CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 15 mars 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Nos conclusions ont trait aux recours 187/85 et 188/85 que la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (ci-après « Fediol ») a introduits pour obtenir l'annulation des décisions 85/233 et 85/239, arrêtées les 16 et 18 avril 1985 par la Commission des Communautés européennes. Par ces actes — qui se fondent sur le règlement n° 2176/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays tiers (JO L 201, p. 1) —, l'exécutif a clos les procédures antisubventions ouvertes sur plainte de la requérante contre des importations de tourteaux de soja originaires du Brésil et d'Argentine (respectivement JO 1985, L 106, p. 19, et L 108, p. 28).

Les deux recours ne sont pas la copie conforme l'un de l'autre, mais présentent de nombreux points communs. D'une part, en effet, les plaintes qui ont mis en œuvre l'enquête conduite par la Commission concernent l'importation du même produit; d'autre part, les pratiques dénoncées comme subventions et les moyens avancés par la Fediol coïncident largement. Ces rapports étroits de même que d'évidentes raisons d'économie justifient un examen conjoint des deux litiges. Nous procèderons naturellement à une analyse séparée (n°s 9 à 14) des moyens et des griefs invoqués dans le cadre du recours qui a pour objet les importations originaires du Brésil (affaire 188/85).

Encore quelques remarques préliminaires. Les affaires sur lesquelles vous êtes appelés à vous prononcer s'inscrivent dans un contentieux qui voit la Fediol et la Commission s'opposer depuis plus d'une décennie. Il a déjà donné lieu à un arrêt de la Cour (4 octobre 1983 dans l'affaire 191/82, Rec. p. 2913) et en produira sous peu un troisième: devant la Cour est en effet pendant un recours par lequel la Fediol demande l'annulation de la décision du 22 décembre 1986, qui a rejeté sa demande d'ouverture d'une enquête sur d'autres pratiques présumées illicites dans l'importation de tourteaux de soja originaires d'Argentine (affaire 70/87).

Ce désormais long conflit trouve sa source dans les intérêts économiques de l'industrie de l'huilerie européenne transformatrice de fèves de soja. La production communautaire de tourteaux (résidu solide résultant de l'extraction de l'huile contenue dans la fève et utilisé le plus souvent comme aliment pour animaux et fourrage) subit, en effet, un préjudice important par les importations effectuées à partir du Brésil et de l'Argentine, qui, au cours de ces dernières années, ont conquis une part du marché européen proche de 50 %. D'autre part, l'exportation des dérivés du soja, et notamment des tourteaux, procure des recettes qui constituent l'un des principaux postes actifs dans les balances des paiements, notoirement déficitaires, des deux pays latino-américains. Cela explique pourquoi les organisations respectives des producteurs de soja, la Cámara de la industria aceitera de la República argentina et l'Associação brasileira das industrias

* Traduit de l'italien.

de oleos vegetais (ci-après « Ciara » et « Abiove »), sont intervenues à l'appui des décisions litigieuses.

2. Aux fins d'une meilleure compréhension des problèmes soulevés, il est utile de rappeler la législation pertinente. Elle est constituée par le règlement précité n° 2176/84, qui a modifié et mis à jour les dispositions arrêtées conformément:

a) aux obligations internationales découlant pour la Communauté de l'article VI du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Nations unies, *Recueil des traités*, volume 55, p. 187);

b) aux règles d'interprétation arrêtées à l'occasion du « Tokyo Round » dans ce qu'il est convenu d'appeler le « code antisubventions » (accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT, signé à Genève le 12 avril 1979).

L'acte consacre à la matière qui nous occupe diverses dispositions de procédure et de fond. La législation s'articule autour de l'article 3, paragraphe 1, aux termes duquel un « droit compensateur peut être institué afin de compenser toute subvention accordée, directement ou indirectement, dans le pays d'origine ou d'exportation, à la fabrication, à la production, à l'exportation ou au transport de tout produit dont la mise en libre pratique dans la Communauté cause un préjudice ». Des limites sont cependant posées au principe ainsi énoncé: en effet, selon l'article 4, le préjudice doit affecter une production communautaire et être « important ». En outre, en vertu de l'article 12, des mesures définitives ne peuvent être instituées que lorsque les « intérêts de la Communauté » l'exigent.

Comme on l'observera, à la différence de ce qu'il prévoit pour le dumping (article 2, paragraphe 2), le règlement ne définit pas en termes généraux et abstraits le concept de subvention, mais se borne à identifier les conditions sur la base desquelles le droit peut être imposé. Et il n'est pas possible de dire que la liste figurant dans l'annexe remédie à l'absence d'une définition précise du phénomène. En effet, abstraction faite de ce qu'elle n'est qu'exemplative, elle énumère uniquement des pratiques qui se traduisent par des incitations à l'exportation, et cela aux seules fins de l'application des droits.

On sait en tout cas que les subventions directes se différencient des subventions indirectes par leur aptitude à avoir une incidence immédiate sur le produit final, et que les subventions à l'exportation se distinguent des subventions internes sur la base de la destination du produit considéré. Dans le cadre du GATT, les subventions internes ne font pas l'objet de rétorsions en raison des « objectifs importants de politique sociale et économique » que certains pays, et en particulier ceux du tiers monde, poursuivent au moyen de celles-ci (voir articles 8, 11 et 14 du code antisubventions). En revanche, elles peuvent l'être dans le cadre communautaire. Le Conseil et la Commission recourent en effet à l'article 3 lorsque, au lieu de viser à apporter indistinctement un avantage à l'industrie ou à l'agriculture, elles revêtent un caractère sectoriel ou spécifique, c'est-à-dire qu'elles ont pour but d'accroître la compétitivité de secteurs productifs déterminés.

3. Bien qu'elle n'en ait pas fait l'objet d'une demande incidente, la Commission a excipé *in limine litis* de l'irrecevabilité de certaines conclusions avancées par la Fediol. La Cour, affirme-t-elle, serait en effet invitée par celle-ci à déclarer que les pratiques litigieuses constituent des subventions au sens

du droit communautaire. La Ciara s'est associée à l'exception dans le cadre du recours dans l'affaire 187/85.

Nous observons que, dans son argumentation, la Commission confond le *petitum* des deux recours — lequel tend assurément à obtenir l'annulation des décisions de clôture — avec les moyens invoqués à l'appui du petitum. L'argumentation n'est donc pas fondée.

4. Nous en venons à l'examen du fond. La Fediol reproche, en premier lieu, à la décision concernant les importations d'Argentine (affaire 187/85) d'avoir violé l'article 3 du règlement n° 2176/84. Cette violation consisterait dans le fait de ne pas avoir reconnu la nature de subvention aux pratiques suivantes: a) imposition différenciée à l'exportation des tourteaux de soja; b) obstacles à l'exportation des fèves de soja. La requérante se plaint ensuite de la violation de l'article 7. L'exécutif, soutient-elle, n'aurait pas procédé à un établissement suffisant des faits; en particulier, les enquêtes qu'il a menées en ce qui concerne la nature, l'importance et l'incidence des pratiques qui lui ont été dénoncées, seraient inadéquates.

En ce qui concerne la décision relative aux importations du Brésil (affaire 188/85), la Fediol développe en revanche trois ordres de moyens. Le premier est lui aussi tiré de la violation de l'article 3, mais les pratiques dont il critique le fait qu'elles n'aient pas été reconnues comme subventions, sont plus nombreuses. En effet, outre celles qui ont déjà été mentionnées sous a) et b), elles consistent: c) dans le financement préférentiel prévu pour le stockage des fèves de soja; d) dans le financement préférentiel des exportations d'huile de soja, dans la mesure où il tend indirectement à favoriser le secteur des tourteaux; e) dans l'exonération de l'impôt sur les bénéfices auxquels donne lieu l'exportation de cette huile.

Le deuxième moyen se présente sous le double aspect de la violation de la loi et du détournement de pouvoir et concerne l'inapplication de droits compensateurs à deux autres pratiques: f) le financement préférentiel des exportations de tourteaux de soja; g) l'octroi d'avantages fiscaux pour les opérations boursières à terme effectuées par les producteurs brésiliens sur les marchés étrangers. La Commission a en effet reconnu à ces mesures la nature de subventions préjudiciables à la production européenne, mais elle n'a pas appliqué les droits en estimant que l'intérêt communautaire que le règlement exige à cette fin n'existait pas.

Le troisième moyen est également tiré de la violation de la loi, et en particulier des articles 9 et 12. Il est reproché à la Commission d'avoir clos la procédure antisubventions bien qu'elle eût proposé au Conseil d'adopter des mesures compensatrices en ce qui concerne les pratiques décrites sous f) et g). Cette ligne de conduite contradictoire serait d'ailleurs révélatrice d'un détournement de pouvoir.

5. Le moyen tiré de la violation de l'article 3 au regard des pratiques argentines et brésiliennes décrites sous a) et b) se fonde sur une critique articulée de la notion de subvention retenue par la Commission. De l'avis de la Fediol, cette notion est trop étroite, surtout parce qu'elle part de l'aptitude de la subvention à constituer une « charge effective » pour les ressources de l'État qui l'accorde. Maints arguments démontreraient au contraire qu'elle doit être formulée en termes larges.

Ainsi, en premier lieu, le texte du règlement n° 2176/84. La condition de la charge grevant les finances publiques ne peut être déduite ni de l'article 3, qui mentionne uniquement les subventions accordées « directement ou indirectement », ni de la liste annexée à l'acte. La lettre d) de celle-ci, par exemple, se réfère à des pratiques qui n'ont pas de répercussions financières tel que la « fourniture ... de services » par des autorités publiques ou des organismes d'État. Et il n'est certainement pas pertinent d'invoquer contre cette donnée la formulation de la lettre l) (« toute ... charge pour le trésor public »), qui, compte tenu du caractère exemplatif de la liste, est privée de valeur déterminante.

Pour une notion large de subvention militent par ailleurs: a) la finalité du règlement, qui a été arrêté précisément pour protéger la production communautaire contre la concurrence des importations en tout cas subventionnées de pays tiers; b) la législation internationale, et notamment l'article VI, paragraphe 3, deuxième phrase, du GATT et les articles 8, 9 et 11 du code antisubventions; c) la législation des États-Unis d'Amérique (Trade Agreement Act 1979, section 771) et du Canada (Special Import Measures Act 1984); d) l'article 92 du traité tel qu'il est interprété par la Cour et appliqué par la Commission. A cet égard, la rigueur avec laquelle celle-ci poursuit les diverses formes d'aide sans exiger qu'elles aient une incidence sur les finances d'un État, est particulièrement significative.

6. La Commission défend la thèse opposée. A son avis, les limites que le règlement pose à l'adoption de mesures compensatrices (préjudice important pour la production européenne et existence d'un intérêt de la Communauté) sont complétées par trois autres conditions. A savoir que la subvention doit: a) être instituée par l'État; b) se traduire par une charge pour les finances publiques; c) procurer un avantage à ses destinataires. La deuxième condition revêt une importance particulière. L'article 3 — il est vrai — ne la mentionne pas; mais elle figure sous la lettre l) de la liste qui, comme le démontre son emplacement et son contenu global, sanctionne un critère général. Cela oblige donc à lire à la lumière de celle-ci les lettres de a) à h) et de la considérer comme inhérente à toute autre pratique, même si elle n'est pas prévue par la liste et même si elle est destinée à favoriser des activités de production ou de transport qui ne sont pas liées à l'exportation.

Cette interprétation répond d'ailleurs pleinement aux objectifs du règlement n° 2176/84 et à l'esprit de la réglementation du GATT, qui, tout en mettant des obstacles au système du libre échange, les veut contenus dans les limites de l'indispensable. Et elle ne saurait être contredite en invoquant les solutions retenues par les partenaires commerciaux de la Communauté et l'article 92 du traité CEE. Ainsi que cela ressort en effet du troisième considérant du règlement, les pratiques américaines et canadiennes représentent pour le Conseil et la Commission des éléments dont il convient de tenir compte, mais certainement pas des données auxquelles il y a lieu de se conformer passivement. Quant, ensuite, à la notion d'aide, on sait qu'elle a été conçue dans une dimension intracommunautaire et dans l'optique d'un marché unique. Il est donc naturel que des critères plus rigides que ceux qui sont applicables à l'hypothèse de la subvention président à son interprétation.

7. En examinant les thèses ainsi résumées et les griefs formulés par la requérante, il est utile d'avoir à l'esprit les principes sur lesquels la Cour fonde le contrôle que l'ordre juridique lui confie en matière de

subventions. Le juge, affirme l'arrêt Fediol I, ne peut pas intervenir dans l'appréciation que le règlement réserve aux autorités communautaires. Mais, même en présence de ce pouvoir discrétionnaire, il est tenu de vérifier la légalité de la décision de clôture. Contre celle-ci, le plaignant a donc le droit de soumettre au juge toute donnée qui permettrait de « vérifier si la Commission a respecté les garanties procédurales ... et si elle n'a pas commis des erreurs manifestes dans son appréciation des faits, ou omis de prendre en considération des éléments essentiels qui seraient de nature à faire croire à l'existence d'un effet de subvention, ou fait entrer dans sa motivation des considérations constitutives d'un détournement de pouvoir » (point 30 des motifs de l'arrêt).

Cela dit, observons d'emblée que, dans les termes où elle est avancée, la thèse de la Commission ne paraît pas acceptable. La formulation de la lettre l), sur laquelle elle se fonde en grande partie, ne peut pas en effet être considérée comme étant apte à poser un critère général, et ce au moins pour deux raisons: a) son appartenance à un texte qui, selon le règlement même auquel il est annexé (article 3, paragraphe 2), n'a pas un caractère limitatif; b) sa situation à la fin de la liste, qui, loin de lui attribuer une valeur prépondérante, la présente comme purement résiduelle par rapport aux pratiques mentionnées sous les lettres précédentes. Mais il y a plus. La Commission confond ou mêle — comme le fait d'ailleurs la Fediol — des notions qui sur le plan juridique doivent demeurer rigoureusement distinctes. D'une part, la subvention en soi, d'autre part, la subvention qui justifie l'imposition de droits.

Les deux erreurs s'imbriquent ou, mieux, sont l'effet l'une de l'autre. On se souviendra que l'exécutif ajoute à celles de l'intérêt communautaire et du préjudice causé aux producteurs européens trois conditions. Mais puisqu'il n'existe à ses yeux que la subvention susceptible d'être soumise à des mesures compensatrices, il les rapporte à cette dernière. Le résultat est évident: l'institution est contrainte de chercher leur fondement dans la loi, qui précisément n'a trait qu'à *cette* subvention. Et, ne trouvant pas le fondement dans l'article 2, il finit par devoir recourir, avec les exagérations et les contradictions évoquées, à la seule disposition de la liste d'exemples qui apporte un peu d'eau à son moulin.

Partons au contraire de la distinction que nous avons indiquée ou, en d'autres termes, reconnaissons que l'interprète est d'abord tenu de se demander s'il y a subvention, puis, uniquement en cas de réponse affirmative, d'établir si elle doit être neutralisée par l'application d'un droit. Toutes les pièces du *puzzle* se mettront en place. En d'autres termes, nous comprendrons que les conditions légales de l'intérêt et du préjudice concernent le deuxième problème, alors que les conditions identifiées par la Commission ont trait à la première question. Et il ne fait pas de doute qu'elles se situent bien dans ce cadre en ce qu'elles correspondent précisément aux éléments constitutifs de la « subvention en soi ».

Cela est démontré par une observation qui, même si elle n'est pas étayée par des dispositions communautaires ou internationales, est irréfutable du point de vue sémantique et logique. La subvention — il nous semble que nous pouvons l'énoncer ainsi — comporte nécessairement l'octroi d'un avantage à ses destinataires et la charge du sacrifice correspondant pour un sujet qui, dans la mesure où il s'identifie à l'intérêt général, se soustrait aux lois du marché. Il est évident que la notion de « sacrifice » doit ici être entendue dans le sens le plus large. Nous aurons donc une subvention non

seulement en présence d'une dépense, mais également dans le cas d'un manque à gagner ou d'une recette moindre, et même — c'est le cas des pratiques mentionnées sous la lettre d) de la liste — s'agissant d'une mesure qui détourne de leurs destinations institutionnelles des personnes, des biens, du savoir faire, etc.

D'autres arguments — peut-être moins importants, mais tout aussi significatifs — viennent d'ailleurs confirmer la validité de cette conclusion. Le premier, que l'on avance surtout dans la doctrine, est un argument *a contrario*: si elle n'est pas rattachée à la condition de la charge pour le Trésor public, la notion de subvention risque de s'étendre jusqu'à couvrir tout type d'intervention publique dans l'économie, et donc également les politiques des prix ou la fixation de paramètres de l'environnement (Cunnane et Stanbrook, *Dumping and Subsidies. The Law and Procedures Governing the Imposition of Anti-Dumping and Countervailing Duties in the European Communities*, Londres et Bruxelles, 1983, p. 51; Beseler et Williams, *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law. The European Community*, Londres, 1986, p. 123 à 125). Le deuxième argument réside dans la manière dont le traité — qui, ne l'oublions pas, est un accord de droit international — présente le phénomène voisin de l'aide: en effet, pour l'article 92 elle consiste elle aussi en une mesure décidée par l'État, ayant une incidence sur les ressources publiques et destinée à favoriser certaines entreprises ou productions.

8. Après avoir ainsi établi la validité des critères qui caractérisent les éléments essentiels de la subvention en une charge pour l'État et en un avantage pour les destinataires, il s'agit à présent de vérifier si la Commission les a correctement appliqués aux pratiques argentines et brésiliennes dénoncées par la Fediol. Comme nous l'avons dit, celles-ci consistent: a) dans le système des impôts différentiels institués par les deux pays en ce qui concerne l'exportation des produits à base de soja; b) dans les obstacles que ces mêmes États mettent à l'exportation des fèves de soja.

Selon la requérante, la pratique sous a) recouvre deux types de subventions. La première consiste dans la diversité des taux qui frappent, d'une part, les fèves et, d'autre part, les produits qui en sont tirés (huile et tourteaux). Les premières sont pénalisées (25 contre 13 % en Argentine, 13 contre 11 et 8 % au Brésil), ce qui a pour conséquence d'inciter leurs producteurs à les écouler sur le marché intérieur. Les triturateurs argentins et brésiliens bénéficient ainsi d'une subvention *indirecte* à la fabrication de tourteaux, qui est constituée par la possibilité de transformer une matière première — précisément les fèves — qui peut être achetée à des prix que l'importance de l'offre rend particulièrement avantageux.

La seconde subvention est *directe*. Pour l'État, en effet, la différence entre les deux taux se traduit en ce qui concerne l'exportation des fèves par un rendement moindre de l'imposition, donc par un manque à gagner ou, si l'on préfère, par cette charge financière à laquelle la Commission subordonne l'applicabilité de l'article 3. Dans le cas du Brésil, ensuite, cet état de choses est rendu encore plus grave par l'existence d'une taxe sur la circulation des marchandises qui a la nature d'une véritable restitution à l'exportation. De fait, la législation pertinente prévoit que la différence entre la taxe perçue sur les fèves et celle qui est due pour les tourteaux exportés est récupérable par les triturateurs.

La pratique sous b) n'appelle guère de remarques. De l'avis de la Fediol, les frais d'enregistrement et les autres formalités que le Brésil et l'Argentine exigent pour l'exportation des fèves visent eux aussi à décourager la commercialisation du produit sur le marché mondial et, par là même, à faire en sorte que les triturateurs nationaux acquièrent leur matière première à des prix aussi bas que possible.

Il y a lieu de rejeter ce moyen. Il est certain que l'application de taux différents dans l'imposition de produits relevant du même secteur (ce qu'il est convenu d'appeler le « complexe soja ») confère un avantage aux destinataires du taux le plus bas et la Commission le reconnaît ouvertement dans les décisions attaquées. Mais peut-on dire qu'une telle mesure remplit également la condition du sacrifice pour le budget de l'État? Nous ne le pensons pas. En effet, comme nous l'avons déjà dit, un sacrifice en termes de recette moindre est certainement concevable, mais à l'évidence seulement dans la mesure où il existe une règle par rapport à laquelle celle-ci se présente comme une exception et, partant, uniquement si les produits ou les activités assujettis à une taxe déterminée sont tous frappés du même taux. Or, dans le cas de la taxe argentine à l'exportation, cette condition fait défaut (le taux de 10 % s'applique, par exemple, aux légumes et aux peaux), et dans celui de la taxe brésilienne sur la circulation des marchandises (ICM), le taux zéro est carrément de règle pour les produits transformés.

En ce qui concerne cette taxe, il convient ensuite de rappeler qu'elle a été étendue à l'exportation de l'huile et des tourteaux précisément à la suite d'une intervention de la Commission et qu'elle a été définie par la décision litigieuse comme une taxe n'ayant pas d'incidence sur les finances publiques, parce qu'elle est perçue sur le produit transformé (point 12.5). Dans son mémoire en défense, l'exécutif a cependant observé que, étant perçue au moment de l'achat des fèves, la taxe grève le produit au stade de la transformation et concerne donc le chiffre d'affaires. La nature qui lui est ainsi reconnue n'est pas modifiée par le fait que la taxe déjà acquittée sur la matière première est prise en considération dans son calcul au moment où l'huile et les tourteaux sont exportés.

Or, étant assis sur le chiffre d'affaires, l'ICM relève de la lettre h) de la liste annexée au règlement, qui autorise la restitution des taxes déjà perçues sur les matières premières utilisées pour la fabrication du produit destiné à l'exportation. C'est donc tout à fait légalement que la Commission a refusé de reconnaître à la pratique en cause la nature de subvention. Le fait est, en outre, que, comme l'a rappelé la partie intervenante Abiove, même les autorités rigides et méfiantes des États-Unis d'Amérique n'ont pas soulevé d'objections sur la régularité des impôts différentiels brésiliens.

Enfin, la critique que la Fediol formule contre les obstacles mis par l'Argentine et le Brésil à l'exportation des fèves ne peut pas davantage être accueillie. Puisque le prix de ce produit dépend du degré d'élasticité de la demande et de l'offre au niveau mondial, il y a lieu d'exclure que quelques formalités administratives hétérogènes aient une incidence sur son niveau en dirigeant la production vers le marché intérieur et en favorisant ainsi les triturateurs. Mais la condition de la charge pour le Trésor public n'est pas remplie non plus: en effet, les formalités en question, d'une part, sont prévues à des fins statistiques et, d'autre part, visent à empêcher des manœuvres spéculatives.

L'analyse qui précède clôt l'appréciation des griefs que la Fediol a formulés, également sur la base de l'article 7, contre la décision relative aux importations de tourteaux de soja originaires d'Argentine et aboutit sans aucun doute au rejet du recours dans l'affaire 187/85.

9. Il reste à présent à examiner les griefs que la Fediol a exposés à l'encontre de la seule décision concernant les importations originaires du Brésil (affaire 188/85). Ils soulèvent quatre ordres de problèmes. En premier lieu, il s'agira d'établir si, en appréciant une pratique relative aux fèves de soja [*supra* sous c)], la Commission a valablement nié sa nature de subvention. Il sera ensuite nécessaire de déterminer si l'institution a à juste titre exclu l'équivalence entre deux pratiques en matière d'exportation d'huile [sous d) et e)] et celles qui ont pour objet des tourteaux. La discussion portera ensuite sur l'appréciation sur la base de laquelle la partie défenderesse a déclaré inexistant un intérêt communautaire à neutraliser les pratiques de subvention reconnues à l'exportation de tourteaux [sous f) et g)]. Enfin, nous devrons nous demander si, ayant déjà proposé au Conseil d'imposer un droit en ce qui concerne les pratiques en cause, l'exécutif pouvait légitimement clore l'enquête.

Procédons par ordre. Le premier grief concerne le financement préférentiel du stockage des fèves de soja. La requérante relève que, au cours de la période couverte par l'enquête de la Commission (1983), le taux d'intérêt normal pour les prêts à 180 jours variait entre 100 et 150 %. En revanche, pour les financements de la même durée destinés au stockage des fèves, un programme gouvernemental concernant le stockage de 27 produits de base agricoles prévoyait un taux de 45 %. La Fediol reproche donc à l'exécutif:

a) de ne pas avoir reconnu que le traitement préférentiel *de quo* était clairement sectoriel et, en tant que tel, susceptible d'être assujetti à des droits compensateurs (*supra* n° 2, in fine);

b) d'avoir ignoré que, bien qu'ayant été formellement supprimé le 1er janvier 1984, il a encore longtemps survécu et a en tout cas été appliqué au cours de la période de l'enquête;

c) d'avoir commis un détournement de pouvoir en ne veillant pas dans ces conditions à protéger la production communautaire.

Le grief formulé sous a) ne tient pas. Selon la Fediol, la pratique en question a eu un caractère spécifique parce que seuls certains transformateurs agricoles et, en particulier, ceux qui opèrent dans le secteur du soja, en ont bénéficié. Pourtant, les pièces du dossiers prouvent que les subventions correspondantes se réfèrent à un éventail de marchandises diverses (soja, poisson, raisin, soie, etc.) tellement large qu'il coïncide avec la gamme complète des produits de base agricoles susceptibles d'être stockés. En effet, n'en ont pas bénéficié seules les denrées qui ne se prêtent pas au stockage, soit en raison de leur nature ou de leur production limitée, soit — c'est le cas du cacao et du café — en raison du régime spécial auquel les accords internationaux les soumettent.

On ne saurait affirmer non plus que, parmi les produits précités, le soja a fait l'objet d'un traitement préférentiel injustifié. Outre qu'ils sont très voisins, les chiffres fournis à cet égard par la Fediol et par la Commission (31,9 et 31,7 %) paraissent correspondre tout à fait à l'importance que notre

« complexe » a acquis dans l'économie brésilienne. On sait en effet que, avec une production annuelle supérieure à 15 millions de tonnes, le soja s'est substitué au café comme la culture la plus importante du pays.

Le caractère sectoriel de la subvention étant exclu, il est évident que les griefs concernant sa durée et le détournement de pouvoir que l'exécutif aurait commis en closant l'enquête correspondante, tombent également. Il ne sera donc pas nécessaire d'en traiter.

10. Passons au financement préférentiel de l'exportation d'huile et à l'exonération de l'impôt sur les bénéfices auxquels elle a donné lieu. La requérante soutient que ces pratiques se sont traduites par une subvention indirecte à l'exportation de tourteaux, dans la mesure où les opérateurs ont transféré dans ce domaine les avantages tirés de ces pratiques.

Ce grief n'est pas fondé. Les deux traitements préférentiels ont certainement imposé une dépense au trésor public brésilien, mais ils n'ont procuré aucun avantage — même indirect — au secteur des tourteaux. Il est possible que celui-ci en ait tiré un avantage selon les modalités dénoncées par la Fediol, mais certainement pas dans le cadre d'un rapport de causalité avec les mesures litigieuses. S'il a vraiment eu lieu, le transfert évoqué par la requérante a été en effet le fruit d'un choix que les exportateurs ont opéré sur la base de multiples et libres appréciations de leurs intérêts.

11. Les deux dernières pratiques contestées par la Fediol consistent dans le financement préférentiel des exportations de tourteaux et dans des avantages fiscaux accordés aux opérations de bourse à terme que les triturateurs effectuent sur les marchés étrangers (ce qu'il est convenu d'appeler le « hedging »). Ayant reconnu leur caractère de subvention et établi leur taux respectivement à 7,66 et 0,09 % de leur valeur fob, la Commission a proposé au Conseil de les frapper d'un droit, mais sans procéder à son recouvrement immédiat (4 janvier 1985). Dans un deuxième temps cependant, après avoir constaté que le gouvernement du Brésil avait supprimé le financement préférentiel à partir du mois de septembre 1983, et tenant compte des doutes que la perspective d'instituer le droit avait suscités au sein du Conseil, l'exécutif a changé d'avis. L'intérêt de la Communauté — a-t-il affirmé — n'exige pas l'adoption de mesures compensatrices et la procédure peut être close.

La Fediol formule trois critiques contre les points correspondant de la décision attaquée (5, 6 et 27). La première concerne la violation des articles 9 et 12 du règlement n° 2176/84. Dès lors qu'il est établi — soutient la requérante — qu'une pratique présente les caractéristiques de la subvention préjudiciable à la production européenne, l'application des droits compensateurs ne peut pas ne pas coïncider avec les intérêts de la Communauté et, en tout cas, ne peut pas être exclue en invoquant ces derniers. Par ailleurs, l'article 12 confie au seul Conseil l'appréciation de ces mêmes intérêts au moment de l'institution de mesures définitives.

En second lieu, la Fediol soutient que la volte face de l'exécutif laisse à penser que la décision est entachée de détournement de pouvoir. La procédure qui est à son origine doit en outre être considérée comme irrégulière. Après avoir invité le Conseil à instituer les droits — affirme en effet la troisième critique —, l'exécutif n'a pas le pouvoir de mettre un terme à l'enquête en retirant

implicitement sa proposition et en empêchant l'autre institution de prendre elle-même des mesures sur le fond.

12. Une observation préliminaire. Dans le cadre de sa réplique, la Fediol a renoncé au grief concernant le « hedging » en reconnaissant son incidence limitée. Les propos suivants ont donc pour objet le seul financement préférentiel accordé aux exportations de tourteaux.

Rappelons, au sujet de la première critique, que, selon le règlement n° 2176/84, l'aptitude d'une subvention à causer un préjudice important à la production communautaire ne justifie pas à elle seule l'institution de mesures compensatrices. Conformément à ce que prévoit le GATT et à la différence du « Trade Agreement Act » américain, le règlement pose une deuxième condition: il prescrit en effet que ladite institution d'un droit compensateur soit exigée par les « intérêts de la Communauté ».

Or, il nous semble évident que ces intérêts ne font pas abstraction de ceux des producteurs européens qui opèrent dans les secteurs en question. Mais il est certain également qu'ils ne s'épuisent pas dans la sauvegarde de ces derniers, dont la situation est en tout état de cause déjà examinée dans le cadre de la détermination du préjudice. On ne peut en effet apprécier les intérêts de la Communauté qu'en faisant appel à des critères d'une plus grande portée, tel que l'opportunité non seulement commerciale, mais *politique*, d'instituer les droits. D'autre part, si cette observation est exacte — ou, plus concrètement, s'il est vrai que, à la différence de ce qui se produit sur le plan du dumping, les pratiques auxquelles les droits réagissent sont mises en œuvre non pas par des entreprises, mais par des *gouvernements*, et souvent en vue de sauvegarder des intérêts publics vitaux — il est également évident qu'un large pouvoir discrétionnaire doit être reconnu aux institutions chargées de cette appréciation.

Ce principe (sur lequel la Cour n'a d'ailleurs pas de doute, voir le point 30 des motifs de l'arrêt précité Fediol I) étant posé, il y a lieu d'ajouter immédiatement que, en ce qui concerne cette appréciation, le Conseil n'occupe d'une manière générale aucune position prédominante, mais dispose seulement du pouvoir d'arrêter l'*une* des décisions auxquelles la procédure peut donner lieu. Dans l'hypothèse de l'adoption de droits provisoires, par exemple, l'article 11 dispose explicitement qu'il appartient à l'exécutif d'apprécier les intérêts de la Communauté, et l'article 9 va dans le même sens, si on l'interprète avec un minimum de bon sens, en ce qui concerne la décision de clore l'enquête lorsque des mesures de neutralisation ne paraissent pas nécessaires. Dans un contexte de ce genre, il est certainement erroné d'arguer de l'article 12 que le système du règlement confère au Conseil un pouvoir d'appréciation exclusif. En réalité, cette disposition ne fait qu'inviter cette institution à procéder à un dernier examen des intérêts communautaires, dès lors que les droits définitifs s'imposent.

13. La deuxième critique est également fragile. Comme nous venons de l'exposer, les articles 9, 11 et 12 mettent en évidence le fait que la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation autonome à partir du jour où les plaintes lui parviennent jusqu'à celui où le Conseil prend la décision définitive. Ainsi, selon les circonstances, elle pourra choisir d'ouvrir ou de ne pas ouvrir l'enquête, de la poursuivre ou de la clore, d'instituer ou de ne pas instituer des droits provisoires, de les lever à l'expiration de leur période de validité ou de demander au Conseil leur prorogation et, enfin, de

proposer ou de ne pas proposer à ce dernier l'institution de droits définitifs.

Il nous paraît évident que, dans un tel système, la Commission peut légitimement adapter ses initiatives à l'évolution de la situation et qu'il est donc absurde de lui reprocher un comportement contradictoire si l'intervention d'un fait — par exemple la suppression d'un financement préférentiel — la conduit à rectifier ou à inverser la ligne de conduite suivie jusque-là. Par ailleurs, en l'espèce son changement de cap a été tout autre que soudain et imprévisible. Comme on s'en souviendra, en effet, elle avait suggéré de suspendre l'application des droits au moment même ou elle en a proposé l'institution.

14. Nous en venons à la troisième critique, selon laquelle la Commission aurait excédé ses pouvoirs en retirant implicitement la proposition qu'elle avait faite au Conseil. A la lumière des considérations exposées dans les deux derniers paragraphes, ce grief ne nous paraît pas plus admissible que les précédents. Si, comme nous l'avons démontré, seul l'exécutif est le maître de l'enquête jusqu'à l'intervention finale du Conseil, il ne fait pas de doute que l'exécutif pourra décider de clore la procédure même après avoir invité son interlocuteur à instituer des mesures définitives.

La seule condition est que cette intervention fasse l'objet d'un acte dûment motivé, et cette condition a été remplie en l'espèce. En effet, la décision répond à toutes les conditions prévues par le règlement n° 2176/84 pour la clôture de la procédure et, en particulier, donne acte de l'absence d'objections au sein du comité consultatif créé par l'article 6.

15. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous vous suggérons de rejeter les deux recours formés le 18 juin 1985 par la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE contre la Commission des Communautés européennes.

Les dépens seront mis à la charge de la partie qui succombe.