CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 11 juillet 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le contentieux porté devant la Cour, relatif aux mesures de défense commerciale contre les importations faisant l'objet d'un dumping, s'enrichit de trois nouveaux recours concernant, d'une part (affaires C-121/86, société « Anonimos Etaireia Epicheiriseon » e.a./Conseil, et C-129/86, République hellénique/Conseil), l'annulation de la décision 86/59/CEE [1] par laquelle le Conseil a clôturé une procédure antidumping sans adopter de mesures de défense; d'autre part (affaire C-122/86, société « Anonimos Etaireia Epicheiriseon » e.a./ Commission et Conseil), la réparation des préjudices causés par la Commission et le Conseil du fait de l'adoption de la décision précitée, du défaut d'adoption, par le Conseil, de la proposition de règlement COM(83) 341 relative à l'institution d'un droit antidumping définitif, ainsi que de tout autre acte connexe.

Les trois recours concernent une unique procédure antidumping et, d'autre part, les arguments avancés par les requérantes sont, dans une large mesure, analogues; des raisons d'économie nous amènent donc à présenter des conclusions uniques pour les trois recours. Nous traiterons en premier lieu conjointement des deux recours relatifs à l'annulation de la décision 86/59/CEE et, ensuite, de celui relatif à la réparation du dommage.

Le cadre normatif

2. Dans une affaire qui pose certaines questions de principe relatives à l'interprétation des dispositions communautaires antidumping, il sera probablement utile d'exposer à titre préliminaire les dispositions contenues dans la réglementation communautaire de base et pertinentes en l'espèce.

La matière qui nous occupe est, en effet, tout à la fois délicate et complexe, car il n'est pas toujours aisé de veiller à ce que l'emploi des instruments de défense commerciale ne se traduise pas par une entrave injustifiée au commerce international.

Les intérêts en jeu dans ce type de procédure sont divers et souvent opposés, mais n'en sont pas moins tous dignes de protection.

Le règlement de base, qui est, comme vous le savez, le règlement (CEE) n° 2176/84 relatif à la défense contre les importations faisant l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté [2] (ci-après « règlement de base »), réalise cet équilibre entre les intérêts au moyen de toute une série de règles tant à caractère procédural que de fond, qui tendent à assurer un déroulement rapide,

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 70, p. 41.

2 — JO L 201, p. 1; cet acte, qui a remplacé à partir du 1er août 1984 le précédent règlement (CEE) n° 3017/79, de même genre, est toutefois applicable, conformément à son article 19, aux procédures déjà entamées à la date de son entrée en vigueur.

juste et efficace de la procédure afférente à l'imposition de droits antidumping, conformément aux obligations internationales découlant pour la Communauté de l'article VI du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et aux dispositions édictées pour l'application de cette norme (le code antidumping).

3. La clef de voûte du régime est le principe fixé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement de base, selon lequel un droit antidumping peut être imposé sur tout produit faisant l'objet d'un dumping, lorsque la mise en libre pratique cause un préjudice. Le paragraphe suivant du même article précise qu'un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers la Communauté est inférieur à la valeur normale d'un produit similaire.

Après avoir clarifié la définition et la méthode de calcul de la valeur normale et du prix à l'exportation ainsi que les modalités de la comparaison entre ces deux éléments, le règlement précise au paragraphe 12 dudit article 2 que par « produit similaire » on entend un produit identique, c'est-à-dire semblable à tous égards au produit considéré, ou, en l'absence d'un tel produit, un autre produit qui présente des caractéristiques analogues.

L'article 4, paragraphe 1, dispose ensuite que le préjudice est uniquement celui déterminé par les importations qui font l'objet de dumping, et lié aux effets dudit dumping; par contre, il n'y a pas lieu de considérer le préjudice causé, en tout ou en partie, par des facteurs économiques ou commerciaux de nature différente.

Au paragraphe 2 qui suit, le législateur communautaire indique que l'examen du préjudice se fonde sur plusieurs facteurs, lesquels ne peuvent toutefois, ni isolément ni plusieurs d'entre eux, fournir nécessairement une orientation décisive.

Les facteurs à prendre en considération sont le volume et les prix des importations faisant l'objet de dumping ainsi que l'impact en résultant sur la production concernée tel qu'il ressort des tendances réelles ou virtuelles de facteurs économiques tels que: la production, l'utilisation des capacités, les stocks, les ventes, la part de marché, les prix, les bénéfices, le rendement des investissements, le flux de liquidité et l'emploi [article 4, paragraphe 2, sous c)].

Les dispositions suivantes ont trait aux modalités de déroulement de l'enquête, aux modalités de conclusion de la procédure et aux compétences respectives de la Commission et du Conseil.

L'enquête est menée par la Commission en collaboration avec les États membres; elle doit porter tant sur la pratique de dumping que sur le préjudice qui en résulte. En règle générale, l'enquête relative au dumping doit concerner une période non inférieure aux six mois qui précèdent immédiatement le début de la procédure [article 7, paragraphe 4, sous c)]. Au cours de l'enquête, la Commission a l'obligation d'offrir au plaignant et aux importateurs et exportateurs notoirement concernés, ainsi qu'aux représentants du pays exportateur, la possibilité de prendre connaissance de toutes les informations qui lui ont été fournies par les parties concernées par l'enquête, à l'exception des documents internes établis par les autorités de la Communauté ou de ses États membres, pour autant que ces renseignements soient pertinents pour la défense de

leurs intérêts, qu'ils ne soient pas confidentiels au sens de l'article 8 et qu'ils soient utilisés par la Commission dans l'enquête. Les personnes concernées adressent, à cet effet, une demande écrite à la Commission en indiquant les renseignements sollicités [article 7, paragraphe 4, sous a)].

L'article 8, paragraphe 2, du règlement de base prévoit à son tour que les institutions communautaires sont tenues de ne pas divulguer, sauf autorisation expresse de la partie qui les aura fournies, les informations pour lesquelles le caractère confidentiel a été demandé.

Chaque demande de traitement confidentiel doit toutefois indiquer les raisons pour lesquelles l'information est confidentielle et être accompagnée par un résumé non confidentiel ou bien par un exposé des motifs pour lesquels l'information en question n'est pas susceptible d'être résumée.

Le règlement de base prévoit également la possibilité que soient imposés des droits provisoires. Conformément à l'article 11 en effet, s'il ressort d'un examen préliminaire qu'un dumping existe et qu'il y a des éléments de preuve suffisants d'un préjudice et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action en vue d'empêcher qu'un préjudice ne soit causé pendant la procédure, la Commission, sur demande d'un État membre ou de sa propre initiative, institue un droit antidumping provisoire.

Quant aux modalités relatives à la conclusion de la procédure antidumping, différentes options sont possibles.

Lorsqu'à la fin de l'enquête la Commission estime qu'aucune mesure de défense ne s'avère nécessaire, et qu'aucune objection n'a été exprimée à cet égard au sein du comité consultatif prévu par le règlement de base, elle peut clôturer la procédure. Dans le cas contraire, la Commission soumet au Conseil un rapport sur le résultat des consultations et propose de mettre fin à la procédure. Dans une telle hypothèse, la procédure est réputée close si, dans un délai d'un mois, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, n'en a pas décidé autrement (article 9).

Dans le cas où elle estime, au contraire, nécessaire l'adoption d'un droit antidumping définitif, la Commission doit soumettre une proposition en ce sens au Conseil. L'article 12, paragraphe 1, prévoit en effet que:

« Lorsqu'il ressort de la constatation définitive des faits qu'il y a dumping ou subvention au cours de la période couverte par l'enquête ainsi qu'un préjudice en résultant et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire, un droit antidumping ou compensateur définitif est institué par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur une proposition soumise par la Commission après consultation. »

Le règlement ne prévoit rien dans l'hypothèse où le Conseil n'atteint pas la majorité nécessaire à l'approbation d'une proposition de la Commission relative à l'adoption d'un droit antidumping définitif.

En ce qui concerne, enfin, le délai dans lequel l'enquête doit trouver sa conclusion, l'article 7, paragraphe 9, sous a), prévoit qu'elle prend normalement fin dans un délai d'un an après l'ouverture de la procédure.

Les faits

4. En juin 1982, les producteurs grecs de magnésite naturelle calcinée à mort, dont l'ensemble de la production constituait à l'époque le total de la production communautaire, ont déposé une plainte à la Commission concernant les pratiques de dumping dont les importations du même produit originaire de la république populaire de Chine et de Corée du Nord faisaient l'objet.

La Commission, après avoir annoncé, par avis publié au Journal officiel du 29.6.1982 [3], l'ouverture d'une procédure antidumping relative aux importations faisant l'objet de la plainte, a entrepris les investigations nécessaires à cet égard.

Ayant constaté l'existence d'une pratique de dumping ainsi que le nécessaire lien de causalité entre les importations en cause et le préjudice subi par l'industrie communautaire, et afin d'empêcher qu'un nouveau préjudice ne soit causé au cours de l'enquête, la Commission a arrêté, le 22 décembre 1982, le règlement (CEE) n° 3542/82 [4] instituant un droit antidumping provisoire (quatre mois) sur les importations de magnésite naturelle calcinée à mort, ayant une teneur en MgO comprise entre 85 et 92 %, originaire de la république populaire de Chine et de Corée du Nord.

Le droit a été prorogé d'une durée de deux mois par le règlement (CEE) n° 991/83 du Conseil, du 25 avril 1983 [5].

3 — JO C 162, p. 3.
4 — JO L 371, p. 25.
5 — JO L 110, p. 27.

Après avoir institué le droit provisoire, la Commission, eu égard aux opinions discordantes des parties sur le caractère similaire des produits, a nommé deux experts en vue d'apprécier en particulier la comparabilité des produits en cause originaires de Chine, de Corée du Nord, d'Espagne (pays de référence pour la fixation de la valeur normale) et de Grèce.

Sur la base de l'ensemble des informations disponibles et en dépit des avis divergents des experts, la Commission a conclu que les magnésites naturelles calcinées à mort, d'une teneur en MgO comprise entre 85 et 92 %, originaires des quatre pays précités, devaient être considérées comme « produits similaires » au sens du règlement de base, puisqu'elles présentaient des caractéristiques aussi étroitement semblables qu'elles pouvaient être utilisées pour la totalité des applications existantes.

Quant au préjudice, la Commission a constaté une augmentation de 15 % des importations entre 1979 et 1980, une baisse de 3 % en 1981 et une nouvelle augmentation de 17 % en 1982, ainsi qu'une augmentation de la part de marché des produits importés des deux pays faisant l'objet de l'enquête, de 26 % en 1979 à 37 % en 1982, alors que parallèlement la part de marché de l'industrie communautaire était tombée de 48 % en 1978 à 25 % en 1982.

A la lumière de toutes ces considérations, la Commission a, le 9 juin 1983, proposé au Conseil d'arrêter un règlement instituant un droit antidumping sur les importations en question.

Le Conseil, toutefois, après avoir plus particulièrement approfondi le problème de la comparabilité des produits, n'a pas adopté la

décision de la Commission et, en conséquence, les droits provisoires sont venus à expiration le 30 juin 1983.

Le 19 avril 1985, soit deux années plus tard, les entreprises requérantes ont communiqué à la Commission de nouveaux éléments de preuve relatifs à un dumping et à un préjudice causé par les importations chinoises de magnésite naturelle calcinée à mort. La Commission a, par suite, publié au Journal officiel, le 15 juin 1985, un avis relatif à la poursuite de l'enquête sur les importations chinoises et nord-coréennes [6].

A la suite de l'enquête effectuée au cours de l'été 1985, la Commission, sur la base de données annoncées par elle comme apparues au cours de cette même enquête, et allant dans un sens différent des données statistiques alléguées par les plaignants, a relevé que les importations dans la Communauté en provenance des pays concernés avaient diminué, passant de 82 500 tonnes en 1981 à 61 000 tonnes en 1984, que la production communautaire s'était accrue de 110 % durant la même période, et que la part de marché détenue par les producteurs de la Communauté était passée de 15,4 % en 1981 à 19,4 % en 1984, alors que la part de marché détenue par les produits originaires de la république populaire de Chine et de la Corée du Nord avait diminué, passant de 30,4 % en 1981 à 19,7 % en 1984.

Ces constatations ont amené l'exécutif à considérer que l'industrie communautaire ne subissait plus de préjudice important et à soumettre au Conseil une proposition visant à clôturer la procédure antidumping relative aux importations dans la Communauté de magnésite naturelle calcinée à mort, originaire de la république populaire de Chine et de la Corée du Nord.

Le Conseil a accueilli cette proposition et pris, le 6 mars 1986, la décision 86/59/CEE clôturant la procédure antidumping relative auxdites importations. C'est cette décision qui fait l'objet de l'actuel recours.

Un exposé plus détaillé des faits précités figure dans le rapport d'audience établi pour chacune des trois affaires, auquel nous nous permettons de renvoyer.

Le contrôle exercé par la Cour

5. Avant de passer à l'examen des nombreux moyens avancés par les requérantes, il nous semble nécessaire de formuler deux remarques sur la nature et la portée du contrôle que la Cour est appelée à effectuer.

Le règlement de base, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour sur ce point [7], reconnaît l'existence d'un intérêt légitime des producteurs de la Communauté à l'adoption des mesures qu'il prévoit et accorde à ces mêmes producteurs certains droits précis. Partant, bien qu'en présence du large pouvoir discrétionnaire dont jouissent les institutions communautaires dans le secteur en cause, la Cour est appelée à vérifier si la Commission a respecté les garanties procédurales reconnues aux plaignants par le règlement de base et si elle n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits, omis de prendre en considération des aspects essentiels ou introduit dans la motivation des éléments qui révèlent

6 — JO C 149, p. 2.

7 — Voir arrêt du 4 octobre 1983 dans l'affaire Fediol/Commission, point 25 des motifs (191/82, Rec. p. 2913).

l'existence d'un détournement de pouvoir. A cet égard, sans qu'il puisse intervenir dans l'appréciation réservée aux autorités communautaires par le règlement susmentionné, le juge est appelé à exercer le contrôle qui est normalement le sien en présence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité publique [8].

Il importe ensuite de préciser que, contrairement à ce qu'excipe le Conseil, le contrôle de la Cour dans les recours C-121/86 et C-129/86 ne doit pas nécessairement être limité aux faits relatifs à la seule période allant du 19 juin 1985, date de la publication du second avis concernant l'enquête, au 6 mars 1986, date d'adoption de la décision attaquée.

Des quatre premiers considérants de l'acte attaqué, il résulte, en effet, que la décision en cause est l'épilogue d'une longue et unique procédure, dont le début remonte à juin 1982.

Le second avis de juin 1985 évoque lui-même la « poursuite » et non le début d'une nouvelle enquête.

Il n'y a donc aucun motif valable de soustraire certains faits au contrôle de la Cour.

Au contraire, la Cour est tenue de prendre en considération tout vice de procédure susceptible d'avoir une incidence sur la validité de l'acte.

6. Les moyens d'annulation soulevés à l'encontre de la décision litigieuse dans les recours C-121/86 et C-129/86 peuvent être regroupés, dans leur quasi-totalité, autour de cinq problèmes principaux:

a) défaut d'appréciation de l'existence du dumping,

b) durée excessive de la procédure,

c) période de temps prise en considération aux fins de la constatation du préjudice,

d) évaluation cumulative des données concernant les importations chinoises et nord-coréennes,

e) les données utilisées.

a) *Défaut d'appréciation de l'existence du dumping*

7. De l'avis des parties requérantes, la décision litigieuse serait insuffisamment motivée, puisqu'elle se borne à constater la seule absence de préjudice, sans prendre en considération l'éventuelle existence d'une pratique de dumping.

A cet égard, il convient d'observer que la lettre de l'article 12, relatif à l'adoption de mesures définitives, ainsi que la ratio même du règlement de base montrent incontestablement que le Conseil n'est autorisé à imposer des mesures de défense que lorsque les trois conditions — existence du dumping, préjudice en résultant et intérêt de la Communauté à l'adoption de telles mesures — sont remplies simultanément.

8 — Voir arrêt du 20 mars 1985 dans l'affaire Timex/Conseil et Commission, point 16 des motifs (264/82, Rec. p. 849).

Cette affirmation de caractère général appelle, toutefois, certaines précisions.

S'il est vrai, en effet, que les trois conditions susindiquées sont indubitablement cumulatives, il n'en demeure pas moins qu'il peut exister entre elles un lien logique de présupposition.

Le Conseil ne pourrait, en effet, procéder à une évaluation correcte de l'intérêt de la Communauté à l'adoption de mesures de défense sans avoir au préalable vérifié le préjudice subi par l'industrie communautaire.

Il s'agit en ce cas, à l'évidence, de procéder à une appréciation comparative d'intérêts divergents tels que, par exemple, ceux des producteurs et d'éventuels utilisateurs du produit importé, appréciation qui ne peut se faire correctement si le dommage subi par l'industrie intéressée n'a pas été évalué.

S'agissant, au contraire, des deux autres éléments en cause, nous estimons que les institutions communautaires peuvent légitimement limiter leurs propres investigations, dès lors qu'elles établissent l'absence de l'un ou l'autre élément.

S'il apparaît, en effet, que des importations déterminées n'occasionnent pas de préjudice important pour l'industrie communautaire, il n'y a aucune raison de vérifier si ces importations ont lieu à un prix inférieur à la valeur normale d'un produit similaire, puisque même l'éventuelle constatation du dumping ne changerait rien quant au résultat final et que le Conseil ne serait de toute façon pas en droit d'adopter des mesures de défense.

L'examen des dispositions pertinentes du règlement de base ne met pas, d'autre part, en évidence une quelconque impossibilité logique ou pratique de vérifier une condition indépendamment de l'autre.

La constatation du dumping et du préjudice se fondent en effet sur des facteurs différents et non nécessairement liés entre eux.

De même, l'article 7, paragraphe 1, sous c), a une portée différente de celle que lui attribuent les requérantes.

Afin de garantir que la procédure se déroule de manière rapide et efficace, et compte tenu du fait que, s'agissant de l'adoption de mesures de défense, il est nécessaire de constater tant le dumping que le préjudice en résultant, ladite norme dispose que l'enquête doit porter sur l'un et l'autre éléments.

Il s'agit, toutefois, d'une disposition destinée à permettre un déroulement rapide de l'enquête et il n'en découle nullement, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, une obligation à charge des institutions communautaires, au cas où il serait établi qu'une des conditions requises fait défaut, de continuer l'enquête et d'aboutir à des conclusions définitives également en ce qui concerne l'autre condition, étant entendu que cette recherche ultérieure ne pourrait avoir aucune utilité pratique.

Analysé de ce point de vue, il ne nous semble pas que l'acte attaqué soit insuffisamment motivé ni qu'il ait été adopté en violation du règlement de base.

b) *Durée excessive de la procédure*

8. Les producteurs grecs de magnésite soutiennent de même que, pour avoir laissé pendante la procédure en cause pendant quelque quatre années, le Conseil aurait violé non seulement l'article 7, paragraphe 9, sous a), du règlement de base, selon lequel la conclusion doit normalement intervenir dans un délai d'un an après l'ouverture de la procédure, mais également les principes de sécurité juridique, de protection de la confiance légitime (cet aspect est souligné par le gouvernement hellénique dans le recours 129/86) et de règlement des différends dans un délai approprié.

Au cours de la procédure orale, les requérantes, eu égard à l'affirmation de la Cour selon laquelle le Conseil peut s'abstenir de toute décision lorsqu'il est en désaccord avec la Commission [9], ont tenté de modifier la portée de ce grief, en soutenant que le Conseil pouvait certes s'abstenir d'approuver la proposition de la Commission, mais non pour le motif allégué (selon lequel les produits n'étaient pas similaires), étant donné que cette appréciation relèverait de la compétence exclusive de la Commission.

En réalité, les requérantes invoquent de la sorte un nouveau moyen, relatif à un détournement de pouvoir du Conseil, lequel aurait, en l'espèce, outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire en intervenant, en juin 1983, dans l'examen des qualités comparées des produits, contrairement aux finalités poursuivies par la norme communautaire. Ce grief avait déjà été soulevé par les requérantes au cours de la procédure écrite. Toutefois, ce moyen figure non dans le recours, mais uniquement dans la réplique, et ne se fonde pas sur des éléments nouveaux de droit ou de fait apparus au cours de la procédure même. Dès lors, conformément à l'exception soulevée à juste titre par le Conseil, il ne saurait être pris en compte, étant entendu que l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure interdit la production de moyens nouveaux en cours d'instance.

9. En ce qui concerne, par contre, le problème spécifique du dépassement du délai prévu à l'article 7, paragraphe 9, sous a), du règlement de base, et tout en soulignant qu'il est à notre avis très douteux qu'une violation de ce genre puisse être invoquée dans le cadre d'un recours tendant à l'annulation d'une décision portant clôture d'une procédure antidumping, nous rappellerons ce que la Cour a récemment affirmé, à savoir:

« Il y a lieu de constater que le délai prévu par l'article 7, paragraphe 9, du règlement de base est indicatif et non impératif. Cela résulte tant de la lettre de la disposition en cause, qui utilise le terme 'normalement', que de la nature de la procédure antidumping, dont l'avancement ne dépend pas uniquement de la diligence des autorités communautaires. Il convient, toutefois, de préciser qu'il découle de cette disposition que la procédure antidumping ne doit pas être prolongée au-delà d'un délai raisonnable à apprécier en fonction des circonstances particulières de chaque espèce » [10].

Or, la procédure dont il s'agit a été effectivement laborieuse et sa durée de quelque quatre années constitue un record dont on espère qu'il pourra rester inégalé dans l'histoire des procédures antidumping

9 — Voir ordonnance du 15 octobre 1986, Tokyo Juki Industrial/Conseil et Commission (299/85, Rec. p. 2965).

10 — Voir arrêt du 12 mai 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken GmbH & Co./Hauptzollamt München-West, point 8 des motifs (246/87, Rec. 1989, p. 1151).

communautaires. Cette durée excessive s'explique, toutefois, par des circonstances particulières qu'on trouve en grande partie relatées dans les motifs de l'acte.

La Commission avait en effet estimé pouvoir conclure la procédure dès juin 1983 et présenté à cette fin au Conseil une proposition relative à l'institution d'un droit antidumping définitif sur les importations en question.

Cette proposition n'a toutefois pas été adoptée par le Conseil, ce pourquoi l'exécutif semble avoir effectivement poursuivi et approfondi l'enquête, ainsi que le démontre la chronologie fournie par la Commission, portant sur la période comprise entre juin 1983 et juin 1985 (voir annexe 3 à la duplique du Conseil dans l'affaire C-121/86). Ayant, par la suite, reçu des requérantes de nouveaux éléments de preuve établissant prima facie l'existence de pratiques de dumping et du préjudice en résultant, causé par les importations chinoises, la Commission avait publié, le 19 juin 1985, un avis concernant la poursuite de la procédure, laquelle s'est achevée en mars 1986 par l'adoption de l'acte présentement attaqué.

Il y a eu en somme, au cours de l'enquête, de la part des deux institutions intéressées, une évaluation divergente des résultats et des conclusions à tirer, ce qui peut se produire dans un système tel que celui défini par le règlement de base, qui laisse à la Commission le pouvoir d'initiative, mais réserve — sauf cas particuliers — le pouvoir décisionnel au Conseil en tant qu'organe responsable de la politique commerciale commune.

Nous ne considérons dès lors pas que le dépassement du délai prévu par le règlement de base doive être tenu en l'espèce pour totalement injustifié, pas plus qu'il ne résulte, d'autre part, que les requérants aient eu, dans le cours de la procédure, à se plaindre de la durée excessive de celle-ci.

c) *Période de temps prise en considération aux fins de la constatation du préjudice*

10. Les parties requérantes soutiennent que la décision attaquée motive de façon insuffisante l'absence même de préjudice, en se bornant à constater une amélioration des résultats de l'industrie communautaire pour la période de référence s'étendant de 1981 à 1984.

Le gouvernement hellénique souligne, en particulier, qu'ayant omis de prendre en considération les données relatives aux années précédant 1981, alors que les institutions communautaires en disposaient, ces dernières auraient violé l'esprit même du règlement de base, selon lequel l'industrie communautaire devrait être placée en situation de retrouver la position concurrentielle qui était la sienne avant le début du dumping. En 1981, de l'avis des requérantes, l'industrie communautaire avait déjà subi un préjudice, de sorte que cette année ne pouvait constituer un point de référence valable pour démontrer, sur la base de l'amélioration qui s'en est suivie, que l'industrie communautaire n'avait pas subi un préjudice important.

L'argument soutenu est, en principe, correct, mais, en l'espèce, il n'est pas décisif.

Il apparaît en effet que la pratique communautaire en matière de constatation du préjudice est de prendre en considération un

laps de temps d'environ quatre ans précédant l'ouverture de la procédure.

On pourrait, en l'espèce, éprouver une certaine perplexité du fait que la procédure a duré environ quatre ans et que, par suite, aux fins de l'adoption de la décision contestée, on a pris en considération les quatre années précédant non l'avis d'ouverture originaire de la procédure, de juin 1982, mais l'avis de poursuite de l'enquête, publié en juin 1985.

Il importe toutefois de considérer que les institutions communautaires jouissent à cet égard d'un certain pouvoir discrétionnaire et que le « préjudice important » doit nécessairement être établi par rapport au moment même de l'adoption d'un éventuel acte instituant des mesures de défense.

Certes, une motivation plus ample, qui eût fait référence également à la situation de l'industrie communautaire des années 1979 et 1980, dont les données avaient déjà précédemment été collectées par la Commission en liaison avec la conclusion de la « première phase » de la procédure et qui ne nécessitaient donc pas de longues recherches, aurait été plus éclairante et aurait mieux rendu compte de l'évolution de l'industrie grecque de la magnésite, et elle n'aurait, par conséquent, pas alimenté les doutes avancés par les requérantes quant au caractère « arbitraire » du choix. Toutefois, l'amélioration constatée au cours de la période de 1981-1984 et le fléchissement parallèle des importations — à la lumière des données utilisées par la Commission et sous réserve de la vérification ultérieure du caractère bien fondé de ces données — sont telles que la lacune ne se traduit pas, en l'espèce, par un défaut de motifs au sens propre du terme.

11. C'est également en se référant au laps de temps utilisé par les institutions communautaires aux fins de la détermination de l'absence de préjudice que les parties requérantes observent que la décision litigieuse aurait été adoptée en violation de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de base, en vertu duquel l'enquête relative au dumping doit concerner une période non inférieure aux six mois précédant immédiatement le début de la procédure. Elles font observer que la Commission a entamé la procédure le 19 juin 1985, mais n'aurait nullement pris en considération les données de 1985, qui seraient déterminantes en tant qu'elles démontreraient l'importance du préjudice. La Commission conteste cet argument, en faisant valoir que l'appréciation des six derniers mois concernerait uniquement la vérification sous l'angle du dumping et non celle sous l'angle du préjudice.

Il nous paraît nécessaire, à ce point de l'exposé, de clarifier la portée de la disposition à laquelle les requérants se réfèrent.

Bien qu'elle semble ne s'imposer qu'au regard de l'enquête relative au dumping, l'obligation concerne, au contraire, comme le soutiennent les requérantes, également la constatation du préjudice.

Deux considérations nous amènent à interpréter de manière extensive la disposition en cause.

En premier lieu, un argument de texte: il s'agit en effet d'une affirmation qui suit immédiatement l'autre affirmation selon laquelle l'enquête doit porter tant sur la pratique de dumping que sur le préjudice. Mais il y a plus: la ratio même du règlement, selon laquelle les mesures de défense sont adoptées à des fins non de rétorsion,

mais de protection de l'industrie communautaire contre une concurrence déloyale, impose que le préjudice soit actuel et il est, dès lors, nécessaire qu'il soit constaté par rapport à la période précédant immédiatement le début de la procédure et, dans le cas d'espèce, à la période précédant l'avis de poursuite de la procédure.

La pratique de la Commission de tenir compte, relativement au préjudice, d'une période d'environ quatre ans n'est pas en contradiction avec cette lecture de la norme et est certainement utile aux fins d'une meilleure évaluation du préjudice, à condition, bien entendu, que la période de temps utilisée couvre également les six mois précédant immédiatement le début de la procédure.

Qu'est-il advenu dans le cas d'espèce? La Commission semble avoir effectivement pris en considération les données concernant les premiers mois de 1985 (voir document de travail de la Commission du 11 novembre 1985, annexe 1 à la réplique des requérants dans l'affaire C-121/86), ce dont elle a donné communication aux requérants (voir annexe 1 au mémoire en défense du Conseil dans l'affaire C-121/86). Toutefois, la décision litigieuse omet toute référence à ces données, jugées non déterminantes.

Certes, de l'interprétation donnée de l'article 7, paragraphe 1, sous c), il résulte qu'il aurait été opportun que les motifs de la décision litigieuse fassent expressément mention des données relatives au premier semestre de 1985. Si on considère toutefois que les données en cause ont été apparemment prises en considération — ce dont les requérantes avaient été informées —, il ne nous semble pas qu'en l'espèce — sous réserve d'une vérification quant au caractère fiable de telles données — une telle omission se ramène ipso facto à un vice susceptible d'avoir une incidence sur la validité de l'acte.

d) *Évaluation cumulative des données concernant les importations chinoises et nord-coréennes*

12. Les parties requérantes font, d'autre part, valoir que, pour définir le préjudice subi par les producteurs grecs, la Commission a pris en considération — en les additionnant — tant les importations en provenance de Chine que celles en provenance de Corée du Nord, tout en sachant que ce dernier pays avait entre-temps augmenté ses prix.

La réplique du Conseil, selon laquelle, l'enquête ayant concerné au départ les deux pays, il y avait lieu de la continuer conjointement en ce qui les concerne, apparaît formelle et peu convaincante, compte tenu des invitations réitérées tout au long de la procédure, de la part des producteurs grecs, de considérer séparément les données relatives aux deux pays et compte tenu également des éléments de preuve fournis par les producteurs à l'appui de leur demande, tendant à démontrer l'augmentation des prix et la diminution de la part de marché détenue par les importations en provenance de Corée du Nord.

Plus pertinente et décisive, nous paraît être, au contraire, l'autre objection opposée par la défenderesse, à savoir: la constatation d'une diminution encore plus marquée des importations chinoises au cours de la période de référence, par rapport à la réduction globale des importations en provenance de ces deux pays.

L'examen des données désolidarisées, telles qu'elles résultent, entre autres, du document de travail de la Commission du 11 novembre 1985 (voir annexe 1 à la réplique des producteurs grecs dans l'affaire C-121/86), montre en effet que, même si on avait procédé à un examen séparé des données en cause, le résultat n'aurait pas été modifié; par conséquent, le fait de ne pas avoir séparé les données relatives aux deux pays, dans la motivation de l'acte attaqué, ne constituerait pas, ipso facto, à la lumière des données fournies par la Commission, un vice susceptible d'avoir une incidence sur la validité de la décision.

Toutefois, pour répondre de manière définitive à cette question, force est de vérifier si, et dans quelle mesure, les données fournies par la Commission peuvent constituer un point de référence incontestable.

e) *Les données utilisées*

13. Les parties requérantes soutiennent que les données sur lesquelles est fondée la motivation de l'acte ne correspondent pas à la réalité et ne sont, en tout état de cause, pas démontrées.

En particulier, elles estiment que les données utilisées seraient inexactes et en contradiction tant avec les statistiques officielles qui sous-tendent leur argumentation qu'avec les décisions, propositions et constatations précédentes de la Commission elle-même.

14. Les raisons de cette contradiction entre les données utilisées dans la motivation de la décision en cause, par rapport à celles résultant des statistiques officielles, avaient déjà été expliquées aux producteurs grecs de magnésite dans une communication de la Commission du 4 février 1986 (voir annexe 1 au mémoire en défense du Conseil dans l'affaire C-121/86).

Au cours de l'enquête, il était en effet apparu que la classification du produit sous l'une ou l'autre des quatre positions du code Nimexe existantes n'était pas toujours évidente et que le même produit était parfois classé sous des positions différentes. En outre, les statistiques officielles n'incluent pas les importations en Irlande et ne font aucune distinction pour les produits dont la teneur en MgO se situe entre 85 et 92 %, qui sont les seuls concernés par la procédure antidumping.

Ces raisons avaient amené la Commission à utiliser non les données résultant des statistiques, mais celles issues, selon ses propres dires, de son enquête spécifique.

Ce raisonnement est formellement correct. Il nécessite, toutefois, une précision. En effet, au cas où les institutions communautaires estiment ne pas pouvoir tabler sur les données statistiques officielles, elles doivent, en premier lieu, en indiquer les raisons, ce qui a été fait dans le cas d'espèce; en second lieu — et surtout —, elles doivent indiquer avec clarté les sources d'où elles tiennent les données utilisées; cela, afin de garantir, en premier lieu, l'exercice des droits que l'article 7, paragraphe 4, sous a), du règlement de base confère au requérant; en second lieu et éventuellement, le contrôle de la légalité par la Cour.

15. Or, dans la réplique présentée dans l'affaire C-121/86, les producteurs grecs de magnésite affirment avoir reçu de la Commission, à la fin du mois de décembre 1986 et suite à une demande précise en ce sens, certains documents relatifs à la procé-

dure antidumping, documents qui confirmeraient leurs moyens de recours et, en particulier, le peu de crédit que l'on pourrait accorder aux données utilisées. A cet égard, ils observent, en particulier, que dans ces documents les données relatives aux importations de magnésite naturelle en provenance de Corée du Nord font défaut à partir de 1982, de même que celles relatives aux importations du même produit en provenance de Chine à partir du second semestre de 1983, ou — du moins — que les dossiers non confidentiels de la Commission ne contiennent pas les questionnaires relatifs à ces données ni d'éventuels résumés non confidentiels, tels que prévus à l'article 8, paragraphe 2, sous b), du règlement de base.

On doit, d'autre part, signaler que, déjà dans leur mémorandum du 22 novembre 1985 à la Commission (voir annexe 4 à la réplique des requérants dans l'affaire C-121/86), les requérantes avaient critiqué le caractère incomplet des questionnaires dont il s'agit.

Dans sa duplique, le Conseil soutient devoir se borner à répondre aux arguments de fait et de droit spécifiques qui le concernent, et ne se prononce pas sur ce point.

Si, ce faisant, le Conseil a entendu non renvoyer implicitement au mémoire en défense présenté par la Commission dans l'affaire C-122/86, mais tout simplement exclure que lui soient imputés des vices relatifs au manque de fiabilité des données utilisées, disons d'emblée, pour être clair, que l'argument n'est pas fondé, en ce que — répétons-le encore une fois — en adoptant la proposition de la Commission le Conseil s'exprime sur l'acte dans son ensemble et répond évidemment également du crédit que l'on peut accorder aux données utilisées.

Référons-nous donc aux observations présentées par la Commission dans son mémoire en défense dans l'affaire C-122/86.

16. Face aux objections soulevées par l'exécutif, qui estimait que ces questionnaires étaient confidentiels et, comme tels, ne pouvaient être joints au dossier communiqué au requérant, et faute d'une justification quant à l'absence de résumé non confidentiel de tels questionnaires, considération prise, en outre, de ce que la Commission assurait avoir fourni aux requérants au cours de deux réunions qui s'étaient déroulées les 14 novembre et 22 décembre 1985 toutes les informations nécessaires, la Cour a demandé à la Commission de lui fournir les questionnaires susvisés.

La réponse a été, à proprement parler, tout à fait insuffisante. La Commission s'est, en effet, bornée à communiquer, sans fournir à cet égard d'explications, une copie des résumés non confidentiels des questionnaires remplis par les exportateurs chinois *pour la période de temps comprise entre 1978 et le premier semestre de 1983* ainsi que quelques copies de communications émanant d'importateurs de magnésite nord-coréenne, contenant certaines données relatives aux importations du produit en cause jusqu'à juin 1985.

En d'autres termes, *les données fournies par la Commission sur les importations en provenance de Chine ne sont rien d'autre que les données ayant fait l'objet de la première partie de l'enquête et qui ont servi de base à la proposition de mesures antidumping définitives, présentée précisément en juin 1983.*

Même en faisant abstraction de toute appréciation sur la valeur et sur le caractère exhaustif des communications ayant trait

aux importations nord-coréennes indiquées en dernier lieu, il n'en reste pas moins que, après une procédure qui a duré quelques quatre années et une procédure qui s'en est suivie devant la Cour, il ne nous a toujours pas été expliqué d'où les institutions en cause auraient tiré les chiffres relatifs au second semestre de 1983, à 1984 et aux cinq premiers mois de 1985, chiffres qui figurent dans les documents préparatoires et qui sous-tendent la décision contestée.

Nous ne voulons pas ici apprécier les motifs qui ont conduit la Commission à ne pas communiquer à la Cour les questionnaires réclamés ou, en tout état de cause, un résumé non confidentiel de ceux-ci. Nous ne voulons pas non plus mettre en doute ce qui a été affirmé, de manière il est vrai un peu tautologique dans la duplique de l'affaire C-122/86, lorsque la Commission assure que lesdits questionnaires existent, mais sont contenus dans des dossiers confidentiels ... précisément parce qu'ils sont confidentiels.

Rappelons, toutefois, qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que le respect du caractère confidentiel, auquel les institutions de la Communauté sont tenues, doit être interprété en sorte de ne pas vider de leur contenu essentiel les droits que le règlement de base confère aux intéressés [11].

Ce qui a été affirmé dans l'arrêt Timex vaut également et à plus forte raison dans le cadre du contrôle de légalité que la Cour est appelée à opérer et qui serait autrement paralysé.

L'absence de tout élément de preuve permettant de vérifier le bien-fondé des données utilisées dans la motivation de l'acte, tout au moins en ce qui concerne les importations en provenance de Chine pour le second semestre de 1983, pour 1984 et pour les cinq premiers mois de 1985, en regard de contestations formelles, précises et réitérées, et face aux données officielles fournies par les requérantes, nous amène dès lors inévitablement à conclure que la décision en cause n'est pas adéquatement motivée, puisque les faits qui la sous-tendent ne sont suffisamment démontrés. Il est à peine besoin de souligner que le volume des importations des pays faisant l'objet de l'enquête constitue un élément essentiel et incontournable, et dont il faut absolument tenir compte aux fins d'une quelconque proposition au Conseil en matière de dumping.

Les autres griefs

17. Nous considérons que les conclusions auxquelles nous sommes parvenu, concernant le peu de fiabilité — ou mieux, l'impossibilité d'en vérifier l'exactitude — de certaines données essentielles utilisées dans la décision attaquée, et les conséquences qui en découlent, nous dispensent de devoir examiner certains autres griefs avancés par les parties requérantes.

Néanmoins, afin de mieux décrire le contexte général de la procédure qui s'est déroulée, nous mentionnerons une autre remarque faite par les producteurs grecs de magnésite dans l'affaire C-121/86. Ces derniers signalent en effet que la Commission, en n'ayant pas accepté les engagements proposés par les exportateurs chinois en décembre 1983 — ne considérant pas l'offre comme satisfaisante —, ont manifestement admis l'existence, jusqu'en 1984, d'un préjudice considérable.

11 — Voir arrêt du 20 mars 1985, Timex/Conseil et Commission, point 29 des motifs (264/82, Rec. p. 849).

A cet égard, il convient d'observer que des engagements offerts en matière de prix ne constituent certes pas nécessairement la reconnaissance d'une pratique de dumping, dont la constatation demeure, en tout état de cause, de la compétence des institutions communautaires.

Et il est certes vrai que les engagements offerts remontent à une époque précédant les conclusions auxquelles est parvenu le Conseil en adoptant la décision litigieuse.

Toutefois, même si — pour les raisons que nous venons d'indiquer — ce comportement ne saurait être qualifié de manifestement contradictoire, il représente sans nul doute un indice supplémentaire d'un déroulement quelque peu tortueux de la procédure qui est à l'origine de l'acte attaqué.

Le recours C-122/86 relatif à la réparation du préjudice

18. Les griefs formulés par les producteurs grecs de magnésite dans le recours relatif à la réparation du préjudice, visant à démontrer le comportement illégal des institutions communautaires, sont en grande partie analogues à ceux avancés dans l'affaire C-121/86 et que nous avons déjà examinés.

Nous nous contenterons à ce stade d'examiner ceux des moyens invoqués à l'appui du recours qui n'ont pas encore fait l'objet d'un examen.

19. Les sociétés requérantes soutiennent que, en procédant, en 1983, à l'examen du caractère similaire des produits en cause et en s'abstenant, pour cette raison, d'adopter la proposition de l'exécutif, le Conseil a enfreint les dispositions très précises, arrêtées exclusivement aux fins de la protection des particuliers, relatives à la compétence de la Commission. Cette institution serait, en effet, selon ce raisonnement, la seule à pouvoir porter une appréciation sur le caractère similaire des produits, dans la mesure où l'enquête sur l'existence d'un dumping, qui présuppose l'appréciation dudit caractère similaire, relève de la compétence de l'exécutif en vertu de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de base.

Le grief n'apparaît pas fondé.

En vertu de l'article 12 du règlement de base, le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, les mesures définitives de défense.

Il doit évidemment fonder sa décision sur l'enquête effectuée par la Commission et apprécier les conclusions auxquelles est parvenu l'exécutif.

Toutefois, comme la Cour a eu l'occasion de le préciser [12], le Conseil peut s'abstenir de toute décision au cas où il serait en désaccord avec la Commission.

Aucune disposition du règlement de base n'autorise, en outre, à considérer qu'il y ait des champs de compétence soustraits au pouvoir d'appréciation du Conseil et réservés à la compétence exclusive de la Commission.

De même, l'objection selon laquelle le Conseil, eu égard à sa composition, ne serait pas en mesure de statuer sur un argument technique par excellence est dépourvue de fondement, étant donné que cette institu-

12 — Voir ordonnance du 15 octobre 1986, précitée.

tion, si elle l'estime opportun, peut avoir recours à des experts en la matière, ce qui se produit en particulier quand des questions de cet ordre sont traitées au niveau du Coreper.

20. Pour ce qui est, ensuite, de l'accusation, lancée à l'encontre de la Commission, d'avoir « marchandé » avec les intéressés la clôture de la procédure, nous nous bornerons à constater qu'elle n'est corroborée par aucun élément de preuve.

21. Cela précisé, il nous faut à présent vérifier si le comportement des institutions communautaires a été tel qu'il fonde un droit, dans le chef des requérantes, à la réparation du préjudice.

Ainsi qu'il apparaît, au travers des argumentations développées jusqu'ici, une violation du droit a été commise au cours de la procédure par l'exécutif, violation — que nous n'hésitons pas à qualifier de grave — d'une norme supérieure destinée à protéger les particuliers, et qui consiste, en l'espèce, dans le droit pour les requérantes d'être informées des données apparues au cours de la procédure, de manière à ce que soit effectivement garantie la sauvegarde de leurs intérêts.

De l'avis des sociétés requérantes, il existerait, en l'espèce, également un préjudice, qu'elles identifient à la différence entre le prix de vente pratiqué dans la Communauté et le coût de production du produit en cause, ainsi qu'à la perte d'une part de marché.

Ce qui semble toutefois faire défaut dans le cas qui nous occupe, c'est le lien direct de causalité entre la violation de la norme précitée et le dommage qui en serait résulté. Tout bien considéré, en effet, l'illégalité du comportement des institutions intéressées a eu pour conséquence non le dommage, mais l'adoption d'une décision illicite.

En d'autres termes, le droit enfreint est celui d'obtenir une procédure correcte et transparente, mais non celui d'obtenir l'imposition des droits antidumping. Dans cette optique, par conséquent, l'annulation de l'acte en cause constitue déjà par elle-même une réparation adéquate.

Les argumentations des sociétés requérantes se fondent, au contraire, sur une présupposition erronée, à savoir qu'elles ont un droit précis à l'adoption de mesures de défense et que leur droit a été violé par suite de la décision de clôture de la procédure.

On doit, à l'opposé, observer que, pour ce qui est de ces mesures, imposées *dans l'intérêt de la Communauté* (voir article 12 du règlement de base), les requérantes ne peuvent que se prévaloir d'un intérêt légitime.

Le jugement même d'annulation de la décision en cause, que la Cour sera éventuellement amenée à rendre, loin d'obliger les institutions concernées à imposer un droit antidumping, ne pourrait que se limiter à constater l'illégalité d'une décision de clôture de la procédure, et les institutions en cause pourraient parfaitement, dans le respect des règles de procédure, adopter une décision de contenu analogue.

Nous sommes, par conséquent, d'avis que la demande en réparation du préjudice ne saurait être accueillie.

Conclusion

22. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour:

a) d'annuler la décision 86/59/CEE et de condamner le Conseil aux dépens dans les affaires C-121/86 et C-129/86,

b) de rejeter le recours relatif à la réparation du préjudice et de condamner les requérantes aux dépens dans l'affaire C-122/86.