CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 8 novembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La cour d'appel de Colmar interroge la Cour sur la validité du règlement (CEE) n° 864/87 du Conseil, du 23 mars 1987, instituant un droit antidumping définitif à l'égard des importations de certains moteurs électriques originaires de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de la République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie et d'Union soviétique [1].

Dans les conclusions que nous avons présentées ce jour concernant plusieurs recours directs [2], nous nous sommes déjà prononcé sur la validité du règlement n° 864/87. Pour l'essentiel de notre raisonnement dans la présente affaire, nous pouvons donc nous référer, outre au rapport d'audience, à nos conclusions concernant les recours précités. Sur le plan de la procédure, la présente affaire comporte cependant deux particularités. Nous les examinerons avant d'aborder le fond.

Particularités de la question préjudicielle

2. En premier lieu, il convient de constater que la question de la cour d'appel de Colmar est posée de façon très générale. Rappelons-en les termes:

« Le règlement (CEE) n° 864/87 du Conseil ... est-il valide au regard du droit communautaire, et notamment du règlement de base n° 2176/84 du Conseil, ainsi que des principes fondamentaux du droit communautaire [3]? »

Lorsqu'une question aussi générale lui est soumise, la Cour examine si les motifs de la décision de renvoi n'apportent pas de précisions. Dans la mesure où ces motifs permettent d'identifier les moyens invoqués par la demanderesse au principal devant la juridiction nationale, la Cour s'attache à répondre à la question préjudicielle à la suite d'un examen de ceux-ci [4]. En l'occurrence, la décision de renvoi se limite cependant à indiquer les moyens de l'appelante en termes fort généraux: « une violation du principe de sécurité juridique; une violation du règle-

* Langue originale: le français.

1 — Règlement (CEE) n° 864/87 du Conseil, du 23 mars 1987, instituant un droit antidumping définitif à l'égard des importations de moteurs électriques polyphasés normalisés d'une puissance de plus de 0,75 à 75 kilowatts inclus, originaires de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de la République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie et d'Union soviétique, et portant perception définitive des montants garantis à titre de droit provisoire (JO L 83, p. 1).

2 — Conclusions dans les affaires jointes C-304/86 et C-185/87, Enital/Commission et Conseil (Rec. 1990, p. I-2939), dans les affaires jointes C-305/86 et C-160/87, Neotype Techmashexport/Commission et Conseil (Rec. 1990, p. I-2945), dans les affaires jointes C-320/86 et C-188/87, Stanko France/Commission et Conseil (Rec. 1990, p. I-3013), et dans l'affaire C-157/87, Electroimpex e.a./Conseil (Rec. 1990, p. I-3021).

3 — Le règlement de base auquel il est fait référence est le règlement (CEE) 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 non membres de la Communauté économique européenne (JO L 201, p. 1). Ce règlement a entre-temps été remplacé par le règlement (CEE) n° 2423/88 du Conseil, du 11 juillet 1988 (JO L 209, p. 1).

4 — Voir, entre autres, arrêt du 12 mai 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken (246/87, Rec. p. 1151).

ment (CEE) n° 2176/84 et des formes substantielles, notamment par défaut de motivation; une violation du règlement n° 2176/84 et des principes fondamentaux, notamment celui du respect des droits de la défense, et encore une violation des principes généraux du droit, notamment ceux d'égalité, d'objectivité, de justice administrative et de bonne administration de la justice, un détournement de pouvoir et la violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination ». Observons que cette énumération de moyens ne permet pas d'identifier les dispositions du règlement n° 2176/84 qui auraient été violées.

3. La seconde particularité tient à la qualité de la société Sermes, appelante au principal. Cette société importe en France des moteurs électriques en provenance de la République démocratique allemande. Elle avait, en 1986, introduit un recours visant à l'annulation du règlement (CEE) n° 3019/86 de la Commission instituant un droit antidumping provisoire à l'égard des importations de certains moteurs électriques originaires de pays à commerce d'État[5]. Par ordonnance du 8 juillet 1987, la Cour a rejeté ce recours comme irrecevable[6]. Sermes n'étant pas associée à un exportateur de moteurs électriques, la Cour a considéré que l'acte attaqué constituait, à son égard, un règlement de portée générale et non pas une décision qui la concerne directement et individuellement, comme prévu à l'article 173, deuxième alinéa, du traité.

A la suite de l'entrée en vigueur du droit antidumping définitif, Sermes a poursuivi l'importation en France de moteurs électriques originaires de la République démocratique allemande. Les autorités douanières françaises lui ont réclamé, pour les importations durant le mois d'avril 1987, des droits antidumping d'un montant de plus de 400 000 FF. Sermes a contesté le montant réclamé et a assigné les autorités douanières. Le conseil de Sermes n'a pas caché à l'audience que la société l'avait fait dans le but de faire poser par la juridiction nationale une question préjudicielle qui lui donnerait l'occasion de présenter devant la Cour ses observations tendant à invalider le règlement n° 864/87, alors que la voie d'un recours direct en annulation lui avait été fermée.

4. Compte tenu de ces deux particularités de l'affaire, il importe de déterminer au préalable sous quels angles il y a lieu d'examiner le règlement n° 864/87 du Conseil en vue de pouvoir répondre à la juridiction de renvoi. Il va de soi, selon nous, que cette réponse doit intégrer le résultat de l'examen des divers moyens soulevés par les parties requérantes dans le cadre des recours directs précités qui visent l'annulation du même règlement n° 864/87. D'autres moyens doivent-ils être pris en considération? En particulier, les moyens qui ont été soulevés par l'appelante au principal dans ses observations à l'intention de la Cour et qui diffèrent de ceux soulevés dans le cadre des recours directs doivent-ils être examinés? On pourrait objecter que les parties n'ont aucun droit d'obtenir que la Cour se prononce sur des moyens d'invalidité autres que ceux mentionnés dans la décision de renvoi[7]. En l'occurrence, la

5 — Règlement (CEE) n° 3019/86 de la Commission, du 30 septembre 1986, instituant un droit antidumping provisoire à l'égard des importations de moteurs électriques polyphasés normalisés d'une puissance de plus de 0,75 à 75 kilowatts inclus, originaires de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de la République démocratique allemande, de Roumanie, de Tchécoslovaquie et d'Union soviétique (JO L 280, p. 68).

6 — Ordonnance du 8 juillet 1987, Sermes (279/86, Rec. p. 3109).

7 — Comp. arrêt du 28 octobre 1982, Dorca Marina (50 à 58/82, Rec. p. 3949, 3959). Dans cette affaire, la Cour a refusé d'examiner la validité d'un acte communautaire sous l'angle de sa conformité aux principes généraux de droit. Il était cependant clair que le moyen présenté ne se situait pas dans le cadre de la question préjudicielle posée à la Cour, ce qui ne peut être soutenu dans la présente affaire.

décision de renvoi ne mentionne aucun moyen d'invalidité et les motifs de la décision se limitent à indiquer les moyens de l'appelante en termes fort généraux. Dans un tel contexte, il nous semble que l'idée de coopération judiciaire qui caractérise la procédure préjudicielle plaide en faveur de la prise à l'examen des moyens soulevés dans les observations de l'appelante au principal. En effet, la réponse sur la validité de l'acte communautaire sera d'autant plus utile à la juridiction de renvoi s'il apparaît des motifs de l'arrêt que ces moyens ont dûment été examinés.

Il n'en reste pas moins que la procédure préjudicielle ne peut pas fonctionner de manière pleinement satisfaisante lorsque ni les questions posées par la juridiction nationale ni les motifs de la décision de renvoi ne précisent les moyens d'invalidité. Dans ces conditions, les autres parties, les États membres, la Commission et, le cas échéant, le Conseil, sont, en effet, dans l'impossibilité de faire un usage utile du droit que l'article 20 du statut de la Cour leur reconnaît de soumettre des observations dans le cadre de la procédure préjudicielle.

Quant au fond

5. Dans les conclusions que nous avons présentées ce jour concernant les recours directs visant à l'annulation du règlement n° 864/87 du Conseil, nous avons examiné un grand nombre de moyens avancés par les parties requérantes. Aucun de ces moyens ne nous a conduit à vous proposer d'annuler le règlement concerné.

De son côté, Sermes a exposé dans ses observations six moyens visant à invalider le règlement n° 864/87 et dont certains recoupent en partie des moyens que nous avons été amené à examiner dans le cadre des recours directs. Elle a également eu l'occasion de formuler des observations sur les réponses données par la Commission et par le Conseil à certaines questions que la Cour leur avait posées, observations que nous avons intégrées dans notre examen dans le cadre des recours directs. Dans la ligne de la position que nous avons exposée au point précédent, nous examinerons successivement les moyens présentés par l'appelante au principal, en procédant par renvoi à nos conclusions concernant les recours directs pour les moyens qui ont déjà été examinés dans ce cadre. Nous n'examinerons cependant pas les moyens qui visent à contester la validité du règlement provisoire n° 3019/86, étant donné que la question préjudicielle concerne la validité du seul règlement définitif n° 864/87.

Premier moyen: violation de l'article 14 du règlement n° 2176/84 ainsi que du principe de sécurité juridique

6. Selon l'article 14 du règlement n° 2176/84, une décision d'accepter un engagement fait, si nécessaire, l'objet d'un réexamen soit à la demande d'un État membre, soit à l'initiative de la Commission. Un réexamen a également lieu à la demande d'une partie intéressée qui présente des éléments de preuve d'un changement de circonstances suffisants pour justifier la nécessité de ce réexamen, à condition qu'une année au moins se soit écoulée depuis la conclusion de l'enquête.

7. Sermes soutient que le règlement n° 864/87 devrait être annulé du fait qu'il a imposé un droit antidumping définitif à la suite d'un réexamen des engagements précédemment souscrits, alors que ce réexamen

aurait été effectué sans preuve suffisante d'un changement de circonstances, en violation de l'article 14 du règlement n° 2176/84 et du principe de sécurité juridique.

8. Pour bien comprendre cet argument, il y a lieu de rappeler que le Conseil et la Commission, dans le cadre d'une procédure antidumping antérieure, avaient, dès l'année 1982, accepté des engagements qui avaient été souscrits par des exportateurs de moteurs électriques en provenance de pays à commerce d'État [8]. Ces engagements consistaient en des relèvements de prix à l'importation dans la Communauté. Les institutions les avaient acceptés parce qu'elles les considéraient comme étant de nature à supprimer les effets préjudiciables qui découlaient des importations convaincues de dumping [9].

En octobre 1985, le Gimelec a demandé à la Commission de réexaminer les décisions d'accepter des engagements de prix. Les éléments de preuve présentés par le Gimelec à l'appui de sa demande ont été résumés par la Commission dans le règlement n° 3019/86 (troisième considérant) et par le Conseil dans le règlement n° 864/87 (quatrième considérant). La Commission, soutenue par le Conseil sur ce point, a considéré que ces éléments de preuve étaient révélateurs d'un changement de circonstances et étaient suffisants pour justifier le réexamen des engagements souscrits lors de la procédure antérieure.

Ce qui précède conduit à écarter le moyen présenté par Sermes. En premier lieu, observons que l'article 14 du règlement n° 2176/84 aurait permis à la Commission de réexaminer de sa propre initiative les décisions d'accepter les engagements souscrits, sans devoir faire la preuve d'un changement de circonstances. En second lieu, les éléments d'information dont dispose la Cour ne permettent nullement, selon nous, de conclure que les institutions communautaires auraient commis une erreur dans l'appréciation des éléments présentés par le Gimelec pour prouver le changement de circonstances. Enfin, la décision de substituer un droit antidumping à un engagement de prix ne viole pas par elle-même le principe de sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a jugé, notamment dans l'arrêt du 7 mai 1987 dans l'affaire Nippon Seiko [10],

« lorsque les institutions disposent d'une marge d'appréciation pour le choix des moyens nécessaires à la réalisation de leur politique, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien du moyen initialement choisi, lequel peut être modifié par ces institutions dans le cadre de l'exercice de leur compétence ».

A notre avis, il en va ainsi, à plus forte raison, lorsqu'il apparaît que le moyen initialement choisi, à savoir l'acceptation d'un engagement de prix, n'entraîne pas la suppression des effets préjudiciables découlant des importations convaincues de dumping.

8 — Règlement (CEE) n° 724/82 de la Commission, du 30 mars 1982 (JO L 85, p. 9), règlement (CEE) n° 2075/82 du Conseil, du 28 juillet 1982 (JO L 220, p. 36), et décision 84/189/CEE de la Commission, du 2 avril 1984 (JO L 95, p. 28).

9 — Voir, en particulier, le onzième considérant du règlement n° 2075/82 du Conseil, du 28 juillet 1982.

10 — Arrêt du 7 mai 1987, Nippon Seiko, point 34 (258/84, Rec. p. 1923).

Deuxième moyen: violation du règlement n° 2176/84 et de certains principes généraux du droit communautaire

— *La détermination de la valeur normale*

9. L'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 2176/84 contient les règles pour la détermination de la valeur normale d'un produit dans le cas d'importations en provenance de pays n'ayant pas une économie de marché. Dans ce cas, la valeur normale est déterminée d'une manière appropriée et non déraisonnable sur la base d'un des critères suivants:

a) le prix auquel un produit similaire d'un pays tiers à économie de marché est réellement vendu pour la consommation sur le marché intérieur de ce pays ou à d'autres pays, y compris à la Communauté; ou

b) la valeur construite du produit similaire dans un pays tiers à économie de marché; ou

c) lorsque ni le critère a) ni le critère b) ne fournissent de base adéquate, le prix réellement payé ou à payer dans la Communauté pour le produit similaire.

10. Sermes soutient que le Conseil n'aurait pas pu déterminer la valeur normale des moteurs importés sur la base des prix de vente intérieurs des producteurs yougoslaves [critère a)], mais aurait dû la déterminer en fonction des prix payés dans la Communauté [critère c)].

11. Dans nos conclusions concernant les recours directs, nous avons déjà indiqué que le Conseil a pu légitimement déterminer la valeur normale en se basant sur les prix de vente intérieurs des producteurs yougoslaves. Partant, les institutions communautaires se sont, à juste titre, abstenues de déterminer la valeur normale sur la base des prix payés dans la Communauté. En effet, il n'y a lieu de recourir à ce critère que lorsque ni les prix ni la valeur construite tels qu'ils sont établis conformément aux critères a) ou b) de l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 2176/84 ne fournissent de base adéquate.

— *La détermination du préjudice*

12. Sermes soutient que les institutions n'ont pas établi que les producteurs communautaires ont subi un préjudice en raison des importations de moteurs électriques.

Dans nos conclusions concernant les recours directs, nous avons déjà examiné la question du préjudice. Nous y avons fait valoir que le Conseil, compte tenu de l'ensemble des facteurs de préjudice examinés par la Commission (points 18 à 33 des considérants du règlement provisoire n° 3019/86) et de sa propre analyse (points 17 à 32 des considérants du règlement définitif n° 864/87), n'avait pas dépassé la marge de son pouvoir d'appréciation en constatant que les importations originaires des pays à commerce d'État avaient causé un préjudice important à l'industrie communautaire.

Sermes n'a présenté qu'un seul argument nouveau pour l'appréciation de la question du préjudice. Il concerne l'échantillonnage retenu pour la détermination du préjudice. En effet, compte tenu du grand nombre de

moteurs couverts par la procédure (plus de 64 types), la Commission a choisi un échantillon de six types de moteur de la catégorie la plus vendue dans la Communauté en vue, notamment, de déterminer les paramètres de préjudice liés au prix (voir le onzième considérant du règlement n° 3019/86). Le Conseil s'est basé sur le même échantillonnage.

Sermes observe que cet échantillonnage n'est pas représentatif en ce qui concerne ses propres ventes en France de moteurs en provenance de la République démocratique allemande. Il en découle, à son avis, que les moteurs importés par elle se vendraient auprès d'une clientèle différente de celle des grands constructeurs communautaires et qu'il n'existerait aucun lien de causalité entre les importations en provenance de la République démocratique allemande et les pertes des producteurs communautaires.

13. Dans nos conclusions concernant les recours directs, nous avons fait valoir que le Conseil avait, à juste titre, pu mesurer le préjudice pour l'industrie communautaire en se basant sur l'impact de l'ensemble des importations de moteurs électriques faisant l'objet d'un dumping en provenance de sept pays à commerce d'État. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner si l'échantillonnage retenu par les institutions communautaires était représentatif pour les importations en provenance d'un seul des pays concernés. L'argument concernant l'échantillonnage ne pourrait être pris en considération que s'il devait apparaître que cet échantillonnage n'était pas représentatif pour l'ensemble des importations. Or, au vu des informations dont dispose la Cour, rien ne permet d'affirmer qu'il en était ainsi.

Troisième moyen: détournement de pouvoir

14. Sermes soutient que le règlement définitif serait entaché de détournement de pouvoir, étant donné que les institutions se seraient laissé guider non par l'intérêt communautaire, mais par un intérêt de protection sectorielle d'une industrie communautaire, et notamment d'une industrie française.

15. Selon une jurisprudence constante de la Cour[11], une décision n'est entachée de détournement de pouvoir que si elle apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise pour atteindre des fins autres que celles excipées. A cet égard, observons que le règlement n° 2176/84 vise précisément à permettre aux institutions de prendre des mesures susceptibles de défendre les producteurs communautaires qui subissent un préjudice important en raison d'importations de produits similaires qui font l'objet d'un dumping. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, du règlement, un droit antidumping ne peut cependant être institué que si les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire. Dans les points 33 à 35 des considérants du règlement définitif n° 864/87, qui font suite aux points 34 à 38 des considérants du règlement provisoire n° 3019/86, le Conseil a exposé les raisons qui l'ont conduit à considérer que les intérêts de la Communauté exigeaient l'adoption d'une mesure de défense commerciale. Pour sa part, Sermes s'est limitée à formuler des affirmations sans en établir le bien-fondé.

11 — Voir, entre autres, arrêt du 4 juillet 1989, Kerzmann/Cour des comptes, sommaire de l'arrêt, point 2 (198/87, Rec. p. 2083).

Ainsi, les éléments dont dispose la Cour ne lui permettent pas, à notre avis, de conclure qu'il y aurait eu détournement de pouvoir.

Quatrième moyen: violation des formes substantielles et défaut de motivation

16. Sermes soutient que la motivation du règlement n° 864/87 serait sur plusieurs points insuffisante pour permettre à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel.

17. A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante [12], la motivation exigée par l'article 190 du traité doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits, et à la Cour d'exercer son contrôle.

A notre avis, cette exigence a été satisfaite, en l'espèce, sur les points indiqués par l'appelante au principal:

— en ce qui concerne la plainte déposée par le Gimelec, par le quatrième considérant du règlement n° 864/87;

— en ce qui concerne l'échantillonnage, par le huitième considérant dudit règlement, qui se réfère au onzième considérant du règlement provisoire n° 3019/86;

— en ce qui concerne le préjudice, par les points 17 à 32 des considérants dudit règlement.

Cinquième moyen: violation de l'article 7 du règlement n° 2176/84 et des droits de la défense

18. En écartant les arguments qui concernent les travaux préparatoires du règlement provisoire n° 3019/86, le cinquième moyen se ramène au seul argument que les institutions auraient violé l'article 7 du règlement n° 2176/84 et les droits de la défense en refusant à Sermes une confrontation avec les plaignants.

A cet égard, observons que la Commission, conformément à l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 2176/84, donne, sur demande, aux parties directement concernées l'occasion de se rencontrer. Il nous paraît que la notion de « parties directement concernées » doit s'entendre dans le sens que lui donne la Cour en matière de recevabilité de recours contre un règlement antidumping. Or, comme nous l'avons rappelé au point 3, la Cour a considéré que le règlement que Sermes avait attaqué ne la concernait pas directement et individuellement. En outre, Sermes n'a pas apporté la preuve qu'elle avait demandé une confrontation.

Sixième moyen: violation du principe d'égalité de traitement

19. Sermes observe enfin que les exportations en provenance de la République démocratique allemande et à destination de la République fédérale d'Allemagne peuvent continuer à être effectuées au prix de vente existant avant l'entrée en vigueur du règle-

12 — Voir, entre autres, arrêt du 7 mai 1987, Nachi Fujikoshi, point 39 (255/84, Rec. p. 1861).

ment n° 864/87. Sermes n'indique pas la base juridique de cette situation. Elle se limite à affirmer que, dans ces circonstances, le règlement concerné traiterait de manière différente des situations comparables et violerait le principe d'égalité de traitement.

La situation décrite par Sermes trouve son origine dans le « protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes » du 25 mars 1957 annexé au traité CEE. Le paragraphe 1 de ce protocole dispose que:

« Les échanges entre les territoires allemands régis par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands où la loi fondamentale n'est pas d'application faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne. »

La Cour a déjà eu l'occasion de dire que cette disposition vise à dispenser la République fédérale d'Allemagne d'appliquer les règles du droit communautaire au commerce intérieur allemand [13].

Il en résulte que la République fédérale d'Allemagne peut légitimement ne pas appliquer le règlement n° 864/87 aux exportations en provenance de la République démocratique allemande.

Réponse suggérée

20. En conclusion, nous vous suggérons de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« L'examen du règlement (CEE) n° 864/87 du Conseil, du 23 mars 1987, au regard du droit communautaire et notamment du règlement (CEE) n° 2176/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité dudit règlement. »

13 — Voir arrêts du 1er octobre 1974, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (14/74, Rec. p. 899), du 27 septembre 1979, Geflügelschlachterei Freystadt (23/79, Rec. p. 2789), et du 21 septembre 1989, Schäfer Shop (12/88, Rec. p. 2937).