demande » (souligné par nous).

4. La première question qui se pose, dès lors, est celle de savoir si la Commission était compétente, sur le fondement de l'article 16 du règlement de 1984, pour statuer sur une demande en restitution introduite en vertu des dispositions de l'article 15 du règlement antérieur. Contrairement à la requérante, nous pensons qu'il doit y être répondu par l'affirmative.

S'agissant d'une procédure en cours lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la compétence de la Commission résulte de l'articulation des dispositions permanentes de l'article 16 et transitoires de l'article 19, selon lequel le règlement de 1984 « s'applique aux procédures déjà ouvertes ».

Pour contester l'application de cette disposition, Continentale Produkten se prévaut d'un droit acquis au maintien de la procédure instituée par l'ancien article 15.

A cet égard, il suffit de relever, d'une part, que les conditions matérielles d'octroi du droit à restitution sont restées inchangées dans les deux articles successifs, d'autre part, que la modification des modalités procédurales de la décision sur la demande ne revêt qu'un caractère formel.

En effet, l'article 15 imposait déjà à l'État saisi, lorsqu'il statuait sur la demande en remboursement, de *se conformer* à l'avis exprimé par la Commission et approuvé par les États membres. Sa compétence était donc, dans cette hypothèse, totalement liée à l'avis de la Commission. En conséquence, l'article 16 s'est borné à transférer formellement à la Commission un pouvoir de décision qu'elle détenait déjà en fait. En cas d'opposition manifestée par un État membre, y compris celui à qui la demande avait été adressée, la procédure a subi une modification formelle du même ordre, la Commission ayant désormais un pouvoir direct de décision.

Ainsi, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres arguments présentés de ce chef, tirés du prétendu désaccord de la République fédérale d'Allemagne et de la durée de la procédure, il suffit de constater que l'application de l'article 16 à une procédure en restitution entamée sous l'empire de l'article 15 du règlement de 1979 n'a emporté aucune répercussion sur les droits tant matériels que processuels de la requérante. Ce moyen ne saurait donc être accueilli.

Sur la légalité de la décision attaquée

5. Selon la *requérante,* la décision attaquée serait illégale en raison, en premier lieu, de l'illégalité même du règlement n° 789/82 du Conseil et, en second lieu, du refus par la Commission de prendre en considération les valeurs normales individuelles de ses fournisseurs.

Pour apprécier la première branche de ce moyen, il convient de dégager le sens et la portée de l'article 16 en le replaçant dans le cadre du dispositif établi par le règlement de 1984.

Ce dernier vise à défendre la production communautaire « contre les importations qui font l'objet d'un dumping ». Comme le précise son article 2, paragraphe 2:

« Un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers la Communauté est inférieur à la valeur normale d'un produit similaire »,

c'est-à-dire à son prix de marché. On peut ainsi dégager la « marge de dumping » qui est, d'après l'article 2, paragraphe 13, sous a), le « montant par lequel la valeur normale dépasse le prix à l'exportation ».

Ce calcul peut être fondé sur des données réelles, à défaut construites, et généralement moyennes. En effet, si la valeur normale et le prix à l'exportation sont en principe déterminés en fonction du prix « réellement payé ou à payer » [article 2, paragraphe 3, sous a), et paragraphe 8, sous a)], ils peuvent être reconstitués à partir de certains paramètres limitativement énumérés [article 2, paragraphe 3, sous b), ii), et paragraphe 8, sous b)]. De plus, les variations de prix peuvent conduire la Commission à se référer aux « prix, représentatifs ou moyens pondérés, les plus fréquemment constatés » [article 2, paragraphe 13, sous b)]. Enfin, l'article 2, paragraphe 13, sous c), précise que, « lorsque les marges de dumping varient, des moyennes pondérées peuvent être établies ». Ces calculs *forfaitaires,* auxquels les circonstances peuvent conduire la Commission au cours de l'enquête ouverte à cet effet, sont, dans certains cas, la seule garantie efficace de défense à l'égard de la pratique de dumping.

Enfin, la détermination du droit antidumping est fonction, d'une part, de la marge de dumping, d'autre part, du préjudice causé à la Communauté. C'est pourquoi, l'article 13, paragraphe 3, pose le principe selon lequel

« le montant de ces droits ne peut dépasser la marge de dumping ou le montant de la subvention provisoirement estimés ou définitivement établis; il devrait être moindre si ce droit moindre suffisait à faire disparaître le préjudice ».

Il y a donc double « plafonnement ». Celui des droits au niveau de la marge constatée exige que cette dernière soit, même si elle est fondée sur des données forfaitaires, aussi proche que possible de la réalité.

En premier lieu, cela suppose, en amont, que les intéressés, notamment les importateurs communautaires et les exportateurs concernés du pays tiers, aient été en mesure de présenter toutes les observations relatives à leur situation propre. Tel est précisément l'objet des règles relatives à l'ouverture et au déroulement de l'enquête menée par la Commission, telles qu'elles ressortent de l'article 7 du règlement de 1984. La Commission doit, en effet, publier, au *Journal officiel des Communautés euro-*

péennes, un avis d'ouverture d'enquête antidumping et « en aviser officiellement les exportateurs et importateurs connus par la Commission comme étant concernés... » [article 7, paragraphe 1, sous a) et b)].

Elle doit également mettre à la disposition des « importateurs et exportateurs notoirement concernés ... tous les renseignements fournis à la Commission par toute partie concernée par l'enquête ». Ceux-ci « peuvent demander à être informés des principaux faits et considérations sur la base desquels il est envisagé de recommander l'imposition de droits définitifs ou la perception définitive des montants garantis par un droit provisoire » [article 7, paragraphe 4, sous a) et b)]. La Commission doit, lorsqu'elles l'ont demandé, entendre les parties intéressées dans le délai fixé par l'avis d'ouverture d'enquête (article 7, paragraphe 5) et leur donner l'occasion de se rencontrer (article 7, paragraphe 6). Enfin, si la confidentialité de certains renseignements est organisée par les dispositions de l'article 8, elle doit être conciliée avec les droits de la défense (264/82, Timex, arrêt du 20 mars 1985, Rec. p. 849, 861, points 24 et 30).

Le caractère contradictoire de la procédure d'enquête antidumping donne ainsi aux importateurs communautaires et aux exportateurs des pays tiers concernés la possibilité de faire connaître leur point de vue préalablement à la fixation éventuelle de droits.

En second lieu, les intéressés peuvent, en aval, une fois le droit antidumping fixé et appliqué, faire valoir que la marge de dumping ne correspond pas à la réalité.

Par des voies d'action contentieuse d'abord. Les *exportateurs* peuvent introduire un recours en annulation du règlement établissant les droits antidumping, sur le fondement de l'article 173, alinéa 2, dans les conditions fixées par votre jurisprudence (239 et 275/82, Allied Corporation, Rec. 1984, p. 1005). Quant aux *importateurs* communautaires, ils peuvent, comme la requérante n'a pas manqué de le faire, agir contre les ordres de perception, en saisissant les juridictions nationales, devant lesquelles ils peuvent exciper de l'illégalité du règlement lui-même et demander au juge saisi de recourir à la procédure du renvoi préjudiciel en appréciation de validité (239 et 275/82, précité, point 15).

Par deux procédures administratives de réajustement ensuite. D'une part, toute partie intéressée a la faculté, après une année d'application, de demander le « réexamen, intégral ou partiel, si nécessaire » du règlement fixant les droits antidumping, dès lors qu'elle « présente des éléments de preuve d'un changement de circonstances suffisants pour justifier la nécessité de ce réexamen » (article 14 du règlement de 1984). Si cette mesure s'impose, l'enquête peut être ouverte à nouveau pour aboutir soit à la modification, soit à la suppression du règlement initial. D'autre part, tout importateur communautaire peut, comme en l'espèce, déclencher la procédure en restitution de l'article 16.

Ainsi replacée dans le dispositif d'ensemble du règlement n° 2176/84, il apparaît clairement que la procédure de l'article 16 ne saurait s'analyser comme permettant la

remise en cause du règlement fixant les droits antidumping.

En effet, reconnaître la faculté au demandeur en restitution de contester, à l'occasion de *cette* procédure, la *légalité* de la méthode suivie par la Commission en vue d'établir l'existence d'une pratique de dumping reviendrait à compromettre la cohérence du système mis en place par le règlement lui-même: les importateurs ont eu tout loisir, au cours de la procédure d'enquête, de faire valoir leur point de vue et, une fois pris le règlement fixant les droits, d'en contester la validité. Au surplus, il ressort clairement de l'article 16 que le remboursement prévu est celui d'un droit perçu en exécution d'un règlement dûment applicable. La restitution n'est qu'un *correctif* destiné à adapter le taux réglementaire à une situation d'espèce. Elle postule la régularité du droit perçu.

Parce que la décision dont la requérante demande l'annulation est celle par laquelle la Commission lui a refusé le bénéfice de l'article 16 du règlement, le recours dont vous êtes saisis ne saurait se fonder sur l'illégalité alléguée du règlement n° 789/82.

6. Il reste, dès lors, à examiner la seconde branche du même moyen par laquelle la requérante fait grief à la Commission d'avoir refusé, pour statuer sur sa demande en remboursement, de prendre en compte les valeurs normales individuelles.

L'économie du système établi par le règlement de 1984, telle que nous l'avons rappelée, conduit à voir dans l'article 16 un correctif qui, sans remettre en cause le dispositif général de protection communautaire, permet d'en moduler l'effet en fonction d'une situation individuelle. Cette conception paraît, au demeurant, résulter, aux États-Unis, de l'application du « Tariff Act 1930 » tel que modifié par le « Trade Agreements Act 1979 » [19 USC § 1671-1677 g (1982)]. Elle s'inscrit, plus généralement, dans le cadre des dispositions de l'article 8, paragraphe 3, de l'« accord général sur les tarifs douaniers et le commerce » (GATT) selon lequel:

« Le montant du droit antidumping ne doit pas dépasser la marge de dumping ... En conséquence, s'il est constaté, après application du droit, que le droit ainsi perçu dépasse la marge réelle de dumping, la partie du droit qui dépasse la marge sera restituée aussi rapidement que possible » [2].

Il convient, à cet égard, de rappeler que, comme l'indique le troisième considérant du règlement de 1984,

« dans l'application de ces règles, il est essentiel, en vue de maintenir l'équilibre des droits et des obligations que ces accords visaient à établir, que la Communauté tienne compte de leur interprétation par ses principaux partenaires commerciaux telle qu'elle est traduite dans la législation ou dans la pratique établie ».

La restitution permet précisément l'individualisation des valeurs forfaitaires retenues par la Commission. Toutefois, ce correctif doit s'inscrire dans le cadre de la méthode de calcul qui a été adoptée par la Commission pour établir la marge de dumping et dont, nous l'avons démontré, la légalité ne peut pas, à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 16, être contestée. En d'autres termes, s'agissant de la valeur normale, l'article 16 ne saurait permettre, pour un cas

2 — Cité dans la décision du Conseil du 10 décembre 1979 concernant la conclusion des accords multilatéraux résultant des négociations commerciales de 1973-1979 (JO L 71 du 17.3.1980, p. 95).

individuel, de changer de méthode par substitution de prix réels à une valeur construite. Mais il permet de recalculer cette dernière en prenant en compte des données propres à une situation d'espèce. Il en serait de même du second paramètre, le prix à l'exportation, selon que la Commission aura choisi de prendre en compte un prix réel ou construit.

En l'occurrence, la marge de dumping a été fixée à partir d'une valeur normale *construite* et d'un prix à l'exportation *réel* (douzième considérant du règlement n° 789/82). Dans cette perspective, l'article 16 permettait à Continentale Produkten, si tel avait été le cas, de faire valoir:

— s'agissant de la valeur construite, les particularités de production de ses fournisseurs (cas des entreprises familiales par exemple),

— pour les prix à l'exportation, la décision qui aurait pu être prise par ses fournisseurs, anticipant sur l'arrangement à intervenir, de les relever jusqu'au niveau de la valeur construite.

7. En l'occurrence, la contestation de Continentale Produkten est relative à l'individualisation de la valeur normale construite.

Si, pour rejeter sa demande en restitution, la Commission avait, *par principe,* refusé de prendre en considération des données propres à ses fournisseurs, elle l'aurait privée du bénéfice d'une voie de droit ouverte à tout importateur.

Tel n'a pas été le cas. En effet, les éléments fournis par la requérante à l'appui de sa demande ont été examinés par la Commission. Celle-ci ne les a pas considérés comme probants (points 15 et 16 de sa décision).

Or, en pareille matière, en plus du respect des garanties procédurales qui ne sont point ici en cause, le contrôle de la Cour est limité à l'erreur manifeste d'appréciation et au détournement de pouvoir (191/82, FEDIOL, Rec. 1983, p. 2913, point 30). Ce dernier n'est pas invoqué. Quant à l'erreur manifeste dont la preuve appartient à la requérante, elle n'est pas établie. Elle ne peut, en effet, s'apprécier que par référence aux éléments fournis à la Commission à l'appui de la demande en restitution. Or, Continentale Produkten n'a pu rapporter la preuve que la Commission avait omis de prendre en compte un ou plusieurs de ces éléments dont le caractère déterminant aurait justifié l'existence de son droit à remboursement. Un tel caractère ne peut être, au demeurant, conféré à des déclarations de fournisseurs se bornant à attester que les prix pratiqués n'ont pas fait l'objet d'un dumping. Pour ce qui est des données postérieures, elles ne sauraient, à les supposer pertinentes, affecter la légalité de la décision attaquée. On ne peut, en effet, ouvrir à nouveau devant la Cour de justice l'instruction d'une demande devant aboutir à une décision administrative.

La raison d'être — économique et juridique — du dispositif le commande. Une décision générale de protection communautaire, prise avec les garanties et sous réserve des voies de recours ci-dessus décrites, a fixé un droit antidumping applicable à toutes les importations d'un type de produit. Une disposition jouant « ex post » introduit,

par souci d'équité, un correctif individuel applicable à une situation d'espèce. L'importateur qui entend en bénéficier et à qui incombe la charge de la preuve doit donc fournir à l'autorité administrative compétente — ici la Commission — *en temps utile et en totalité* les données pertinentes à l'appui de sa demande. C'est dans ces conditions et dans les limites précitées que le contrôle de la Cour aura à s'exercer.

Nous concluons donc au rejet de la présente requête, les dépens devant être mis à la charge de la demanderesse en annulation.