ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

27 janvier 2000 *

Dans l'affaire T-256/97,

Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), ayant son siège à Bruxelles (Belgique), représenté par Me B. O'Connor, solicitor, assisté de Me B. García Porras, avocat au barreau de Salamanque, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me A. Kronshagen, 22, rue Marie-Adélaïde,

partie requérante,

soutenu par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par Mme M. Ewing, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. D. Anderson, barrister, du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'anglais.

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. V. Kreuschitz, conseiller juridique, et N. Khan, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision du 18 juillet 1997 par laquelle la Commission, dans le cadre de la procédure l'ayant conduite à l'adoption de son règlement (CE) n° 773/98, du 7 avril 1998, instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de tissus de coton écrus originaires de la République populaire de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan et de Turquie (JO L 111, p. 19), a refusé de considérer le requérant comme une partie intéressée au sens du règlement (CE) n° 384/96 du Conseil, du 22 décembre 1995, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO 1996, L 56, p. 1),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre élargie),

composé de MM. J. D. Cooke, président, R. García-Valdecasas, Mme P. Lindh, MM. J. Pirrung et M. Vilaras, juges,

greffier: M. A. Mair,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 23 mars 1999,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 L'article 5, paragraphe 10, du règlement (CE) n° 384/96 du Conseil, du 22 décembre 1995, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO 1996, L 56, p. 1, ci-après le «règlement de base») prévoit:

«L'avis d'ouverture de la procédure annonce l'ouverture d'une enquête, indique le produit et les pays concernés, fournit un résumé des informations reçues et prévoit que toute information utile doit être communiquée à la Commission; il fixe le délai dans lequel les parties intéressées peuvent se faire connaître, présenter leur point de vue par écrit et communiquer des informations si ces points de vue et ces informations doivent être pris en compte au cours de l'enquête; il précise également le délai dans lequel les parties intéressées peuvent demander à être entendues par la Commission conformément à l'article 6, paragraphe 5.»

2 L'article 6, paragraphe 6, du règlement de base dispose:

«À leur demande, des possibilités sont ménagées aux importateurs, aux exportateurs, aux représentants du gouvernement du pays exportateur et aux plaignants, qui se sont fait connaître conformément à l'article 5, paragraphe 10, de rencontrer les parties ayant des intérêts contraires pour permettre la confrontation des thèses opposées et d'éventuelles réfutations. Lorsque ces possibilités sont ménagées, il doit être tenu compte de la nécessité de sauvegarder le caractère confidentiel des renseignements ainsi que de la convenance des parties. Aucune partie n'est tenue d'assister à une rencontre et l'absence d'une partie n'est pas préjudiciable à sa cause. Les renseignements fournis oralement en vertu du présent paragraphe sont pris en compte dans la mesure où ils sont confirmés ultérieurement par écrit.»

3 L'article 6, paragraphe 7, prévoit:

«Les plaignants, les importateurs et les exportateurs ainsi que leurs associations représentatives, les utilisateurs et les associations de consommateurs qui se sont fait connaître conformément à l'article 5, paragraphe 10, ainsi que les représentants du pays exportateur, peuvent, sur demande écrite, prendre connaissance de tous les renseignements fournis par toute partie concernée par l'enquête, mis à part les documents internes établis par les autorités de la Communauté ou de ses États membres, pour autant que ces renseignements soient pertinents pour la défense de leurs intérêts, qu'ils ne soient pas confidentiels au sens de l'article 19 et qu'ils soient utilisés dans l'enquête. Ces parties peuvent répondre à ces renseignements et leurs commentaires doivent être pris en considération dans la mesure où ils sont suffisamment étayés dans la réponse.»

4 L'article 21, paragraphes 1 et 2, dispose:

« 1. Il convient, afin de déterminer s'il est de l'intérêt de la Communauté que des mesures soient prises, d'apprécier tous les intérêts en jeu pris dans leur ensemble, y compris ceux de l'industrie communautaire et des utilisateurs et consommateurs, et une telle détermination ne peut intervenir que si toutes les parties ont eu la possibilité de faire connaître leur point de vue conformément au paragraphe 2. Dans le cadre de cet examen, une attention particulière est accordée à la nécessité d'éliminer les effets de distorsion des échanges d'un dumping préjudiciable et de restaurer une concurrence effective. Des mesures déterminées sur la base du dumping et du préjudice établis peuvent ne pas être appliquées, lorsque les autorités, compte tenu de toutes les informations fournies, peuvent clairement conclure qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Communauté d'appliquer de telles mesures.

2. Afin que les autorités disposent d'une base fiable leur permettant de prendre en compte tous les points de vue et tous les renseignements lorsqu'elles statuent sur la question de savoir si l'institution de mesures est dans l'intérêt de la Communauté, les plaignants, les importateurs et leur association représentative et les organisations représentatives des utilisateurs et des consommateurs peuvent, dans les délais fixés dans l'avis d'ouverture de l'enquête antidumping, se faire connaître et fournir des informations à la Commission. Ces informations ou des synthèses appropriées de ces dernières sont communiquées aux autres parties désignées dans le présent article, lesquelles sont habilitées à y répondre. »

5 L'accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (JO L 336, p. 103, ci-après le «code antidumping»), figurant en annexe 1A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), successeur du GATT (JO L 336, p. 3, ci-après l'«accord OMC»), approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté

européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1), prévoit, en son article 6, paragraphes 11 et 12:

«6.11 Aux fins du présent accord, les 'parties intéressées' seront:

i) un exportateur ou producteur étranger ou l'importateur d'un produit faisant l'objet d'une enquête ou un groupement professionnel commercial ou industriel dont la majorité des membres produisent, exportent ou importent ce produit;

ii) le gouvernement du membre exportateur, et

iii) un producteur du produit similaire dans le membre importateur ou un groupement professionnel commercial ou industriel dont la majorité des membres produisent le produit similaire sur le territoire du membre importateur.

Cette liste n'empêchera pas les membres de permettre aux parties nationales ou étrangères autres que celles qui sont mentionnées ci-dessus d'être considérées comme des parties intéressées.

6.12 Les autorités ménageront aux utilisateurs industriels du produit faisant l'objet de l'enquête, et aux organisations de consommateurs représentatives dans les cas où le produit est vendu couramment au stade du détail, la possibilité de fournir des renseignements qui ont un rapport avec l'enquête en ce qui concerne le dumping, le dommage et le lien de causalité.»

Faits à l'origine du litige

6 Le Bureau européen des unions de consommateurs (ci-après «BEUC») est une association internationale de droit belge qui représente devant les instances communautaires les associations nationales de consommateurs établies dans les États membres et dans d'autres pays européens.

7 Le 11 juillet 1997, la Commission a publié l'avis d'ouverture d'une procédure antidumping (n° 97/C 210/09) concernant les importations de tissus de coton écrus originaires de la République populaire de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan et de Turquie (JO C 210, p. 12, ci-après l'«avis d'ouverture»), à la suite d'une plainte déposée, le 26 mai 1997, en application de l'article 5 du règlement de base par le Comité des industries du coton et des fibres connexes de l'Union européenne (Eurocoton).

8 Conformément à l'article 5, paragraphe 10, du règlement de base, l'avis d'ouverture fixait un délai dans lequel les parties intéressées pouvaient se faire connaître, présenter leur point de vue par écrit et communiquer des informations afin d'être prises en compte au cours de l'enquête. Il précisait également le délai dans lequel les parties intéressées pouvaient demander à être entendues par la Commission conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement de base.

9 Par lettre adressée à la Commission le 15 juillet 1997, le BEUC a demandé à être reconnu en tant que partie intéressée et à être autorisé à prendre connaissance de la plainte ainsi que des renseignements fournis par toute autre partie concernée par l'enquête, pour autant que ces derniers ne soient pas confidentiels au sens des articles 6, paragraphe 7, et 19 du règlement de base.

10 Par lettre du 18 juillet 1997 de la direction E «défense antidumping: aspects du préjudice et de l'intérêt communautaire (politique, enquêtes et mesures); autres instruments de la politique économique extérieure et questions générales» de la

direction générale Relations extérieures: politique commerciale, relations avec l'Amérique du Nord, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (DG I) (ci-après la «décision contestée»), la Commission a répondu dans ces termes:

«Conformément à la position générale de la Commission, bien connue par le BEUC, je souhaiterais [...] souligner que les tissus de coton écrus ne peuvent pas être considérés comme des produits qui sont couramment vendus au stade du détail, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de produits pour lesquels le BEUC pourrait être considéré comme une partie intéressée au sens des articles 5, paragraphe 10, 6, paragraphe 7, et 21 du règlement [...] n° 384/96 [...]

Je tiens donc à vous informer que nous ne sommes pas en mesure de satisfaire votre demande visant à la transmission de la plainte et à l'accès aux dossiers non confidentiels.»

11 Par la mention de sa «position générale [...] bien connue par le BEUC», la Commission se réfère à un échange de correspondance antérieur et notamment à une décision contenue dans une lettre du 3 février 1997 qui faisait l'objet d'un recours en annulation introduit par le requérant (voir l'ordonnance du Tribunal du 4 mai 1998, BEUC/Commission, T-84/97, Rec. p. II-795, points 53 à 55).

12 Par cette lettre se rapportant à une procédure antidumping ouverte le 21 février 1996, la Commission avait refusé de reconnaître au BEUC la qualité de partie intéressée et de lui permettre de prendre connaissance des documents non confidentiels, et ce pour deux raisons. Selon la Commission:

i) le BEUC ne pouvait pas être considéré comme une partie intéressée sur la base de l'accord antidumping du GATT. En particulier, la Commission a souligné que, à l'article 6, paragraphe 12, de l'accord antidumping du GATT,

« il est clairement indiqué que les organisations de consommateurs représentatives ont la possibilité de fournir des renseignements qui ont un rapport avec le dumping, le dommage et le lien de causalité, dans les cas où le produit est vendu couramment au stade du détail. Ce n'est pas le cas dans la présente procédure, parce que les tissus de coton écrus ne sont pas vendus couramment au stade du détail », et

ii) le BEUC ne pouvait être considéré comme une partie intéressée sur la base du règlement n° 384/96. En particulier, la Commission a déclaré: « En outre, vous indiquez que la législation communautaire permet aux organisations de consommateurs représentatives de participer à la procédure antidumping de la manière décrite à l'article 21, paragraphe 2, du règlement [...] n° 384/96 [...] Cependant, en l'espèce, le produit similaire est un produit intermédiaire semi-fini qui n'est pas couramment vendu au stade du détail et les consommateurs ne sont donc pas les utilisateurs de ce produit. »

13 Le 7 avril 1998, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 773/98 instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de tissus de coton écrus originaires de la République populaire de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan et de Turquie (JO L 111, p. 19, ci-après le « règlement provisoire »).

14 Conformément à son article 4, le règlement provisoire est entré en vigueur le 10 avril 1998 et devait le demeurer pendant une période de six mois à compter de cette date. Le Conseil n'ayant pas adopté de règlement imposant un droit antidumping définitif dans le délai de quinze mois à compter de l'ouverture de la procédure, prévu à l'article 6, paragraphe 9, du règlement de base, le règlement provisoire est devenu caduc le 10 octobre 1998.

Procédure et conclusions des parties

15 Par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 19 septembre 1997, le requérant a introduit le présent recours.

16 Par ordonnance du président de la quatrième chambre élargie du Tribunal du 25 mai 1998, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été admis à intervenir au soutien des conclusions du requérant.

17 Par acte séparé, enregistré au greffe du Tribunal le 4 novembre 1998, la Commission a demandé au Tribunal, au titre de l'article 114 de son règlement de procédure, de déclarer qu'il n'y avait plus lieu de statuer dans la présente affaire.

18 La partie requérante a présenté ses observations sur cette demande le 20 novembre 1998. Par lettre du 19 novembre 1998, le Royaume-Uni a renoncé à déposer des observations sur cette demande.

19 Par ordonnance du 1er février 1999, BEUC/Commission (T-256/97, Rec. p. II-169), le Tribunal (cinquième chambre élargie) a rejeté cette demande, d'une part, et réservé les dépens, d'autre part.

20 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instructions préalables.

21 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience publique qui s'est déroulée le 23 mars 1999.

22 Le BEUC conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours recevable;

— annuler la décision contestée, en ce qu'elle refuse de le considérer comme une partie intéressée;

— annuler la décision contestée, en ce qu'elle refuse également de lui permettre, ainsi qu'aux autres organisations de consommateurs, de prendre connaissance des renseignements non confidentiels fournis dans le cadre de procédures antidumping ayant trait à des produits qui ne sont pas couramment vendus au stade du commerce de détail;

— ordonner toute autre mesure qu'il estimera nécessaire;

— condamner la Commission aux dépens de la procédure.

23 Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise au Tribunal annuler la décision contestée.

24 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter comme étant irrecevable la demande d'annulation de la décision contestée, en ce qu'elle refuse au requérant et aux autres organisations de consommateurs l'accès aux informations non confidentielles mises à disposition dans des procédures antidumping concernant des produits qui ne sont pas communément vendus au stade du commerce de détail;

— rejeter le recours comme étant non fondé pour le surplus;

— condamner le requérant aux dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

25 La Commission fait valoir que la demande du BEUC tendant à l'annulation de la décision contestée, en ce qu'elle lui refuse, ainsi qu'aux autres organisations de consommateurs, l'accès aux informations non confidentielles mises à disposition dans des procédures antidumping concernant des produits qui ne sont pas communément vendus au stade du commerce de détail est irrecevable. Elle fait valoir que le Tribunal a, au titre de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), un pouvoir de contrôle de la légalité des actes des institutions, et qu'il ne saurait apprécier la légalité de situations dont l'avènement

n'est qu'hypothétique. Il découlerait également des règles du locus standi des personnes physiques et morales que le requérant n'est pas recevable à introduire une telle demande au nom de tiers.

26 Le BEUC fait valoir que la décision contestée soulève la question de savoir si les organisations de consommateurs peuvent, d'une manière générale, être considérées comme des parties intéressées. La décision contestée affecterait directement tant ses intérêts que ceux des autres organisations de consommateurs, non seulement dans le cadre de la procédure antidumping litigieuse, mais également dans le cadre de toute procédure concernant des produits qui ne sont pas vendus couramment au stade du commerce de détail qui pourrait être engagée à l'avenir. Il aurait un intérêt particulier à la protection de ces droits en sa qualité de représentant des principales associations de consommateurs dans tous les États membres. Il ne demanderait pas réparation au nom d'autres personnes, mais attirerait l'attention du Tribunal sur une situation qui pourrait se concrétiser à l'avenir et être évitée si la décision attaquée était annulée dans la mesure demandée.

Appréciation du Tribunal

27 Par son chef de conclusions principal (voir ci-dessus point 22, deuxième tiret), le requérant conclut à l'annulation de la décision contestée en ce qu'elle refuse de le considérer comme une partie intéressée au sens de l'article 5, paragraphe 10, du règlement de base.

28 L'objet de son second chef de conclusions en annulation (voir ci-dessus point 22, troisième tiret) est double.

29 En premier lieu, le requérant entend obtenir du Tribunal l'annulation de la même décision en ce qu'elle refuse de permettre au requérant, lui-même, de prendre connaissance des renseignements non confidentiels fournis dans le cadre de procédures antidumping ayant trait à des produits qui ne sont pas couramment vendus au stade du commerce de détail.

30 En second lieu, par le biais d'une interprétation plus large de la décision contestée, il entend également obtenir du Tribunal une décision d'une portée plus étendue, visant à imposer à la Commission de changer, à l'avenir, sa politique en la matière, de sorte que toute association de consommateurs pourrait avoir accès aux documents non confidentiels disponibles dans toute procédure antidumping concernant des produits non couramment vendus au stade du commerce de détail.

31 Ce second chef de conclusions en annulation doit être rejeté comme irrecevable.

32 Dans la mesure où il concerne le prétendu refus de permettre au requérant, lui-même, de prendre connaissance des renseignements non confidentiels, ce chef de conclusions n'ajoute rien au chef de conclusions principal. En effet, le droit d'accès aux renseignements non confidentiels au titre de l'article 6, paragraphe 7, du règlement de base est lié à la qualité de partie intéressée qui s'est fait connaître conformément à l'article 5, paragraphe 10, du même règlement.

33 S'agissant du second aspect de l'objet de ce chef de conclusions, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que la recevabilité d'une demande en annulation doit être appréciée au regard de l'intérêt à agir du requérant au moment du dépôt de la requête. Cet intérêt ne saurait être évalué en fonction d'un événement futur et hypothétique (arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Cityflyer Express/Commission, T-16/96, Rec. p. II-757, point 30). Par ailleurs, la recevabilité d'une demande en annulation introduite par une personne physique ou morale est subordonnée à la condition que celle-ci justifie d'un intérêt personnel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué (voir ordonnance du Tribunal

du 29 avril 1999, Unione provinciale degli agricoltori di Firenze e.a./Commission, T-78/98, Rec. p. II-1377, point 30).

34 Or, d'une part, dans la mesure où ce second aspect de l'objet de ce chef de conclusions vise à obtenir du Tribunal qu'il se prononce sur les droits d'autres associations de consommateurs que le BEUC, il concerne l'intérêt de parties tierces non identifiées, et non l'intérêt personnel à agir du requérant. D'autre part, dans la mesure où il vise à obtenir du Tribunal qu'il se prononce sur des droits en rapport avec des procédures antidumping non encore ouvertes, il se fonde sur des éléments futurs et hypothétiques.

35 En outre, ce second aspect de l'objet de ce chef de conclusions est, en tout état de cause, superflu. En effet, il est de jurisprudence constante qu'il incombe à l'institution concernée de prendre, en vertu de l'article 176 du traité CE (devenu article 233 CE), toutes les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation (arrêts du Tribunal du 7 juillet 1994, Dunlop Slazenger/Commission, T-43/92, Rec. p. II-441, point 18, et du 18 septembre 1995, Ladbroke Racing/Commission, T-548/93, Rec. p. II-2565, point 54).

36 Il résulte des observations qui précèdent que le second chef de conclusions en annulation doit être rejeté comme irrecevable.

Sur le fond

37 Au soutien de son recours, le BEUC soulève un moyen unique, tiré d'une violation des articles 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base. Il fait valoir, en

substance que la Commission a, d'une part, commis une erreur dans l'interprétation des dispositions pertinentes du règlement de base, et, d'autre part, invoqué à tort le code antidumping.

Arguments des parties

Sur l'interprétation des articles 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base

38 Le BEUC rappelle que la Commission a refusé de lui reconnaître la qualité de partie intéressée dans le cadre de la procédure antidumping litigieuse au seul motif qu'elle concernait des produits qui ne sont pas vendus couramment au stade du commerce de détail.

39 Cette approche de la Commission méconnaîtrait de manière manifeste le libellé des dispositions pertinentes du règlement de base, et serait, partant, illégale.

40 Les dispositions du règlement de base, et notamment ses articles 6, paragraphe 7, et 21, paragraphes 1 et 2, seraient claires et précises. Elles sont cumulatives et non pas exclusives. Ainsi que le treizième point des considérants du règlement de base le démontrerait, l'objet de ces dispositions est de définir les personnes qui doivent être considérées comme des parties intéressées dans les procédures antidumping et de fixer les conditions dans lesquelles elles peuvent intervenir/participer à la procédure. Ces dispositions reconnaîtraient, en effet, aux organisations de consommateurs le droit de se faire connaître, de prendre connaissance de tous les renseignements non confidentiels fournis par toute partie concernée par une procédure antidumping et de fournir toute information, sans établir de distinctions suivant la nature ou le type de produits qui font l'objet de l'enquête.

41 Il souligne que la Cour a elle-même reconnu l'importance que revêt la reconnaissance expresse d'un droit par un acte communautaire de portée générale. En effet, par son arrêt du 28 novembre 1991, BEUC/Commission (C-170/89, Rec. p. I-5709, point 30), elle aurait refusé de faire droit à sa demande d'accès au dossier non confidentiel d'une procédure antidumping, au motif que le règlement de base applicable à l'époque [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)], ne comportait aucune disposition explicite accordant un tel droit d'accès aux organisations de consommateurs. Mais elle aurait, cependant, constaté qu'il appartenait « au législateur communautaire de considérer si le règlement antidumping de base devrait accorder à une association représentant les intérêts des consommateurs le droit de consulter le dossier non confidentiel ».

42 Or, en adoptant le règlement de base, le législateur communautaire aurait modifié la situation qui existait auparavant et explicitement consacré le droit des organisations de consommateurs de se faire connaître et de participer à la procédure. Le législateur aurait pu apporter une restriction au droit des organisations de consommateurs, en limitant leur possibilité de participer à la procédure « au cas où le produit est habituellement vendu au stade du commerce de détail » par exemple. Toutefois, dans la mesure où une telle restriction n'a pas été prévue par le règlement de base, les organisations de consommateurs disposeraient du droit de se faire connaître, de prendre connaissance de tous les renseignements non confidentiels fournis par toute partie concernée par une enquête antidumping et de fournir toute information.

43 Le BEUC fait également valoir que, contrairement à la thèse avancée par la Commission, selon laquelle les intérêts des consommateurs ne relèvent pas de l'intérêt communautaire dès lors que le BEUC n'est pas en mesure de fournir les informations quantifiables et suffisamment fondées sur l'intérêt de la Communauté qu'exige l'article 21 du règlement de base (voir point 52 ci-après), les consommateurs peuvent avoir un intérêt réel à participer à toute procédure concernant des produits qui ne sont pas couramment vendus au stade du détail.

44 L'absence alléguée de fiabilité des informations que les associations de consommateurs sont susceptibles de fournir ne saurait, en tout état de cause, faire obstacle à leur droit d'être considérées comme des parties intéressées. En effet, à supposer que les informations ou les commentaires qu'elles présentent dans le cadre d'une procédure déterminée ne soient ni pertinents ni fiables, la Commission aurait toujours la possibilité de ne pas en tenir compte.

45 Le gouvernement du Royaume-Uni souscrit à l'interprétation des articles 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base avancée par le BEUC. Le libellé de l'article 6, paragraphe 7, du règlement de base étant dépourvu de toute ambiguïté, les associations des consommateurs qui se sont fait connaître jouiraient des droits qu'il consacre. La circonstance que les droits sont accordés à la fois aux utilisateurs et aux associations de consommateurs démontrerait que l'intention du législateur était d'accorder des droits à ces dernières, même lorsque les consommateurs ne sont pas les utilisateurs du produit concerné. Il en irait de même du libellé de l'article 21, qui emploie également les expressions « utilisateurs et consommateurs » au paragraphe 1, et « organisations représentatives des utilisateurs et des consommateurs » au paragraphe 2. Cette terminologie démontrerait que le législateur envisageait des situations dans lesquelles les consommateurs ne seraient pas les utilisateurs du produit concerné mais auraient, néanmoins, des intérêts à défendre.

46 Il conteste que le prix des tissus de coton écrus ne puisse intéresser le requérant que « in abstracto » ou que ses intérêts ne se rapportent qu'à d'« autres produits ». Si, certes, l'intérêt des consommateurs est indirect, en ce sens qu'un tissu de coton écru doit normalement être soumis à des traitements complémentaires avant d'être vendu au consommateur, il n'en serait pas moins tout à fait réel, et non pas abstrait ou philosophique, comme le prétend la Commission. L'influence que les coûts des matières premières exercent sur le prix payé par le consommateur serait un phénomène reconnu, la Commission l'ayant elle-même admis dans d'autres contextes. L'objectif des droits antidumping serait, en définitive, de protéger non

seulement les intérêts de l'industrie communautaire mais également ceux des consommateurs.

47 La Commission souligne, tout d'abord, que les diverses parties intéressées, qu'il s'agisse de l'industrie communautaire, des exportateurs ou des importateurs, sont déterminées en fonction de l'objet de la procédure. Ainsi, l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base définit l'« industrie communautaire » comme étant l'« ensemble des producteurs communautaires de produits similaires ». Il ne reconnaîtrait donc pas comme parties intéressées des producteurs ou importateurs de produits autres que des produits similaires. Partant, en refusant de reconnaître le requérant comme représentant des consommateurs de tissus de coton écrus, il ne lui réserverait pas un traitement différent de celui des autres catégories de parties intéressées.

48 Les organisations de consommateurs constitueraient simplement l'une des catégories énumérées à l'article 6, paragraphe 7, du règlement de base. Il y aurait lieu d'interpréter chacune de ces catégories ejusdem generis. Seules des organisations qui représentent les consommateurs du produit concerné par la procédure antidumping pourraient être considérées comme des « organisations de consommateurs » dans le cadre de ladite procédure.

49 Les enquêtes administratives menées par la Commission dans divers domaines auraient pour caractéristique fondamentale que le droit de participer à l'enquête dépend d'un lien avec l'objectif de celle-ci. En effet, la portée d'une enquête antidumping serait définie par référence aux produits qui font l'objet de l'enquête et, en ce qui concerne les tissus de coton écrus, il n'y aurait pas de consommateurs, mais uniquement des utilisateurs.

50 La Commission fait observer que le terme « représentatives » figurant à l'article 21, paragraphe 2, du règlement de base se rapporte aux associations d'importateurs et aux organisations d'utilisateurs et de consommateurs. Il serait de pratique commune dans ces procédures que les associations d'importateurs et

les organisations d'utilisateurs représentent les intérêts de leurs membres, et même que de telles parties constituent des associations ad hoc qui ont pour seul but de les représenter pendant une enquête antidumping. De telles associations n'auraient pas le statut d'associations « représentatives » officiellement accréditées, mais seraient acceptées comme interlocuteurs par la Commission lorsqu'elles sont représentatives de l'intérêt en question par rapport au produit qui fait l'objet de l'enquête.

51 Le règlement de base s'appliquerait à des procédures portant sur tous les produits, qu'ils soient ou non vendus au stade du commerce de détail, et lorsqu'il mentionne à la fois les utilisateurs et les consommateurs, il tiendrait simplement compte du fait que, par exemple, bien que le requérant soit représentatif des intérêts des utilisateurs privés de cassettes audio, il est plus courant d'appeler ces personnes des consommateurs. Le fait que le libellé du règlement reconnaisse que différents termes sont communément utilisés pour différents types d'utilisateurs ne signifie toutefois pas immanquablement que, dans toute procédure antidumping, des parties intéressées comprendront à la fois des utilisateurs et des consommateurs.

52 La Commission estime que son interprétation du règlement de base est plus cohérente, aux fins d'une enquête antidumping, que celle du requérant. L'enquête se déroulerait dans des délais très stricts et ne pourrait aboutir à une conclusion éclairée que si elle dispose d'informations provenant de sources fiables, c'est-à-dire d'opérateurs économiques en mesure d'étayer les arguments qu'ils soulèvent. Comme le requérant ne représente pas les consommateurs de tissus de coton écrus, il ne serait pas en mesure de fournir à la Commission les informations quantifiables et suffisamment fondées sur l'intérêt de la Communauté qu'exige l'article 21, ni des informations supplémentaires par rapport à celles que d'autres parties intéressées lui communiquent.

53 Accepter les arguments du requérant étendrait de manière considérable l'objet de toute enquête antidumping portant sur une matière première. L'octroi de droits procéduraux au requérant n'aurait de sens que si la Commission était également obligée de prendre en considération son argumentation comme l'exige l'article 21, paragraphe 5, du règlement de base. Elle prétend que, en introduisant les

références aux organisations des consommateurs dans le règlement de base, l'intention du législateur communautaire n'était pas de lui imposer, dans le cadre d'une enquête concernant une matière première, l'obligation de prendre en considération les éventuels effets des mesures sur les consommateurs d'une large gamme de biens de consommation qui sont fabriqués à partir de ladite matière première.

Sur l'interprétation du règlement de base à la lumière du code antidumping

54 Le BEUC estime que la Commission a invoqué à tort les dispositions du code antidumping. Il soulève deux arguments à cet égard.

55 Premièrement, selon une jurisprudence bien établie, les accords du GATT n'auraient pas d'effet direct en droit communautaire (arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, points 103 à 111). Les particularités du GATT s'opposeraient à ce que la Commission invoque les règles du GATT pour justifier la légalité d'un acte communautaire.

56 En tout état de cause, à supposer que la validité de la décision puisse être examinée à la lumière des règles du GATT, elle n'en demeurerait pas moins manifestement illégale.

57 L'article 6, paragraphe 11, du code antidumping établirait une liste non exhaustive des parties intéressées aux fins de cet accord. Son deuxième alinéa disposerait clairement que cette liste n'empêche pas les parties contractantes de permettre à d'autres parties d'être considérées comme intéressées. Si un membre devait exercer cette prérogative, les parties ainsi nouvellement qualifiées seraient des parties intéressées et disposeraient de tous les droits et de toutes les

possibilités reconnus par l'article 6 du code en ce qui concerne tous les aspects d'une procédure antidumping (le dumping, le préjudice, le lien de causalité) et non pas exclusivement des possibilités conférées par l'article 6, paragraphe 12.

58 En adoptant les articles 5, paragraphe 10, 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base, le législateur communautaire aurait fait usage de la possibilité dont disposent les membres de l'OMC de reconnaître les organisations de consommateurs en tant que parties intéressées. Ces articles assureraient correctement la mise en œuvre des règles du GATT, qui octroient aux associations de consommateurs l'accès aux renseignements non confidentiels relatifs à tous les aspects de la procédure, y compris le dumping, le préjudice et le lien de causalité.

59 Le gouvernement du Royaume-Uni partage l'argumentation du requérant à cet égard. Il ne décèle aucune incompatibilité entre le code antidumping et le règlement de base. La large faculté laissée aux parties contractantes par l'article 6, paragraphe 11, du code antidumping ne serait nullement bridée par son article 6, paragraphe 12. Cette dernière disposition exigerait des autorités qu'elles ménagent la possibilité de fournir certains renseignements aux utilisateurs industriels du produit faisant l'objet de l'enquête, et aux organisations de consommateurs représentatives dans les cas où le produit est vendu au stade du commerce de détail. Cette obligation de reconnaître certains droits aux organisations de consommateurs, lorsque le produit est vendu au stade du commerce de détail, serait parfaitement compatible avec la possibilité de leur octroyer certains droits, même lorsqu'un produit n'est pas vendu au stade du commerce de détail. C'est précisément ce que le législateur aurait fait aux articles 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base.

60 La Commission reconnaît que le code antidumping ne fait pas obstacle à ce que des droits plus étendus soient accordés par les membres. Toutefois elle relève que, aux termes du cinquième considérant du règlement de base, le code antidumping «contient des règles nouvelles et détaillées, concernant en particulier [...] les procédures d'ouverture et de déroulement de l'enquête [...]; que, en raison de l'étendue des changements et afin d'assurer une application appropriée et transparente des règles nouvelles, il convient de transposer, dans toute la mesure du possible, les termes des nouveaux accords dans le droit communautaire». En

faisant observer que la législation a repris les termes du code antidumping, le législateur communautaire aurait souligné par la même occasion que, si les termes repris de l'accord sont introduits dans le règlement, ils doivent avoir la même signification en droit communautaire que dans cet accord.

61 La Commission considère que l'omission des termes «au cas où le produit est habituellement vendu au niveau du commerce de détail» ne suffit pas pour conclure que la Communauté avait l'intention de donner une définition des «organisations de consommateurs» différente de celle utilisée dans le code antidumping. L'adjonction de ces mots aurait été superflue dans la mesure où la même restriction est acquise par le fait que seuls des consommateurs de produits similaires peuvent se considérer comme des parties intéressées dans le cadre d'une procédure.

62 La Commission souligne que l'article 6, paragraphe 12, du code antidumping se réfère à des «organisations de consommateurs représentatives», à l'instar de l'article 21 du règlement de base. Elle soutient que le requérant ne peut pas être considéré comme «représentatif» en l'espèce, puisqu'il représente les intérêts non des consommateurs de tissus de coton écrus, mais des consommateurs de produits finis dérivés des tissus de coton écrus.

Appréciation du Tribunal

63 Il ressort des termes de la décision contestée que la Commission estime que le BEUC ne peut, d'une manière générale, être considéré comme une partie intéressée au sens des articles 5, paragraphe 10, 6, paragraphe 7, et 21 du règlement de base dans les procédures antidumping concernant des produits non vendus au stade du commerce de détail.

64 Il est constant que la distinction ainsi établie par la Commission entre les produits non vendus au stade du commerce de détail et les autres trouve son origine dans les dispositions de l'article 6, paragraphe 12, du code antidumping. Le requérant fait, toutefois, valoir que les dispositions du règlement de base ne sauraient être interprétées à la lumière des dispositions dudit code.

65 Il convient cependant de rappeler, en premier lieu, que, dans son arrêt du 12 décembre 1972, International Fruit Company e.a. (21/72, 22/72, 23/72 et 24/72, Rec. p. 1219, point 18), la Cour a dit pour droit que les dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce avaient pour effet de lier la Communauté. La même constatation s'impose tant pour l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (JO L 336, p. 11) que pour le code antidumping de 1994 (voir arrêt de la Cour du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, point 29).

66 Il importe de souligner, en second lieu, que le troisième point des considérants du règlement de base expose que ce dernier a été adopté afin de «modifier les règles communautaires à la lumière» des nouveaux accords conclus à l'issue des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay (1986-1994), dont le code antidumping. En outre, le cinquième point des considérants dudit règlement précise que ledit code antidumping «contient des règles nouvelles et détaillées» concernant en particulier le calcul de la marge de dumping, les procédures d'ouverture et de déroulement de l'enquête, y compris l'établissement et le traitement des faits, l'institution de mesures provisoires, l'imposition et la perception de droits antidumping, la durée et le réexamen des mesures antidumping et la divulgation des informations relatives aux enquêtes antidumping et que, «en raison de l'étendue des changements et afin d'assurer une application appropriée et transparente des règles nouvelles, il convient de transposer, dans toute la mesure du possible, les termes des nouveaux accords dans le droit communautaire».

67 Il en résulte que la Commission est fondée à interpréter le règlement de base à la lumière du code antidumping.

68 Dans ces conditions, il y a lieu de vérifier si la Commission a correctement interprété les dispositions de droit international, voire si l'interprétation du règlement retenue en l'espèce était véritablement commandée par les dispositions du code.

69 S'il est vrai que l'article 6, paragraphe 11, du code antidumping n'inclut pas les organisations représentatives de consommateurs parmi les « parties intéressées », il n'en reste pas moins que cette même disposition précise que les membres peuvent également permettre aux parties nationales ou étrangères autres que celles expressément mentionnées d'être considérées comme des parties intéressées. Cette possibilité n'est soumise à aucune restriction.

70 L'article 6, paragraphe 12, du code antidumping précise que les autorités doivent ménager, entre autres, aux organisations de consommateurs représentatives, dans le cas où le produit est vendu couramment au stade du commerce de détail, la possibilité de fournir des renseignements qui ont un rapport avec l'enquête en ce qui concerne le dumping, le dommage et le lien de causalité.

71 Comme l'a reconnu la Commission dans ses écritures, le fait que cette possibilité ne doive être obligatoirement octroyée aux organisations de consommateurs représentatives que dans le cas où le produit est vendu couramment au stade du commerce de détail n'oblige en rien le législateur communautaire à imposer cette même condition s'il décide d'étendre le cercle des « parties intéressées » à d'autres personnes que celles expressément mentionnées à l'article 6, paragraphe 11, du code antidumping et en particulier aux organisations de consommateurs représentatives.

72 Il découle, en effet, des termes du cinquième point des considérants du règlement de base qu'il a été décidé de transposer les termes du code antidumping dans le droit communautaire dans toute la mesure du possible, afin d'assurer une application appropriée et transparente des règles nouvelles. À cet égard, il est évident que le législateur communautaire a expressément décidé de ne pas

adopter cette distinction dans le cadre des droits octroyés à de telles organisations, parce que ce dernier ne fait aucune distinction entre les produits couramment vendus au stade du commerce de détail et les autres.

73 Il ne découle donc pas des dispositions du code antidumping que la Commission pouvait interpréter les dispositions du règlement de base de manière à limiter le droit du requérant d'être considéré comme une partie intéressée dans les seules procédures antidumping concernant des produits couramment vendus au stade du commerce de détail.

74 Cependant la Commission fait valoir que les diverses parties intéressées sont déterminées en fonction de l'objet de la procédure et des produits en cause. Ainsi, elle ne reconnaîtrait pas comme parties intéressées dans le cadre d'une procédure antidumping concernant un produit déterminé les producteurs ou importateurs de produits qui ne sont pas similaires.

75 Or, il y a lieu de constater que le règlement de base prévoit, en son article 6, paragraphe 5, que, dans le délai fixé par l'avis d'ouverture de l'enquête, les parties intéressées peuvent se faire connaître, présenter leur point de vue par écrit et communiquer des informations si ces points de vue et ces informations doivent être pris en compte au cours de l'enquête. À cet égard, le Tribunal estime que, afin d'être considérée comme une partie intéressée aux fins d'une procédure antidumping, il est nécessaire de prouver qu'un lien objectif existe entre ses activités, d'une part, et le produit soumis à la procédure, d'autre part.

76 Il découle de ce qui précède que la Commission n'est pas fondée à exclure automatiquement les organisations de consommateurs du cercle des parties intéressées par l'application d'un critère général tel que la distinction entre les produits vendus au stade du commerce de détail et les autres produits. La Commission doit, au cas par cas, décider si une partie doit être considérée comme une partie intéressée compte tenu des circonstances propres à chaque espèce.

77 Par conséquent, la Commission ne saurait exclure les organisations de consommateurs d'une procédure antidumping sans leur fournir l'opportunité de démontrer en quoi elles pourraient être intéressées par le produit en cause.

78 Cette conclusion est confortée par le fait que le règlement (CE) n° 3283/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO L 349, p. 1), qui a remplacé le règlement n° 2423/88, a explicitement introduit, pour la première fois, la possibilité pour des organisations de consommateurs de se faire connaître en tant que parties intéressées, dans les mêmes termes que ceux employés par le règlement de base. Il est donc permis de constater que le législateur communautaire avait l'intention de permettre à la Commission de prendre en considération les informations fournies par de telles organisations. À cette fin, l'article 21, paragraphe 2, du règlement de base prévoit que les organisations représentatives de consommateurs, inter alia, peuvent se faire connaître et fournir des informations, afin que les autorités disposent d'une base fiable leur permettant de prendre en compte tous les points de vue et tous les renseignements lorsqu'elles statuent sur la question de savoir si l'institution de mesures est dans l'intérêt de la Communauté. Il convient, cependant, de souligner que le rôle potentiel des organisations de consommateurs n'est pas limité à cet aspect d'une procédure antidumping, mais, selon les termes de l'article 6, paragraphe 7, s'étend également à tous les autres aspects d'une telle procédure.

79 Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que le requérant est une association qui représente devant les instances communautaires les associations nationales de consommateurs établies dans tous les États membres et dans d'autres pays européens. Ainsi, il ne représente pas les intérêts d'une catégorie particulière de consommateurs, mais l'ensemble des consommateurs de biens et de services.

80 La seule circonstance que ces produits font l'objet de transformations avant d'être mis en vente au public ne saurait, en soi, autoriser la Commission à conclure que les associations représentatives des consommateurs qui achètent les produits transformés ne peuvent être intéressées par les résultats de la procédure. En outre,

si l'adoption de mesures antidumping devait avoir un impact sur le prix de ces produits transformés ou sur la gamme de produits disponibles, les observations des associations de consommateurs à cet égard pourraient être utiles aux autorités.

81 Il est révélateur, à cet égard, que les autorités communautaires aient déjà pris en considération les intérêts des consommateurs finals dans le cadre de procédures concernant des produits intermédiaires. Ainsi, dans son règlement (CE) n° 2352/95, du 6 octobre 1995, instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de coumarine originaire de la République populaire de Chine (JO L 239, p. 4), la Commission a étudié les conséquences possibles d'une majoration des prix de la coumarine après l'institution d'un droit antidumping sur le prix des composés parfumés. Elle a estimé que l'« incidence du coût de la coumarine par rapport au coût de la production d'un composé parfumé [était] de l'ordre de quelques pour-cent tout au plus » et que, « [p]ar conséquent, l'effet d'une augmentation du prix de la coumarine résultant d'un droit antidumping sur le coût de production de la plupart des composés parfumés serait minimal ». Elle en a conclu que « son incidence sur le prix du produit final, c'est-à-dire les détergents, les cosmétiques et les parfums fins dans lesquels ce composé parfumé intervnait, serait tout à fait négligeable ». Il s'ensuit que, même dans le cas d'un produit intermédiaire, il est tout à fait possible que des organisations de consommateurs puissent apporter des informations utiles concernant l'impact d'un droit antidumping sur des produits finals.

82 L'argument de la Commission, selon lequel une organisation de consommateurs n'est pas en mesure de lui fournir des informations utiles concernant des produits qui ne sont pas couramment vendus au stade du commerce du détail, ne peut donc être retenu. En tout état de cause, il convient de constater que, si les informations fournies dans un cas spécifique ne sont pas appropriées ou utiles, elle a toujours la faculté de ne pas les prendre en considération.

83 Le Tribunal considère que l'argument de la Commission selon lequel le terme « consommateur » désigne simplement un type d'« utilisateur » est démenti par les

termes des articles 6, paragraphe 7, et 21, paragraphe 2, qui montrent clairement que le législateur envisageait des situations dans lesquelles les consommateurs ne seraient pas les utilisateurs du produit en question, mais auraient néanmoins des intérêts qu'il conviendrait de prendre en considération, comme le fait valoir le gouvernement du Royaume-Uni.

84 Il découle de tout ce qui précède que la Commission a commis une erreur dans l'interprétation du règlement de base en décidant que le requérant ne pouvait pas être considéré comme une partie intéressée dans le cadre d'une procédure antidumping parce que celle-ci concernait un produit non couramment vendu au stade du commerce de détail.

85 La décision contestée doit, par conséquent, être annulée.

Sur les dépens

86 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en ses conclusions et le requérant ayant conclu à la condamnation de la Commission aux dépens, il y a lieu de condamner la Commission aux dépens, y compris ceux exposés dans le cadre de sa demande de

non-lieu à statuer. Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, du même règlement, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. En conséquence, le Royaume-Uni, qui est intervenu au soutien des conclusions présentées par le requérant, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) **La décision de la Commission du 18 juillet 1997, par laquelle elle a refusé, dans le cadre de la procédure l'ayant conduite à l'adoption de son règlement (CE) n° 773/98, du 7 avril 1998, instituant un droit antidumping provisoire sur les importations de tissus de coton écrus originaires de la République populaire de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan et de Turquie, de considérer le requérant comme une partie intéressée, est annulée.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La Commission est condamnée aux dépens, y compris ceux exposés dans le cadre de sa demande de non-lieu à statuer.**

4) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportera ses propres dépens.**

Cooke García-Valdecasas Lindh

Pirrung Vilaras

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 janvier 2000.

Le greffier

H. Jung

Le président

R. García-Valdecasas