

commis des erreurs manifestes dans son appréciation des faits, ou omis de prendre en considération des éléments essentiels qui seraient de nature à

faire croire à l'existence d'un effet de subvention, ou fait entrer dans sa motivation des considérations constitutives d'un détournement de pouvoir.

Dans l'affaire 191/82,

FÉDÉRATION DE L'INDUSTRIE DE L'HUILERIE DE LA CEE (FEDIOL), ayant son siège social à Bruxelles, représentée par M^e Dietrich Ehle, avocat à Cologne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre du service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, au présent stade de la procédure, la recevabilité du recours de la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) tendant à l'annulation de la communication de la Commission, du 25 mai 1982, signifiant refus d'ouverture d'une procédure anti-subsidations à l'égard des importations de tourteaux de soja originaires de la république fédérative du Brésil,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keefe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M^{me} S. Rozès
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties sur la recevabilité du recours peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

En vue de la mise en œuvre de la politique commerciale commune et d'un développement harmonieux des échanges extérieurs de la Communauté, le Conseil a, par son règlement n° 459/68, du 5 avril 1968, relatif à la défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions de la part de pays non membres de la CEE (JO L 93, p. 1), institué, dans le respect des règles posées par l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'accord relatif à la mise en œuvre de cet article, un régime commun de défense contre les importations, en provenance de pays tiers, qui font l'objet de dumping, de primes ou de subventions.

Les négociations commerciales multilatérales ayant abouti, en 1979, à un nouvel accord relatif à l'application de l'article VI de l'Accord général (code anti-dumping de 1979) et à un accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général, le règlement n° 459/68 a été abrogé et remplacé par le règlement n° 3017/79 du Conseil, du 20 décembre 1979, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de «dum-

ping» ou de subventions de la part de pays non membres de la CEE (JO L 339, p. 1).

Le Conseil a considéré que, pour la mise en œuvre des mesures de défense, il était nécessaire d'établir des procédures «en vue de permettre à celui qui agit au nom d'une production de la Communauté qui s'estime lésée ou menacée par des importations faisant l'objet de 'dumping' ou de subventions de formuler une plainte». En conséquence, l'article 5 du règlement n° 3017/79 dispose:

1. Toute personne physique ou morale ainsi que toute association n'ayant pas la personnalité juridique agissant au nom d'un producteur de la Communauté qui s'estime lésé ou menacé par des importations qui font l'objet de «dumping» ou de subventions peut formuler une plainte écrite.
2. La plainte doit contenir des éléments de preuve suffisants quant à l'existence d'un «dumping» ou d'une subvention et quant au préjudice qui en résulte.
3. La plainte peut être adressée à la Commission ou à un État membre, qui la transmet à la Commission. La Commission envoie aux États membres une copie de chaque plainte qu'elle reçoit.
4. La plainte peut être retirée, auquel cas la procédure peut être close, à moins que cette clôture ne soit pas dans l'intérêt de la Communauté.

5. 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.
6. Lorsque, en l'absence d'une plainte, un État membre est en possession d'éléments de preuve suffisants relatifs à la fois à un «dumping» ou à une subvention et à un préjudice qui en résulte pour une production de la Communauté, il les communique aussitôt à la Commission.

- des taxes à l'exportation plus élevées pour les fèves de soja que pour les tourteaux de soja, qui en sont le produit dérivé;
- des contingentements à l'exportation de fèves de soja, avec comme conséquence des prix intérieurs plus bas pour les fèves de soja de l'industrie brésilienne de l'huilerie;
- une taxe sur la circulation des marchandises plus élevée à l'exportation de fèves de soja que de tourteaux de soja;
- un taux d'intérêt préférentiel pour les crédits à l'exportation de tourteaux de soja.

En application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3017/79, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), ayant son siège social à Bruxelles, a, le 2 avril 1980, adressé à la Commission une plainte, par laquelle elle lui demandait d'ouvrir une procédure anti-subsidations contre la république fédérative du Brésil en matière d'importations de tourteaux de soja.

La plainte de FEDIOL contenait de nombreux éléments tendant à prouver l'existence de ces subventions et à établir le préjudice qui en résulterait pour l'industrie de l'huilerie communautaire.

Cette plainte faisait suite, dans le même secteur, à une plainte anti-subsidations antérieure de FEDIOL, introduite le 3 janvier 1977, sous le régime du règlement n° 459/68; cette première plainte avait fait l'objet, le 14 avril 1977, d'un avis d'ouverture d'une procédure (JO C 89, p. 7), puis, le 10 décembre 1977, d'un avis de clôture (JO C 298, p. 2), la Commission ayant reçu de la part du gouvernement brésilien des garanties satisfaisantes qui lui avaient permis de ne pas envisager, à l'époque, l'instauration de mesures de défense.

En conséquence, FEDIOL demandait à la Commission, après avoir procédé aux consultations nécessaires, de faire application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3017/79, aux termes duquel:

Lorsque, à l'issue des consultations, il apparaît qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, la Commission doit immédiatement:

La plainte de FEDIOL du 2 avril 1980 visait, comme la première, des subventions accordées directement et indirectement par le Brésil à la production et à l'exportation de tourteaux de soja. Elle portait, plus particulièrement, sur quatre types de subventions:

- a) annoncer l'ouverture d'une enquête au Journal officiel des Communautés européennes; cette annonce indique le produit et les pays concernés, fournit un résumé des informations reçues et précise que toute information utile doit être communiquée à la Commission; elle fixe le délai pendant lequel

les parties intéressées peuvent faire connaître leurs points de vue par écrit et demander à être entendues oralement par la Commission conformément au point 5;

- b) en aviser officiellement les exportateurs et importateurs connus par la Commission comme étant concernés, de même que les représentants du pays d'exportation ainsi que les plaignants;
- c) commencer l'enquête au niveau communautaire, en coopération avec les États membres; cette enquête porte à la fois sur le «dumping» ou la subvention et sur le préjudice qui en résulte et est menée conformément aux points 2 à 8.

Le Brésil ayant, au début du mois d'avril 1980, supprimé une des taxes à l'exportation contestées, la plainte de FEDIOL a été rectifiée en conséquence par lettre du 23 juin 1980.

L'exposé en fait et en droit de la plainte a été complété par une série d'observations de FEDIOL; des consultations ont eu lieu entre la Commission et les États membres, ainsi qu'entre la Commission et le Brésil.

Par lettre du 5 février 1982, la Commission a fait savoir à FEDIOL qu'après un examen attentif de sa plainte et suite aux consultations avec le gouvernement brésilien, ses services envisageaient de ne pas ouvrir de procédure anti-subventions. Cette intention était basée sur la considération que les subventions litigieuses n'étaient, pour l'essentiel, plus applicables et que leur effet cumulé net était insuffisant pour justifier l'ouverture d'une procédure.

Par lettre du 25 mai 1982, la Commission a fait savoir à FEDIOL que les informations et observations complémentaires qui lui avaient été transmises n'avaient pas modifié son appréciation

du dossier; en conséquence, conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79, FEDIOL était informée de ce qu'une procédure anti-subventions à l'égard des importations de tourteaux de soja originaires du Brésil ne serait pas ouverte.

La Commission ajoutait qu'elle resterait attentive aux développements de la situation dans ce secteur, d'autant plus que l'évolution de la politique brésilienne en matière de crédit serait de nature à susciter certaines inquiétudes, à la fois en ce qui concerne les délais et les taux.

II — Procédure écrite

FEDIOL a, le 29 juillet 1982, introduit un recours, dans lequel elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler la décision figurant dans la lettre de la Commission du 25 mai 1982, refusant l'ouverture d'une procédure anti-subventions à l'égard des importations de tourteaux de soja en provenance du Brésil;
- condamner la Commission aux dépens.

Par acte déposé le 11 octobre 1982, la Commission, en application de l'article 91 du règlement de procédure, a demandé à la Cour de statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond, de rejeter le recours comme irrecevable et de condamner la requérante aux dépens.

La demanderesse au principal, défenderesse sur exception, a, dans ses observations déposées le 11 novembre 1982, demandé à la Cour de ne pas accueillir la demande de la Commission tendant à ce qu'il soit statué sur la recevabilité sans engager le fond, de rejeter l'exception d'irrecevabilité et de condamner la Commission aux dépens.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir, sans instruction préalable, la procédure orale sur l'exception.

III — Moyens et arguments présentés par les parties, au cours de la procédure écrite, sur la recevabilité du recours

La *Commission* souligne que la présente affaire est le premier cas soumis à la Cour qui porte sur la situation juridique d'un plaignant ou d'un producteur d'un État membre affecté par des importations faisant l'objet de pratiques de dumping ou de subventions, dans le cadre d'une procédure anti-dumping ou compensatrice. Elle poserait, à titre préalable et au plan des principes, la question de savoir si un plaignant, tel que la requérante, est en droit d'exiger que la Commission engage une procédure formelle; cette question serait étroitement liée à celle du droit éventuel d'un plaignant ou de toute personne affectée par des subventions accordées par un pays tiers à ce que soient prises des mesures et, en particulier, que soient institués des droits compensateurs. Elle revêtirait une importance fondamentale pour ce qui est tant de ses prolongements dans le domaine de la politique économique et commerciale et de ses implications purement politiques que de sa portée au plan de la protection juridique dans la Communauté.

La *requérante*, défenderesse sur exception, ne conteste pas l'importance du problème de la recevabilité de son recours, qui devrait être situé dans le contexte plus général de la protection juridique contre les pratiques de dumping ou de subventions de la part de pays tiers et dont la solution devrait tenir compte de la situation juridique dans

d'autres États parties contractantes du GATT.

A — Quant à la qualité pour agir de la requérante

La *Commission* fait valoir que la requérante FEDIOL ne serait pas une personne morale selon le droit d'un des États membres, mais une association dépourvue de capacité juridique, ayant son siège en Belgique. Dans une interprétation restrictive de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, elle ne posséderait aucun droit de former un recours et serait dépourvue de la capacité active d'ester en justice.

Compte tenu, toutefois, des compétences de caractère procédural que le règlement n° 3017/79 accorde aux associations ne possédant pas la personnalité juridique, qui agissent au nom d'un producteur de la Communauté, il n'apparaîtrait pas logique de refuser à une telle association un droit de recours; il conviendrait donc d'admettre une acception large de la notion de «personne morale» au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

La *requérante*, défenderesse sur exception, estime, pour sa part, que, conformément à la théorie, généralement reconnue, de la réalité, sont par principe dotés de la personnalité juridique et de la capacité d'ester en justice tous les groupements reconnus par la loi et pourvus de certaines compétences, en particulier les groupements jouissant d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts juridiquement reconnus et protégés.

De toute manière, l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3017/79 habiliterait à formuler une plainte «toute association n'ayant pas la personnalité juridique», agissant au nom d'un producteur de la Communauté; il en résulterait qu'une telle association dispose nécessairement de la capacité d'ester en justice en application de l'article 173, alinéa 2, du traité.

B — Quant à la question de savoir si la communication attaquée est un acte de la Commission

La Commission admet que la communication attaquée (quelle que soit, par ailleurs, sa valeur juridique), bien que signée seulement par un fonctionnaire, doit lui être attribuée en tant qu'institution; il s'agirait bien d'une communication faite au nom de la Commission, telle qu'elle est prévue à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79.

La requérante considère que la lettre du 25 mai 1982 comporte effectivement une décision de la Commission concernant la demande d'ouverture d'une procédure.

C — Quant à la question de savoir si la communication attaquée est une décision au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité

La Commission estime que, pour constituer une décision au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité, il ne suffit pas qu'une communication produise des effets juridiques quelconques; il serait nécessaire qu'elle produise des effets juridiques obligatoires, donc qu'elle modifie, de façon caractérisée, la situation juridique du requérant; une simple atteinte à ses intérêts ne suffirait pas.

Il s'agirait donc de savoir si la communication adressée à la requérante, le 25 mai 1982, était de nature à produire de tels effets juridiques particuliers. La réponse ne saurait être tirée ni de la forme extérieure de l'acte ni de son contenu apparent, mais de l'objectif poursuivi dans le cadre de la procédure compensatrice, compte tenu de la position du demandeur dans l'ensemble de la procédure.

a) S'agissant de l'objet de la communication, il y aurait lieu de constater que la Commission a fait savoir à FEDIOL, le 25 mai 1982, en se référant à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79, que sa demande en ouverture d'une nouvelle procédure compensatrice contre le Brésil ne contenait pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'ouverture d'une enquête. Cette position aurait été motivée essentiellement par référence au document de travail joint à la lettre du 5 février 1982; l'information donnée aurait donc été substantielle.

La communication n'irait pas au-delà de l'information visée à l'article 5, paragraphe 5; elle ne contiendrait pas une décision, acte non prévu et non couvert par cette disposition. Il ne saurait être admis que la référence à cet article ne ferait que masquer le caractère véritable de la communication et que le support juridique devrait en être trouvé dans les articles 5, paragraphe 2, 7, paragraphe 1, et 9 du règlement n° 3017/79, ou dans les principes de sécurité juridique et de clarté juridique.

Le règlement resterait, il est vrai, muet au sujet du rejet d'une demande d'ouverture d'une procédure. Mais le législateur communautaire se serait volontairement abstenu de réglementer, de manière aussi formelle, la clôture de la procédure préalable; du droit de formuler une plainte, au sens de l'article 5, paragraphes 1 et 2, ne saurait être déduit le droit à une décision formelle, susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Le fait qu'une procédure d'enquête officielle peut être engagée ne signifierait pas, en tout cas, que la procédure préalable, à laquelle elle fait suite, devrait être close par une décision. Les principes généraux du droit n'exigeraient nullement une telle décision; tout au plus pourraient-ils amener les institutions de la Commu-

nauté à prévoir, d'une manière générale, une clôture formelle de la procédure ou à y procéder dans le cas d'espèce. Or, tel ne serait pas l'objet d'un recours en annulation sur base de l'article 173, tel que celui formé en l'espèce; par ailleurs, la Cour ne serait pas saisie au titre de l'article 175.

b) Au regard de la *nature juridique de l'information* visée à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79, il conviendrait de retenir que

— la communication adressée à la requérante, le 25 mai 1982, a constitué l'information visée à l'article 5, paragraphe 5, du règlement et ne contenait pas d'autres décisions allant au-delà du contenu de celle-ci;

— cette information, si elle contenait bien une déclaration d'intention de la Commission, indiquant que celle-ci n'envisageait pas d'engager, au stade actuel, une procédure officielle au sens de l'article 7, n'était toutefois pas une décision susceptible d'être attaquée au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité.

La jurisprudence de la Cour dans le domaine de la concurrence ne fournirait guère d'éléments utiles dans le présent contexte; seules pourraient être largement retenues les considérations de l'arrêt du 18 octobre 1979 (GEMA, 125/78; Recueil p. 3173). Or, le fait de ne pas donner une suite favorable à une plainte n'apparaîtrait pas devoir revêtir un caractère plus définitif dans une procédure anti-dumping qu'en matière d'atteinte aux règles de concurrence; pas davantage n'y aurait-il de raisons de considérer que la situation juridique d'un plaignant doit nécessairement être plus forte dans le cadre du règlement n° 3017/79 que dans celui du droit des ententes.

Il résulterait implicitement, mais clairement de plusieurs dispositions du règlement n° 3017/79 (article 5, paragraphe 4; article 5, paragraphe 6; article 6, paragraphe 1; article 7, paragraphe 7, lettre a); article 11) que la Commission peut, comme le prévoit d'ailleurs l'article 2 du code des subventions du GATT, agir dans une procédure compensatrice sans avoir été saisie préalablement d'une plainte.

L'information donnée conformément à l'article 5, paragraphe 5, traduirait, certes, la volonté de la Commission de ne pas engager, actuellement et dans les circonstances données, une procédure officielle au sens de l'article 7; cette clôture de la procédure ne revêtirait cependant pas un caractère définitif: la Commission pourrait reprendre, à tout moment, si elle le juge opportun, l'examen des éléments de preuve fournis dans la plainte.

A ce stade, il ne saurait y avoir déjà une procédure formelle proprement dite; il y aurait, tout au plus, examen ou procédure préalable et si, à l'issue des consultations prévues à l'article 6, l'examen n'est pas poursuivi, il ne saurait être question d'une «clôture de la procédure».

Les intérêts du plaignant seraient incontestablement affectés par la manifestation de la volonté de la Commission de ne pas engager, au stade actuel, une procédure officielle; serait, toutefois, seule déterminante la question de savoir si cette affectation d'intérêts peut être considérée comme une modification caractérisée de la situation juridique du plaignant et s'il y a, dès lors, lieu de lui reconnaître un droit, susceptible d'être invoqué en justice, à l'ouverture d'une enquête officielle si des «éléments de preuve suffisants», au sens de l'article 5, paragraphe 2, ont été fournis.

c) En ce qui concerne la *situation juridique du plaignant* dans le cadre de la réglementation compensatrice se poserait essentiellement la question de savoir si le droit communautaire lui accorde un droit à l'adoption de mesures de sauvegarde. Tel ne serait pas le cas.

Selon l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 3017/79, un droit compensateur peut être institué pour compenser une subvention; l'institution resterait donc libre d'instituer ou non de telles mesures.

L'article 7, paragraphe 9, du règlement disposerait qu'une procédure est conclue soit par sa clôture, soit par une mesure définitive. L'absence totale de réglementation sur la question de savoir où, quand et dans quelles conditions des mesures définitives doivent être prises constituerait un indice de ce que le législateur communautaire a entendu laisser les mains libres à l'institution compétente dans ce domaine.

Il n'y aurait aucun automatisme en ce qui concerne l'adoption de mesures définitives en cas de préjudice dû à des pratiques de dumping ou à des subventions. Des mesures définitives ne seraient adoptées que lorsque «les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire» (article 12, paragraphe 1, du règlement); les institutions compétentes disposeraient donc d'une très large appréciation politique en vue de défendre les intérêts de la Communauté et de mettre en balance les intérêts contraires. Il ne s'agirait pas seulement, en l'occurrence, de mettre en balance les intérêts des consommateurs et des producteurs, mais de résoudre des conflits d'intérêt beaucoup plus complexes et, avant tout, de tenir compte des impératifs des relations commerciales avec le pays tiers en cause. Les institutions communautaires devraient disposer d'un pouvoir discrétionnaire illimité, échappant au contrôle

juridictionnel, pour apprécier si des mesures définitives doivent être prises. L'expression «lorsque les intérêts de la Communauté l'exigent» serait trop imprécise pour qu'il soit possible d'en dégager des critères juridiques susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Reconnaître au plaignant la possibilité d'attaquer, devant la Cour, une décision des institutions portant refus de poursuivre une action contre un pays exportateur risquerait de remettre en cause le résultat obtenu par la voie de la négociation.

Toute mesure définitive arrêtée en application du règlement n° 3017/79 serait, par nature, une mesure de sauvegarde relevant de la politique commerciale, même si elle sert à protéger la production nationale et coïncide donc aussi avec l'intérêt d'un particulier. Il appartiendrait au législateur de décider si, au regard de ces intérêts individuels, il entend ouvrir aux intéressés une voie de recours, sous quelque forme que ce soit, contre les décisions des autorités politiques dans ce secteur; tel ne serait pas le cas dans le domaine du règlement n° 3017/79.

En leur accordant un droit de plainte, le législateur n'aurait nullement entendu conférer aux opérateurs économiques concernés un droit de recours, mais simplement, comme dans le domaine des mesures de sauvegarde classiques de la politique commerciale, la possibilité formelle de porter leur point de vue à la connaissance des autorités communautaires.

Aucun argument ne saurait être tiré de l'existence d'un tel recours dans d'autres ordres juridiques. Le GATT, et en particulier son code de subventions, laisserait entièrement ouverte la question des moyens à employer pour assurer le respect, à l'échelon national, des règles de comportement observées en droit international.

Si un plaignant ne dispose d'aucun droit à ce que la Communauté prenne des mesures de sauvegarde contre un pays tiers, il ne saurait non plus disposer d'un droit à l'ouverture d'une procédure d'enquête officielle.

La reconnaissance d'un tel droit, de caractère purement procédural, n'apporterait au plaignant, au plan juridique, aucun avantage, sauf la possibilité de produire devant la Commission des éléments de preuve supplémentaires, susceptibles, le cas échéant, de modifier l'attitude de celle-ci; l'existence de cette possibilité ne suffirait toutefois pas à modifier la situation juridique du plaignant.

Par ailleurs, la conséquence probable de la reconnaissance d'un tel droit serait de soumettre également le comportement ultérieur de l'autorité compétente à un contrôle judiciaire, au moins partiel: le droit à l'ouverture d'une procédure ne serait guère compatible avec l'attribution, à la Commission ou au Conseil, d'un pouvoir absolument discrétionnaire de statuer; à tout le moins postulerait-il le contrôle sur un éventuel détournement de pouvoir et comporterait-il une importante limitation du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires.

L'ouverture d'une procédure officielle constituerait déjà une mesure qui n'est pas sans incidence sur les échanges et les relations avec le pays tiers en cause; il appartiendrait donc à l'institution politique responsable de la politique commerciale de décider de l'opportunité d'ouvrir une procédure porteuse de telles conséquences. Tel serait tout particulièrement le cas pour ce qui a trait au domaine des mesures compensatrices.

La conception selon laquelle la Commission, institution politique responsable au cours de la phase préparatoire, peut renoncer à ouvrir et à effectuer une enquête officielle, si tel n'est pas l'intérêt de la Communauté, et dispose, à cet effet, d'un pouvoir discrétionnaire échappant au contrôle juridictionnel, serait conforme aux articles 5 et 7 du règlement n° 3017/79, même en l'absence, à l'article 5, paragraphe 5, de toute référence explicite à une prise en considération des intérêts de la Communauté. Au-delà des conditions de recevabilité, l'article 5, paragraphe 5, et l'article 7, paragraphe 1, exigeraient que la plainte comporte des éléments de preuve suffisants «pour justifier l'ouverture d'une enquête»; la Commission devrait donc vérifier si l'ensemble des circonstances de l'espèce, non seulement les éléments du dumping, de la subvention et du préjudice, mais également toutes autres circonstances pertinentes et, en particulier, l'intérêt général de la Communauté, justifient l'ouverture de l'enquête. Elle devrait avoir notamment la possibilité de refuser d'ouvrir la procédure lorsqu'elle est convaincue, dès le stade du premier examen, que l'adoption de mesures définitives ne servirait pas les intérêts de la Communauté.

L'intervention, dans cet examen préalable, des États membres, au titre des consultations prescrites en tout état de cause, serait justifiée par le fait qu'il est décidé en opportunité, comme le confirmerait tout spécialement l'article 6, paragraphe 4, lettre d), du règlement.

La circonstance que le plaignant est ainsi privé de toute protection juridique contre la Commission ou le Conseil dans le domaine de la législation relative aux mesures compensatrices de subventions ne saurait modifier la constatation que les mesures de sauvegarde en cause sont, par nature, des mesures appartenant exclusivement au domaine de la politique

commerciale qui, à l'instar de toutes les mesures visées à l'article 113 du traité CEE, sont prises essentiellement dans l'intérêt de l'économie en général et prévalent sur les intérêts individuels. Le fait que les mesures de sauvegarde visent à protéger l'industrie communautaire ne suffirait pas à leur conférer une nature substantiellement différente.

Aucune disposition de droit communautaire ne qualifierait d'«illégales» les subventions accordées à l'exportation par des pays tiers; il s'agirait de données objectives, relevant du domaine propre du pays tiers concerné, à l'égard desquelles il pourrait être réagi au moyen des instruments de la politique commerciale admis par le GATT. Il existerait, à cet égard, une différence substantielle avec le droit de la concurrence, dans le cadre duquel les mesures ayant pour effet de fausser le jeu de la concurrence doivent effectivement être qualifiées d'illégales; il ne serait donc pas étonnant qu'à l'opposé du droit de la concurrence, la législation anti-dumping ou anti-subventions n'accorde en fin de compte aucune protection à celui qui est affecté par le comportement de tiers.

Les références au GATT et à son code des subventions seraient sans portée en l'espèce: l'instauration de droits compensateurs ne constituerait pas une réaction nécessaire et automatique contre des subventions non conformes au GATT et les dispositions en cause constitueraient, pour les parties contractantes, des obligations de droit des gens qui, selon la jurisprudence de la Cour, ne produiraient pas d'effets directs en droit communautaire.

d) En conclusion, les dispositions pertinentes du règlement n° 3017/79 devraient être interprétées de la manière suivante:

— toute plainte satisfaisant aux conditions fixées à l'article 5, paragraphe

3, devrait être examinée par la Commission, dans le cadre des consultations prévues à l'article 6;

- à l'issue de cet examen, la Commission aurait la possibilité soit d'engager la procédure officielle visée à l'article 7, soit de ne pas poursuivre la procédure, «compte tenu de la situation», et d'en informer le plaignant, conformément à l'article 5, paragraphe 5;
- le plaignant aurait droit à cette information et pourrait, à défaut, former le recours en carence visé à l'article 175, alinéa 2, du traité;
- le plaignant n'aurait, toutefois, pas le droit de contraindre la Commission à ouvrir la procédure officielle; une décision de rejet, en application de l'article 5, paragraphe 5, ne pourrait donc pas non plus être attaquée au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité.

La requérante voit dans la communication du 25 mai 1982 une décision définitive, qui clôture la procédure de plainte au sens de l'article 189, alinéa 3, du traité CEE, porte refus, par la Commission, d'ouvrir une procédure anti-subventions et affecte ses droits; une telle décision serait susceptible d'un recours en annulation en application de l'article 173, alinéa 2.

a) La communication comporterait la décision définitive de la Commission sur la plainte du 2 avril 1980: c'est dans cette communication que la Commission aurait, après des prises de position provisoires, déterminé son point de vue de façon non équivoque et définitive, dans une forme qui permettrait d'en identifier la nature. Par cette décision aurait été rejetée la demande présentée par FEDIOL et traitée de manière négative la première étape, essentielle, d'une procé-

dure anti-subsidations, les motifs et éléments de preuve avancés par FEDIOL n'ayant pas été considérés comme suffisants pour justifier l'ouverture d'une procédure. L'engagement de la Commission de continuer à «suivre attentivement le développement de la situation» serait sans portée.

La valeur déclaratoire de la communication attaquée serait très claire: la Commission aurait formellement et définitivement refusé, malgré la demande contenue dans la plainte, d'ouvrir une procédure compensatrice; la procédure préliminaire aurait été effectivement close par une décision; en l'absence d'une telle décision, la requérante eût formé un recours en carence au titre de l'article 175 du traité.

La communication litigieuse ne serait pas une simple information: son prétendu caractère informatif se limiterait au fait que la Commission s'y est référée formellement et erronément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79; matériellement, elle ne contiendrait, ni d'après sa teneur ni d'après sa fonction, une information au sens de cette disposition.

b) Il résulterait de l'ensemble du système organisé par les articles 5 à 7 du règlement n° 3017/79 que la procédure préliminaire se termine par une décision au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité.

Cette procédure préliminaire serait distincte de l'enquête proprement dite (articles 7 à 9 du règlement); il s'agirait de deux phases autonomes, soumises chacune à des conditions très spécifiques.

Le caractère autonome de la procédure de dépôt d'une plainte ne serait pas affaibli par le fait que, d'après le code

anti-subsidations, la Commission pourrait agir en l'absence d'une plainte: le législateur communautaire n'aurait précisément pas inscrit un tel droit de la Commission à agir de sa propre initiative à l'article 5 du règlement n° 3017/79, démontrant ainsi l'importance qu'il attache à une plainte émanant du secteur économique concerné. L'exigence du dépôt d'une plainte procéderait du besoin impérieux de protection de la production communautaire en cause; le secteur intéressé serait le mieux à même d'apprécier l'existence d'un préjudice, de déterminer sa cause et d'en évaluer les effets.

La situation serait entièrement différente de celle dans le domaine de la concurrence: dans ce dernier, la Commission serait tenue, en sa qualité de garante de la concurrence, de constater les infractions aux articles 85 ou 86 du traité et d'obliger les entreprises à mettre fin aux infractions constatées; par ailleurs, en matière de procédure anti-dumping, il faudrait, pour pouvoir demander l'engagement d'une procédure, prouver un préjudice, sur la base de critères très concrets, et pas seulement établir la simple existence d'un intérêt légitime.

La procédure préliminaire devrait nécessairement être close par une décision formelle, prévoyant soit l'engagement, soit l'abandon de la procédure. La nécessité d'une conclusion formelle s'imposerait d'autant plus que les dispositions en la matière non seulement fixent les conditions de dépôt d'une plainte, mais prescrivent également les modalités du déroulement de la procédure.

Il serait faux de soutenir que le législateur communautaire s'est volontairement abstenu de consacrer, de manière formelle, la clôture de la procédure préliminaire: le règlement n° 3017/79 retiendrait expressément deux possibilités, à savoir l'engagement d'une procédure (article 7, paragraphe 1) et la clôture de la procédure (article 5, paragraphe 4).

L'opinion selon laquelle la Commission pourrait reprendre à tout moment l'examen des éléments de preuve fournis dans la plainte serait inexacte et plutôt théorique: les procédures anti-dumping et compensatrices supposeraient des preuves actuelles de l'existence d'une pratique de dumping ou de subvention ainsi que du préjudice subi au cours d'une période déterminée; ne pouvant agir de sa propre initiative, la Commission pourrait, tout au plus, demander au plaignant d'actualiser sa plainte ou de déposer une nouvelle plainte.

Aucun argument ne saurait, dans ce contexte, être tiré de l'arrêt GEMA: dans la présente affaire, une décision aurait été adoptée par la Commission et, par ailleurs, les procédures anti-dumping exigeraient, contrairement aux procédures en matière d'ententes, une plainte, motivée de manière très complète, dont la réception par la Commission constituerait le début de la première phrase de la procédure formelle.

c) Le rejet de la demande d'ouverture d'une procédure anti-subsidies porterait préjudice à la situation juridique de la totalité de l'industrie européenne de l'huilerie, au nom de laquelle la plainte a été déposée.

Ce préjudice résiderait, en premier lieu, dans la privation du droit de faire établir, dans une procédure d'enquête de la Commission, si les conditions exposées de manière concluante et prouvées à tout le moins «prima facie» sont effectivement réunies et doivent aboutir à des mesures de défense au sens des articles 10, 11 et 12 du règlement n° 3017/79. Ce déni de justice pèserait d'autant plus lourd que la Commission aurait seule compétence pour exécuter les enquêtes nécessaires et qu'elle aurait seule la possibilité de recueillir les renseignements nécessaires

et de les replacer dans une vue d'ensemble. Le plaignant se verrait, par le refus injustifié d'ouvrir une enquête, privé de toutes les garanties procédurales prévues, à l'article 7 du règlement, avant l'intervention de la décision de la Commission de clôturer la procédure si des mesures de défense n'apparaissent pas nécessaires.

Le refus d'ouvrir, dans les circonstances données, une procédure équivaldrait, a priori, à refuser de prendre des mesures de sauvegarde, sans que la Commission se soit fait elle-même, sur la base d'investigations personnelles, une idée de la subvention existante et des conséquences qui en résultent. La clôture de la procédure préliminaire ne saurait donc être «justifiée» au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement.

La protection, au plan de la procédure, conditionnerait la protection organisée par des dispositions de fond et garantie par des dispositions de droit constitutionnel, dont un secteur et les entreprises qui en relèvent devraient bénéficier contre des subventions préjudiciables.

Des subventions étatiques devraient être considérées comme illégales au moins dans le cas où elles causent un préjudice. Par analogie avec l'article 92 du traité CEE et au regard du code anti-subsidies du GATT, les subventions litigieuses seraient des mesures illégales du point de vue du droit international public qui justifieraient, à ce titre, l'application d'un droit compensateur. Ces subventions seraient, en même temps, la cause du préjudice subi par l'industrie de l'huilerie, en tant que production de la Communauté, et connu de la Commission. Le règlement n° 3017/79 aurait pour but de prévenir, par des mesures anti-subsidies, une atteinte, comme celle que subirait en l'espèce l'industrie communautaire de l'huilerie, à l'existence

et au droit à l'exercice d'une activité commerciale organisée des entreprises concernées. Le refus d'ouvrir une procédure compensatrice priverait des droits formels et matériels de toute protection.

Serait inacceptable la thèse de la Commission selon laquelle les mesures de sauvegarde constitueraient, de par leur nature juridique, «des mesures appartenant exclusivement au domaine de la politique commerciale . . . prises essentiellement dans l'intérêt de l'économie générale». Au centre de la procédure anti-dumping et de la procédure compensatrice se trouverait la «production de la Communauté» (article 4 du règlement n° 3017/79), qui comprendrait l'ensemble des producteurs de produits similaires dans la Communauté. Les demandes d'engagement d'une procédure devraient être déposées au nom d'un producteur de la Communauté et le préjudice être déterminé par référence à la production communautaire concernée. La mise en œuvre concrète de la protection contre des subventions dommageables par le code du GATT et le règlement n° 3017/79, fondé sur ce code, aurait, de façon tout à fait intentionnelle, très fortement atténué les aspects liés à la politique commerciale et à l'intérêt de l'économie en général; confirmation en serait donnée par l'attribution du droit de porter plainte en premier lieu à l'industrie concernée. L'objet protecteur du règlement n° 3017/79 exigerait donc que le secteur économique concerné bénéficie d'une forte position juridique et de droits formels dans la procédure consécutive à la plainte.

La nécessité de clore par une décision la procédure engagée par une plainte, la position juridique des plaignants et la finalité protectrice du règlement contraindraient la Commission à arrêter une décision. Dans le cas d'espèce, cette décision aurait été prise de façon définitive et

irrévocable sous la forme de la communication du 25 mai 1982; en tant qu'elle exprimerait le refus d'engager une enquête, cette décision serait également susceptible d'un recours au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

Quant au droit du plaignant à l'adoption de mesures de défense, il y aurait lieu, tout d'abord, de constater que la présente procédure ne porte pas sur de telles mesures; la question des mesures de défense ne se poserait d'ailleurs que lorsque la Commission a ouvert la procédure d'enquête et procédé à des constatations et investigations propres. Or, l'objet de la présente affaire serait le refus de la Commission d'ouvrir une enquête.

En toute hypothèse, en refusant d'ouvrir une procédure d'enquête sous prétexte que la demanderesse n'aurait pas droit à des mesures de défense, la Commission préjugerait une décision qui ne pourrait absolument pas être prise avant qu'elle n'ait procédé à des investigations propres et qui relèveraient, en dernière analyse, de la compétence du Conseil.

La disposition centrale en ce qui concerne la clôture d'une procédure d'enquête serait l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 3017/79. Selon cette disposition, une procédure compensatrice n'est close que s'il apparaît qu'«aucune mesure de défense ne s'avère nécessaire»; or, tel ne serait le cas que si les vérifications de la Commission ont établi l'absence des conditions préalables (subventions, préjudice, lien de causalité). Il ne saurait être question, à cet égard, de liberté d'appréciation.

La Commission ne pourrait d'ailleurs décider la clôture d'une procédure d'enquête que si aucune objection n'a été

exprimée au sein du comité anti-dumping. La conception de la Commission comporterait un empiètement sur les compétences des États membres et du Conseil, qui ne pourraient se prononcer sur la nécessité de mesures de défense que sur la base des constatations faites par la Commission dans le cadre de la procédure d'enquête.

En cas de subvention causant un préjudice, il existerait un droit à l'instauration de mesures de défense. L'entreprise pratiquant le dumping ou l'État qui octroie une subvention aurait, selon la jurisprudence de la Cour, le droit de se pourvoir en justice contre des mesures de défense prises sous forme d'un droit anti-dumping ou d'un droit compensatoire; à plus forte raison, la production de la Communauté, à laquelle le dumping ou les subventions causent un préjudice, devrait-elle avoir le droit d'exiger des institutions communautaires compétentes qu'elles prennent, après la constatation des faits, les mesures de défense nécessaires. Le règlement n° 3017/79 aurait été arrêté pour protéger le secteur industriel concerné; la Commission pourrait annihiler le droit à l'instauration des mesures de défense nécessaires à cette protection en refusant, malgré l'existence d'une plainte étayée par des indices concluants, d'engager une enquête et donc de constater les faits.

L'existence d'un «pouvoir discrétionnaire échappant au contrôle juridictionnel» en ce qui concerne la décision relative à l'engagement et à l'exécution d'une enquête ne saurait être davantage déduite de la notion d'«intérêts de la Communauté».

À la différence de l'article 12, l'article 7, du règlement, qui pose les conditions de l'ouverture et du déroulement d'une procédure compensatrice, ne fait nullement référence à la notion des intérêts de la Communauté. Au moment de prendre une décision relative à la clôture de la

procédure préliminaire, la Commission devrait donc se borner à examiner s'il existe des «éléments de preuve suffisants», au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement; si tel est le cas, l'engagement d'une procédure serait non seulement justifié, mais encore nécessaire.

Le déroulement de l'enquête, tel qu'il est prévu par l'article 7 du règlement n° 3017/79, ferait ressortir que la notion d'«intérêts de la Communauté» n'acquiesce de l'importance qu'après l'ouverture de la procédure et l'exécution de l'enquête.

L'importance réelle de la notion d'«intérêts de la Communauté» serait minime dans les procédures anti-dumping et compensatrices. Les décisions des institutions communautaires dans de telles procédures n'auraient jusqu'à présent pour ainsi dire jamais contenu de considérations concrètes sur l'intérêt de la Communauté; la Commission se serait toujours efforcée d'appliquer strictement le droit, donc de décider des mesures de défense dès lors que les conditions requises (subventions, préjudice et lien de causalité) en étaient réunies.

Les arguments de la Commission, dans ce contexte, auraient un caractère très général et théorique: elle ne citerait aucune raison concrète qui pourrait s'opposer, du point de vue de l'intérêt de la Communauté, à l'ouverture d'une procédure compensatrice contre les importations de tourteaux de soja originaires du Brésil. Son objectif serait, en fait, d'obtenir la reconnaissance, par le juge, d'un pouvoir discrétionnaire non contrôlé en matière d'ouverture d'une procédure compensatrice. Le cas d'espèce montrerait à quel point cette reconnaissance serait dangereuse pour la protection de la requérante: la Commission aurait déjà constaté, en 1977, le paiement de subventions illégales de la part du Brésil et cet État aurait par deux fois violé son engagement de les abolir. Refuser à la

requérante, dans ces conditions, la protection juridique à laquelle elle a droit, en invoquant l'intérêt de la Communauté, reviendrait à bafouer le principe d'une procédure équitable, découlant du principe de légalité.

Des raisons de politique commerciale pourraient certainement être prises en compte, dans le cadre du processus de décision, au titre de la notion d'«intérêts de la Communauté»; elles ne sauraient toutefois être alléguées pour faire prévaloir le maintien de bonnes relations avec un partenaire commercial sur l'intérêt d'une production communautaire lésée. Le Brésil, partie à l'accord sur l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT, connaîtrait les droits et obligations qui en découlent et ne saurait tenir rigueur à des partenaires commerciaux d'avoir mis en œuvre une procédure compensatrice conforme aux règles de cet accord. Aucune contrainte ne pèserait, compte tenu du comportement du Brésil, sur la Commission et le Conseil; la Commission aurait d'ailleurs adopté, à l'égard du même pays, une tout autre attitude dans d'autres secteurs.

Les procédures antidumping et les procédures compensatrices constitueraient, certes, d'après l'économie du traité CEE, des mesures de défense commerciale; ces mesures de défense commerciale auraient cependant été concrétisées sous forme de codes particuliers dans le cadre du GATT, notamment pour renforcer les droits et obligations du secteur économique concerné.

Il conviendrait, dans le cadre de l'interprétation du règlement n° 3017/79,

conformément à son cinquième considérant, de tenir compte de la pratique des autres États contractants du GATT, notamment des États-Unis; or, ceux-ci reconnaîtraient au secteur économique concerné de très larges droits de recours.

d) Il répondrait aux exigences d'une protection juridique bien comprise et d'une exacte application des règles de la procédure antidumping et anti-subsidies de voir, dans la lettre de la Commission du 25 mai 1982, une décision susceptible de faire l'objet d'un recours. Si tel ne devait pas être le cas, il serait facile à la Commission de décider, de manière interne, sans être liée juridiquement et sans protection juridictionnelle, des procédures qu'elle admet et de celles qu'elle refuse. Un tel pouvoir d'appréciation ne lui serait pourtant pas conféré par les articles 5 à 7 du règlement n° 3017/79.

IV — Procédure orale

La Commission, représentée par M. Gilsdorf, partiellement assisté de M. Hans-Friedrich Beseler, directeur auprès de la direction générale des relations extérieures, et la société FEDIOL, représentée par M^e Ehle, ont été entendues en leurs arguments concernant la recevabilité du recours et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 15 mars 1983.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 31 mai 1983.

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 juillet 1982, la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à l'annulation d'une communication, datée du 25 mai 1982, par laquelle la Commission a informé la requérante, conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 3017/79 du Conseil, du 20 décembre 1979, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de «dumping» ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne (JO L 339, p. 1), de ce qu'une procédure anti-subventions ne serait pas ouverte à l'égard des importations de tourteaux de soja originaires du Brésil.
- 2 Par acte déposé le 11 octobre 1982, la Commission, en application de l'article 91 du règlement de procédure, a demandé à la Cour de statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond.
- 3 Il apparaît du dossier que, le 2 avril 1980, la FEDIOL a introduit auprès de la Commission une plainte, dans laquelle elle faisait état de pratiques de subvention de la république fédérative du Brésil en ce qui concerne l'exportation de tourteaux de soja et invitait la Commission d'ouvrir, en vertu du règlement n° 3017/79, une procédure anti-subventions, de demander des explications au gouvernement brésilien et d'instituer un droit compensateur provisoire.
- 4 Dans cette plainte, ultérieurement complétée par de nouveaux renseignements, la FEDIOL expose que le Brésil subventionne ses exportations de tourteaux de soja par le jeu de diverses mesures combinées: d'une part, il exercerait une pression sur le prix intérieur des fèves de soja par l'institution de restrictions à l'exportation, de manière à les réserver, de préférence et à bon compte, à l'industrie nationale; d'autre part, il accorderait des avantages à l'exportation de tourteaux par l'effet de mesures prises dans le cadre de la fiscalité interne, par une imposition différentielle à l'exportation des fèves de soja et des tourteaux et par l'octroi de facilités en matière de crédits à l'exportation de tourteaux. Dans l'ensemble, ces mesures seraient destinées à favoriser le développement de l'industrie de trituration du soja au Brésil et créeraient des difficultés sérieuses pour l'industrie européenne, dont la rentabilité serait ainsi mise en question.

- 5 Il n'est pas contesté que la Commission a mené une investigation sur les pratiques critiquées par la FEDIOL, qu'elle a engagé des négociations avec le gouvernement brésilien et qu'elle a obtenu certains résultats; enfin, qu'elle a tenu la requérante au courant de toutes ces tractations.
- 6 Le 30 septembre 1981, la FEDIOL a adressé à la Commission une mise en demeure au titre de l'article 175, alinéa 2, du traité CEE, en exigeant l'ouverture immédiate d'une procédure anti-subsidations contre le Brésil. Dans la même lettre, elle a averti la Commission de ce qu'elle porterait l'affaire devant la Cour de justice et de ce qu'elle se réserve de mettre en cause la responsabilité de la Communauté pour le dommage que lui causerait le refus d'instituer un droit compensateur.
- 7 Par télex du 4 décembre 1981, la Commission a informé la requérante du progrès des consultations entreprises avec la mission du Brésil, conformément aux prévisions du code anti-subsidations du GATT, en faisant connaître, en même temps, qu'elle n'avait pas l'intention, pour l'instant, d'ouvrir une procédure anti-subsidations.
- 8 Le 5 février 1982, la Commission a communiqué à la requérante un document de travail, daté du 4 février 1982, dans lequel elle examine, d'une part, les différentes mesures brésiliennes critiquées par la FEDIOL et, d'autre part, la question du préjudice subi par l'industrie européenne. Dans cette note, la Commission constate que la plupart des mesures critiquées par la requérante avaient été, entre-temps, retirées par le Brésil et que l'effet des mesures résiduelles laisserait subsister une marge de subvention économiquement négligeable. Elle déclare que, dans ces conditions, l'ouverture d'une procédure anti-subsidations lui semble «peu opportune», et rappelle que l'appréciation globale du dossier doit tenir compte, non seulement de l'intérêt de l'industrie européenne, mais également de celui des consommateurs.
- 9 Le 5 mars 1982, une réunion a été organisée par les services de la Commission avec les représentants de la fédération requérante. A la suite de cette réunion, la Commission a, le 25 mai 1982, adressé à la requérante une lettre, sous la signature du directeur compétent de la direction générale des rela-

tions extérieures, dans laquelle, après avoir rappelé les échanges d'informations mentionnés ci-dessus, elle s'exprime en ces termes:

«Pour cette raison, et conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 3017/79 du Conseil, j'ai l'honneur de vous informer qu'une procédure anti-subsidies à l'égard des importations de tourteaux de soja originaires du Brésil ne sera pas ouverte par la Commission.

Je souhaiterais cependant ajouter que la Commission restera attentive aux développements de la situation dans ce secteur, d'autant plus que l'évolution de la politique brésilienne en matière de crédit est de nature à susciter certaines inquiétudes, à la fois en ce qui concerne les délais et les taux.»

- 10 C'est contre cette communication que la FEDIOL a introduit un recours en annulation au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité.
- 11 Dans son mémoire incident, la Commission fait valoir que sa communication du 25 mai 1982 constitue une simple information au sens de l'article 5 du règlement n° 3017/79 et qu'elle n'implique aucune décision d'une autre portée. Le règlement, selon elle, tout en reconnaissant aux entreprises et fédérations le droit de porter plainte, ne confère pas à celles-ci le droit d'obtenir l'ouverture d'une procédure anti-subsidies. La Commission souligne l'ampleur du droit d'appréciation qui lui est réservé dans le cadre du règlement et relève que l'exercice de ce pouvoir touche à l'intérêt économique et politique de la Communauté comme des États tiers intéressés. Le but du règlement, selon elle, consiste, non seulement à protéger l'industrie européenne, mais à sauvegarder l'intérêt général de la Communauté dans toute sa complexité.
- 12 Pour ces raisons, la Commission considère que la lettre du 25 mai 1982 ne saurait constituer un acte attaquant au sens de l'article 173, alinéa 2, et que, de ce fait, le recours est irrecevable.
- 13 La requérante, pour sa part, estime que le règlement n° 3017/79 impose à la Commission l'obligation d'ouvrir une enquête officielle, au titre de l'article 7,

dès lors que lui sont apportés, au cours de la phase préliminaire de la procédure, des éléments de preuve suffisants pour établir l'existence d'un effet de subvention et d'un préjudice causé à l'industrie européenne. Une fois ces faits établis, la Commission ne jouirait plus d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les conséquences à en tirer.

- 14 En conséquence, la requérante estime qu'en cas de subvention et de préjudice en résultant, les producteurs de la Communauté ont le droit d'exiger des institutions communautaires compétentes qu'elles prennent, après la constatation des faits, les mesures de défense nécessaires. Au présent stade, la requérante estime qu'elle est en droit d'exiger, au vu des éléments de conviction qu'elle a fournis, que la Commission ouvre la phase d'enquête formelle prévue par l'article 7 du règlement.

- 15 Cette contestation doit être résolue à la lumière de l'ensemble du système d'investigation et de défense créé par le règlement n° 3017/79. C'est dans le cadre de ce système que doivent être définis les droits de la requérante.

- 16 Aux termes de l'article 5, paragraphes 1 et 3, toute entreprise ou fédération d'entreprises de la Communauté, qui s'estime lésée ou menacée par des importations faisant l'objet de subventions, a le droit de formuler une plainte à l'adresse de la Commission ou d'un État membre, ce dernier ayant l'obligation de la transmettre à la Commission. L'introduction d'une plainte donne lieu à une consultation des gouvernements des États membres, selon les modalités définies par l'article 6 du règlement.

- 17 La portée de l'examen auquel la Commission doit procéder à ce stade résulte de l'article 6, paragraphe 4, qui indique l'objet sur lequel portent les consultations préalables à toute décision: l'existence et l'importance de l'effet de subvention, la réalité et l'importance du préjudice, le lien de causalité entre les importations favorisées par la subvention et le préjudice et, enfin, la nature des mesures appropriées en vue de prévenir le préjudice pouvant résulter de la subvention ou d'y remédier.

- 18 Lorsque, après avoir achevé les consultations portant sur ces différents objets, la Commission estime que la plainte ne comporte pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, elle a l'obligation d'en informer le plaignant.
- 19 Par contre, lorsque la Commission estime disposer d'éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête formelle, elle doit, aux termes de l'article 7, prendre un ensemble de mesures de publicité, dont un avis au Journal officiel, et faire des recherches, soit directement, soit en coopération avec les États membres. Aux termes des paragraphes 4, 5 et 6 du même article, les plaignants doivent être mis en mesure de prendre connaissance, sous réserve de certaines exceptions, des renseignements fournis à la Commission. A leur demande, ils doivent être entendus par celle-ci et ils peuvent également demander à la Commission d'avoir l'occasion de se rencontrer avec les autres parties mises en cause par l'enquête. Dès ce stade, aux termes du paragraphe 7 du même article, les autorités de la Communauté peuvent prendre des décisions préliminaires ou appliquer des mesures provisoires, celles-ci devant intervenir «avec promptitude».
- 20 En vue de permettre l'élimination ou la neutralisation d'un éventuel effet de subvention, le règlement prévoit un échelonnement de mesures, qui peuvent consister en la souscription d'engagements de la part du pays d'origine ou d'exportation des marchandises en cause, en la fixation d'un droit compensateur provisoire et en la fixation d'un droit compensateur définitif.
- 21 Les modalités des engagements sont précisées par l'article 10 du règlement, qui prévoit également des mesures pour le cas où les engagements pris ne seraient pas respectés. Ces engagements sont acceptés par la Commission après accomplissement de la procédure de consultation de l'article 6.
- 22 A la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, la Commission peut, aux termes de l'article 11, instituer un droit compensateur provisoire lorsqu'il ressort d'un examen préliminaire qu'une subvention existe et lorsqu'il y a des éléments de preuve suffisants d'un préjudice causé de ce fait et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action en vue d'empêcher qu'un préjudice ne soit causé pendant la procédure. L'institution de ces droits

est soumise aux exigences de la consultation prévue par l'article 6, sous réserve du cas d'extrême urgence. En vertu du paragraphe 4 de l'article 11, la Commission a l'obligation d'informer immédiatement le Conseil et les États membres de toute décision prise en matière de droits provisoires.

- 23 Lorsqu'il ressort de la constatation définitive des faits par la Commission qu'il y a subvention ainsi qu'un préjudice en résultant et que les intérêts de la Communauté nécessitent une action communautaire, un droit compensateur définitif est institué par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur une proposition soumise, après consultation, par la Commission, conformément à l'article 12.
- 24 Il est à noter que, selon l'article 13, paragraphe 1, les droits compensateurs, qu'ils soient applicables à titre provisoire ou définitif, sont institués par voie de règlement.
- 25 Il apparaît d'un rapprochement entre les dispositions qui régissent les phases successives de la procédure ci-dessus décrite que le règlement reconnaît l'existence d'un intérêt légitime des producteurs de la Communauté à l'institution de mesures anti-subsidies et qu'il définit, en leur faveur, certains droits précis, à savoir le droit de soumettre, à la Commission, tous éléments d'information qu'ils estiment appropriés, de prendre connaissance, sous certaines réserves, des renseignements qui se trouvent entre les mains de la Commission, d'être entendus à leur demande et d'obtenir la possibilité de rencontrer les autres parties à la même procédure, enfin, d'être informés au cas où la Commission décide de ne pas donner suite à une plainte. Il faut considérer que, dans le cas d'une clôture intervenant à l'issue de la phase d'enquête préliminaire réglée par l'article 5, cette information doit comporter au moins un exposé des conclusions essentielles de la Commission et un résumé des motifs de celle-ci, ainsi qu'il est disposé à l'article 9, pour le cas de la clôture des enquêtes formelles.
- 26 S'il est vrai que la Commission, dans l'exercice des compétences que lui reconnaît le règlement n° 3017/79, a l'obligation de constater de manière objective les faits relatifs à l'existence de pratiques de subventions et au préjudice qui peut en résulter pour les entreprises de la Communauté, il n'en reste pas moins qu'elle dispose d'un très large pouvoir d'appréciation pour

déterminer, en fonction des intérêts de la Communauté, les mesures qu'il convient éventuellement de prendre pour faire face à la situation constatée.

- 27 C'est à la lumière de ces considérations, dérivées du système du règlement n° 3017/79, qu'il convient de déterminer si un droit de recours est ouvert aux plaignants.
- 28 Il apparaît tout d'abord certain, à cet égard, et ce point n'est pas contesté par la Commission, qu'un droit de recours doit être reconnu aux plaignants au cas où il est allégué que les autorités communautaires auraient méconnu les droits qui leur sont spécifiquement reconnus par le règlement, c'est-à-dire le droit de porter plainte, le droit, qui y est inhérent, de voir examiner cette plainte par la Commission avec un soin adéquat et selon la procédure prévue, l'obtention d'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 comportant le minimum d'explications garanties par l'article 9, paragraphe 2, du règlement.
- 29 Au surplus, il convient de reconnaître aux plaignants, dans l'esprit des principes qui inspirent les articles 164 et 173 du traité, le droit de se prévaloir, en ce qui concerne tant l'appréciation des éléments de fait que l'institution des mesures de défense prévues par le règlement, d'un contrôle judiciaire approprié à la nature des pouvoirs réservés, en la matière, aux institutions de la Communauté.
- 30 On ne saurait, dès lors, refuser aux plaignants le droit de soumettre au juge toutes considérations qui permettraient de vérifier si la Commission a respecté les garanties procédurales accordées aux plaignants par le règlement n° 3017/79 et si elle n'a pas commis des erreurs manifestes dans son appréciation des faits, ou omis de prendre en considération des éléments essentiels qui seraient de nature à faire croire à l'existence d'un effet de subvention, ou fait entrer dans sa motivation des considérations constitutives d'un détournement de pouvoir. A cet égard, sans qu'il puisse intervenir dans l'appréciation

réservée aux autorités communautaires par le règlement cité, le juge est appelé à exercer le contrôle qui est normalement le sien en présence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité publique.

- 31 Il résulte de ce qui précède que la position prise par la Commission est excessive en ce qu'elle considère comme irrecevable, en principe, tout recours introduit par les parties plaignantes désignées par l'article 5 du règlement. Ainsi qu'il a été établi ci-dessus, ce règlement reconnaît aux entreprises et à leurs fédérations, lésées par des pratiques de subventions de la part d'États tiers, un intérêt légitime à voir mettre en mouvement une action défensive de la Communauté; il faut donc leur reconnaître un droit de recours dans le cadre de la position juridique définie en leur faveur par le règlement.
- 32 Il appartiendra donc à la requérante de faire valoir ses moyens au cours de la procédure ultérieure et d'établir que ceux-ci entrent dans les limites de la protection juridique qui lui est accordée par le règlement n° 3017/79 et les principes généraux du traité.
- 33 Pour toutes ces raisons, il y a donc lieu de déclarer le recours recevable et d'ordonner la poursuite de la procédure.

Sur les dépens

- 34 Il y a lieu de réserver les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant avant dire droit sur le fond, déclare et arrête:

1) Le recours est recevable.

2) Les dépens sont réservés.

	Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe
Everling	Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans
Due	Bahlmann	Galmot	Kakouris

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

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars

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

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La Fédération de l'industrie de l'huilerie
de la CEE (FEDIOL), ayant son siège à

Bruxelles, vous a saisis, en vertu de
l'article 173, alinéa 2, du traité, d'un
recours en annulation d'une décision qui
serait contenue dans une lettre de la
Commission du 25 mai 1982, refusant
l'ouverture d'une procédure anti-subven-