2) **Les dépens sont réservés.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Due Bahlmann Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 octobre 1983.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE M^ME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 31 MAI 1983

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), ayant son siège à Bruxelles, vous a saisis, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité, d'un recours en annulation d'une décision qui serait contenue dans une lettre de la Commission du 25 mai 1982, refusant l'ouverture d'une procédure anti-subven-

tions à l'égard des importations de tourteaux de soja en provenance du Brésil.

I — Les faits à l'origine du litige sont les suivants:

Dès le début de l'année 1977, la requérante, qui est une association représentative de l'industrie de l'huilerie de la Communauté économique européenne, a introduit auprès de la Commission, au nom de toutes les entreprises de la Communauté qui transforment des graines de soja, une première plainte contre le Brésil pour octroi de subventions à l'exportation de tourteaux de soja. D'après une communication du 14 avril 1977 [1], cette plainte a donné lieu à l'ouverture d'une procédure anti-dumping ou anti-subventions concernant les importations de tourteaux de soja de la république fédérative du Brésil, conformément au règlement du Conseil du 5 avril 1968 (n° 459/68), relatif à la défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions de la part de pays non membres de la CEE [2], en vigueur à l'époque. Par une communication du 10 décembre 1977 [3], la Commission a signalé la clôture de cette procédure, après avoir reçu de la part du gouvernement brésilien des garanties lui permettant «de ne pas envisager, pour l'instant, l'instauration de mesures de défense».

Vers le milieu de l'année 1978, estimant que l'octroi de subventions n'avait pas cessé, FEDIOL a invité la Commission à ouvrir de nouveau la procédure anti-subventions contre les importations de tourteaux de soja du Brésil, conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 459/68. La Commission ne s'étant pas résolue à décider une telle réouverture, la requérante s'est abstenue d'entreprendre de nouvelles démarches, étant donné que la campagne d'exportation de 1978 pour les produits en cause avait pris fin.

En raison de l'abondante récolte prévue pour 1980, de l'absence de suppression des subventions à l'exportation et de l'introduction de nouvelles subventions, FEDIOL introduisit, par lettre du 2 avril 1980, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil du 20 décembre 1979 (n° 3017/79) [4], une nouvelle demande d'ouverture d'une procédure anti-subventions contre la république fédérative du Brésil. Comme la première, cette plainte était dirigée contre l'octroi direct ou indirect de subventions à la production et à l'exportation de tourteaux de soja; elle contenait de nombreux éléments tendant à prouver l'existence de pareilles subventions ainsi que la réalité du préjudice en résultant pour l'industrie de l'huilerie communautaire. En particulier, FEDIOL demandait que, dans le cadre d'une procédure anti-subventions, le Brésil fût invité par écrit à donner des renseignements sur la nature, l'étendue et le montant de toutes les subventions directes ou indirectes accordées à l'industrie de l'huilerie brésilienne.

Un abondant échange de correspondance et de prises de position écrites et orales intervint entre la Commission et la requérante; cette dernière a notamment complété l'exposé en fait et en droit contenu dans sa plainte par une série d'observations visant à démontrer chaque fois la nouvelle pratique suivie par le

1 — JOCE C 89 du 14. 4. 1977, p. 7.
2 — JOCE L 93 du 17. 4. 1968, p. 1.
3 — JOCE C 298 du 10. 12. 1977, p. 2.
4 — Relatif à la défense contre les importations qui ont fait l'objet de dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la CEE (JOCE L 339 du 31. 12. 1979, p. 1), désormais applicable.

Brésil en matière d'octroi de subventions ainsi que l'existence d'un préjudice. En outre, des consultations ont eu lieu entre la Commission et les États membres et le Brésil.

La Commission ne pouvant toujours pas se résoudre à ouvrir la procédure anti-subventions, FEDIOL l'invita formellement à statuer sans délai sur sa demande d'ouverture d'une telle procédure par lettre du 30 septembre 1981 visant l'article 173, alinéa 2, du traité.

Par télex du 4 décembre 1981, la Commission lui fit savoir qu'en raison de la libéralisation complète de la vente de graines de soja pour la campagne 1982-1983, annoncée par le Brésil, elle avait décidé de ne pas donner suite à cette demande pour l'instant.

Par lettre recommandée du 5 février 1982, la Commission a précisé qu'après un examen attentif de la demande de la requérante et à la suite de consultations avec le gouvernement brésilien elle n'avait pas l'intention d'ouvrir une procédure anti-subventions, les subventions litigieuses ayant disparu pour l'essentiel et leur incidence étant au total insuffisante pour justifier une telle ouverture. Par la même occasion, elle fixait à la requérante un délai pour prendre position.

Enfin, par lettre du 25 mai 1982, la Commission a informé FEDIOL que les observations complémentaires entretemps présentées n'étaient pas de nature à modifier le point de vue exposé dans sa lettre du 5 février 1982. En conséquence et conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79 du Conseil, la requérante était avisée de ce qu'une procédure anti-subventions à l'égard des importations de tourteaux du Brésil ne serait pas ouverte. La Commission ajoutait qu'elle resterait attentive aux développements ultérieurs de la situation dans ce domaine, l'évolution de la politique brésilienne en matière de crédit étant de nature à susciter des inquiétudes, tant en ce qui concerne les délais de paiement que les taux.

Par recours enregistré le 29 juillet 1982, FEDIOL conclut à l'annulation de la «décision» contenue dans la lettre de la Commission du 25 mai 1982, refusant d'ouvrir une procédure anti-subventions.

En application de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission vous demande de rejeter le recours comme irrecevable sans engager le débat au fond. La requérante, en revanche, a conclu au rejet de l'exception. La procédure orale ayant eu pour seul objet l'examen des questions de recevabilité du recours, nos conclusions se borneront à ce seul examen.

II — 1. Sur la qualité pour agir de la requérante

Le recours prévu à l'article 173, alinéa 2, du traité peut être formé par «toute personne physique ou morale». Selon le droit belge, FEDIOL est une association dépourvue de la personnalité juridique; dès lors se pose la question de sa qualité pour agir. Ainsi que la requérante et la Commission le soulignent, il ne faut pas se référer à cet égard, en partant de la théorie de la réalité ou de la fonctionnalité [1] à la personnalité juridique formelle, mais rechercher si le groupement en

1 — Arrêt du 8 octobre 1974, affaire 18/74, Syndicat général du personnel des organismes européens/Commission, Recueil 1974, p. 933; arrêt du 28 octobre 1982, affaire 135/81, Groupement des Agences de voyage/Commission, Recueil 1982, p. 3799.

question est reconnu par la loi et doté de certaines compétences en vue de l'accomplissement des tâches qui lui sont imparties. Le règlement n° 3017/79 accorde une série de compétences de caractère procédural non seulement aux personnes physiques ou morales, mais aussi expressément aux associations qui, tout en ne possédant pas la personnalité juridique, agissent dans le cadre d'un secteur économique de la Communauté; il faut donc en déduire, en faveur de telles associations, le droit d'ester en justice pour qu'elles puissent faire valoir ces intérêts spécifiques d'ordre procédural.

2. Sur la question de savoir si la lettre incriminée doit être qualifiée comme étant un acte de la Commission

La lettre du 25 mai 1982, signée par le directeur de la direction générale des relations extérieures de la Commission, déclare explicitement que «la Commission» n'ouvrira pas de procédure au sujet des importations de tourteaux de soja en provenance du Brésil. Par conséquent et conformément à l'opinion concordante des parties, cette communication, fondée expressément sur l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79, doit être attribuée à la Commission en tant qu'organe.

3. Sur la question de savoir si la lettre de la Commission du 25 mai 1982 comporte une «décision» dont la requérante est le «destinataire» au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité

Selon la Commission, le recours serait toutefois irrecevable au motif que la communication attaquée ne constituerait pas une *décision* dont la requérante serait le destinataire au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité. A l'appui de cette objection, elle fait valoir que la communication adressée à FEDIOL constitue simplement l'information prévue à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79 et qu'elle ne contient pas d'«autre décision» ayant une teneur plus large. Une telle information comporterait certes une déclaration d'intention de la part de la Commission de ne pas engager, au stade actuel, une procédure officielle au titre de l'article 7 de ce règlement, mais elle ne constituerait pas une décision susceptible de recours au sens de l'article 173, alinéa 2. Même s'il est incontestable que les intérêts du plaignant sont affectés par une telle communication, il n'en resterait pas moins que cette circonstance ne peut être considérée comme une atteinte portée à la situation juridique du plaignant à ce point sensible qu'il y aurait lieu de lui reconnaître un droit, susceptible d'être invoqué en justice, à l'ouverture d'une procédure d'enquête officielle. Un tel droit ne pourrait être reconnu, ne serait-ce que parce que la décision d'engager une telle procédure doit également tenir compte des intérêts de la Communauté et celle-ci disposerait ainsi d'une liberté d'appréciation non susceptible de contrôle juridictionnel.

a) Il convient tout d'abord d'examiner si la lettre incriminée doit, comme le pense la requérante, être qualifiée de décision au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité, ou de simple information au sens de l'article 5 du règlement n° 3017/79, non susceptible de faire l'objet d'un recours.

Dans votre arrêt IBM [1], vous avez rappelé, en les résumant, les critères nécessaires à l'existence d'une décision susceptible de recours au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité. Vous avez cons-

1 — Arrêt du 11 novembre 1981, affaire 60/81, IBM/Commission, Recueil 1981, p. 2639.

taté d'abord qu'un recours en annulation est ouvert contre les actes du Conseil et de la Commission autres que les recommandations ou avis. Puis vous avez précisé que les actes susceptibles d'être attaqués ne sont pas seulement ceux qui sont visés à l'article 189, dès lors qu'une telle interprétation restrictive serait contraire à l'objectif cité à l'article 164, qui est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. En troisième lieu, vous avez souligné que la forme de tels actes ou décisions est en principe sans influence sur la possibilité de recours, mais qu'il faut se référer au contraire à leur *substance.* A ce propos, vous avez rappelé que constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 173 toutes les mesures produisant des effets juridiques obligatoires qui affectent les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique. En ce qui concerne les actes ou décisions pris au cours d'une procédure comportant plusieurs phases, notamment pour clôturer une procédure interne, vous avez ensuite précisé que ne constituent en principe des actes attaquables que les mesures qui fixent *définitivement* la position de la Commission ou du Conseil au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale. Il n'en serait autrement, avez-vous ajouté, que si les mesures prises au cours de la procédure préparatoire constituaient elles-mêmes le terme ultime d'une procédure spéciale distincte de celle qui doit permettre à la Commission ou au Conseil de statuer sur le fond.

Sur la base de ces critères, vous avez jugé irrecevable le recours en annulation formé par la société IBM contre l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 3 du règlement n° 17/62 en matière d'ententes [1] et contre la communication des griefs en application de l'article 2 du règlement n° 99/63 [2], qui s'y rattachait. Ce faisant, vous avez souligné expressément que les mesures incriminées de la Commission ne pouvaient pas être attaquées en tant que simples actes de procédure préparatoires, notamment parce que les vices éventuels les affectant pourraient être invoqués *ultérieurement dans le cadre du recours dirigé contre la décision finale* qu'elles servent à préparer.

En transposant ces critères au présent litige, nous constatons d'abord qu'il est sans importance de savoir si la lettre incriminée comporte une décision au sens de l'article 189, paragraphe 4, du traité et que sa forme est indifférente. Il est également inutile de rechercher si, comme le pense la requérante, la décision contenue dans la lettre ne pouvait pas être fondée sur l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79 selon lequel, lorsqu'il apparaît, après consultation, que la plainte ne comporte pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, le plaignant en est informé: il s'agit là d'une question touchant au fond, qui ne peut donc pas avoir d'influence sur la recevabilité du recours. De ce point de vue, seule importe la question de savoir si, en tant que mesure émanant de la Commission, la lettre a produit des *effets juridiques obligatoires.*

La requérante et la Commission s'accordent pour admettre que la lettre attaquée

1 — JOCE 58 du 10. 7. 1962, p. 1655.
2 — JOCE 127 du 20. 8. 1963, p. 226.

ne doit *pas* être qualifiée d'*acte confirmatif* en raison du caractère provisoire des communications antérieures et que, pour ce motif, la possibilité de former un recours contre ladite mesure ne peut être niée. Elles se séparent toutefois sur la nature juridique de cette lettre.

La Commission fait observer qu'elle a simplement informé la requérante, en se référant à l'article 5, paragraphe 5, du règlement, de ce que sa demande d'ouverture d'une nouvelle procédure anti-subventions contre le Brésil ne comportait pas d'éléments de preuve suffisants. Elle est d'avis que les dispositions litigieuses du règlement n° 3017/79 doivent être interprétées en ce sens qu'une plainte qui satisfait aux conditions fixées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement, c'est-à-dire qui contient des éléments de preuve suffisants quant à l'existence d'un dumping ou de subventions et quant à la réalité d'un préjudice en résultant, ne doit être examinée que dans le cadre des consultations prévues à l'article 6 du règlement. A l'issue de cet examen, la Commission aurait la possibilité soit d'ouvrir une enquête officielle au titre de l'article 7, soit de ne pas poursuivre la simple procédure préalable «compte tenu de la situation» et d'en informer le plaignant conformément à l'article 5, paragraphe 5. Une telle information n'exclurait toutefois pas la possibilité de rouvrir d'office la procédure ultérieurement s'il se révélait que de nouvelles subventions étaient accordées. Le fait que les auteurs du règlement ont sciemment renoncé à prévoir une clôture formelle de la procédure préalable aurait pour conséquence que le plaignant serait certes en droit d'être informé de l'absence de suite, mais n'aurait pas le pouvoir d'obliger la Commission à ouvrir la procédure officielle, ni surtout de la contraindre à prendre des mesures de sauvegarde. Un refus basé sur l'article 5, paragraphe 5, ne pourrait donc pas être attaqué au titre de l'article 173, deuxième alinéa, pas plus qu'une décision négative prise dans une procédure en matière d'ententes au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63.

Pour apprécier cette argumentation, il convient de rappeler le caractère de déclaration de la lettre du 25 mai 1982 ainsi que les conclusions du recours. Se référant expressément à la plainte anti-subventions de la requérante, cette lettre indique clairement qu'une procédure anti-subventions contre les importations de tourteaux de soja du Brésil ne sera pas ouverte par la Commission. Par cette déclaration, qui est l'unique fait auquel se rapportent les conclusions du recours et qui est donc aussi le seul élément faisant l'objet du présent litige, la Commission, après ses prises de position provisoires antérieures, a sans ambiguïté exprimé l'intention de ne pas ouvrir la procédure d'enquête officielle à l'issue de la procédure préalable prévue aux articles 5 et 6 du règlement n° 3017/79, et a ainsi définitivement rejeté la demande de la requérante. En ce qui concerne les effets juridiques qui en découlent, il est par conséquent inutile d'examiner si, comme la Commission le pense, en l'absence de disposition expresse dans le règlement, une procédure anti-subventions peut être engagée d'office par la Commission, même sans demande du secteur économique concerné puisque, en l'espèce, en tout cas, une procédure préalable engagée à l'*initiative* de la requérante a été clôturée.

Se référant à votre arrêt dans l'affaire GEMA [1] et étant donné que le règlement n° 3017/79 ne prévoit pas expressément de décision formelle de clôture, mais seulement, dans son article 5, paragraphe 5, une simple information, la Commission voudrait en tirer la conclusion que cet acte en tant que tel n'est pas susceptible de recours.

Ainsi que la requérante le fait observer à juste titre, cette conception doit être écartée pour plusieurs raisons. Même si le texte du règlement n° 3017/79 ne prescrit pas expressément que le rejet d'une demande d'ouverture d'une procédure anti-subventions doit prendre la forme d'une *décision,* l'information prescrite présuppose logiquement la clôture de la procédure préalable. Si la simple manifestation d'une volonté était considérée comme un acte distinct du processus interne ayant abouti à cette volonté, il en découlerait que, du point de vue de la procédure, une pareille décision ne pourrait jamais être attaquée.

Sous ce rapport, votre arrêt GEMA n'est pas d'un grand secours pour qualifier l'information fournie au titre de l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79. Dans cette même affaire, la requérante avait introduit une demande sur la base de l'article 3, paragraphe 2, lettre b), du règlement n° 17/62; elle avait formé un recours au titre de l'article 175 du traité pour faire déclarer que l'inaction de la Commission était fautive et pour qu'il lui fût enjoint de prendre une décision formelle dans la procédure engagée par sa demande ou de l'informer du classement de l'affaire conformément à l'article 6 du règlement n° 99/63. Selon cette dernière disposition, lorsque la Commission considère que les éléments qu'elle a recueillis ne justifient pas la possibilité de réserver une suite favorable à la demande, elle en indique les motifs au demandeur et elle lui impartit un délai pour présenter par écrit ses observations éventuelles. Vous avez jugé qu'une telle communication avait pour seul but d'assurer qu'un demandeur soit informé des raisons ayant amené la Commission à ne pas faire droit à sa demande. Cette communication implique certes l'arrêt de la procédure, mais elle n'empêche pas la Commission de rouvrir le dossier si elle l'estime utile, notamment dans le cas où le demandeur fournit de nouveaux éléments dans le délai qui lui a été imparti. La présentation d'une demande en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 17/62 ne conférant *pas le droit* d'obtenir de la Commission une décision quant à l'existence d'une infraction aux articles 85 et 86 du traité, vous avez en définitive déclaré irrecevable le recours en carence.

Du point de vue procédural, le recours actuel se distingue toutefois de cette affaire par le fait que la requérante ne prétend pas contraindre la Commission à agir par la voie d'un *recours en carence,* mais conteste, en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, une mesure par laquelle la Commission a rejeté la demande d'ouvrir une procédure d'enquête en application de l'article 7 du règlement n° 3017/79. Dans l'affaire GEMA, au contraire, la question ne se posait pas de savoir si une communication basée sur l'article 6 du règlement n° 99/63 constituait une mesure pouvant être attaquée

1 — Arrêt du 18 octobre 1979, GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte)/Commission des Communautés européennes, affaire 125/78, Recueil 1979, p. 3173.

en vertu de l'article 173 du traité. Le fait que vous ayez laissé cette question ouverte apparaît très clairement, en particulier au point 18 des motifs de cet arrêt dans lequel vous n'avez envisagé la possibilité d'un recours contre une telle communication qu'à titre d'hypothèse.

De plus, les termes de l'article 6 du règlement n° 99/63 se distinguent clairement de ceux de l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79 ici en cause. Tandis que le premier part de la prémisse que la Commission parvient, sur la base des «éléments qu'elle a recueillis», à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de faire droit à une demande tendant à ce que soient prises certaines sanctions, le second envisage précisément le cas où l'engagement d'une procédure d'enquête officielle est refusé parce que, de l'avis de la Commission, il n'existe pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier une telle enquête.

Enfin, comme le montre la fixation d'un délai, la communication fondée sur l'article 6 du règlement n° 99/63 n'a qu'un *caractère provisoire* avec pour conséquence, comme vous l'avez jugé, que le dossier peut être rouvert lorsque de nouveaux éléments sont présentés. Dans la présente affaire, la lettre attaquée comporte l'expression claire et définitive de la volonté de la Commission de ne pas engager, à la suite de la demande de la requérante, une procédure d'enquête officielle au titre de l'article 7 du règlement n° 3017/79.

Au demeurant, les attendus de l'arrêt GEMA précité ne peuvent être transposés purement et simplement au cas actuel: l'agencement de la procédure réglementaire en matière d'ententes diffère sensiblement de l'économie générale des règlements en matière de dumping et de subventions. Ces derniers distinguent nettement deux phases dans la procédure:

— la procédure préalable des articles 5 et 6 du règlement, qui exige l'introduction d'une demande d'ouverture d'une procédure anti-subventions,

— la procédure des articles 7 à 9 du règlement, qui marque le début de l'enquête proprement dite.

Ces deux phases de la procédure obéissent à des conditions très spécifiques. Des règles très précises gouvernent le plaignant, le contenu de la plainte ainsi que ses conséquences. La plainte anti-subventions doit faire l'objet (article 6 du règlement) de consultations spéciales entre la Commission et les États membres. A l'issue de ces consultations, la Commission doit apprécier et décider, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement, si les éléments de preuve suffisent pour justifier l'ouverture d'une enquête. Or, si le fait de se résoudre à engager la phase suivante de la procédure doit être analysé comme une décision, il est logique qu'il en soit de même pour une mesure négative, même si le mot «décision» n'est pas expressément employé. Le fait que les auteurs du règlement aient considéré la procédure préalable comme une procédure distincte devant être clôturée même en cas de non-ouverture de l'enquête officielle se trouve confirmé par l'article 5, paragraphe 4, du règlement, aux termes desquels, si la plainte est retirée: «. . . la procédure peut être *close*».

La procédure en matière d'ententes ne prévoit pas de phases formellement distinctes, mais il convient aussi de noter que la position juridique du demandeur est différente suivant le règlement anti-dumping ou anti-subventions ou les règlements en matière d'ententes. Tant

les dispositions du traité que l'article 3 du règlement n° 17/62 indiquent clairement que la Commission, chargée de veiller au respect des règles de la concurrence, a pour mission de rechercher et de poursuivre toute infraction aux articles 85 ou 86 du traité, et d'obliger les entreprises concernées à mettre fin aux infractions constatées. Dans le règlement n° 3017/79, le principe de l'initiative des autorités communautaires ou nationales n'est pas évoqué, du moins au premier chef, le principe de leur intervention *à la suite* d'une plainte étant davantage souligné que dans les règlements en matière d'ententes. Ainsi, les articles 4, 5 et 7 du règlement n° 3017/79 prescrivent de manière détaillée dans quelles conditions une plainte entraîne l'ouverture ou le refus d'ouvrir une procédure. Le producteur concerné doit notamment établir, sur la base de critères concrets, l'existence d'une subvention et d'un préjudice. Cette dernière condition érigée en condition matérielle par l'article 4 semble en particulier indiquer qu'un aspect primordial de la procédure anti-subventions est la nécessité de protéger la production concernée de la Communauté.

Or, comme FEDIOL le constate pertinemment, de telles conditions de procédure ne sont pas imposées dans les règlements en matière d'ententes, qui subordonnent simplement l'introduction d'une demande à l'existence d'un «intérêt légitime». Sous ce rapport, les explications de la Commission concernant la différence d'organisation des procédures de demande ne nous paraissent pas convaincantes. Si les prescriptions détaillées applicables aux procédures anti-dumping ou anti-subventions servaient simplement à éviter que les autorités ne soient saisies de plaintes insuffisamment motivées au départ, il devrait en effet en aller de même pour les procédures en matière d'ententes.

Dans ce domaine, bien que la procédure déclenchée par une demande et les obligations du demandeur ne soient pas réglées de manière aussi détaillée qu'en matière de dumping, c'est notamment en considération du droit d'introduire une demande ouvert par l'article 3, paragraphe 2, lettre b), du règlement n° 17/62 que, dans l'arrêt Metro [1], vous avez reconnu au demandeur un droit de recours contre une décision adressée à une autre personne, décision par laquelle la Commission avait à la fois délivré une attestation négative au titre de l'article 85, paragraphe 1, et accordé une exemption au titre de l'article 85, paragraphe 3, du traité. Vous avez déclaré qu'il était de l'intérêt à la fois d'une bonne justice et d'une application exacte des articles 85 et 86 que les personnes physiques ou morales, qui sont habilitées à présenter une demande en vertu de l'article 3, paragraphe 2, lettre b), du règlement n° 17/62, puissent, s'il n'y est pas fait droit en tout ou en partie, disposer d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes. En conséquence, vous avez jugé que la décision litigieuse, qui n'était pourtant pas adressée à la requérante, devait être considérée comme la concernant directement et individuellement au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité. A plus forte raison, un pareil droit de recours doit être reconnu dans une

1 — Arrêt du 25 octobre 1977, Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG/Commission des Communautés européennes, affaire 26/76, Recueil 1977, p. 1875.

procédure anti-subventions, au demandeur qui entend s'opposer à une décision dont il est le *destinataire* et qui rejette sa demande.

Sur la base de l'arrêt IBM [1], il existe également de bons motifs pour qualifier d'acte susceptible de recours au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité la lettre litigieuse destinée à clôturer une phase distincte d'une procédure complexe. Contrairement à la communication des griefs dont il s'agissait dans cette affaire, la lettre du 25 mai 1982 ne constitue pas une mesure interlocutoire simplement destinée à préparer une décision finale elle-même susceptible de recours. En l'absence d'une voie de recours contre cette mesure, à la différence de la procédure en matière d'ententes, la requérante n'aurait plus la possibilité de la mettre en cause à un stade ultérieur de la procédure.

En outre, il faut tenir compte du fait que l'information fournie à FEDIOL clôture définitivement la procédure préalable, distincte de la procédure d'enquête proprement dite, qui doit permettre à la Commission, aux États membres et au Conseil de parvenir à une décision sur le fond. Comme vous l'avez souligné au point 11 des motifs de votre arrêt IBM, pareille mesure intermédiaire doit être considérée comme décision susceptible de recours.

Enfin, la Commission elle-même concède que le demandeur a un droit à une telle information et qu'en son absence il pourrait, le cas échéant, former un recours en carence au titre de l'article 175, alinéa 3. Si une telle information est constitutive de l'acte visé dans cette disposition, il est logique que cet acte, une fois intervenu, puisse aussi être attaqué par un recours en annulation. Comme M. l'avocat général Capotorti l'a fait observer dans ses conclusions relatives à l'affaire GEMA [2], la recevabilité d'un tel recours doit être admise, ne serait-ce que parce que les actes soumis au contrôle de légalité de la Cour sont définis par la même formule tant à l'article 173, alinéa 1, du traité qu'à l'article 175, alinéa 3.

Sur la base de ces considérations et compte tenu du principe, souligné à diverses reprises dans votre jurisprudence, selon lequel l'article 173 ne doit pas être interprété restrictivement, la lettre litigieuse doit par conséquent être considérée comme une mesure destinée à produire des effets juridiques obligatoires.

b) Il convient à présent d'examiner si la lettre litigieuse a produit des effets juridiques qui étaient de nature à affecter les *intérêts de la requérante* et à modifier sa situation en droit.

1) La Commission ne conteste pas que l'absence d'ouverture d'une procédure anti-subventions peut porter atteinte aux intérêts du plaignant. Mais, à son avis, il doit s'agir d'intérêts importants: la situation juridique du plaignant doit être modifiée «de façon caractérisée», selon les termes particulièrement clairs de la version originale de l'arrêt IBM [1]. Or, il ne saurait être question d'une telle atteinte dans le cas d'espèce: la procédure anti-subventions visant principale-

1 — Arrêt du 11 novembre 1981, IBM (International Business Machines Corporation)/Commission des Communautés européennes, affaire 60/81, Recueil 1981, p. 2639.

2 — Arrêt du 18 octobre 1979, GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältungsrechte)/Commission des Communautés européennes, affaire 125/78, Recueil 1979, p. 3173.

ment à sauvegarder les intérêts économiques généraux et non pas à assurer la protection des particuliers, FEDIOL ne peut faire état d'un droit à l'adoption de mesures de sauvegarde. En outre, en raison du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont jouirait la Commission, il n'y aurait pas lieu de reconnaître à la requérante un droit à l'ouverture d'une procédure d'enquête.

2) En présence de ces arguments, rappelons que le recours n'est pas dirigé contre le refus de prendre des mesures de sauvegarde, mais contre la décision par laquelle la Commission a refusé de faire droit à la demande de la requérante tendant à obtenir l'ouverture d'une procédure d'enquête au titre de l'article 7 du règlement en question. En conséquence, contrairement à ce que soutient la Commission, il n'est pas nécessaire de rechercher si la requérante jouit d'un droit à l'adoption de mesures de sauvegarde; il faut tout au plus examiner si, pour autant que des éléments de preuve appropriés au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement ont été présentés, les producteurs concernés ont un droit à l'ouverture d'une procédure d'enquête. Pour la Commission, un tel droit n'existe pas, car elle dispose à ce stade d'une marge d'appréciation non susceptible d'un contrôle juridictionnel en raison de la nécessité de prendre en considération les intérêts communautaires.

A notre avis, il n'est pas nécessaire d'approfondir ce point puisque le demandeur a droit à ce que l'appréciation soit correcte, c'est-à-dire exempte de détournement de pouvoir ou de méconnaissance patente du droit communautaire, du moins lorsque la règle conférant le pouvoir d'appréciation a aussi été édictée dans son propre intérêt. Lorsque tel est le cas, et à supposer que les intérêts de la Communauté doivent déjà être pris en considération à ce stade, ces intérêts ne peuvent en tout cas constituer qu'*un* des éléments d'appréciation pour décider de l'ouverture d'une procédure d'enquête officielle, sans qu'ils impliquent une totale discrétion.

Observons que le règlement relatif à la défense contre les pratiques de dumping et l'octroi de subventions a été arrêté non seulement dans l'intérêt de la politique commerciale ou dans la perspective d'intérêts économiques généraux, mais aussi, au moins en partie, dans l'intérêt des producteurs lésés. Selon les articles 2 et 3 du règlement, des mesures de défense ne peuvent être prises que si les pratiques du dumping ou les subventions ont causé un *préjudice* dans la Communauté, mais l'article 4 met l'accent sur les effets subis par un secteur concernant tous les producteurs de produits similaires de la Communauté.

Le fait que le règlement en cause a pour objet de protéger les intérêts de cette catégorie de personnes découle en outre de la réglementation détaillée de la position procédurale du secteur de production concerné; lorsqu'elle a ouvert une procédure anti-subventions et qu'il apparaît, après consultation, que des mesures de sauvegarde ne sont pas nécessaires, la Commission peut — pour autant qu'aucune objection n'ait été exprimée à cet égard au sein du comité consultatif — clore la procédure conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement. Avant la clôture, il faut toutefois donner aux plaignants les *garanties de procédure* prévues à l'article 7 du règlement, notamment leur permettre de prendre

connaissance du dossier [1], de donner aux parties directement concernées la possibilité d'être entendues par la Commission [2] et de se rencontrer [3]. Ces garanties ont manifestement pour but de permettre à la Commission de décider de la suite de la procédure avec une connaissance aussi exacte que possible des données se rapportant à la subvention et au préjudice. Si une procédure anti-subventions n'était pas ouverte alors que le plaignant a établi de manière détaillée et concluante l'existence d'une subvention, d'un préjudice et d'un lien de causalité, on se trouverait en présence d'un vice de nature à compromettre les droits du plaignant, dans la mesure où il serait statué sans une enquête officielle approfondie prescrite dans son propre intérêt.

Permettre à la Commission de décider de ne pas ouvrir une procédure anti-subventions dans le cadre d'une procédure préalable sommaire, sans que cette décision puisse être soumise à un contrôle juridictionnel, pourrait compromettre tout le processus décisionnel prévu par le règlement n° 3017/79 ou neutraliser les compétences qui, après l'ouverture de la procédure, appartiennent aux États membres et au Conseil en vue de l'adoption de mesures de sauvegarde.

En admettant même que, pour décider de l'ouverture d'une procédure d'enquête, la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation, il y a lieu de constater qu'il ne saurait échapper à tout contrôle. Les plaignants ont donc le droit à ce qu'il ne soit pas commis de détournement de pouvoir à leur égard et à ce que les dispositions communautaires ne soient pas méconnues d'une manière patente; leurs intérêts sous ce rapport se trouvent d'ores et déjà affectés.

c) A supposer insuffisante une atteinte portée à de tels intérêts, il demeure qu'un plaignant se trouve en tout cas affecté lorsque, toutes les autres conditions étant réunies, il a juridiquement le droit d'obtenir l'ouverture d'une procédure officielle. Contrairement à l'opinion de la Commission, la question de savoir si FEDIOL a un droit *matériel* à l'adoption de mesures de sauvegarde importe peu à ce stade: une garantie de procédure existe lorsque, s'agissant de décider de l'ouverture d'une procédure d'enquête, le pouvoir d'appréciation de la Commission ne saurait être discrétionnaire. A cet égard, la Commission soutient que, déjà au plan de l'opportunité de l'ouverture d'une procédure, elle peut tenir compte des intérêts généraux de la Communauté en raison des implications de politique commerciale d'une telle décision et qu'elle doit disposer à cet égard d'un pouvoir d'appréciation politique illimité.

Il faut toutefois observer que les *intérêts de la Communauté* ne sont pas cités dans les dispositions du règlement qui traitent de la procédure préalable; ils ne sont mentionnés qu'aux articles 11 et 12 du règlement par référence à l'adoption de mesures anti-dumping ou compensatoires provisoires ou définitives. Comme le texte du règlement le montre, dans le cadre de la procédure préalable, la Commission a uniquement le choix entre clore la procédure conformément à l'article 5, paragraphe 5, si elle estime que la plainte ne comporte pas d'éléments de preuve suffisants, ou ouvrir la procédure conformément à l'article 7. Sa *marge d'appréciation* porte donc uniquement sur

1 — Article 7, paragraphe 4.
2 — Article 7, paragraphe 5.
3 — Article 7, paragraphe 6.

le point de savoir s'il existe des «éléments de preuve suffisants» au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement, et non pas sur le point de savoir s'il convient ou non d'ouvrir la procédure. C'est du reste dans cette optique que les article 9, paragraphe 1, et 10, paragraphe 6, du règlement, qui traitent respectivement de la clôture de la procédure d'enquête et de sa réouverture, ne prévoient aucun pouvoir d'appréciation pour tenir compte de l'intérêt général de la Communauté.

La prise en considération de l'intérêt général de la Communauté dès le stade de la procédure préalable ne serait guère conforme à l'*esprit et à la finalité* du règlement en matière de dumping et de subventions. Comme la procédure d'enquête vise à donner à la Commission une connaissance aussi exacte que possible de l'existence d'une subvention et de la réalité d'un préjudice pour proposer ensuite l'adoption de mesures de défense, la question de l'intérêt commun ne doit être soulevée qu'après une enquête approfondie sur les faits.

Enfin, le fait que les institutions communautaires puissent purement et simplement clôturer la procédure à un stade ultérieur n'implique pas que le secteur de production affecté n'ait aucun droit à l'adoption de *mesures de défense.* A supposer même que tel soit le cas en raison de la discrétion dont jouissent à cet égard les institutions communautaires, cela ne préjuge en rien la question de savoir si les plaignants ont un droit à l'ouverture d'une procédure d'enquête. Comme la Commission l'a précisé en particulier au cours de la procédure orale, il existe en effet, en ce qui concerne les investigations, une séparation très nette entre la procédure préalable informelle et la procédure d'enquête officielle. Tandis que l'ouverture de la procédure formelle entraîne normalement une enquête sur place auprès des secteurs de production concernés et dans les pays tiers, pour une information aussi large que possible de la Commission, tel n'est pas le cas au stade de la procédure préalable. Comme les deux procédures sont distinctes sur ce point, les plaignants conservent un droit au respect de cette garantie procédurale, même s'ils ont déjà eu l'occasion d'exposer leurs intérêts au cours de la procédure préalable.

d) A notre avis, la lettre du 25 mai 1982 doit être analysée comme une mesure de la Commission ayant produit des effets juridiques obligatoires qui ont affecté les intérêts de la requérante en modifiant sa situation juridique. La garantie d'une protection juridique efficace nous amène à conclure que ce recours en annulation est recevable. Les plaignants dans des procédures antisubventions, destinataires d'une telle décision, doivent au moins avoir la possibilité de faire contrôler celle-ci du point de vue de la compétence de la Commission, du respect des formes substantielles, de l'exactitude de la constatation des faits et de l'absence de détournement de pouvoir, conformément à l'article 173, alinéa 2, du traité.

Ce résultat se déduit directement du droit communautaire lui-même, mais aussi de votre jurisprudence en matière de recevabilité des recours en annulation [1]; il n'est donc pas nécessaire d'examiner l'argument supplémentaire de la

1 — Arrêt du 15 mars 1967, Société anonyme Cimenteries CBR Cementbredrijven NV et 51 autres requérants/ Commission des Communautés européennes, affaires jointes 8 à 11/66, Recueil 1967, p. 93.

requérante, tiré de ce que les producteurs lésés par des subventions devraient, à l'instar de ce qui se passe aux États-Unis d'Amérique, se voir reconnaître un droit de recours puisque le cinquième considérant du règlement litigieux porte que la Communauté doit tenir compte de l'interprétation du GATT et de son code des subventions par ses principaux partenaires économiques.

Nous concluons au rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission contre la requête de la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE en annulation de la décision de la Commission du 25 mai 1982, et à ce que les dépens relatifs à cette phase de la procédure soient mis à la charge de la Commission.