CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 7 mars 1989 *

Table des matières

		Page
Contexte général		1798
Absence de motif d'irrecevabilité		1801
Première partie:	Le problème du contrôle juridictionnel dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84	1802
	A — La jurisprudence de la Cour en matière d'importations en provenance de pays tiers faisant l'objet de dumping ou de subventions	1802
	B — Comparaison du règlement (CEE) n° 2641/84, relatif aux pratiques commerciales illicites avec les règlements relatifs aux pratiques de dumping et de subvention	1803
	— Le renvoi au droit international	1804
	— La référence à l'intérêt de la Communauté	1809
	C — Conclusion de la première partie	1813
Deuxième partie:	L'exercice concret du contrôle juridictionnel	1813
	A — Y a-t-il eu des violations de dispositions spécifiques du GATT?	1814
	— Violation alléguée de l'article III, paragraphe 1, du GATT	1814
	— Violation alléguée de l'article XI, paragraphe 1, du GATT en ce qui concerne le système de garantie des marges	1815
	— Violation alléguée de l'article XI, paragraphe 1, du GATT en ce qui concerne la suspension sporadique des licences d'exportation	1817
	— Violation alléguée de l'article XX du GATT	1818
	B — Y a-t-il eu violation de l'article XXIII du GATT relatif à la procédure?	1819
	— Violation alléguée de l'article XVI en combinaison avec l'article XX, et violation du préambule en combinaison avec l'article XXIII du GATT	1821

* Langue originale: le néerlandais.

— Violation alléguée du principe de la confiance légitime en combinaison avec l'article XXIII du GATT 1821

— Violation alléguée de l'article XXXVI fixant les objectifs généraux du GATT 1822

C — Conclusion de la deuxième partie 1823

Les dépens 1823

Conclusion générale 1823

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le 10 février 1986, la partie requérante, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (ci-après « Fediol »), a introduit une plainte auprès de la Commission conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984, relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense/les pratiques commerciales illicites (JO L 252, p. 1). Dans sa plainte (qui a été complétée le 9 mai 1986), la requérante demandait à la Commission d'ouvrir une enquête sur deux pratiques de l'Argentine que Fediol qualifiait de « pratiques commerciales illicites » au sens du règlement (CEE) n° 2641/84.

La plainte portait sur deux pratiques dont la première, qu'il est convenu d'appeler un « système de garantie des marges », a trait à un ensemble de mesures dont l'élément opérant est un « régime de taxes différentielles » visant à assurer à l'industrie argentine de transformation du soja un approvisionnement en fèves de soja à un prix inférieur au prix du marché mondial. La seconde pratique aurait consisté à appliquer des restrictions quantitatives à l'exportation de fèves et de soja (voir point 21, ci-dessous). La Cour a déjà examiné ces pratiques dans l'affaire 187/85, mais elle l'avait fait alors pour y déceler d'éventuelles « mesures de subventions »; le recours que Fediol avait introduit dans cette affaire a été rejeté par arrêt du 14 juillet 1988 (voir point 8, ci-dessous).

Contexte général

2. Les « pratiques commerciales illicites » sont définies à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84 comme étant toutes pratiques imputables à un pays tiers incompatibles, en matière de commerce international, soit avec le droit international, soit avec les règles généralement admises. Ce règlement permet à toute personne ou association agissant au nom d'une production de la Communauté qui s'estime l'objet d'un préjudice résultant de pratiques commerciales illicites d'introduire une

plainte auprès de la Commission afin que celle-ci ouvre une procédure d'enquête [article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84][1].

Pour sortir effet, une plainte introduite auprès de la Commission doit contenir des « éléments de preuve suffisants » quant à l'existence des pratiques commerciales illicites, d'abord, et, en second lieu, quant au préjudice qui en résulte [article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2641/84]. Il est clair, en ce qui concerne le premier point, que la preuve doit porter aussi bien sur l'existence en fait des pratiques incriminées que sur le caractère illicite desdites pratiques.

En ce qui concerne les éléments de preuve fournis, la Commission doit ensuite procéder à une consultation au sein d'un comité consultatif composé de représentants de chaque État membre et présidé par un représentant de la Commission [voir article 5 du règlement (CEE) n° 2641/84]. Une fois le comité consulté, le règlement (CEE) n° 2641/84 prévoit deux suites possibles; nous citons les deux dispositions applicables:

« 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 » (article 3, paragraphe 5),

ou

« Lorsque, à l'issue des consultations, il apparaît à la Commission qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une procédure d'examen et que cela serait nécessaire dans l'intérêt de la Communauté, (elle prend les mesures nécessaires en vue de l'ouverture d'une telle procédure) » (article 6, paragraphe 1).

On déduira de ces dispositions que, au cours de cet examen préalable de la plainte, la Commission doit d'abord apprécier les éléments de preuve qui lui ont été fournis, et cela, comme nous l'avons déjà dit, à trois égards: l'existence de la pratique incriminée, son caractère illicite et l'existence d'un dommage résultant de cette pratique. Ensuite — si elle estime que les éléments de preuve qui ont été mis à sa disposition justifient un examen plus approfondi —, elle doit également apprécier la nécessité d'ouvrir une telle procédure d'examen dans l'intérêt de la Communauté.

3. A ce bref aperçu de la phase initiale de la procédure, nous voudrions ajouter immédiatement une remarque préalable importante pour l'ensemble de notre exposé. Cette remarque est la suivante: la nature de l'appréciation que la Commission est appelée à porter diffère considérablement selon le point qu'elle examine. Nous précisons notre point de vue. Il y a, tout d'abord, une différence considérable entre l'appréciation des éléments de preuve, d'une part, et l'appréciation de l'intérêt de la Communauté, d'autre part. S'agissant d'apprécier ce dernier, la Commission dispose, sans conteste, d'une grande liberté d'appréciation ou, plus exactement, d'un pouvoir de nature

1 — Les États membres peuvent, eux aussi, demander à la Commission d'ouvrir une pareille procédure d'enquête [article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84]. En outre, ils disposent encore d'une deuxième procédure [voir article 1er, sous b), à comparer avec la lettre a) du règlement (CEE) n° 2641/84].

(plutôt) discrétionnaire. Lorsqu'il s'agit de porter un jugement sur les éléments de preuve, cette liberté d'appréciation — il ne s'agit certainement pas de pouvoir discrétionnaire en pareil cas — est incontestablement plus limitée [2].

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'apprécier les éléments de preuve, deux situations peuvent être distinguées, à savoir la situation dans laquelle les éléments de preuve fournis portent sur des éléments de fait (l'existence des pratiques incriminées et d'un dommage qui en serait la conséquence) et la situation dans laquelle les éléments de preuve fournis concernent l'argumentation juridique (l'appréciation du caractère illicite de pratiques établies, à la lumière de règles juridiques invoquées). Dans le premier cas, le pouvoir d'appréciation porte sur le caractère constant des faits allégués dont l'existence doit être rendue plausible au cours de la phase initiale de la procédure, phase qui nous intéresse ici. Dans le deuxième cas, il s'agit d'un pouvoir d'appréciation d'une autre nature. Il porte alors sur la qualification des faits à la lumière des règles juridiques dont l'applicabilité est posée en prémisse et sur l'interprétation de ces règles juridiques eu égard aux faits allégués. Ce pouvoir d'appréciation est, en substance, un pouvoir de qualification et d'interprétation. Comme nous aurons encore l'occasion de le constater plus tard, il s'agit, principalement, dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, de ce dernier pouvoir que nous appellerons succinctement pouvoir d'interprétation dans les observations qui vont suivre.

2 — Cette différence apparaît dans le texte néerlandais du règlement à travers le choix des mots: à l'article 3, paragraphe 5, le texte dit, à propos de l'appréciation des éléments de preuve: « wanneer na overleg blijkt... » (version française: « Lorsqu'il apparaît que... »); s'agissant de la double appréciation des éléments de preuve, d'une part, et de l'intérêt de la Communauté, d'autre part, l'article 6, paragraphe 1, s'exprime comme suit: « wanneer de Commissie... van mening is dat... » (version française: « Lorsque... il apparaît à la Commission que... ») (souligné par nous).

4. Par décision du 22 décembre 1986, la Commission a décidé de rejeter la plainte introduite par Fediol. Selon la Commission, la plainte ne contenait pas d'éléments de preuve suffisants quant à l'existence ou, le cas échéant, à l'illicéité des pratiques contestées par Fediol, pour justifier l'ouverture d'une procédure d'examen dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84. La question de l'existence d'un préjudice n'a pas été examinée plus avant. La Commission n'a pas davantage évoqué la nécessité d'entamer une enquête dans l'intérêt de la Communauté. En d'autres termes, la décision de la Commission porte exclusivement sur deux des quatre points d'appréciation que nous avons rappelés plus haut (au point 3), à savoir l'existence des pratiques incriminées et leur illicéité.

Il faut en outre signaler, à propos des deux points qui sont abordés dans la décision de la Commission, que celle-ci adopte une position différente pour chacune des deux pratiques attaquées. A propos de la première de ces deux pratiques, la Commission reconnaît l'existence en fait de l'élément opérant de ce régime (régime de taxes différentielles), mais elle n'en reconnaît pas l'illicéité. Quant à la pratique incriminée de restrictions quantitatives à l'exportation, la Commission en conteste l'existence en fait dans sa décision. Mais, à supposer même qu'une telle pratique aurait existé (momentanément), la Commission déclare dans son mémoire en défense qu'elle n'est pas apparue comme étant illicite (voir points 6, 48 et 49 du rapport d'audience).

5. Sa plainte ayant été rejetée, Fediol a intenté l'action présente et conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler la décision de la Commission sur la base de l'article 173 du traité CEE.

La Commission ne conteste pas que la requérante a qualité pour agir en se fondant sur le règlement (CEE) n° 2641/84 et ne conteste pas davantage que sa décision entreprise concerne la requérante directement et individuellement ni que sa décision est sujette au contrôle juridictionnel de la Cour « dans les limites fixées par le règlement (CEE) n° 2641/84 ». La Commission estime, cependant, que les moyens articulés par la requérante ne relèvent pas de la protection juridique conférée à la requérante par le règlement (CEE) n° 2641/84 et par le traité CEE et qu'en conséquence le recours est irrecevable. Néanmoins, la Commission ne demande pas à la Cour de statuer préalablement sur la recevabilité du recours et expose ses arguments au fond à titre subsidiaire.

Les présentes conclusions se composent de deux parties. Dans une *première* partie, nous allons examiner jusqu'où va la protection juridique de la requérante, c'est-à-dire dans quelle mesure une décision de la Commission, prise en application de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 2641/84, portant notification de son refus d'ouvrir une enquête, est soumise au contrôle juridictionnel de la Cour. Dans la *deuxième* partie de nos conclusions, nous allons expliquer à quels résultats concrets ce contrôle juridictionnel — qui selon nous existe bel et bien — doit aboutir en ce qui concerne l'objet propre de la décision litigieuse.

Absence de motif d'irrecevabilité

6. Nous voudrions souligner d'emblée que la Commission ne nous convainc pas lorsqu'elle prétend voir un motif d'*irrecevabilité* dans le fait que, selon elle, le règlement (CEE) n° 2641/84 n'assure à la requérante qu'une protection juridique limitée[3]. Pour apprécier la recevabilité du recours en annulation introduit devant la Cour par la requérante, il faut se laisser guider par l'article 173, paragraphe 2, du traité CEE. Les parties ne contestant pas — ce qu'elles ne pourraient d'ailleurs pas raisonnablement faire — que la requérante est concernée directement et individuellement par la décision querellée (cette décision est expressément adressée à Fediol), la recevabilité du recours en annulation ne peut pas, selon nous, être soumise à des restrictions additionnelles. Admettre des restrictions supplémentaires serait incompatible avec l'ensemble de la jurisprudence de la Cour qui, eu égard aux dispositions de l'article 164 du traité CEE, interprète d'une manière aussi large que possible la protection juridique garantie par le traité.

Si l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84 comporte, effectivement, un élément supplémentaire, c'est dans le sens d'une protection juridique accrue au niveau de la capacité à agir: dès lors qu'il reconnaît le droit de déposer une plainte auprès de la Commission à des associations d'entreprises qui n'ont pas la personnalité juridique, il y a lieu d'admettre, comme le soutient Fediol dans sa requête, que de telles associations sont également fondées à se

3 — Dans son mémoire en défense, la Commission formule, en outre, une réserve quant à la recevabilité du recours de la requérante en raison du fait que le recours en annulation introduit par Fediol dans l'affaire 187/85, dans laquelle, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut (point 1), se sont les mêmes pratiques qui sont mises en cause, mais sous un point de vue différent, est encore pendant devant la Cour (voir rapport d'audience, point 20). La Cour a, entre-temps, rendu son arrêt et la Commission a abandonné la réserve qu'elle avait formulée (voir également la note suivante). Dans son mémoire en défense, la Commission a également mis en doute l'intérêt de Fediol à la procédure en raison de rumeurs selon lesquelles l'Argentine aurait entre-temps abandonné les pratiques incriminées. Ces rumeurs se sont révélées inexactes, comme la Commission l'a concédé au cours de la procédure orale.

pourvoir devant la Cour/une décision de la Commission rejetant leur plainte (voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général M. Rozès dans l'affaire 191/82, Fediol, Rec. 1983, p. 2939 et 2940, et, implicitement, l'arrêt rendu par la Cour le 4 octobre 1983 sur lequel nous reviendrons ultérieurement).

Le moyen de défense invoqué par la Commission ne concerne donc pas la recevabilité du recours en annulation, mais il concerne le fond de l'affaire. Il soulève, en effet, la question de savoir jusqu'où va la compétence conférée à la Commission par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84 ainsi que la question de savoir dans quelles circonstances une décision de la Commission doit être annulée pour excès ou détournement de pouvoir.

Première partie: Le problème du contrôle juridictionnel dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84

A — *La jurisprudence de la Cour en matière d'importations en provenance de pays tiers faisant l'objet de dumping ou de subventions*

7. La Commission soutient que la protection juridique à laquelle un plaignant peut prétendre dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84 est plus limitée que celle à laquelle il peut prétendre dans le cadre du règlement (CEE) n° 2176/84[4]. La requérante conteste cette manière de voir les choses: selon elle, la protection juridique est identique dans les deux règlements (voir rapport d'audience, point 19). En effet, le règlement (CEE) n° 2176/84 confère également le droit de déposer plainte aux producteurs et aux associations d'entreprises, à savoir en vue d'inviter la Commission à ouvrir une procédure d'enquête sur des importations en provenance de pays tiers qui auraient fait l'objet de « dumping » ou de « subventions ». Une comparaison des deux règlements à cet égard s'impose donc.

Nous voudrions signaler, en passant, que le règlement (CEE) n° 2176/84 a entre-temps été abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 2423/88[5]; les dispositions du règlement (CEE) n° 2176/84 que nous citerons dans les présentes conclusions ont été reprises en termes identiques et sous la même numérotation dans le règlement (CEE) n° 2423/88. Les renvois effectués dans le rapport d'audience et dans les mémoires des parties sont tous des renvois au règlement (CEE) n° 2176/84. C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter toute confusion, c'est à ce dernier règlement que nous nous référerons dans les pages qui vont suivre.

4 — Règlement (CEE) n° 2176/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, relatif à la défense/les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne. Les pratiques de dumping et de subvention relèvent également de la définition des pratiques commerciales illicites, mais ne peuvent être attaquées en droit communautaire que sur la base du règlement (CEE) n° 2176/84. L'article 13 du règlement (CEE) n° 2641/84 dispose, en effet, que ce règlement n'est pas applicable « dans les cas relevant des autres réglementations existantes dans le domaine de la politique commerciale commune ». Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 14 juillet 1988 (affaire 187/85, Fediol, Rec. p. 4155), la Cour a dit pour droit, comme nous l'avons déjà signalé au point 1, que les pratiques de l'Argentine incriminées par Fediol ne peuvent pas être qualifiées de « subventions » au sens du règlement (CEE) n° 2176/84. Dans le cas qui nous occupe, on peut donc examiner si les pratiques incriminées doivent être qualifiées de pratiques commerciales illicites au sens du règlement (CEE) n° 2641/84.

5 — JO 1988, L 209, p. 1.

8. C'est précisément à propos de ce droit de porter plainte en matière de pratiques de dumping ou de subvention que la Cour a rendu son arrêt le 4 octobre 1983 (dans l'affaire 191/82, Fediol, Rec. p. 2913). Cet arrêt concernait le règlement (CEE) n° 3017/79, c'est-à-dire le règlement qui a précédé le règlement (CEE) n° 2176/84. Dans cette affaire-là, également, Fediol faisait valoir que c'était à tort que la Commission avait rejeté sa plainte. La Commission avait alors rétorqué que la communication qu'elle avait faite à propos de la non-ouverture d'une procédure d'enquête — eu égard à l'étendue de son pouvoir d'appréciation dans le cadre du règlement (CEE) n° 3017/79 — était une simple notification et n'était dès lors pas susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 173 du traité CEE.

La Cour en a jugé autrement et a reconnu un droit de recours à la requérante, parce qu'elle pouvait emprunter au régime institué par le règlement (CEE) n° 3017/79 un certain nombre de droits spécifiques dont la violation était invoquée, et, notamment, le droit de porter plainte, le droit, qui y est inhérent, de voir examiner cette plainte par la Commission avec le soin nécessaire et selon la procédure prévue, le droit d'obtenir des informations dans les limites fixées par le règlement et, enfin, au cas où la Commission décide de ne pas donner suite à la plainte, le droit d'obtenir des informations sur les principales conclusions de la Commission ainsi qu'un résumé des motifs de celles-ci (point 28 de l'arrêt).

La Cour a cependant ajouté que dans son appréciation le juge tiendra compte de la nature des pouvoirs réservés aux institutions de la Communauté (point 29) et, notamment, du « très large pouvoir d'appréciation » dont dispose la Commission pour déterminer, en fonction des intérêts de la Communauté, les mesures qu'il convient éventuellement de prendre pour faire face à la situation constatée (point 26 de l'arrêt). Cela n'empêche cependant pas qu'à la demande des plaignants le juge peut vérifier si les garanties procédurales qui leur sont accordées ont été respectées, si des erreurs manifestes n'ont pas été commises dans l'appréciation des faits ou si des éléments essentiels n'ont pas été laissés hors de considération ou si des considérations constitutives d'un détournement de pouvoir ne sont pas intervenues dans la motivation. C'est grâce à ces critères d'examen que le juge exerce un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de l'autorité sans intervenir à cette occasion dans l'appréciation qui est réservée à ladite autorité (point 30 de l'arrêt).

La Cour a confirmé cette analyse dans les arrêts qu'elle a rendus le 14 juillet 1988 dans les affaires 187/85 et 188/85 (Fediol, Rec. p. 4155 et 4193, respectivement point 6 des deux arrêts).

B — *Comparaison du règlement (CEE) n° 2641/84, relatif aux pratiques commerciales illicites avec les règlements relatifs aux pratiques de dumping et de subvention*

9. La Commission examine en profondeur les différences qui existent entre les règlements antidumping [ce faisant, elle cite tantôt l'ancien règlement (CEE) n° 3017/79, tantôt le nouveau règlement (CEE) n° 2176/84 qui a été remplacé, entre-temps, par le règlement (CEE) n° 2423/88] et le règlement (CEE) n° 2641/84 consacré aux pratiques commerciales. Elle place son argumentation

à deux niveaux. Elle examine, tout d'abord, au niveau de ce qu'elle appelle la protection juridique, le rôle joué par l'intérêt de la Communauté dans les deux catégories de règlements ainsi que les différences sur le plan des mesures qui peuvent être adoptées par la Commission en application des deux catégories de dispositions. Elle examine, ensuite, au niveau de l'étendue du contrôle exercé par la Cour, les différences entre les deux catégories de règlements quant à l'interprétation des dispositions applicables de droit international, en particulier quant à l'interprétation des règles applicables du GATT.

Toutes les considérations soumises par la Commission à l'un de ces deux niveaux poursuivent le même objectif: 1) montrer que dans le régime instauré par le règlement (CEE) n° 2641/84 la protection juridique des plaignants est très restreinte, à savoir qu'elle se limite à la faculté pour ceux-ci d'inviter la Commission à examiner la plainte et de veiller à cette occasion au respect des garanties de procédure, sans pouvoir cependant (faire) contrôler le résultat de la décision de la Commission (voir rapport d'audience, point 17); 2) montrer que la compétence de contrôle de la Cour est limitée dans les mêmes proportions à des cas extrêmes de détournement manifeste de pouvoir (voir rapport d'audience, point 18). Toute décision contraire équivaudrait, selon la Commission, à conférer aux plaignants indirectement, c'est-à-dire par le biais d'un recours devant la Cour, la possibilité d'influencer les décisions de politique commerciale de la Commission. La requérante est, bien évidemment, en désaccord fondamental avec ce point de vue. Nous renvoyons au rapport d'audience pour un résumé des arguments pour et des arguments contre.

Sans suivre pour autant les arguments des parties au pied de la lettre, nous avons l'intention d'aborder, dans les pages qui vont suivre, deux différences essentielles entre le règlement (CEE) n° 2176/84, relatif à la lutte/le dumping et les pratiques de subvention, et le règlement (CEE) n° 2641/84, relatif aux pratiques commerciales illicites qui est en cause dans le présent litige. Il s'agit, en l'occurrence, d'une part, du renvoi que les deux règlements font, mais sur un mode différent, aux règles du droit international et, d'autre part, de la place que l'appréciation de l'intérêt de la Communauté occupe dans les deux règlements. En ce qui concerne ce dernier point, il est vrai que, dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, la Commission ne s'est pas livrée à une appréciation de l'intérêt de la Communauté, mais elle introduit néanmoins cette notion dans la discussion parce que, selon elle, cette notion permettrait de situer la situation juridique globale des plaignants dans le régime du règlement (CEE) n° 2641/84.

Le renvoi au droit international

10. Selon la Commission, une application erronée du droit international dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84 ne peut être soumise au contrôle de la Cour que dans la mesure où une telle application incorrecte de ces règles constituerait une violation des dispositions du droit communautaire qui confèrent directement et individuellement des droits aux particuliers. Les règles du GATT auxquelles le règlement (CEE) n° 2641/84 se réfère ne sont pas suffisamment précises pour engendrer de tels droits au profit des particuliers. La requérante conteste ces arguments (voir, pour le surplus, rapport d'audience, points 18 et 19 ainsi que les points 31

à 33). La Commission déduit de son raisonnement que la manière dont elle interprète la notion de « pratiques commerciales illicites » n'est soumise à un contrôle que dans des cas tout à fait exceptionnels (voir rapport d'audience, point 18).

11. Tant dans le règlement (CEE) n° 2176/84 que dans le règlement (CEE) n° 2641/84, le renvoi au droit international joue un rôle essentiel. En effet, ce renvoi fournit aux instances communautaires aussi bien la base juridique que le critère d'appréciation leur permettant de déclarer illicites certains comportements de pays tiers (ou, en cas de dumping, d'entreprises de pays tiers) et d'adopter, le cas échéant, des mesures à leur encontre.

Bien que la base juridique de l'intervention de la Communauté soit identique, il existe, néanmoins, des différences tranchées entre les deux règlements. En ce qui concerne les pratiques de dumping et de subvention, les dispositions applicables du GATT ont été reprises en substance dans le règlement (CEE) n° 2176/84 — conformément à une convention passée entre les signataires des accords du GATT[6] —, de sorte qu'elles peuvent aisément être invoquées par des particuliers dans le cadre du règlement (voir, ci-dessus, point 8). Les choses se présentent d'une manière quelque peu différente dans le règlement (CEE) n° 2641/84 sur les pratiques commerciales illicites. Les articles 1er et 2 de ce règlement se contentent de renvoyer d'une manière générale au droit international et aux règles généralement admises. L'historique du règlement (CEE) n° 2641/84 indique sans équivoque que le renvoi au « droit international » est un renvoi aux dispositions du GATT; la notion de « règles généralement admises » permet d'appliquer les règles inscrites dans les accords du GATT également à des pays qui n'ont pas souscrit à ces accords ou se réfère à des domaines qui, comme le secteur des services, ne relèvent pas du GATT[7].

Il va de soi qu'une telle référence générale inscrite dans un règlement de droit communautaire ne peut pas subitement conférer un effet direct, à l'intérieur de la Communauté, à des dispositions du GATT qui, selon la jurisprudence de la Cour, eu égard à leur esprit, leur économie et leurs termes, n'ont pas un tel effet direct, c'est-à-dire ne confèrent pas aux particuliers des droits qu'ils pourraient invoquer (voir arrêt du 12 décembre 1972 dans les affaires jointes 21 et 24/72, International Fruit Co., Rec. p. 1219, vingtième et vingt-septième considérants; arrêt du 24 octobre 1973 dans l'affaire 9/73, Schlüter, Rec. p. 1135, vingt-huitième et trentième considérants). Les dispositions du GATT peuvent sortir un effet direct à l'intérieur de la Communauté, leur permettant d'être invoquées par des particuliers, uniquement dans la mesure où un tel effet peut être déduit, explicitement ou implicitement, de la règle communautaire de renvoi, en l'occurrence le règlement

6 — L'article 16, paragraphes 1 et 6, de l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT (version modifiée du code antidumping) ainsi que les articles 1er et 19, paragraphes 1 et 5, de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT (code sur les subventions et les droits compensateurs) imposent aux signataires de ces accords l'obligation d'adapter leurs législations internes et leurs procédures administratives aux dispositions de ces accords. Voir le préambule du règlement (CEE) n° 2176/84; JO 1984, L 201, p. 1.

7 — Pour plus de détails sur l'historique du règlement, on consultera, notamment, Bronckers, M.: *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, La Haye, 1985, p. 211 à 219.

(CEE) n° 2641/84[8]. Les droits que les particuliers peuvent ainsi emprunter aux dispositions du GATT sur la base du renvoi opéré dans le règlement (CEE) n° 2641/84 sont, dès lors, limités, dans un premier temps, à la possibilité, matérialisée dans un droit de plainte, de demander à la Commission d'interpréter et d'appliquer les dispositions du GATT dans le sens invoqué par le plaignant. Dans la mesure où ces dispositions sont moins précises et dans la mesure où elles n'ont pas été reprises textuellement dans un règlement communautaire, la compétence d'interprétation que le règlement (CEE) n° 2641/84 confère à la Commission (et, dans un second temps, à la Cour: voir ci-après) est plus large et les droits que les particuliers peuvent puiser dans ces dispositions sont délimités de manière moins précise que sous l'empire du règlement (CEE) n° 2176/84.

12. Faut-il cependant déduire de cette différence qui affecte l'interprétation des dispositions du GATT en droit communautaire, les rendant plus ou moins aisément applicables selon qu'elles sont invoquées dans le cadre du règlement (CEE) n° 2176/84, d'une part, ou dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84, d'autre part, que la Cour ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle dans le second cas et qu'il est loisible au Conseil et à la Commission de définir eux-mêmes, sans contrôle juridictionnel dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84, le contenu de ce qui doit être considéré comme pratique commerciale illicite à la lumière du droit international (en l'occurrence l'accord du GATT)? Naturellement pas.

Le juge et, en particulier, la Cour de justice ont en effet la compétence, et l'obligation, d'interpréter les dispositions des lois ou des traités dès que ces dispositions sont devenues applicables dans leur ordre juridique propre (applicables directement ou applicables indirectement par transposition ou renvoi), et cela *indépendamment* de la question de savoir si, dans quelle mesure et avec quelle facilité les particuliers peuvent emprunter des droits à la disposition concernée. Le mécanisme juridique du renvoi en droit international privé présente,

8 — Il n'est pas nécessaire, dans le cadre de cette affaire, que nous abordions la question de savoir si les dispositions du GATT ont ou non un effet direct (en ce sens qu'elles pourraient être invoquées par des particuliers), parce que, comme nous l'exposerons ultérieurement dans le texte, la compétence d'interprétation de la Cour ne dépend pas de pareil effet de la disposition à interpréter dans l'ordre juridique propre (et elle ne dépend pas davantage de son applicabilité directe). Pour que l'on comprenne bien notre raisonnement, nous voudrions néanmoins apporter quelques éclaircissements sur notre conception des choses. Notre point de départ est la différence qui existe entre l'applicabilité (directe ou indirecte), d'une part, et l'effet direct (au sens défini ci-dessus), d'autre part, de dispositions de droit étranger (voir ci-dessus) ou internationales. Une disposition est directement applicable lorsqu'elle fait directement partie de l'ordre juridique propre, c'est-à-dire sans nécessité de transposition (c'est le cas des dispositions du GATT qui, conformément à la jurisprudence de la Cour, lient la Communauté et font intégralement partie de l'ordre juridique communautaire); elle est indirectement applicable lorsqu'elle doit être déclarée telle par une disposition de l'ordre juridique propre (tel est le cas d'une disposition de droit étranger qu'une règle de renvoi de droit international privé déclare applicable de manière restreinte, à savoir en vue du règlement d'une partie d'un rapport de droit particulier: voir, ci-dessus, point 12 du texte). L'effet direct d'une disposition doit être distingué de son applicabilité. Par effet direct, il faut entendre que des particuliers peuvent puiser des droits subjectifs dans une disposition revêtue de pareil effet. Cet effet dépend, en premier lieu, de la nature et de la portée de la disposition concernée elle-même (c'est ainsi que, selon la Cour, eu égard « à leur esprit, à leur économie et à leurs termes », les dispositions du GATT, certaines du moins, n'ont pas d'effet direct, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être invoquées par des particuliers). Nous considérons néanmoins qu'une telle disposition, qui ne sortit pas d'effet direct par elle-même, peut encore, à l'intérieur d'un ordre juridique déterminé, être convertie par une règle de cet ordre juridique, en une disposition dotée d'effet direct, c'est-à-dire en une règle pouvant être invoquée par des particuliers (c'est le cas des dispositions du GATT qui sont reprises dans un règlement communautaire ou, le cas échéant, auxquelles un règlement communautaire renvoie et dans lesquelles des particuliers peuvent de ce fait, sur la base et dans le cadre de ce règlement, puiser des droits dans une mesure plus ou moins grande; tel est également le cas d'une disposition de droit étranger qui est occasionnellement déclarée applicable dans l'ordre juridique propre par une règle de renvoi de droit international privé et qui peut de ce fait être invoquée directement dans ce cadre-là). Nous voudrions encore ajouter à cela que, selon nous, toute disposition internationale ou de droit étranger qui est directement applicable dans un ordre juridique déterminé ou rendue telle par transposition dans cet ordre juridique se voit ainsi conférer, ipso facto, un certain effet direct à l'intérieur de cet ordre juridique, en ce sens qu'elle peut en toute hypothèse être invoquée par des particuliers en tant que critère d'interprétation, mais également, nous semble-t-il, en tant que critère de validité d'actes ou de normes inférieures.

à cet égard, une analogie intéressante. Bien que la disposition de droit étranger à laquelle il est fait renvoi soit, par et en vertu de ce renvoi, insérée et déclarée applicable dans l'ordre juridique propre d'une manière restreinte, à titre uniquement occasionnel, c'est-à-dire en vue du règlement partiel d'un rapport de droit déterminé, et bien que les particuliers ne puissent y puiser des droits qu'à titre occasionnel également (voir note 8 ci-dessus), les juridictions de l'ordre juridique concerné sont, néanmoins, compétentes pour interpréter sans restriction la disposition de droit étranger en vue de son application dans le cas concret. On retiendra de cela que la compétence du juge à interpréter une disposition existe sans restriction dès que cette disposition est applicable, ne fût-ce qu'à titre occasionnel, et cela indépendamment de la manière (en l'occurrence, dans le cas d'une disposition de droit étranger, de manière indirecte) dont elle a été rendue applicable, indépendamment de l'étendue de son effet direct (c'est-à-dire de la manière dont elle peut être invoquée par les particuliers) et indépendamment de la facilité avec laquelle elle peut être appliquée.

13. Si des dispositions de droit étranger — qui ont été insérées et déclarées applicables de manière restreinte dans l'ordre juridique propre par une règle de droit international privé — sont susceptibles d'être interprétées par le juge de l'ordre juridique propre, cela ne vaut-il pas a fortiori pour des dispositions internationales, telles que les dispositions du GATT, qui, parce qu'elles lient la Communauté, font *directement* partie de l'ordre juridique propre et y sont applicables? En tant que dispositions directement applicables, elles doivent être mises en œuvre par le juge comme critère d'interprétation, indépendamment de la question de savoir si elles peuvent être invoquées par des particuliers. La jurisprudence de la Cour considère, dès lors, qu'il va de soi que les juges dans la Communauté peuvent interpréter les dispositions du GATT sous le contrôle de la Cour qui veille elle-même, par voie de décisions préjudicielles, à interpréter ces dispositions d'une manière telle qu'elles soient appliquées de façon uniforme dans l'ensemble de la Communauté (voir arrêt du 16 mars 1983 dans les affaires jointes 267 à 269/81, Administration italienne des finances de l'État/SPI et SAMI, Rec. p. 801; voir, également, arrêt rendu par la Cour le 16 mars 1983 dans les affaires jointes 290 et 291/81, Singer et Geigy/Administration des finances de l'État, Rec. p. 847).

Cette compétence de la Cour lui permettant d'interpréter les dispositions du GATT vaut en effet, d'une manière générale, aussi bien lorsqu'il s'agit (comme en l'espèce) de contrôler la validité d'actes communautaires que lorsqu'il s'agit de juger de la compatibilité de dispositions législatives nationales avec les dispositions du GATT (quinzième considérant de l'arrêt susvisé rendu dans les affaires 267 à 269/81). Cette compétence joue aussi bien lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions du GATT à l'occasion d'un comportement à l'intérieur de la Communauté que lorsqu'il s'agit de les interpréter en vue de juger un comportement, en l'occurrence d'un pays tiers, dans les échanges extérieurs de la Communauté. C'est d'ailleurs précisément à propos des échanges extérieurs que la Cour a déclaré que la constatation selon laquelle des particuliers ne sauraient se prévaloir directement des dispositions du GATT invoquées « ne préjuge en rien de l'obligation, pour la Communauté, d'assurer, dans ses rapports avec les États tiers, parties à l'accord général, le respect des dispositions de celui-

ci » (arrêt du 16 mars 1983 dans l'affaire 266/81, SIOT/Ministères italiens des Finances et de la Marine, Rec. p. 731 et suiv., 780, vingt-huitième considérant).

14. Lorsqu'elles interprètent des dispositions de droit international, en particulier des dispositions du GATT auxquelles, comme nous l'avons dit, le règlement (CEE) n° 2641/84 renvoie d'une manière générale, les autorités communautaires doivent, naturellement, s'inspirer des principes d'interprétation appropriés tels qu'ils sont notamment formulés aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Conformément à ces principes, les dispositions d'un traité doivent être interprétées de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but et en tenant compte de tout accord ultérieur éventuel intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité et/ou de toute pratique qui aurait été suivie ultérieurement dans l'application de ce traité et qui établirait l'existence d'un pareil accord [9]. Cela signifie que chaque partie signataire du traité doit s'inspirer non seulement de ses propres conceptions et interprétations, mais également de celles des autres parties à ce traité. Une interprétation qui, si l'on tient compte du sens ordinaire et du contexte, doit être qualifiée d'extensive et qui, eu égard à l'objet et au but du traité, dépasse les limites d'une interprétation téléologique normale devra être rejetée dès lors qu'il apparaît qu'elle ne peut se fonder sur des accords ultérieurs intervenus entre les parties signataires du traité ou sur une pratique uniformément suivie par la suite par lesdites parties dans l'application du traité [10]. En effet, une telle interprétation n'est pas conforme à ce dont les parties au traité étaient convenues.

Les règles d'interprétation que nous venons d'évoquer doivent être observées aussi bien par le Conseil et la Commission que par la Cour. En effet, contrairement à ce qui se passe au sein de l'ordre juridique communautaire, la Cour ne peut pas, en ce qui concerne le GATT, rendre des arrêts interprétatifs ayant force obligatoire en dehors de la Communauté dès lors qu'elle n'a pas pour mission d'assurer l'interprétation uniforme des dispositions du GATT vis-à-vis des autres signataires de cet accord [11]. C'est pourquoi la Cour doit s'abstenir de donner des interprétations extensives de dispositions du GATT qui vont au-delà des méthodes d'interprétation normales, notamment téléologiques, lorsque ces interprétations ne peuvent se fonder sur un consensus explicite ou implicite des parties signataires du GATT. Elle doit veiller tout autant à ce que la Commission respecte les règles d'interprétation susmentionnées et rejette toute interprétation extensive (allant au-delà de ce qui vient d'être exposé) des droits et avantages dont bénéficient la Communauté ou ses ressortissants lorsque des entreprises plaignantes lui demandent d'interpréter des dispositions du GATT dans le cadre du règlement (CEE) n° 2641/84. La compétence de la Commis-

9 — Pour un bref commentaire des articles 31 et suiv. de la convention de Vienne, voir notamment Carreau, D.: *Droit international*, Paris, 1986, p. 363 à 379, 366 et 372 et 373.

10 — Cela vaut, en particulier, pour l'accord du GATT eu égard à la tradition d'arbitrage des conflits en cas de consensus entre les parties à l'accord, tradition admise d'une manière générale dans le cadre de cet accord [voir, au demeurant, l'article 10 du règlement (CEE) n° 2641/84, sur lequel nous reviendrons au point 15).

11 — Voir Petersmann, E. U.: « Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities », *Comm. M. L. Rev.*, 1983, p. 397 à 437, 403 et 404 et 417 à 420; Maresceau, M.: « The Gatt in the Case-law of the European Court of Justice », dans *The European Community and GATT*, Hilf M., Jacobs F. et Petersmann E. U., éd. 1986, p. 107 à 126, p. 113 et 117; Ehlermann C. D.: « Application of GATT rules in the European Community », dans *The European Community and GATT*, op. cit., p. 127 à 140, 136.

sion en matière d'interprétation des dispositions du GATT est donc bel et bien soumise au contrôle juridictionnel de la Cour.

La référence à l'intérêt de la Communauté

15. La condition relative à l'intérêt de la Communauté joue dans le règlement (CEE) n° 2641/84 un rôle différent de celui qu'elle joue dans le règlement (CEE) n° 2176/84. La Commission ne manque d'ailleurs pas de commenter abondamment cette différence en raison de ses implications générales sur la situation juridique des plaignants. Dans le règlement (CEE) n° 2641/84, l'intérêt de la Communauté joue déjà un rôle dès la fin de l'examen préalable: lorsqu'il apparaît, après la consultation organisée par le règlement, que la demande comporte des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, la Commission peut décider d'entamer une telle procédure lorsqu'elle estime « que cela serait nécessaire dans l'intérêt de la Communauté » [article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2641/84]. Il n'en va pas de même dans le règlement antidumping et antisubvention: lorsque au terme de l'examen préalable la Commission constate qu'il existe des éléments de preuve suffisants, « (elle) doit immédiatement ... annoncer l'ouverture d'une procédure » [article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2176/84]. Ce n'est qu'au cours ou à la fin de la procédure d'enquête proprement dite que la Commission instaure des droits provisoires ou prend des mesures définitives lorsque « les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire » [article 11, paragraphe 1, et article 12, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2176/84][12].

16. La liberté d'appréciation de la Commission (ou éventuellement du Conseil) entre donc plus rapidement en œuvre dans le régime du règlement (CEE) n° 2641/84 que dans le régime du règlement (CEE) n° 2176/84, parce qu'il peut déjà être tenu compte de l'intérêt de la Communauté à un stade précoce de la procédure. Même lorsque la Commission aboutit à la conclusion que l'existence de pratiques commerciales illicites et d'un préjudice a été rendue suffisamment vraisemblable pour entamer la procédure d'enquête proprement dite, elle peut, néanmoins, renoncer à celle-ci au nom de l'intérêt de la Communauté.

Faut-il toutefois en conclure que le règlement (CEE) n° 2641/84 ne permet pas à la Cour de contrôler (de façon marginale ou périphérique) l'évaluation qui a été donnée de l'intérêt de la Communauté alors que le règlement (CEE) n° 2176/84 l'y autoriserait — ainsi qu'il ressort du point 41 des motifs de l'arrêt que la Cour a rendu le 14 juillet 1988 et que nous avons déjà cité plus haut au point 8? La Commission prétend qu'une telle différence existe bel et bien: sans préjudice de son droit à des

12 — Dans le même ordre d'idées, il existe encore une autre différence entre les deux règlements, à savoir en ce qui concerne les mesures qui devront finalement être prises lorsque la Commission aboutit à une pareille décision au terme de la procédure d'enquête. Dans le règlement (CEE) n° 2641/84, il est de nouveau tenu compte de la nécessité de pareilles mesures dans l'intérêt de la Communauté (article 10, paragraphe 1) et de la compatibilité des mesures éventuellement prises avec des obligations et procédures internationales existantes (article 10, paragraphes 2 et 3). Le règlement (CEE) n° 2176/84 est nettement plus résolu: lorsqu'il ressort de la constatation définitive des faits qu'il y a dumping ou subvention ainsi qu'un préjudice et lorsque les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire, « un droit antidumping ou compensateur définitif est institué par le Conseil... » (article 12, paragraphe 1).

garanties de procédure, le plaignant n'aurait en l'espèce que le « droit » d'inviter la Commission à examiner sa plainte avec le soin nécessaire sans pouvoir l'obliger à entamer une enquête, même dans l'hypothèse où la plainte contiendrait « des éléments de preuve suffisants » (voir rapport d'audience, points 16 et 17). A supposer qu'il puisse contraindre la Commission à ouvrir une enquête, le plaignant pourrait alors, selon la Commission, influencer la politique commerciale des instances communautaires et lier les mains du Conseil et de la Commission. Cela n'est ni possible ni licite: la référence à l'intérêt de la Communauté signifie dès lors que la Commission dispose, du moins dans le régime institué par le règlement (CEE) n° 2641/84, d'un pouvoir discrétionnaire de nature politique qui ne peut pas (la Commission semble parfois dire: qui peut à peine) être soumis à un contrôle juridictionnel [13].

La question est dès lors celle de savoir si le fait que la Commission peut décider à un stade précoce de ne pas poursuivre la procédure dans l'intérêt de la Communauté — et il est indéniable qu'elle possède un tel pouvoir — implique, comme l'affirme la Commission dans la présente affaire, que cette décision n'est pas susceptible d'être soumise à un contrôle juridictionnel?

17. A ce stade de notre exposé, nous voudrions nous pencher brièvement sur l'article 301 du *US Trade Act* de 1974 tel qu'il a été modifié par la Public Law 93-618 (1975), la Public Law 98-573 (1984) et la Public Law 100-418 (1988).

L'article 301 permet au *United States Trade Representative* (« USTR ») [14] d'ouvrir, d'office ou sur requête, une enquête sur les pratiques de pays tiers qui portent atteinte aux « droits internationaux » des États-Unis, qui leur refusent le « traitement national » ou le traitement de la nation « la plus favorisée » ou sur des pratiques qui sont « déraisonnables » (*unreasonable*). Le cas échéant, l'USTR adopte des mesures de rétorsion en réponse à ces pratiques. L'USTR agit de sa propre initiative ou lorsqu'il a été saisi d'une plainte. L'article 301, sous d), point 3, indique que le terme « déraisonnable » se réfère à des pratiques qui, sans porter nécessairement atteinte aux droits internationaux des États-Unis, peuvent néanmoins être qualifiées de « unfair » et « inequitable ». Il est, en outre, précisé que ces termes se rapportent au refus de donner à des entreprises américaines des chances justes et équitables d'accès à des marchés étrangers ou de concurrence sur ces marchés. Le texte de l'article 301 démontre que l'intervention de l'USTR ne doit pas nécessairement être une réaction à des pratiques « illégales » ou « illégitimes » de pays tiers, ce qui situe clairement l'intervention de l'USTR dans le secteur de la politique commerciale et même tout simplement dans le secteur politique [15].

13 — La Commission semble concevoir le droit conféré aux plaignants par le règlement (CEE) n° 2641/84 comme une sorte de *protection diplomatique*. Dans le droit international (dont est issue cette construction juridique), il est généralement admis qu'une autorité d'un État qui est invitée à assurer une protection diplomatique n'est pas obligée d'accéder à une telle requête. Le « droit » du ressortissant qui demande une protection diplomatique à l'autorité se limite au « droit » de demander à l'autorité de lui accorder assistance. C'est à l'autorité qu'il appartient d'apprécier l'importance relative d'une prétention individuelle au regard des applications politiques qui résulteraient d'une éventuelle intervention de sa part.

14 — Avant que la loi soit modifiée en 1988, le pouvoir d'intervention conféré par l'article 301 appartenait au président. En 1988, ce pouvoir du président a été transféré à l'USTR. L'USTR a été institué en 1962 par le congrès américain, afin qu'il reprenne le rôle du « State Department » (ministère des Affaires étrangères) dans les négociations sur les accords commerciaux, et cela parce que l'on craignait que le State Department sacrifie les intérêts commerciaux aux intérêts politiques des États-Unis. L'USTR est nommé par le président, mais cette nomination doit être entérinée par le congrès. Il est responsable tant devant le congrès que devant le président.

15 — L'expression « pratiques déraisonnables » recouvre, par exemple, également le refus de reconnaître à des travailleurs le droit de réunion ou le droit de participer à des négociations collectives ou encore le fait de leur imposer certaines conditions de travail. Voir article 301, sous d), point 3, sous B, iii).

Jusqu'en 1988 il était communément admis que le pouvoir d'intervention que l'article 301 confère au président, que celui-ci ait été saisi d'une plainte ou non, était un pouvoir absolument discrétionnaire sur lequel aucun contrôle juridictionnel ne pouvait être exercé non plus [16]. La loi de 1988 a transmis cette compétence à l'USTR et, ce faisant, elle en a très légèrement entamé le caractère discrétionnaire, en ce sens que l'USTR est parfois *obligé* d'ouvrir une enquête [17]. D'une manière générale, cependant, il est encore aujourd'hui loisible à l'USTR d'entamer ou non une procédure d'enquête dans un cas déterminé — son pouvoir d'investigation étant le cas échéant « subject to the direction of the President » en ce qui concerne certaines modalités [voir article 301, sous a), point 1 —, et il demeure donc exact que sa compétence n'est pas susceptible d'être soumise à un contrôle juridictionnel.

18. Puisse ce bref renvoi au droit des États-Unis d'Amérique montrer quand et pourquoi un pouvoir d'une autorité publique peut être qualifié de pouvoir discrétionnaire de nature politique qui n'est pas susceptible d'un contrôle juridictionnel! Tel semble en effet être le cas lorsque les notions clés auxquelles est subordonné l'exercice de ce pouvoir ne sont pas définissables juridiquement. Dans le cas de l'article 301, il est en effet loisible à l'USTR (sous réserve de l'amendement introduit en 1988) d'intervenir/des pratiques qui, bien qu'elles soient licites en droit, sont néanmoins déraisonnables, injustes ou inéquitables à son avis. Si l'on en croit les exemples énoncés à l'article 301, sous d), point 3, sous B, ces trois qualifications ont un contenu politique, ou du moins n'ont aucune teneur juridique; ils ne sont dès lors pas susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'application de ces concepts a été confiée à une autorité dont la légitimité est politique par excellence (il s'agissait jusqu'en 1988 du président et, ensuite, de l'USTR qui répond devant le président et devant le congrès) [18].

19. Il en va autrement dans le régime instauré par le règlement (CEE) n° 2641/84. Conformément à ce règlement, la Commission n'a le pouvoir d'entamer une procédure d'examen que lorsque la preuve d'une pratique commerciale *illicite* a été fournie [19]. La décision de la Commission est donc liée, en premier lieu, à un ensemble de normes qui peuvent être définies en droit (en l'occurrence, la violation de règles juridiques internationales; voir points 10 et suiv. ci-dessus). L'intérêt de la Communauté joue uniquement le rôle de condition acces-

16 — Voir, notamment, le rapport du sénat (1298) annexé au texte original du Trade Act de 1974, publié dans *US Code Cong. & Adm. News 7186* (1974). Voir, également, Hansen P.: « Defining unreasonableness in international trade: section 301 of the Trade Act of 1974 », *Yale Law Journal*, 1987, p. 1122 à 1146, 1129, note 36; Hilf: « International Trade Disputes and the Individual: Private Party Involvement in national and international Procedures regarding unfair foreign Trade Practices », *Aussenwirtschaft*, 1986, p. 441 et suiv., 458.

17 — La loi de 1988 a ajouté un « super 301 section » qui obligerait l'USTR à ouvrir une enquête sur certaines « pratiques prioritaires » et sur certains « pays prioritaires » (ces termes font référence à des obstacles existants dont l'élimination serait particulièrement profitable aux exportateurs américains) qui sont identifiés par l'USTR sur la base du rapport annuel du « National Trade Estimate ». La loi prévoit, en outre, un certain nombre de procédures « accélérées » pour des pays qui n'assurent aucune protection « adéquate et effective » des droits de propriété intellectuelle ou qui n'assurent pas un accès juste et équitable à leur marché aux ressortissants américains qui se fient à la protection des droits de propriété intellectuelle.

18 — Nous n'aborderons pas ici la question de savoir si une telle législation nationale est compatible avec les principes de libre-échange qui sont à la base des accords du GATT et qui n'autorisent une intervention unilatérale à l'encontre des pratiques d'un partenaire du GATT que lorsque celles-ci enfreignent le droit international. Ce qui est clair, c'est que c'est pour cette raison que la Communauté européenne a adopté une attitude critique vis-à-vis de l'article 301 parce que, du fait de la condamnation d'un comportement légal mais déraisonnable, elle voit dans cet article une dérogation à l'esprit du GATT. Voir les références qui figurent dans l'article de Denton R.: « The new Commercial Policy Instrument and AKZO v. Dupont », *European Law Review*, 1988, p. 3, 4.

19 — Cette restriction aux pratiques commerciales illicites qui s'écartait de l'article 301 de l'US Trade Act a été un choix délibéré (voir les renvois dans Bronckers, op. cit., p. 213 à 219, et dans Denton, art. cit., p. 5 et 6).

soire permettant à la Commission de *ne pas* entamer la procédure. Mais, en pareil cas également, selon nous, la décision de la Commission n'est pas totalement libre, ne fût-ce que parce que la Commission doit exposer, et selon nous motiver, pourquoi il lui « apparaît » que l'intérêt de la Communauté ne requiert pas l'ouverture d'une procédure d'examen. Il nous semble, en effet, qu'une bonne administration exige de la Commission qu'elle fournisse un minimum de raisons expliquant pourquoi elle adopte ce point de vue étant donné que, par hypothèse, il existe un commencement de preuve de l'existence de pratiques commerciales illicites et d'un dommage qui en résulte.

20. Il s'agit ici, en substance, du problème bien connu du contrôle juridictionnel à exercer sur une compétence des pouvoirs publics caractérisée par une grande liberté d'appréciation ou même par un grand pouvoir discrétionnaire. Comme l'a écrit M. Mertens de Wilmars, ancien président de la Cour, dans un article qu'il a consacré à la manière dont la Cour procède dans une telle situation, c'est par étapes que le pouvoir judiciaire exerce son contrôle sur de telles compétences: il vérifie, d'abord, si l'autorité ne s'écarte pas de la matière pour laquelle un pouvoir largement discrétionnaire lui a été conféré; il examine, ensuite, si les circonstances de fait et de droit auxquelles l'exercice de cette compétence est subordonné sont réunies et ont été correctement qualifiées; et, enfin, il vérifie si l'exercice proprement dit d'un pouvoir largement discrétionnaire est conforme aux principes généraux du droit[20], en particulier le principe de bonne administration et le principe d'égalité, le principe de proportionnalité et l'obligation de motiver les décisions.

20 — « The case-law of the Court of Justice in relation to the review of the legality of economic policy in mixed-economy systems », *Legal Issues of European integration*, 1982/1, p. 5 et suiv.

Le fait qu'une autorité publique se voit donner comme principe directeur de son intervention un concept aussi ouvert que l'« intérêt de la Communauté » ne signifie pas la disparition du contrôle judiciaire, même lorsque, comme en l'espèce, ce concept ne joue qu'un rôle complémentaire (et négatif), pouvant amener l'autorité à renoncer à une intervention dont l'exercice est lié, en premier lieu, à l'existence de pratiques illicites. De tels concepts ouverts à contenu normatif sont régulièrement appliqués en droit privé, comme l'intérêt de l'enfant ou de la famille ou l'intérêt de la société. Cela n'implique pas que le juge doit s'abstenir d'exercer son contrôle, puisque dans ce cas-là, également, il doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de détournement de pouvoir. En revanche, il doit alors s'abstenir d'effectuer un contrôle complet (c'est-à-dire un contrôle plus que marginal ou périphérique), parce qu'il n'est pas en mesure de pénétrer au coeur de l'appréciation portée par la personne ou l'autorité à laquelle ce pouvoir de droit privé ou public a été confié.

On peut affirmer, en conclusion, que la référence à l'intérêt communautaire en tant que condition complémentaire (s'ajoutant à la condition d'une violation du droit international) et négative (permettant à la Commission de ne pas agir) n'exclut pas le contrôle juridictionnel, mais le limite considérablement. Elle n'exclut pas le contrôle juridictionnel, parce que le juge doit vérifier si les conditions juridiques d'exercice du pouvoir largement discrétionnaire sont réunies et si les garanties de procédure sont respectées, si les circonstances de fait sont établies et ont été correctement qualifiées et si le pouvoir conféré a été exercé conformément aux principes de bonne administration, en particulier conformément au principe d'égalité et au terme d'une appréciation correcte des intérêts. En revanche, le contrôle juridictionnel demeure limité parce

que, en dernier ressort, c'est la Commission qui doit définir en quoi consiste concrètement l'intérêt de la Communauté. Le fait que, dans le régime instauré par le règlement (CEE) n° 2641/84, l'appréciation de l'intérêt de la Communauté par la Commission intervient à un stade antérieur par rapport au moment où elle intervient dans le régime du règlement (CEE) n° 2176/84 n'entraîne, selon nous, aucune différence en ce qui concerne l'étendue du contrôle juridictionnel, même si cette différence a pour effet que le plaignant est débouté plus tôt.

C — *Conclusion de la première partie*

21. La comparaison du règlement (CEE) n° 2641/84 avec les règlements (antérieurs et actuels) en matière de lutte/le dumping et les subventions n'a pas permis de dégager des arguments dont il apparaîtrait que le point de vue adopté par la Cour dans les affaires Fediol précédentes en ce qui concerne les règlements antidumping et antisubvention (voir, point 8, ci-dessus) ne serait pas applicable tout autant au règlement (CEE) n° 2641/84. Ni dans l'un ni dans l'autre cas, la Commission ne possède un pouvoir discrétionnaire de nature politique à l'abri de tout contrôle juridictionnel. Il n'en demeure pas moins que dans le régime instauré par le règlement (CEE) n° 2641/84 la Commission dispose d'un pouvoir non négligeable d'interprétation du droit international et, à un stade précoce de la procédure, d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de l'intérêt de la Communauté, mais ces deux pouvoirs peuvent être soumis à un contrôle juridictionnel.

Deuxième partie: L'exercice concret du contrôle juridictionnel

22. Comme nous l'avons dit en début d'exposé, la requérante a dénoncé à la Commission deux pratiques de l'Argentine qu'elle a qualifiées de pratiques commerciales illicites au sens du règlement (CEE) n° 2641/84. Nous nous limiterons à un bref aperçu des pratiques incriminées et renvoyons au rapport d'audience pour un exposé plus détaillé. La plainte de Fediol était dirigée, en premier lieu, contre un « système de garantie des marges » visant à assurer à l'industrie argentine de transformation du soja une offre de quantités de fèves de soja à un prix inférieur au prix du marché mondial. L'élément opérant (et essentiel) du système est ce qu'il est convenu d'appeler le « régime des taxes différentielles » applicable à l'exportation des produits du complexe soja (à savoir les fèves, l'huile et les tourteaux). Conformément à ce régime, l'exportation de fèves de soja (dont on tire l'huile de soja et les tourteaux) est frappée de taxes plus élevées que l'exportation de l'huile ou des tourteaux de soja. Selon la plainte déposée par Fediol, les taxes respectives sont calculées sur la base de prix de référence artificiels fixés pour ces produits par les autorités argentines. La taxation plus lourde des fèves de soja aurait pour effet d'augmenter l'offre de ces produits sur le marché argentin et de diminuer leur prix de vente à l'industrie de l'huilerie argentine de sorte que celle-ci peut réaliser des marges importantes (et dispose, en fait, d'une « garantie de marge »), grâce à quoi elle est en mesure de vendre ses produits sur le marché mondial à des prix inférieurs à la normale.

En second lieu, la plainte de Fediol faisait état de l'existence de restrictions quantita-

tives à l'exportation de fèves de soja, sous la forme, notamment, d'interruptions sporadiques de l'enregistrement (obligatoire) des exportations de fèves de soja.

Par la décision entreprise, la Commission a rejeté la plainte de la requérante sur les deux points. Si la décision ne conteste pas l'existence du « régime des taxes différentielles », elle affirme, cependant, qu'il n'est incompatible avec aucune des dispositions du GATT examinées ci-dessous. En ce qui concerne l'allégation de restrictions quantitatives à l'exportation, la décision constate que la plainte de Fediol ne contient pas la moindre preuve de l'existence de pareilles restrictions (voir, également, point 5, in fine, ci-dessus). En tranchant de la sorte, la Commission s'est bornée à porter un jugement sur l'existence en fait et le bien-fondé juridique des pratiques incriminées (sans invoquer l'intérêt de la Communauté à l'appui de sa décision).

Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons passer en revue les différents points de la décision de la Commission et examiner si, pour chacun de ceux-ci, la Commission s'en est tenue à la compétence qui lui a été dévolue, c'est-à-dire, en ce qui concerne la présente affaire, principalement la compétence d'interprétation des dispositions du GATT qui doivent permettre de conclure au caractère licite ou non des pratiques incriminées [21].

A — *Y a-t-il eu des violations de dispositions spécifiques du GATT?*

Violation alléguée de l'article III, paragraphe 1, du GATT

23. Cet article dispose, notamment, que les taxes [22] ou autres impositions intérieures de quelque nature que ce soit qui affectent des transactions « intérieures » telles que la vente, la mise en vente, l'achat, etc. ne devront pas être appliquées aux produits « importés ou nationaux » de manière à protéger la production nationale.

La requérante prétend que les taxes différentielles appliquées par l'Argentine peuvent assurément être considérées comme des taxes intérieures, parce que, même si elles ne sont perçues que sur des produits exportés, les différences entre les tarifs applicables auraient des retombées sur le marché *intérieur*, à savoir que l'industrie nationale de transformation du soja s'en trouve protégée. La requérante fait en outre valoir que l'article III, paragraphe 1, ne vise pas seulement à protéger les *produits importés*/des taxes discriminatoires, mais qu'il interdit également que la protection de la production nationale ait pour effet que l'*exportation* de produits finis porte préjudice à des secteurs industriels dans des pays tiers. A l'appui de son affirmation, la requérante renvoie, notamment, aux travaux préparatoires de l'article III du GATT et à la jurisprudence de la Cour relative à l'article 95 du traité CEE [23].

21 — Pour l'examen des dispositions du GATT qui ont été invoquées, nous avons consulté les sources suivantes: le texte du GATT, les notes interprétatives annexées à cet accord, les « panel reports » approuvés par les parties signataires du GATT et, enfin, pour compléter ces sources, la doctrine.

22 — Les deux versions authentiques de l'accord général du GATT (en anglais et en français) parlent, respectivement, d'« internal taxes » et de « taxes intérieures ».

23 — Elle se réfère à l'arrêt rendu par la Cour le 29 juin 1978 dans l'affaire 140/77, Statens Kontrol (Rec. p. 1543).

La Commission réfute les arguments de la requérante en faisant observer que l'article III, paragraphe 1, du GATT porte uniquement sur la perception de taxes intérieures et que, principalement, il interdit tout traitement discriminatoire de produits importés par rapport aux produits nationaux. Les taxes argentines incriminées n'étant pas des « taxes intérieures », mais bien des taxes à l'exportation, elles ne peuvent pas, selon la Commission, tomber sous le coup de l'article III, paragraphe 1; en conséquence, la plainte déposée par la requérante ne contenait pas, sur ce point, d'éléments de preuve suffisants d'une violation de cet article.

24. Si l'on examine le texte et la portée de l'article III, paragraphe 1, du GATT, ainsi que l'application qui en a été faite dans la pratique, on s'apercevra que l'interprétation donnée par la Commission n'est pas injustifiée. Le fait que certaines taxes à l'exportation protègent une production nationale ne suffit pas à faire de ces taxes des taxes *intérieures*, c'est-à-dire des taxes applicables à des transactions *intérieures* (voir texte de l'article III, paragraphe 1). L'article se réfère, en outre, avec insistance à des produits importés ou nationaux et non à des produits exportés. Par ailleurs, la requérante n'a pas pu faire état d'un seul précédent dont il apparaîtrait que des taxes à l'exportation pourraient également tomber dans le champ d'application de l'article III, paragraphe 1. Le passage des travaux préparatoires qu'elle cite ne traite pas, lui non plus, des taxes à l'exportation [24].

Il faut en outre faire observer que la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation de l'article 95 ne peut être purement et simplement transposée au GATT par voie d'analogie. En effet, le traité CEE n'a ni le même objectif ni la même portée que le GATT: alors que le GATT entend libéraliser le commerce mondial, le traité CEE vise à mettre en place un marché unique reproduisant des conditions qui se rapprochent le plus possible des conditions qui caractérisent un marché intérieur [25]. Cependant, cette différence n'empêche pas qu'une même interprétation puisse être donnée à des dispositions des deux traités, lorsque le texte et la portée de ces dispositions donnent lieu à une telle identité d'interprétation. La requérante n'indique toutefois pas pourquoi il doit en être ainsi en l'espèce.

Violation alléguée de l'article XI, paragraphe 1, du GATT en ce qui concerne le système de garantie des marges

25. L'article XI, paragraphe 1, vise à éliminer toutes les restrictions quantitatives tant à l'importation qu'à l'exportation de marchandises, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou « de tout autre procédé ». « Les droits de douane, taxes ou autres impositions » sont, toutefois, formellement exclus du champ d'application de cette disposition.

Malgré l'exclusion formelle des « droits de douane, taxes ou autres impositions » du

24 — Selon l'article 32 de la convention de Vienne (voir point 13 ci-dessus), les travaux préparatoires ne sont, du reste, qu'un moyen d'interprétation subsidiaire et limité.

25 — Arrêt rendu le 26 octobre 1982 par la Cour de justice dans l'affaire 104/81, Hauptzollamt Mainz/Kupferberg [Rec. 1982, p. 3641, trentième considérant, qui se réfère à l'arrêt rendu par la Cour le 9 février 1982 dans l'affaire 270/80, Polydor/Harlequin Record Shops (Rec. p. 329, dix-huitième considérant)].

champ d'application de l'article XI, paragraphe 1, Fediol a fait valoir dans sa plainte que les pratiques argentines sont néanmoins incompatibles avec cet article: le régime de taxes différentielles ne serait qu'une partie d'un système global de garantie des marges dont certains autres éléments, notamment la fixation de prix de référence artificiels, rentreraient dans la notion d'« autre procédé » au sens de l'article XI, formule qui viserait des mesures d'effet équivalant à des restrictions à l'exportation.

La décision de la Commission part du principe que le système argentin incriminé consiste « fondamentalement » dans un régime de taxes différentielles à l'exportation et dans la fixation de prix de référence qui constituent la base d'imposition. La Commission considère, dès lors, qu'il ne peut pas s'agir d'une violation de l'article XI, paragraphe 1. Selon la Commission, les pratiques argentines ne pourraient être prohibées par l'article XI, paragraphe 1, que lorsque le niveau de la taxe est à ce point élevé que celle-ci équivaut à une restriction quantitative à l'exportation ou à une interdiction d'exportation. Toujours selon la décision de la Commission, une telle hypothèse est exclue en l'espèce dès lors qu'il apparaît des statistiques que l'importation dans la Communauté de fèves de soja en provenance d'Argentine a considérablement augmenté entre 1981 et 1985 (à savoir au cours des quatre années qui ont précédé le dépôt de la plainte de Fediol).

26. La requérante soutient devant la Cour que certaines composantes essentielles du régime incriminé (à savoir la fixation de prix de référence artificiels) constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives et sont, en conséquence, incompatibles avec l'article XI, paragraphe 1. Ses arguments sont donc fondés sur deux prémisses. La première est que le système argentin (que la requérante qualifie de système de garantie des marges) se compose de différents éléments et que chaque élément, en particulier la fixation de prix de référence artificiels, doit être confronté aux exigences du GATT en tant qu'élément autonome. La deuxième prémisse est que l'article XI, paragraphe 1, interdit non seulement les restrictions quantitatives à l'exportation, mais, également, pour reprendre la terminologie du traité CEE, les mesures d'effet équivalant à des restrictions à l'exportation. A cet égard, elle renvoie, d'ailleurs, à la jurisprudence de la Cour relative aux articles 30 et 34 du traité CEE.

Ni l'une ni l'autre de ces deux prémisses ne saurait nous convaincre et la moins convaincante des deux est encore la seconde. Il nous semble, en effet, que, si les parties signataires des accords du GATT avaient entendu interdire également les mesures d'effet équivalent dans le prolongement des restrictions quantitatives à l'exportation — les seules qui soient mentionnées dans le titre de l'article XI —, elles auraient dû le faire en termes explicites comme l'ont fait les auteurs du traité CEE. Conformément à ce que nous avons affirmé d'une manière générale précédemment (voir point 14), il n'appartient pas à la Commission (comme l'a suggéré la requérante dans sa réplique) et pas davantage à la Cour de faire cet ajout important, en se fondant sur une interprétation extensive qui n'est pas fondée sur un consensus entre les parties à l'accord, qu'il soit explicite ou qu'il résulte de la pratique suivie dans l'application de cet accord, et d'adopter sur la base de cet ajout d'éventuelles mesures à l'égard d'un autre partenaire du GATT. La première prémisse ne saurait pas davantage nous convaincre. La fixation de prix de référence est une composante du régime des taxes différentielles, elle

détermine, notamment, la base d'imposition et ne relève pas en tant que telle de l'interdiction inscrite à l'article XI, paragraphe 1.

Eu égard aux éléments que nous venons d'exposer, il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail l'étude réalisée par un groupe de travail du GATT en 1950 et qui concerne, manifestement, les restrictions quantitatives à l'exportation (et non les mesures qui sont assimilées), et il n'y a pas lieu d'examiner davantage l'argument tiré de la jurisprudence de la Cour relative aux articles 30 et 34 du traité CEE [26]. Quant aux statistiques invoquées par les parties, elles ne comportent aucune indication qui établirait que des restrictions quantitatives à l'exportation ont été instaurées (voir également le point suivant). L'argument relatif à la suspension des licences d'exportation est examiné dans le point suivant.

Violation alléguée de l'article XI, paragraphe 1, du GATT en ce qui concerne la suspension sporadique des licences d'exportation

27. La plainte de Fediol faisait également mention de la suspension périodique des licences d'exportation pour les fèves de soja par le biais de la suspension de l'enregistrement (ou des formalités d'enregistrement) (obligatoire)(s) pour l'exportation de ces produits; à l'appui de cette affirmation, la plainte renvoyait à un passage d'un article de revue (en langue anglaise).

26 — Voir d'ailleurs, en ce qui concerne ces deux arguments, le point 23 ci-dessus ainsi que les notes 22 et 23.

La décision querellée déclare sur ce point que la plainte ne contenait aucun élément de preuve à ce propos et renvoie, à cet égard, également aux statistiques déjà mentionnées relatives à l'exportation de fèves de soja à destination de la Communauté européenne qui indiquent un accroissement de ces exportations. Selon la Commission, ces statistiques impliquent que la plainte de la requérante n'a pas démontré d'une manière suffisante que des suspensions des licences d'exportation avaient effectivement eu lieu [27]. Dans son mémoire en défense, la Commission ajoute à cela que, selon le texte de l'article de presse cité, les suspensions (alléguées) auraient été fondées sur la nécessité d'opérer des adaptations à la suite de certaines modifications des prix de référence dans le cadre du système d'imposition incriminé. S'il en est ainsi, les suspensions seraient justifiées en application de l'article XI, paragraphe 2, sous b).

28. Cette partie de la décision de la Commission est, comme nous l'avons déjà signalé à plusieurs reprises, fondée, en premier lieu, sur une évaluation des éléments de preuve en fait fournis par Fediol. Il faut conclure des données qui figurent dans la plainte et dans la requête que le système argentin de licences à l'exportation de fèves et de soja est ce qu'il est convenu d'appeler un système de licences « automatique », l'octroi des licences exigées n'étant soumis à aucune condition. Les parties ne contestent pas que rien dans l'article XI, paragraphe 1, du GATT

27 — Selon la requérante, ces statistiques ne contredisent pas son point de vue. Selon elle, l'accroissement des exportations de fèves de soja argentines à destination de la Communauté est une conséquence de l'augmentation substantielle de la production (depuis 1980), augmentation qui était accompagnée, par ailleurs, d'une augmentation moins rapide de la capacité de l'industrie argentine à transformer ces fèves de soja. Il s'agirait donc d'une situation temporaire qui disparaîtrait dès que la capacité de production atteindrait un niveau suffisant.

n'interdit de pareilles licences[28]. La seule question qui se pose dès lors est celle qui porte sur la suspension alléguée de ces licences.

La plainte contenait-elle des éléments de preuve suffisants sur ce point? On observera que l'article invoqué ne provient pas d'une source officielle ni même d'une source argentine, mais est tiré, vraisemblablement, d'une publication spécialisée européenne ou américaine dont l'origine n'est pas mentionnée de manière claire dans la plainte ou dans la requête. L'article en question est consacré à l'augmentation des taxes différentielles adoptée en conséquence d'une dévaluation de 18 % du peso et ce n'est qu'à la fin de son exposé que l'article signale que l'enregistrement des exportations a été suspendu temporairement, le temps d'effectuer « des adaptations nécessaires ». Il ressort donc du texte même de l'article que, si restriction il y a eu, ce n'est qu'à titre temporaire qu'elle a été introduite dans le cadre d'une modification du régime des taxes différentielles, régime qui, si l'on se reporte au texte de l'article XI, paragraphe 1, ne relève pas en tant que tel du champ d'application de cet article.

Étant donné que la seule preuve qui ait été fournie est un article de revue à peine identifié et que, pour autant qu'elle ait existé ne fût-ce que temporairement, la restriction en cause, en tant que partie du régime d'imposition, ne serait pas tombée sous le coup de l'article XI, paragraphe 1, nous considérons que, dans ces conditions, la Commission pouvait décider que la plainte de Fediol ne contenait pas d'éléments de preuve suffisants relativement à l'existence de restrictions illicites à l'exportation. Ici aussi, les données statistiques ne fournissent aucun élément concluant.

Violation alléguée de l'article XX du GATT

L'article XX contient une énumération d'un certain nombre de pratiques qui, malgré leur caractère d'entraves aux échanges, sont néanmoins expressément autorisées dans le cadre du GATT à la condition (générale) qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ni une restriction déguisée au commerce international. La requérante a soutenu que les pratiques argentines incriminées constituent une violation de l'article XX, *sous i)* (ce moyen est reproduit in extenso dans le rapport d'audience, point 50). Cet article, qui autorise une dérogation conditionnelle en ce qui concerne des restrictions à l'exportation de matières premières nationales, constitue, pour la requérante, une disposition autonome d'interdiction dans le cas où les conditions qu'elle énonce ne sont pas remplies. Si la Cour devait ne pas partager ce point de vue, les pratiques incriminées seraient illicites en application de l'article XX en combinaison avec les articles III, XI, paragraphe 1, et XXIII. La violation alléguée de l'article XX a été invoquée par Fediol dans des conclusions ampliatives du 9 mai 1986. La Commission rejette la thèse selon laquelle l'article XX, qui, selon elle, ne contient pas d'obligations suffisamment concrètes, comporterait une interdiction autonome. Elle affirme que, étant donné que l'article XX, *sous i)*, contient une dérogation à l'article XI, cette disposition ne saurait être applicable que lorsqu'il y a violation de l'article XI

28 — Voir, notamment, le « panel report » sur le programme CEE en matière de prix minimaux à l'importation, de licences et de dépôts en garantie, rapport approuvé le 18 octobre 1978. Voir « Article XI, paragraphe 4 » *Analytical Index* (édition GATT sur feuilles volantes, Genève).

(c'est-à-dire lorsqu'on est en présence de restrictions quantitatives à l'exportation), ce qui n'est pas le cas en l'espèce (voir points 24 à 27 ci-dessus).

29. Il semble que nous devions nous rallier à la position de la Commission. Tant le texte de l'article XX [29] que la pratique suivie quant à l'application de celui-ci montrent que cette disposition n'est pas considérée comme instaurant des obligations ou des interdictions propres. Au reste, reformuler une règle générale au départ de l'exception à cette même règle générale nous paraît être une méthode d'interprétation contestable. C'est donc à bon droit que la Commission pouvait décider que la plainte de Fediol ne contenait pas d'éléments de preuve suffisants sur ce point.

S'il est vrai (comme le souligne la requérante) que dans la décision querellée la Commission n'a pas abordé la question de la violation alléguée de l'article XX, elle fait néanmoins observer sur ce point que sa décision ne doit pas répondre en détail à tous les points de l'argumentation développée dans une plainte. La règle, posée en principe dans le premier arrêt Fediol rendu par la Cour, est que la décision de la Commission doit être notifiée au plaignant et que « cette information doit comporter au moins un exposé des conclusions essentielles de la Commission et un résumé des motifs de celles-ci, ainsi qu'il est disposé ... pour le cas de la clôture des enquêtes formelles » (Rec. 1983, p. 2934, vingt-cinquième considérant). Dans le cas de l'espèce, il est satisfait à cette exigence, étant donné que la décision de la Commission était essentiellement fondée sur une analyse des articles III, XI et XXIII.

29 — La requérante n'a pas été en mesure de citer le moindre précédent ni la moindre doctrine à l'appui de son affirmation. Nous renvoyons, en tant que de besoin, aux notes, décisions et déclarations qui ont été faites à propos de l'article XX du GATT, telles qu'elles ont été reproduites dans l'*Analytical Index*, que nous avons déjà cité, et qui n'offrent pas le moindre soutènement à l'affirmation de la requérante.

B — *Y a-t-il eu violation de l'article XXIII du GATT relatif à la procédure?*

30. L'article XXIII a pour objectif de protéger les concessions et avantages octroyés en application du GATT. Il permet aux parties signataires du GATT d'intervenir dans certains cas dans l'hypothèse où elles constateraient qu'une des concessions ou un des avantages résultant pour elles de l'accord se trouve annulé(e) du fait qu'une autre partie contractante ne remplit pas ses obligations [sous a)], ou du fait qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions de l'accord [sous b)], ou du fait qu'il existe une autre situation [sous c)]. La requérante soutient que des avantages accordés à la Communauté sont réduits à néant *soit* par une intervention de l'Argentine contraire aux dispositions du GATT, *soit* par une intervention illicite de l'Argentine qui n'est cependant pas contraire aux dispositions du GATT. Dans la première hypothèse, il ne serait pas nécessaire de prouver que les avantages sont, comme le dit le texte de l'accord, annulés étant donné que la violation de l'accord du GATT constituerait un début de présomption d'atteinte à un avantage [30] et, dans la seconde hypothèse, l'annulation de ces avantages consisterait dans la violation de la confiance légitime sur au moins trois points.

30 — Voir, sur ce point, l'*Index Analytique*, à propos de l'article XXIII, paragraphe 11, sous a).

Avant d'examiner cette argumentation plus en détail, il faut observer que la requérante n'est pas en mesure de démontrer l'existence d'une violation de l'article XXIII *en tant que tel* et en tout cas pas à ce stade de la procédure. Cet article ne contient, en effet, *aucune* règle de droit substantiel. Cet article prévoit uniquement une procédure que les partenaires du GATT qui le souhaitent sont tenus de suivre lorsqu'ils considèrent qu'un avantage résultant de l'accord est annulé ou compromis. Cet article concerne donc une intervention éventuelle du partenaire du GATT qui s'estime désavantagé (en l'occurrence la Communauté) et ne contient aucune prescription permettant de juger les pratiques incriminées (il s'agit, en l'espèce, des pratiques suivies par l'Argentine). De surcroît, c'est exclusivement à la partie signataire qui s'estime désavantagée qu'il appartient, si elle le souhaite, de recourir à la procédure prévue par cet article.

Ce pouvoir dont disposent les parties signataires du GATT implique manifestement un large pouvoir discrétionnaire qui, en ce qui concerne la Communauté en tant que partie à l'accord du GATT et conformément au règlement (CEE) n° 2641/84, n'est exercé qu'au cours du dernier stade, à savoir à la fin de la procédure d'examen proprement dite lorsqu'il s'agit de décider quelles mesures seront prises à l'encontre d'une pratique commerciale illicite qui, à ce moment-là, aura été définitivement constatée. L'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2641/84 prévoit à ce moment-là que les procédures internationales éventuellement applicables de consultation ou de règlement des différends, comme celles qui sont prévues à l'article XXIII du GATT, doivent être suivies, et qu'elles doivent l'être selon un mécanisme complexe de prise de décision régi par les articles 11, paragraphe 2, sous a), et 12 du règlement (CEE) n° 2641/84. L'invocation de l'article XXIII du GATT par la requérante revient donc, en fait, à demander à la Cour de contrôler dès à présent une décision que la Commission [avec la participation du Conseil: voir article 12 du règlement (CEE) n° 2641/84] n'a pas encore prise et ne pouvait pas encore prendre à ce stade, eu égard à la procédure prévue par le règlement (CEE) n° 2641/84 [31].

En réalité, la requérante se prévaut de l'article XXIII pour faire état de la violation de divers articles du GATT et d'un certain nombre de principes généraux du droit dont plusieurs ne sont pas ou à peine mentionnés dans sa plainte. Bien que, pour les raisons générales que nous avons exposées précédemment, nous pourrions ne pas aborder la discussion de ces articles, nous allons néanmoins examiner brièvement ces articles et principes invoqués à titre subsidiaire et, pour ainsi dire, à travers le prisme de l'article XXIII. Ce faisant, nous ne tiendrons pas compte des articles du GATT que nous avons déjà commentés plus haut (à savoir les articles III, XI et XX de l'accord du GATT) et qui sont de nouveau invoqués — mais cette fois ensemble — par la requérante. Étant donné qu'il n'y a pas eu violation de chacun de ces articles pris séparément, nous ne voyons guère comment ils pourraient néanmoins être enfreints conjointement.

31 — Nous n'aborderons pas ici la question de savoir dans quelle mesure une telle décision prise par la Commission, sous réserve d'une intervention (en fait, d'un droit de veto) du Conseil, peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il s'agit ici, en effet, d'un « acte de gouvernement » au plein sens du mot, pris dans le contexte international, s'agissant cette fois (non pas de l'interprétation, mais) de la mise en œuvre d'un mécanisme international prévu par le traité.

Violation alléguée de l'article XVI en combinaison avec l'article XX et violation du préambule en combinaison avec l'article XXIII du GATT

31. A propos de l'article XXIII du GATT, la requérante fait valoir, en premier lieu (outre les articles III, XI et XX dont nous avons déjà parlé), que les pratiques argentines réduisent certains avantages à néant en ce qu'elles violent l'article XVI, sous A, du GATT qui interdit les subventions. L'application de l'article XVI du GATT — en soi, d'abord, et, ensuite, en combinaison avec l'article XX que nous avons déjà commenté et écarté (voir point 28 ci-dessus) — est invoquée par la requérante, relativement aux pratiques argentines incriminées, pour la première fois dans sa requête.

On observera sur ce point que, dans le cadre du présent recours en annulation, Fediol ne peut plus puiser aucun argument dans une disposition du GATT qu'elle n'avait pas invoquée dans sa plainte ou, du moins, avant que la Commission ait pris la décision aujourd'hui entreprise [32]. De surcroît, l'article concerne l'octroi de subventions, c'est-à-dire une matière qui ne rentre pas dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 2641/84 (voir point 7, note 4, ci-dessus) [33].

La requérante affirme de surcroît que la décision de la Commission constituerait, en outre, une violation des règles qui sont énoncées dans le préambule de l'accord du GATT (interdiction générale des mesures discriminatoires), en combinaison avec les articles du GATT qui contiennent des règles spécifiques prohibant toute discrimination. La Commission rétorque que le préambule du GATT n'énonce aucune obligation particulière dont le non-respect pourrait *en tant que tel* constituer une infraction à l'accord du GATT. Sur ce point également, on peut se rallier à la position de la Commission.

Violation alléguée du principe de la confiance légitime en combinaison avec l'article XXIII du GATT

32. La requérante affirme à raison que la procédure de l'article XXIII du GATT peut également être engagée (mais on consultera aussi, à ce propos, le point 30 ci-dessus), lorsque la perte d'un avantage pour une partie signataire du GATT ne résulte pas d'une violation d'une obligation spécifique découlant de l'accord du GATT, mais résulte d'une autre mesure prise par une autre partie contractante [ou même de l'existence d'une autre situation: voir article XXIII, paragraphe 1, sous c)]. Cette notion de mesure peut recouvrir également, comme la requérante l'a déjà affirmé dans sa plainte et l'a répété ensuite plus en détail dans sa requête, la violation de règles généralement admises telles que le principe de bonne foi ou même l'interdiction de discrimination (dont il est question dans le préambule à l'accord du GATT) ou l'interdiction de se soustraire aux obligations résultant de l'accord (notamment de l'article XVI qui prohibe les subventions en combinaison avec l'article XX de l'accord).

32 — La requérante estime que la Cour est tenue d'examiner tous les moyens qui ont été invoqués avant que la décision de la Commission ne soit devenue définitive. Ce raisonnement nous paraît incorrect dans le contexte de l'affaire qui nous occupe aujourd'hui. Il s'agit ici, en effet, du point de savoir si c'est à bon escient que la Commission a considéré qu'elle ne disposait pas, au moment où elle a adopté la décision querellée, d'éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête [article 3 du règlement (CEE) n° 2641/84]. Il va de soi que la Commission n'était pas tenue de prendre en considération des éléments de preuve dont elle ne disposait pas à ce moment-là et sur lesquels elle ne pouvait pas porter un jugement (à moins qu'une violation de l'article XVI ressorte de manière évidente des éléments de preuve figurant dans la plainte, ce qui n'est pas le cas: voir note suivante).

33 — La requérante affirme, il est vrai, que l'article XVI du GATT ne concerne pas seulement les subventions, mais également « toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix » (voir article XVI, paragraphe 1), mais le texte de l'article XVI indique néanmoins clairement qu'il s'agit-là d'une forme de subvention.

L'avantage que la Communauté aurait perdu par l'effet d'une telle violation résiderait dans la confiance légitime de la Communauté, confiance légitime à laquelle il aurait été porté atteinte sur au moins trois points (voir, pour le surplus, rapport d'audience, point 60).

En revanche, la Commission considère, dans sa décision, que la requérante ne précise pas l'avantage qui serait annulé par les pratiques argentines incriminées. A cet égard, la décision se réfère au fait que la consolidation au niveau zéro du droit d'importation sur les tourteaux de soja — que la requérante présente comme un avantage perdu — ne représente aucun avantage pour la Communauté (à quoi la requérante réplique qu'il existe un avantage indirect, à savoir que la Communauté peut, par ce biais, prétendre à des concessions réciproques), qu'aucune négociation n'a eu lieu avec l'Argentine à ce sujet et que les avantages résultant de l'accord du GATT ne doivent pas être considérés par secteur, mais de manière globale. Dans son mémoire en défense, la Commission ajoute encore à ce propos que l'« atteinte portée à un avantage » au sens de l'article XXIII du GATT ne visait pas des avantages à caractère général comme l'absence de distorsions de la concurrence internationale ou l'absence de préjudices pour l'industrie nationale, mais désigne des avantages bien déterminés qui sont négociés par l'État concerné.

33. Le refus de la Commission, fondé sur ces arguments, d'entamer une procédure d'enquête nous paraît justifié. Tout d'abord et principalement parce que, comme nous l'avons déclaré plus haut en termes généraux à propos de l'article XXIII, une décision de la Commission fondée sur cet article n'a pas encore été prise au stade actuel de la procédure (voir point 30 ci-dessus). Ensuite parce que le fait de « tromper la confiance légitime » ne peut, selon nous, être qualifié comme une atteinte à un avantage au sens de l'article XXIII du GATT, et certainement pas lorsqu'il s'agit d'expectatives aussi générales que celles qui sont évoquées par la requérante. A propos de la plus spécifique de ces expectatives (la consolidation au niveau zéro du tarif des droits sur les tourteaux de soja), les observations faites par la Commission laissent subsister des doutes sérieux quant à la légitimité de cette expectative. Enfin, il est on ne peut plus douteux qu'il s'agisse en l'espèce d'une violation du principe de bonne foi. Comme nous l'avons indiqué précédemment (voir point 14 ci-dessus), ce principe d'interprétation des dispositions des traités se réfère à la nécessité, lorsqu'on demande des mesures à l'encontre d'un cocontractant, de ne pas procéder uniquement sur la base de ses propres convictions, mais de tenir compte, également, de celles des autres parties signataires de l'accord.

Violation alléguée de l'article XXXVI fixant les objectifs généraux du GATT

34. Dans le mémoire ampliatif qu'elle a déposé le 9 mai 1986 en complément de sa plainte (c'est-à-dire donc avant que la Commission n'adopte la décision entreprise), Fediol a également soutenu qu'il fallait appliquer l'article XXXVI du GATT. Dans cet article, les parties signataires de l'accord énoncent un certain nombre d'objectifs généraux dans le domaine du commerce international. La décision attaquée de la Commission n'aborde pas cette partie de la plainte. La requérante n'a pas pris de conclusions formelles sur ce point au cours de la procédure devant la Cour.

Nous estimons que l'on peut se rallier au point de vue de la Commission, lorsqu'elle affirme que l'article XXXVI ne contient aucune obligation sanctionnée juridiquement et que l'on ne peut, dès lors, conclure sur la base de cet article à l'existence d'une pratique commerciale illicite.

C — *Conclusion de la deuxième partie*

35. Les observations qui précèdent n'ont pas fait apparaître que, dans sa décision attaquée, la Commission ait fait un usage inapproprié de sa compétence.

Les dépens

36. La requérante conclut à la condamnation de la Commission aux dépens même dans l'hypothèse où celle-ci devrait prospérer dans cette affaire. Elle se fonde à cet égard sur l'article 69, paragraphe 3 (deuxième phrase), du règlement de procédure qui permet à la Cour de condamner une partie, même gagnante, à rembourser à l'autre partie les frais qu'elle lui a fait exposer et que la Cour reconnaît comme frustratoires. Nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'aborder cette question dès lors que les arguments de fond invoqués par la requérante ne résistent pas à l'analyse, comme on l'a vu dans l'exposé qui précède, et dès lors que, en rejetant la plainte, la Commission n'a pas fait exposer des « frais frustratoires » à la requérante en donnant du règlement (CEE) n° 2641/84 une interprétation inutilement stricte.

Nous suggérons, néanmoins, d'appliquer la règle inscrite à l'article 69, paragraphe 3 (première phrase), aux termes duquel la Cour peut compenser les dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. En l'occurrence, il y a lieu, selon nous, de débouter la Commission quant au moyen qu'elle a pris de ce qu'elle appelle son pouvoir discrétionnaire et qu'elle a invoqué comme motif d'irrecevabilité du recours en annulation. C'est la raison pour laquelle nous estimons que chacune des parties doit supporter ses propres frais (voir, notamment, arrêt du 9 mars 1978 dans l'affaire 54/77, Herpels, Rec. p. 585; arrêt du 18 mars 1980 dans les affaires jointes 154, 205, 206, 226 à 228, 263 et 264, 39, 31, 83 et 85/79, Valsabbia, Rec. p. 907; arrêt du 25 février 1985 dans l'affaire 56/83, Italie/Commission, Rec. p. 705).

Conclusion générale

37. Sur la base de l'analyse qui précède nous concluons donc:

1) au rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission/le recours formé par la requérante en vue de l'annulation de la décision de la Commission du 22 décembre 1986;

2) au rejet du recours formé par la requérante en vue de l'annulation de la décision précitée de la Commission;

3) à la condamnation de chacune des parties à ses propres dépens.