



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} JULIANE KOKOTT
présentées le 19 janvier 2012¹

Affaire C-337/09 P

**Conseil de l'Union européenne
contre**

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd

«Pourvoi — Politique commerciale commune — Dumping — Règlement (CE) n° 384/96 — Article 2, paragraphe 7, sous b) et c) — Pays n'ayant pas une économie de marché — Statut des entreprises opérant dans les conditions de l'économie de marché ('statut d'économie de marché') — Importations de glyphosate en provenance de Chine»

I – Introduction

1. La présente affaire d'antidumping est d'une importance fondamentale pour les relations commerciales futures entre l'Union européenne et une série de pays émergents, comme la République populaire de Chine, qui se trouvent actuellement dans un processus de transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché, mais qui sont encore classés parmi les «pays sans économie de marché».

2. Il s'agit de clarifier si des entreprises originaires de tels pays et qui sont contrôlées par des institutions publiques peuvent invoquer dans des procédures antidumping le fait qu'elles opèrent dans des conditions d'économie de marché. La reconnaissance de ce statut dit «d'économie de marché» conduit à privilégier les entreprises concernées par rapport aux autres producteurs, à savoir, en dérogation de la réglementation normalement applicable aux pays sans économie de marché, des droits antidumping individuels sont fixés pour ces entreprises sur la base de leurs propres chiffres d'affaires.

3. Dans la présente affaire, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont refusé dans une procédure antidumping relative à des importations de glyphosate en provenance de Chine d'accorder à un producteur établi dans ce pays — plus précisément Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (ci-après «Xinanchem») — le statut d'économie de marché. Les deux institutions ont justifié leur refus par le fait que Xinanchem serait soumise à un contrôle étatique. Les documents présentés par Xinanchem et grâce auxquels l'entreprise souhaitait démontrer que, en dépit de la position dominante de l'État dans son actionnariat, elle serait orientée vers l'économie de marché ont été considérés comme dénués de pertinence par le Conseil et la Commission compte tenu de la

¹ — Langue originale: l'allemand.

structure des participations dans l'entreprise. Cela a finalement conduit le Conseil, par le règlement (CE) n° 1683/2004² (ci-après le «règlement litigieux»), à appliquer aux importations de glyphosate de Xinanchem, non un droit antidumping individuel, mais uniquement le droit antidumping calculé pour l'ensemble du territoire de la République populaire de Chine.

4. Les parties s'opposent désormais en justice essentiellement sur le point de savoir si, aux fins des mesures antidumping, la simple existence d'un contrôle étatique à l'égard d'une entreprise a la même signification que des interventions étatiques significatives dans ses prix, ses coûts et ses intrants, de sorte que le statut d'économie de marché ne peut dès le départ pas être reconnu à l'entreprise en cause. L'affaire concerne en outre le rôle de la chambre de commerce chinoise compétente³ dans l'examen des commandes et le contrôle des prix à l'exportation.

5. Dans la procédure de première instance, le Conseil et la Commission ont échoué avec leur position relativement restrictive quant au statut d'économie de marché. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes, par son arrêt du 17 juin 2009⁴ (ci-après l'«arrêt attaqué»), a fait droit au recours en annulation de Xinanchem contre le règlement litigieux. Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste désormais par le présent pourvoi l'arrêt attaqué. La décision de la Cour à l'égard de ce pourvoi sera déterminante pour la pratique administrative future du Conseil et de la Commission dans les procédures antidumping.

II – Le cadre juridique

6. Le cadre juridique de la présente affaire est posé par le règlement (CE) n° 384/96 du Conseil, du 22 décembre 1995, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne⁵ (ci-après le «règlement de base»). Ce règlement de base s'applique ici dans sa version modifiée par le règlement (CE) n° 1972/2002⁶.

7. L'article 1^{er} du règlement de base indique au sujet des «principes» du droit européen de l'antidumping, entre autres:

«1. Peut être soumis à un droit antidumping tout produit faisant l'objet d'un dumping lorsque sa mise en libre pratique dans la Communauté cause un préjudice.

2. Un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers la Communauté est inférieur au prix comparable, pratiqué au cours d'opérations commerciales normales, pour le produit similaire dans le pays exportateur.

[...]

8. La fixation d'un droit antidumping a lieu sur la base d'une comparaison entre le «prix à l'exportation» de la marchandise en cause et la «valeur normale» d'une marchandise équivalente. La détermination de la valeur normale, un problème central du droit de l'antidumping, est effectuée sur le fondement de l'article 2, paragraphes 1 à 7, du règlement de base.

9. L'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de base pose comme suit la méthode principale de détermination de la valeur normale.

2 — Règlement du Conseil du 24 septembre 2004 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine (JO L 303, p. 1).

3 — China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters (ci-après la «CCCCMC»).

4 — Arrêt Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group/Conseil (T-498/04, Rec. p. II-1969).

5 — JO L 56, p. 1.

6 — Règlement (CE) n° 1972/2002 du Conseil du 5 novembre 2002 modifiant le règlement (CE) n° 384/96 du Conseil, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO L 305, p. 1).

«La valeur normale est normalement basée sur les prix payés ou à payer, au cours d'opérations commerciales normales, par des acheteurs indépendants dans le pays exportateur.»

10. Pour les importations en provenance de pays sans économie de marché⁷, l'article 2, paragraphe 7, du règlement de base, dans sa version pertinente pour la présente affaire, contient cependant depuis l'année 1998 une réglementation particulière qui était supposée tenir compte en particulier de l'évolution des conditions économiques en Chine et en Russie⁸:

«7.

a) Dans le cas d'importations en provenance de pays n'ayant pas une économie de marché, la valeur normale est déterminée sur la base du prix ou de la valeur construite, dans un pays tiers à économie de marché, du prix pratiqué à partir d'un tel pays tiers à destination d'autres pays, y compris la Communauté, ou, lorsque cela n'est pas possible, sur toute autre base raisonnable, y compris le prix effectivement payé ou à payer dans la Communauté pour le produit similaire, dûment ajusté, si nécessaire, afin d'y inclure une marge bénéficiaire raisonnable.

[...]

b) Dans le cas d'enquêtes antidumping concernant les importations en provenance de la République populaire de Chine, du Viêt Nam, du Kazakhstan et de tout pays dépourvu d'une économie de marché qui est membre de l'[Organisation mondiale du commerce (OMC)] à la date d'ouverture de l'enquête, la valeur normale est déterminée conformément aux paragraphes 1 à 6, s'il est établi, sur la base de requêtes dûment documentées présentées par un ou plusieurs producteurs faisant l'objet de l'enquête et conformément aux critères et aux procédures énoncés au point c), que les conditions d'une économie de marché prévalent pour ce ou ces producteurs, en ce qui concerne la fabrication et la vente du produit similaire concerné. Si tel n'est pas le cas, les règles du point a) s'appliquent.

c) La requête présentée au titre du point b) doit être faite par écrit et contenir des preuves suffisantes de ce que le producteur opère dans les conditions d'une économie de marché, à savoir si:

— les décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants, par exemple des matières premières, de la technologie, de la main-d'œuvre, de la production, des ventes et des investissements, sont arrêtées en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État à cet égard, et si les coûts des principaux intrants reflètent en grande partie les valeurs du marché;[...]

11. Il convient en outre de signaler l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base, qui en son deuxième alinéa prévoit les conditions d'un traitement dit «individuel» des entreprises originaires de pays sans économie de marché:

«En cas d'application de l'article 2, paragraphe 7, point a), un droit individuel peut toutefois être déterminé pour les exportateurs dont il peut être démontré, sur la base de requêtes dûment documentées, que:

[...]

7 — En font partie selon une note en bas de page relative à l'article 2, paragraphe 7, du règlement de base: «Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Corée du Nord, Kirghizstan, Moldova, Mongolie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan».

8 — Quatrième et cinquième considérants du règlement (CE) n° 905/98 du Conseil, du 27 avril 1998, portant modification du règlement (CE) n° 384/96 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO L 128, p. 18), introduisant pour la première fois l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), dans le règlement de base.

- c) la majorité des actions appartient à des particuliers. Les fonctionnaires d'État figurant dans le conseil d'administration ou occupant des postes clés de gestion sont en minorité ou la société est suffisamment indépendante de l'intervention de l'État;

[...]

- e) l'intervention de l'État n'est pas de nature à permettre le contournement des mesures si les exportateurs bénéficient de taux de droit individuels.»

12. Un nouveau règlement de base est depuis entré en vigueur sous la forme du règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil, du 30 novembre 2009, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne⁹; ce règlement ne peut cependant pas venir s'appliquer à la présente affaire¹⁰.

III – Le contexte du litige

13. Selon les constatations du Tribunal¹¹, le contexte du litige peut être résumé comme suit.

14. Xinanchem est une société de droit chinois dont les actions sont cotées à la Bourse de Shanghai (Chine). Le glyphosate est l'un des principaux produits fabriqués et vendus par Xinanchem sur les marchés chinois et mondial. Il s'agit d'un herbicide chimique de base largement utilisé par les agriculteurs dans le monde entier et qui est autorisé dans l'Union¹².

15. S'appuyant sur le règlement de base, l'Union a imposé du mois de février 1998 au mois de décembre 2010 des droits antidumping sur l'importation dans l'Union de glyphosate provenant de Chine. À cet effet, le Conseil a adopté dans le cadre de la politique commerciale commune, sur proposition de la Commission, plusieurs règlements successifs portant des mesures antidumping, dont le règlement litigieux objet du présent litige¹³.

16. Au cours de la procédure d'adoption de ce dernier règlement, Xinanchem a demandé à la Commission, conformément à l'article 2, paragraphe 7, sous b), du règlement de base, de lui accorder le statut d'économie de marché. Dans cette optique, Xinanchem a transmis à la Commission, dûment rempli, le questionnaire spécialement prévu à cet effet et a répondu à plusieurs demandes de renseignements complémentaires de la Commission. Cette dernière a néanmoins décidé de ne pas accorder à Xinanchem le statut d'économie de marché.

17. En ce qui concerne la demande d'octroi du statut d'économie de marché présentée par Xinanchem, il est indiqué dans les treizième à quizième considérants du règlement litigieux:

«(13) Bien que la majorité des parts [de Xinanchem] soit détenue par des personnes privées, il a été constaté que la société n'en était pas moins contrôlée par l'État en raison de la grande dispersion des participations privées et du fait que l'État possédait de loin le plus gros paquet d'actions. Qui plus est, le conseil d'administration était nommé par les actionnaires publics et la

9 — JO L 343, p. 51.

10 — Selon l'article 24 du règlement n° 1225/2009, ce dernier n'est entré en vigueur que le 11 janvier 2010, donc plus de quatre ans après l'adoption des mesures antidumping litigieuses.

11 — Voir à ce sujet, en particulier, points 4 à 10 et 12 à 15 de l'arrêt attaqué.

12 — L'autorisation dans l'Union repose sur l'annexe I, n° 25, de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230, p. 1), telle que modifiée par la directive 2010/77/UE de la Commission, du 10 novembre 2010 (JO L 293, p. 48).

13 — Les mesures antidumping ont été abrogées avec effet au 17 décembre 2010. Voir, à ce sujet, règlement d'exécution (UE) n° 1187/2010 du Conseil, du 13 décembre 2010, clôturant la procédure antidumping concernant les importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine (JO L 332, p. 31).

plupart des administrateurs étaient des fonctionnaires de l'État ou provenaient d'entreprises publiques. Il a donc été déterminé que la société était soumise à une influence et un contrôle significatifs de la part de l'État.

- (14) Il a de plus été établi que le gouvernement avait accordé à la Chambre de commerce chinoise représentant les importateurs et les exportateurs de métaux, minéraux et produits chimiques le droit de viser les contrats et de vérifier les prix à l'exportation en vue du dédouanement. Ce système prévoyait la fixation d'un prix minimal pour les exportations de glyphosate et permettait à la Chambre de commerce d'interdire les exportations ne le respectant pas.
- (15) En conséquence, il a été décidé, après consultation du comité consultatif, de ne pas accorder le statut [d'économie de marché] à Xinanchem au motif qu'elle ne remplissait pas tous les critères fixés à l'article 2, paragraphe 7, point c), du règlement de base.»

18. En liaison avec la demande formulée à titre subsidiaire par Xinanchem en vue de l'octroi d'un traitement individuel, c'est-à-dire la détermination d'une marge de dumping individuelle tenant compte de ses propres prix à l'exportation, il est indiqué au dix-septième considérant du règlement litigieux:

«Comme expliqué au considérant 14 ci-dessus, il a été établi que l'État exerçait un contrôle significatif sur Xinanchem en ce qui concerne la fixation des prix à l'exportation du produit concerné. [...]»

19. Dans la mesure où la demande d'octroi du statut d'économie de marché a été rejetée, la valeur normale a été déterminée, conformément à l'article 2, paragraphe 7, sous a), du règlement de base, sur la base de données obtenues auprès de producteurs d'un pays tiers à économie de marché, à savoir la République fédérative du Brésil¹⁴.

20. Conformément à l'article 1^{er} du règlement litigieux, un droit antidumping définitif de 29,9 % a été imposé aux importations de glyphosate en provenance de Chine.

21. Devant le Tribunal, Xinanchem a contesté le règlement litigieux par un recours en annulation et a obtenu gain de cause en première instance. Par l'arrêt attaqué¹⁵, le Tribunal a annulé l'article 1^{er} du règlement litigieux pour autant qu'il concerne Xinanchem.

IV – Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

22. Le Conseil a formé un pourvoi contre l'arrêt attaqué par mémoire du 17 août 2009, parvenu à la Cour le 18 août 2009¹⁶.

23. Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler l'arrêt attaqué;
- rejeter le recours dans son intégralité;
- à titre subsidiaire, renvoyer l'affaire devant le Tribunal, et
- en tout état de cause, condamner Xinanchem aux dépens de la procédure de pourvoi et de la procédure devant le Tribunal.

14 — Vingt-troisième à trentième considérants du règlement litigieux et point 14 de l'arrêt attaqué.

15 — Précité à la note 4.

16 — L'original du pourvoi transmis par télécopie a été déposé au greffe de la Cour le 20 août 2009.

24. La Commission, qui était partie intervenante au soutien du Conseil en première instance, souscrit aux conclusions du Conseil.

25. Xinanchem conclut quant à elle à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le pourvoi dans son intégralité,
- à titre subsidiaire, maintenir l'arrêt attaqué tout en constatant une violation des droits de la défense de Xinanchem et annuler sur ce fondement l'article 1^{er} du règlement litigieux pour autant qu'il concerne Xinanchem, et
- condamner le Conseil aux dépens de Xinanchem dans la procédure de pourvoi et de la procédure de première instance.

26. L'Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace), qui était partie intervenante au soutien de Xinanchem en première instance, conclut à ce qu'il plaise à la Cour, rejeter le pourvoi pour autant qu'il repose sur le premier moyen invoqué par le Conseil¹⁷. Elle conclut en outre à la condamnation du Conseil aux dépens de la procédure de pourvoi.

27. Devant la Cour, le pourvoi a fait l'objet de débats écrits et d'une audience le 29 novembre 2011.

28. Une demande soumise par Xinanchem le 30 décembre 2009 au titre des articles 278 TFUE et 279 TFUE et visant à obtenir l'exécution immédiate de l'arrêt attaqué a été rejetée par le président de la Cour par ordonnance du 18 mai 2011¹⁸.

V – En droit

A – *Sur la recevabilité du pourvoi*

29. Xinanchem doute d'une manière générale de la recevabilité du pourvoi. L'entreprise reproche au Conseil de demander à la Cour de réévaluer les faits et les moyens de preuve de l'affaire sans désigner une erreur de droit affectant l'arrêt attaqué.

30. Cet argument est sans fondement.

31. Il est certes correct que le pourvoi est limité en vertu de l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE, en combinaison avec l'article 58, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, aux seules questions de droit¹⁹. En l'espèce, le Conseil est cependant bien resté dans ce cadre.

32. Par son premier moyen, le Conseil a soulevé une question juridique clairement définie, à savoir la question de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base, et il a indiqué de manière détaillée les erreurs de droit qui auraient été commises par le Tribunal lors de l'interprétation et de l'application de cette disposition. Contrairement à ce que semble penser Xinanchem, les questions juridiques examinées en première instance peuvent bel et bien être

17 — Audace ne s'est pas exprimée sur le deuxième et le troisième moyen du Conseil. Audace n'a pas participé à l'audience.

18 — Ordonnance du président de la Cour du 18 mai 2011, Conseil/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P-R).

19 — Voir, notamment, arrêts du 1^{er} juin 1994, Commission/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, Rec. p. I-1981, points 47 à 49); du 16 juillet 2009, Commission/Schneider Electric (C-440/07 P, Rec. p. I-6413, points 103 et 104), ainsi que du 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commission (C-352/09 P, Rec. p. I-2359, points 179 et 180).

soulevées de nouveau dans la procédure de pourvoi lorsque le requérant au pourvoi — comme en l'espèce — conteste l'interprétation et l'application par le Tribunal du droit de l'Union²⁰. En effet, si une partie ne pouvait pas fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens²¹.

33. De la même manière, dans le cadre du deuxième et du troisième moyen, la constatation d'une erreur manifeste d'appréciation commise par le Tribunal est susceptible d'être contrôlée dans la procédure de pourvoi. En effet, la question de l'étendue du pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union compétentes dans l'évaluation de situations économiques complexes²² et dans ce contexte des limites du contrôle juridictionnel est une question juridique que la Cour, en tant qu'instance de pourvoi, doit trancher. Si le Tribunal devait dans la présente affaire avoir méconnu les limites du pouvoir d'appréciation du Conseil et de la Commission et substitué sa propre appréciation de situations économiques à l'appréciation de ces institutions, il y aurait là une erreur de droit qui justifierait l'annulation de l'arrêt attaqué²³.

34. En somme, le pourvoi du Conseil est donc recevable.

B – *Pas de non-lieu à statuer*

35. Avant d'examiner le bien-fondé du pourvoi, il convient d'évoquer brièvement la question de savoir si le litige n'est pas devenu entre-temps sans objet. En effet, même si le Conseil est un requérant au pourvoi privilégié qui n'a pas besoin de démontrer un intérêt particulier à agir (article 56, paragraphes 2 et 3, du statut de la Cour)²⁴, il ne peut être statué sur un litige pendant que si les questions de droit soulevées ne sont pas de nature purement hypothétique du fait de la disparition de l'objet du litige²⁵.

36. Pourrait à première vue plaider en ce sens que le litige est devenu sans objet le fait que le Conseil, pendant le cours de la procédure de pourvoi, a abrogé les mesures antidumping contre les importations de glyphosate en provenance de Chine avec le règlement d'exécution n° 1187/2010 et mis un terme à la procédure antidumping. Le droit antidumping litigieux avait déjà été suspendu auparavant par la décision 2009/383/CE de la Commission²⁶, ce qui a ensuite été confirmé par le règlement d'exécution (UE) n° 126/2010 du Conseil²⁷.

20 — Arrêts du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission (C-352/98 P, Rec. p. I-5291, points 35 et 36); du 23 mars 2004, Médiateur/Lamberts (C-234/02 P, Rec. p. I-2803, point 75); du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission (C-131/03 P, Rec. p. I-7795, point 51), ainsi que du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 116).

21 — Arrêts Médiateur/Lamberts (précité à la note 20, point 75); Reynolds Tobacco e.a./Commission (précité à la note 20, point 51), ainsi que Suède e.a./API et Commission (précité à la note 20, point 116).

22 — Sur la question du pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union lors de l'adoption de mesures de protection au titre de la politique commerciale voir arrêts du 7 mai 1987, Nachi Fujikoshi/Conseil (255/84, Rec. p. 1861, point 21); du 22 octobre 1991, Nölle (C-16/90, Rec. p. I-5163, point 11); du 27 septembre 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Rec. p. I-7723, point 40); du 28 février 2008, AGST Draht- und Biegetechnik (C-398/05, Rec. p. I-1057, point 33), et du 11 février 2010, Hoesch Metals and Alloys (C-373/08, Rec. p. I-951, point 61).

23 — Voir à ce sujet, par exemple, arrêts du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing (C-525/04 P, Rec. p. I-9947, point 57, dernière phrase); du 29 juin 2010, Commission/Alrosa (C-441/07 P, Rec. p. I-5949, points 67 et 68), ainsi que du 2 septembre 2010, Commission/Scott (C-290/07 P, Rec. p. I-7763, point 66, première phrase).

24 — Voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 1999, Commission/Anic Partecipazioni (C-49/92 P, Rec. p. I-4125, point 171).

25 — Voir, en ce sens, point 74 de nos conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 10 juillet 2008, Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Rec. p. I-4951).

26 — Décision du 14 mai 2009 suspendant le droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 1683/2004 du Conseil sur les importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine (JO L 120, p. 20).

27 — Règlement du 11 février 2010 prorogeant la suspension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 1683/2004 sur les importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine (JO L 40, p. 1).

37. Ladite suspension ou abrogation des mesures antidumping ne s'applique cependant que pour l'avenir²⁸. Les droits antidumping déjà perçus ne sont ainsi nullement remis en question. Pour ceux-ci, le règlement d'exécution applicable — en l'espèce le règlement litigieux — demeure une base juridique valable à moins qu'il ne soit annulé par un arrêt définitif des juridictions de l'Union.

38. Le Tribunal a certes annulé avec l'arrêt attaqué l'article 1^{er} du règlement litigieux pour autant qu'il concerne Xinanchem. Le Conseil a cependant introduit dans le délai ouvert le présent pourvoi contre cet arrêt. Cela a pour conséquence, conformément à l'article 60, paragraphe 2, du statut de la Cour, que l'annulation prononcée par le Tribunal ne peut devenir effective que lorsque la Cour a rejeté le pourvoi du Conseil²⁹. Le règlement litigieux pouvait donc, indépendamment de l'annulation de son article 1^{er} par le Tribunal, être encore appliqué durant toute sa durée de validité comme base juridique pour le prélèvement de droits antidumping sur les importations de glyphosate du fabricant Xinanchem.

39. Puisque le sort des droits antidumping prélevés dans le passé sur le glyphosate du fabricant Xinanchem sur la base du règlement litigieux ainsi que le maintien de ces droits dans le budget de l'Union dépendent donc de manière déterminante de l'arrêt de la Cour sur le présent pourvoi, il n'existe aucune raison de considérer que le litige ici pendant est devenu sans objet.

C – Sur le bien-fondé du pourvoi

40. Le pourvoi du Conseil vise à clarifier juridiquement dans quelles circonstances les institutions de l'Union peuvent, dans le cadre d'une procédure antidumping, considérer l'activité d'une entreprise originaire d'un pays sans économie de marché comme étant influencée par l'État avec pour conséquence que cette entreprise se voit refuser le privilège du statut d'économie de marché. Le Conseil et la Commission, d'une part, et Xinanchem et Audace, d'autre part, défendent, à ce sujet, des opinions diamétralement opposées.

41. La clef de voûte pour la solution de ce litige est le premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base. En vertu de cette disposition, les producteurs originaires de Chine ne peuvent être considérés comme agissant dans les conditions de l'économie de marché que s'ils prennent leurs décisions relatives aux prix, aux coûts et aux intrants sur la base des «signaux du marché» et «sans intervention significative de l'État» — ils doivent à ce sujet présenter eux-mêmes suffisamment de preuves.

42. La signification de ces critères, et en particulier de celui de l'absence d'«intervention significative de l'État», est une pure question juridique qui est pleinement soumise au contrôle des juridictions de l'Union et à l'égard de laquelle les institutions de l'Union ne peuvent pas se prévaloir d'une marge d'appréciation³⁰.

28 — Le règlement d'exécution n° 1187/2010 est entré en vigueur, selon son article 2, le jour suivant sa publication dans le *Journal officiel de l'Union européenne* et donc le 17 décembre 2010.

29 — On ne saurait y opposer que les règlements imposant des mesures antidumping ne sont que des règlements d'exécution ayant un caractère administratif. L'article 60, paragraphe 2, du statut de la Cour s'applique, selon ses termes clairs et selon son sens et son objet, à tous les règlements qu'il s'agisse d'actes législatifs ou d'actes d'exécution. En effet, de tels règlements sont en tout état de cause susceptibles de et destinés à régler un grand nombre indéterminé de cas particuliers — en l'espèce un grand nombre indéterminé d'opérations d'importations relatives au produit prétendument «dumpé» — de sorte que l'exigence de la sécurité juridique impose de ne laisser les effets d'une éventuelle annulation par le Tribunal se matérialiser que lorsque la Cour a examiné l'arrêt de première instance ou que le délai de pourvoi a expiré sans avoir été exploité. On ne saurait déduire de l'article 60, paragraphe 2, du statut de la Cour une distinction entre les différents types de règlements — par exemple entre ceux ayant un caractère législatif et ceux ayant un véritable «caractère réglementaire» (voir, à ce sujet, article 263, paragraphe 4, TFUE, d'une part, et article 289, paragraphe 3, TFUE, d'autre part).

30 — Il en va différemment pour l'appréciation concrète des données économiques sur la base desquelles le Conseil et la Commission doivent juger s'il y a une intervention significative de l'État. Les deux institutions de l'Union ont là un large pouvoir d'appréciation (voir à ce sujet, en particulier, points 96, 108 et 109 des présentes conclusions).

43. Le Conseil, soutenu par la Commission, estime que le Tribunal aurait mal interprété et appliqué l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base. Il appuie ce grief sur trois moyens, à savoir le premier est consacré aux effets de la participation dans Xinanchem de l'État en tant qu'actionnaire de loin le plus important, le deuxième est consacré au contrôle des prix à l'exportation de Xinanchem par la CCCMC et le troisième examine la non-prise en compte par le Conseil et la Commission de preuves relatives à l'absence d'intervention significative de l'État.

44. Xinanchem et Audace défendent l'arrêt attaqué.

1. Sur les effets de la participation de l'État dans Xinanchem (premier moyen)

45. Le premier moyen du pourvoi du Conseil est dirigé contre les points 82 à 107 de l'arrêt attaqué. Le Tribunal y constate essentiellement que le Conseil et la Commission n'auraient pas eu le droit de refuser à Xinanchem le statut d'économie de marché en se référant uniquement à la domination de l'État parmi les actionnaires de cette entreprise³¹. Le Tribunal part en effet du principe que l'existence d'un contrôle étatique de l'entreprise n'exclut pas nécessairement que cette entreprise opère néanmoins dans des conditions d'économie de marché³². Selon le Tribunal, l'existence d'un contrôle de l'État au sens du droit des sociétés — en tant qu'actionnaire — ne saurait en particulier être mise sur le même plan que la présence d'une intervention significative de l'État au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base³³. Le Conseil et la Commission auraient au contraire dû examiner dans le détail les preuves apportées par Xinanchem quant à l'absence d'intervention de l'État dans les décisions commerciales de l'entreprise³⁴. Le Tribunal est d'avis que le Conseil et la Commission ont, par leur approche, introduit une condition supplémentaire — à savoir l'absence de contrôle étatique au sens du droit des sociétés — pour la reconnaissance du statut d'économie de marché, allant ainsi au-delà des conditions prévues à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base³⁵.

46. Le Conseil, soutenu par la Commission, considère comme erronée l'opinion en droit exprimée dans l'arrêt attaqué quant à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base. Il avance cinq arguments en ce sens. Premièrement, le Tribunal aurait éliminé l'exigence de l'absence d'intervention significative de l'État en tant que critère autonome. Deuxièmement, la solution du Tribunal irait à l'encontre du sens de l'adjectif «significatif». Troisièmement, l'interprétation du Tribunal serait incompatible avec le caractère d'exception du statut d'économie de marché. Quatrièmement, le contexte dans lequel la réglementation du statut d'économie de marché s'intègre et en particulier une comparaison avec l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base plaideraient contre l'opinion en droit du Tribunal. Cinquièmement enfin, l'interprétation défendue par le Tribunal conduirait à des résultats impraticables ainsi qu'à un renversement de la charge de la preuve qui pèse sur l'entreprise quant à la réunion des conditions nécessaires à la reconnaissance du statut d'économie de marché.

47. Aucun de ces arguments n'emporte la conviction.

48. Il est indiscuté que l'État chinois, pendant la période examinée, contrôlait l'entreprise Xinanchem au sens du droit des sociétés. La Commission a en outre rappelé lors de l'audience que l'État chinois a effectivement exercé son contrôle par la nomination de la direction de l'entreprise Xinanchem³⁶.

31 — Points 92, 96 à 98 et 107 de l'arrêt attaqué.

32 — Points 91 et 98 de l'arrêt attaqué.

33 — Points 92 et 107 de l'arrêt attaqué.

34 — Points 97, 99, 106 in fine et 107 de l'arrêt attaqué.

35 — Points 82, 97, 105 et 107 de l'arrêt attaqué.

36 — Voir, sur l'ensemble de ce point, treizième considérant du règlement litigieux ainsi que points 12, 79 et 80 de l'arrêt attaqué.

49. Le Tribunal n'a pas méconnu ce point. Il a cependant souligné, à juste titre, que le contrôle exercé sur une entreprise par l'État en sa qualité d'actionnaire, y compris la nomination de la direction de l'entreprise, n'équivaut pas nécessairement à l'existence d'une «intervention significative de l'État» dans les décisions commerciales de cette entreprise dont il est question à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base³⁷. Le Tribunal a par conséquent correctement critiqué le fait que dans la présente affaire le Conseil et la Commission ont déclaré les preuves présentées par Xinanchem au soutien de l'absence d'intervention significative de l'État dans ses décisions commerciales comme étant dénuées de pertinence et ne les ont pas soumises à un examen plus approfondi.

a) Sur le caractère autonome du critère de l'absence d'«intervention significative de l'État à cet égard» (premier argument du Conseil)

50. Le premier argument du Conseil est que le Tribunal, par son interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, aurait éliminé l'exigence de l'absence d'interventions étatiques significatives, telle qu'elle s'exprime dans la formulation «sans intervention significative de l'État à cet égard», en tant que critère autonome.

51. Ce grief surprend à première vue dans la mesure où le Tribunal a lui-même explicitement reconnu que le premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base pose deux conditions. La disposition «exige de la part du producteur-exportateur concerné d'établir que ses décisions sont arrêtées, *d'une part*, 'en tenant compte des signaux du marché' et, *d'autre part*, 'sans intervention significative de l'État'»³⁸. L'existence de deux critères autonomes est en outre soulignée par l'utilisation de la conjonction «et» dans le libellé de la disposition litigieuse.

52. Aucune des parties à la procédure n'a ainsi remis en question le fait que l'exigence de décisions arrêtées «en tenant compte des signaux du marché» et l'exigence de l'absence d'intervention significative de l'État sont deux critères distincts qui doivent être remplis cumulativement pour que le statut d'économie de marché soit reconnu.

53. Selon le Conseil et la Commission, l'interprétation choisie par le Tribunal conduit cependant dans les faits à ce que le deuxième critère (sans intervention significative de l'État à cet égard) devienne superflu. Leur argument est le suivant, à savoir si on considère que le simple contrôle d'une entreprise par l'État ne suffit pas pour admettre une «intervention significative de l'État» — ainsi que le soutiennent les institutions de l'Union impliquées — mais que l'on exige en outre — comme le Tribunal — une action de l'État de nature à rendre «[les décisions de l'entreprise] incompatibles avec les conditions d'une économie de marché»³⁹, le premier et le deuxième critères sont pour ainsi dire fusionnés.

54. Cet argument ne saurait cependant convaincre.

55. Il est certes vrai que l'interprétation choisie par le Tribunal de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base conduit à ce que le contrôle d'une entreprise par l'État en sa qualité d'actionnaire au sens du droit commercial ne suffit pas en lui-même pour refuser à cette entreprise le statut d'économie de marché. Il faut au contraire que s'y ajoute la circonstance que l'État influence concrètement les décisions commerciales de l'entreprise, et ce d'une manière qui est incompatible avec les conditions de l'économie de marché⁴⁰.

37 — Points 91 et 93 de l'arrêt attaqué.

38 — Point 84 de l'arrêt attaqué (nous mettons en exergue).

39 — Point 85 de l'arrêt attaqué.

40 — Voir en ce sens, aussi, points 85 et 86 de l'arrêt attaqué.

56. Cela vient en définitive engager des réflexions dans le cadre du deuxième critère (donc en ce qui concerne l'absence d'intervention significative de l'État) qui jouent également un rôle dans le cadre du premier critère (décisions sur les prix, les coûts et les intrants sur le fondement des signaux du marché). Il y a ainsi un certain rapprochement du contenu normatif des deux critères.

57. Ce rapprochement est cependant voulu par le législateur de l'Union ainsi que le souligne l'utilisation du terme «à cet égard» dans le libellé de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base (sans intervention significative de l'État *à cet égard*)⁴¹. Cela vient souligner que tant le premier que le deuxième critère dans le premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base concernent en définitive les décisions commerciales d'une entreprise en ce qui concerne ses prix, ses coûts et ses intrants.

58. Par conséquent, l'application du deuxième critère pour le refus d'accorder le statut d'économie de marché ne saurait reposer uniquement sur le fait qu'une entreprise est soumise à une «intervention significative de l'État». Il doit au contraire s'agir d'interventions significatives de l'État relatives aux décisions de l'entreprise en ce qui concerne ses prix, ses coûts et ses intrants.

59. En dépit de ce lien entre les deux critères du premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, il n'y a pas de fusion complète entre eux, chacun conservant au contraire son contenu normatif autonome avec pour conséquence que le statut d'économie de marché doit toujours être refusé dès lors que l'un des deux critères n'est pas rempli.

60. Il est ainsi en particulier envisageable qu'une entreprise — en raison, par exemple, de relations d'affaires stables et de longue durée avec des clients et des fournisseurs dans un système d'économie planifiée — n'est pas soumise de manière significative, dans ses décisions sur les prix, les coûts et les intrants, à l'interaction entre l'offre et la demande et n'agit donc pas essentiellement selon les signaux du marché. Le premier critère pour le refus de reconnaissance du statut d'économie de marché est alors rempli même si dans le cadre du deuxième critère il ne devait pas y avoir de contrôle étatique ou même d'intervention significative de l'État dans les décisions commerciales concrètes de l'entreprise.

61. Le cas inverse est également envisageable, à savoir il peut y avoir des entreprises dans un pays en transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché qui prennent déjà en principe leurs décisions sur les prix, les coûts et les intrants en fonction des signaux du marché, mais qui sont soumises à une surveillance et une intervention étatique plus ou moins intense. Certes, de telles entreprises ne pourraient éventuellement pas se voir refuser le statut d'économie de marché en vertu du premier critère de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base (décisions sur la base des «signaux du marché»), mais cela demeurerait possible en application du deuxième critère (intervention significative de l'État à cet égard).

62. C'est en définitive moins l'opinion en droit du Tribunal que celle du Conseil et de la Commission qui conduit à ce que l'un des deux critères dans le premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base devienne superflu. Si on voulait en effet suivre le Conseil et la Commission en ce qui concerne le deuxième critère, cela signifierait que les entreprises publiques ou contrôlées par l'État ne pourraient jamais bénéficier du statut d'économie de marché du simple fait de la qualité d'actionnaire de l'État, et ce indépendamment de la question de savoir si, en ce qui concerne le premier critère, leurs décisions commerciales sont guidées ou non par les signaux du marché.

41 — Nous mettons en exergue.

63. Une telle approche ne correspondrait pas à la réalité économique. En effet, comme le Conseil l'a constaté lui-même, la situation en Chine s'est écartée de l'ancien système économique⁴². Dans les pays émergents comme la République populaire de Chine qui se trouvent dans une phase de transition vers l'économie de marché, il peut bel et bien y avoir des entreprises publiques qui décident de leurs prix, de leurs coûts et de leurs intrants sur la base des signaux du marché parce que l'État en tant qu'actionnaire se limite à un rôle correspondant en grande partie à celui d'un investisseur privé dans les systèmes à économie de marché. Même si ce type de participation de l'État dans des pays sans longue tradition d'économie de marché n'est pas encore la règle, son existence ne peut cependant pas — contrairement à ce qu'estiment le Conseil et la Commission — être catégoriquement exclue.

64. L'interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base — refus du statut d'économie de marché en raison simplement du contrôle étatique au sens du droit commercial — telle que favorisée par le Conseil et la Commission irait au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir que seules se voient reconnaître le statut d'économie de marché les entreprises des pays émergents qui opèrent effectivement pour l'essentiel dans les conditions de l'économie de marché⁴³. Cela peut être également le cas des entreprises publiques ou des entreprises contrôlées par l'État en tant qu'actionnaire.

65. Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le premier argument du Conseil.

b) Sur la signification de l'adjectif «significatif» (deuxième argument du Conseil)

66. Le deuxième argument du Conseil repose sur le sens de l'adjectif «significatif» dans le premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base. Le Conseil part du principe que «significatif» vise uniquement l'étendue d'éventuelles interventions de l'État dans les décisions commerciales de l'entreprise concernée, mais pas la nature de ces interventions, leurs effets ou les motifs sur lesquels elles reposent.

67. Cet argument ne saurait non plus convaincre.

68. Il convient certes de souscrire à la position du Conseil que l'utilisation du terme «significatif» vise en premier lieu l'étendue des éventuelles interventions étatiques. Cette formulation traduit en effet le fait que des interventions étatiques minimales, qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets sensibles sur les décisions de l'entreprise concernée en ce qui concerne les prix, les coûts et les intrants, ne font pas obstacle à la reconnaissance du statut d'économie de marché. Ainsi que le Tribunal l'a souligné à bon droit, le législateur de l'Union a voulu autoriser un certain degré d'influence de l'État sur les activités d'une entreprise ou d'implication dans son processus décisionnel si cela n'a aucun effet sur la façon dont les décisions concernant les prix et les coûts des intrants sont arrêtées⁴⁴. Il est ainsi tenu compte du fait que l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base s'applique aux pays émergents se trouvant dans une phase de transition entre l'économie planifiée et l'économie de marché.

69. Le Conseil erre cependant lorsqu'il cherche à déduire de l'utilisation du terme «significatif» que dans le cadre du premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, seule compte l'étendue des éventuelles interventions étatiques et non le type et les possibles effets de ces interventions.

42 — Quatrième considérant du règlement n° 905/98 avec l'introduction de la possibilité de reconnaissance du statut d'économie de marché spécialement pour les entreprises originaires de Chine et de Russie.

43 — En vertu du cinquième considérant du règlement n° 905/98, il suffit que «les conditions du marché prévalent pour [...] la fabrication et la vente du produit en question».

44 — Point 86 de l'arrêt attaqué.

70. L'objectif de cette disposition est en effet de faire bénéficier de telles entreprises originaires de pays émergents, soumises pour la production et la vente de leurs produits pour l'essentiel à des conditions d'économie de marché, du statut d'économie de marché⁴⁵. Par conséquent, les interventions étatiques dans la direction de l'entreprise ne font obstacle à la reconnaissance du statut d'économie de marché que lorsqu'elles ont pour effet que les décisions commerciales de l'entreprise en question ne sont pas adoptées sur la base des signaux du marché. Le point décisif est de savoir, selon les termes justes du Tribunal, si les décisions pertinentes des producteurs-exportateurs concernés sont guidées par des considérations purement commerciales, ou si elles sont faussées par d'autres considérations, propres aux économies d'État⁴⁶.

71. Il doit donc s'agir d'interventions étatiques, non seulement du point de vue quantitatif, mais également qualitatif, susceptibles d'empêcher l'entreprise concernée d'agir dans des conditions d'économie de marché de sorte qu'il ne serait pas justifié de lui reconnaître le statut d'économie de marché au titre de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base.

72. L'argumentation du Conseil doit donc être rejetée dans la mesure où elle s'appuie de manière exclusive sur l'aspect quantitatif contenu à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base (intervention significative de l'État) sans tenir dûment compte dans le même temps de l'élément qualitatif (le producteur opère dans les conditions d'une économie de marché).

c) Sur le caractère d'exception du statut d'économie de marché (troisième argument du Conseil)

73. Par son troisième argument, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir méconnu par son interprétation le caractère d'exception de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base par rapport à l'article 2, paragraphe 7, sous a), de celui-ci.

74. Nous ne saurions souscrire à cette argumentation.

75. Le Tribunal souligne à plusieurs reprises dans l'arrêt attaqué que le statut d'économie de marché est une réglementation d'exception. Le Tribunal reconnaît ainsi expressément que la méthode posée audit article 2, paragraphe 7, sous b), constitue une «exception», à interpréter étroitement, à la méthode prévue à l'article 2, paragraphe 7, sous a), du règlement de base pour la détermination de la valeur normale pour les pays sans économie de marché⁴⁷. Il parle en outre d'un «traitement spécifique» appliqué aux importations en provenance de certains pays émergents lors de la détermination de la valeur normale et souligne qu'il conviendrait d'admettre jusqu'à ce que la preuve du contraire soit apportée, que les conditions dans lesquelles ces entreprises opèrent dans ces pays ne sont pas comparables aux conditions dans les pays à économie de marché⁴⁸.

76. Ces déclarations du Tribunal ne sont nullement une reconnaissance de pure forme du caractère d'exception du statut d'économie de marché. En effet, même sur le fond, l'interprétation et l'application par le Tribunal de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base sont tout à fait compatibles avec le rapport de règle et d'exception souhaité par le législateur. Le statut d'économie de marché ne passe pas du statut d'exception à celui de règle uniquement parce que l'on n'exclut pas de manière générale de son champ d'application les entreprises contrôlées par l'État. Les entreprises contrôlées par l'État doivent au contraire comme toutes les autres entreprises respecter les critères généraux de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base.

45 — Cinquième considérant du règlement n° 905/98.

46 — Point 88 de l'arrêt attaqué.

47 — Point 107 de l'arrêt attaqué.

48 — Point 89 de l'arrêt attaqué.

77. Il s'agit en définitive en l'espèce moins de savoir si l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base doit être interprété étroitement que de savoir *jusqu'à quel point cet article doit être interprété étroitement*. Cette question doit être appréciée à l'aune de l'objectif des dispositions sur le statut d'économie de marché.

78. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'objectif de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base est de faire bénéficier les producteurs originaires de pays émergents, soumis lors de la production et de la vente de leurs produits pour l'essentiel à des conditions d'économie de marché, du statut d'économie de marché⁴⁹. Cet objectif n'est pas suffisamment respecté par l'interprétation qui a la faveur du Conseil et de la Commission et selon laquelle le statut d'économie de marché doit être refusé dès le départ à toutes les entreprises contrôlées par l'État en sa qualité d'actionnaire. Une telle interprétation semble excessivement restrictive et peut conduire à ce que les producteurs originaires de pays émergents se voient refuser le statut d'économie de marché simplement sur la base de la structure de leur actionnariat alors qu'ils opèrent en réalité dans des conditions d'économie de marché. Cela va à l'encontre du souhait particulier du législateur de l'Union de tenir compte des conditions économiques fondamentalement modifiées dans les pays émergents⁵⁰, ainsi que de l'objectif général du règlement de base de permettre, dans l'intérêt de toutes les parties intéressées, une comparaison équitable entre le prix à l'exportation et la valeur normale⁵¹.

79. Dès lors, le troisième argument du Conseil doit également être rejeté.

d) Sur la comparaison avec l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base (quatrième argument du Conseil)

80. Le Conseil, par son quatrième argument, fait valoir que l'interprétation par le Tribunal de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base serait d'un point de vue systématique erronée. Cette interprétation irait à l'encontre des conditions en vertu desquelles les institutions de l'Union accordent à des producteurs originaires d'États tiers un traitement individuel en vertu de l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base. Puisque, selon le Conseil, la réglementation plus limitée dudit article 9, paragraphe 5, exclut déjà de son champ d'application les entreprises contrôlées par l'État, il doit a fortiori en aller également ainsi pour le statut d'économie de marché en vertu de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base.

81. Il faut admettre qu'il existe un lien entre la réglementation du statut d'économie de marché audit article 2, paragraphe 7, sous b) et c), et celle relative au traitement individuel en vertu de l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de base. Les deux réglementations permettent la fixation d'un droit antidumping individuel pour les producteurs originaires de pays émergents, mais dans le cadre du statut d'économie de marché, tant la valeur normale que le prix à l'exportation sont déterminés individuellement pour chaque producteur tandis que dans le cadre du traitement individuel seul le prix à l'exportation est déterminé de cette manière.

82. Le lien entre les deux dispositions est également souligné par les termes de l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de base et sa formule introductive: «En cas d'application de l'article 2, paragraphe 7, point a)». L'octroi d'un traitement individuel présuppose ainsi qu'il s'agisse d'un producteur d'un pays sans économie de marché qui ne bénéficie pas non plus du privilège du statut d'économie de marché de sorte que la réglementation générale au titre de l'article 2,

49 — Voir point 70 des présentes conclusions.

50 — Quatrième et cinquième considérants du règlement n° 905/98.

51 — Neuvième considérant du règlement de base.

paragraphe 7, sous a), du règlement de base s'applique à son égard. Dans ces circonstances, de nombreux exportateurs originaires de pays émergents forment leur demande de traitement individuel à titre subsidiaire pour le cas où le statut d'économie de marché plus avantageux pour eux devait ne pas leur être reconnu. Le Conseil et la Commission ont souligné ce point à juste titre.

83. La «parenté» ainsi exposée entre le statut d'économie de marché et le traitement individuel plaide certainement en ce sens que, lors de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base, il convient dans la mesure du possible de veiller à ce qu'une contradiction ne naisse pas avec l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de base.

84. Contrairement à ce que soutiennent le Conseil et la Commission, cela ne signifie pas nécessairement que le statut d'économie de marché, au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base, devrait être automatiquement refusé à toutes les entreprises contrôlées par l'État en tant qu'actionnaire. En effet, l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de base autorise bel et bien le privilège du traitement individuel pour certaines entreprises contrôlées par l'État: le traitement individuel n'est certes accordé qu'aux entreprises dont la majorité des actions est détenue par des particuliers [article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, sous c), première phrase, du règlement de base]. Cela n'exclut cependant pas que l'État en tant qu'actionnaire joue dans de telles entreprises un rôle important, voire dominant. Ainsi que le démontre notamment la présente affaire, une forte participation minoritaire de l'État peut de facto lui fournir le contrôle de l'entreprise lorsque le reste des parts sociales est morcelé entre les propriétaires privés⁵².

85. Même si les organes de direction d'une entreprise et les postes clés de gestion sont occupés majoritairement par des représentants de l'État, l'octroi du traitement individuel au titre de l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, sous c), deuxième phrase, du règlement de base n'est pas catégoriquement exclu. Il suffit au contraire qu'il soit démontré que l'entreprise concernée est «toutefois», c'est-à-dire en dépit d'une majorité de représentants de l'État dans ses organes de direction ou dans les postes clés de gestion, «suffisamment indépendante de l'intervention de l'État»⁵³.

86. L'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, sous c), du règlement de base permet donc même à une entreprise contrôlée de facto par l'État en tant qu'actionnaire minoritaire fort de démontrer qu'elle est «toutefois suffisamment indépendante de l'intervention de l'État»⁵⁴.

87. En définitive, une entreprise comme Xinanchem dont les actions se trouvent majoritairement en possession de particuliers, et ce en dépit de la position dominante de l'État parmi ses actionnaires, n'aurait ainsi pas été automatiquement exclue du champ d'application du traitement individuel en vertu de l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de base.

88. Transposé à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, cela signifie que, en l'espèce, contrairement à ce que soutiennent le Conseil et la Commission, il n'y avait pas de motif systémique impérieux de refuser à l'avance à une entreprise comme Xinanchem le statut d'économie de marché.

89. Par conséquent, le quatrième argument du Conseil doit lui aussi être rejeté.

52 — Voir, à ce sujet, treizième considérant du règlement litigieux.

53 — L'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, sous e), du règlement de base démontre aussi que, en liaison avec l'octroi du traitement individuel, un certain degré d'intervention étatique dans les processus décisionnels de l'entreprise est toléré, «l'intervention de l'État n'est pas de nature» (nous mettons en exergue).

54 — De manière analogue à l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, sous e), du règlement de base déjà mentionné.

90. Dans la mesure où l'argument du Conseil reposant sur l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base n'est de toute façon pas solide, il n'est pas nécessaire d'examiner si cet argument a été encore affaibli par le rapport récemment adopté par l'organe de règlement des différends de l'OMC dans une procédure de règlement d'un différend entre la République populaire de Chine et l'Union⁵⁵. Il n'est en particulier pas décisif pour la présente affaire de savoir quels sont les effets de ce rapport au sein de l'Union et si des entreprises comme Xinanchem peuvent même l'invoquer devant les juridictions de l'Union⁵⁶.

e) Sur la charge de la preuve des entreprises concernées et sur le pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union (cinquième argument du Conseil)

91. Par son cinquième et dernier argument, le Conseil avance que l'interprétation par le Tribunal de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base conduirait à des résultats impraticables et à un renversement de fait de la charge de la preuve.

92. Cette préoccupation nous semble néanmoins sans fondement.

93. Le Tribunal a expressément souligné et reconnu dans l'arrêt attaqué que la charge de la preuve, à savoir le fait que les conditions de reconnaissance du statut d'économie de marché en vertu du premier tiret de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base sont réunies, repose toujours sur l'entreprise concernée⁵⁷.

94. Le simple fait que le Tribunal ne soustrait pas dès le départ toutes les entreprises contrôlées par l'État en sa qualité d'actionnaire du champ d'application du statut d'économie de marché ne signifie pas encore un renversement de la charge de la preuve. Même en vertu de l'approche retenue par le Tribunal, l'entreprise concernée doit en effet démontrer elle-même qu'elle adopte ses décisions sur les prix, les coûts et les intrants sur la base des signaux du marché et sans intervention significative de l'État à cet égard. Ce n'est pas au Conseil et à la Commission de démontrer qu'une entreprise contrôlée par l'État opère ou non dans les conditions de l'économie de marché.

95. Il est certain que, si le Conseil et la Commission pouvaient refuser automatiquement et sans contrôle du cas individuel le statut d'économie de marché à une entreprise contrôlée par l'État en tant qu'actionnaire, cela engendrerait beaucoup moins de charges administratives. Le cadre juridique de la reconnaissance du statut d'économie de marché, que le Conseil a posé lui-même en sa qualité de législateur de l'Union à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, ne permet cependant pas une telle démarche. Cette disposition exige des entreprises concernées qu'elles présentent des «preuves suffisantes» qu'elles opèrent «dans les conditions d'une économie de marché». Dans ces circonstances, il appartient nécessairement aux institutions de l'Union compétentes pour la mise en œuvre de la procédure antidumping d'apprécier de manière suffisante les preuves présentées. On ne peut pas exiger, d'une part, des entreprises concernées qu'elles présentent des preuves et déclarer, d'autre part, dès le départ que ces preuves sont dénuées de pertinence.

55 — Rapport de l'organe d'appel permanent de l'OMC du 15 juillet 2011 (WT/DS397/AB/R, *European Communities — Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, consultable sur le site internet de l'OMC à l'adresse www.wto.org), dans lequel l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base est déclaré être «en tant que tel» incompatible avec différentes dispositions du droit de l'OMC. Ce rapport a été adopté par l'organe de règlement des différends de l'OMC («Dispute Settlement Body») le 28 juillet 2011.

56 — Voir, à ce sujet, arrêts du 1^{er} mars 2005, Van Parys (C-377/02, Rec. p. I-1465, en particulier points 39 et 40), ainsi que Ikea Wholesale (précité à la note 22, en particulier points 29 et 30).

57 — Points 89 et 90 de l'arrêt attaqué.

96. L'appréciation des preuves présentées est liée — à la différence de l'interprétation du concept de l'«intervention significative de l'État à cet égard»⁵⁸ — à l'appréciation de situations économiques complexes pour laquelle le Conseil et la Commission disposent en vertu de la jurisprudence constante d'un large pouvoir d'appréciation⁵⁹. Dans le cadre de ce pouvoir d'appréciation, le Conseil et la Commission peuvent certainement partir de la *présomption réfragable* que, dans un pays sans économie de marché, une entreprise contrôlée par l'État en tant qu'actionnaire n'opère pas pour la production et la vente de ses produits dans des conditions d'économie de marché, mais est soumise en règle générale à une intervention significative de l'État en ce qui concerne les prix, les coûts et les intrants⁶⁰.

97. Une *présomption irréfragable* quant à des interventions significatives de l'État, telle que le Conseil et la Commission semblent l'envisager, serait cependant disproportionnée. C'est précisément parce que les institutions de l'Union en tant qu'autorités responsables de la procédure antidumping possèdent le pouvoir d'appréciation en question qu'elles ont en effet l'obligation d'examiner soigneusement et de manière impartiale tous les aspects pertinents du cas individuel⁶¹. En fait notamment partie l'examen des preuves apportées par l'entreprise concernée et dont il devrait ressortir que cette entreprise, en dépit de son contrôle par l'État en tant qu'actionnaire, opère dans les conditions de l'économie de marché. Le Conseil et la Commission ne sauraient déclarer tout simplement que de telles preuves sont dénuées de pertinence sans les avoir examinées de plus près.

98. L'interaction entre pouvoir d'appréciation, présomption réfragable et obligation d'examen des preuves avancées conduit, dans le cadre de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, à une mise en balance équilibrée des intérêts permettant de tenir suffisamment compte aussi bien des intérêts économiques des entreprises concernées que des intérêts des institutions de l'Union impliquées à un déroulement ordonné de la procédure antidumping.

99. Dans ces circonstances, le cinquième argument du Conseil doit lui aussi être rejeté.

f) Résultat intermédiaire

100. En définitive, le Tribunal a donc à juste titre interprété l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base en ce sens qu'une entreprise comme Xinanchem, contrôlée par l'État en tant qu'actionnaire, ne saurait se voir automatiquement refuser la reconnaissance du statut d'économie de marché. Le Tribunal n'a pas non plus commis d'erreur de droit en admettant que les preuves présentées par une telle entreprise, dont il ressortirait qu'elle opère dans les conditions de l'économie de marché, doivent être appréciées par les institutions de l'Union et ne sauraient être déclarées dès le départ comme étant dénuées de pertinence. Il résulte de ces éléments que le premier moyen du Conseil est sans fondement.

2. Sur le contrôle des prix à l'exportation de Xinanchem par la CCCMC (deuxième moyen)

101. Le deuxième moyen du Conseil vise les points 137 à 159 de l'arrêt attaqué. Dans ce passage de l'arrêt, le Tribunal examine le rôle de la CCCMC et son influence sur la fixation des prix à l'exportation pour le glyphosate des producteurs chinois et constate à cet égard une erreur manifeste

58 — Voir, à ce sujet, point 42 des présentes conclusions.

59 — Voir, à ce sujet, jurisprudence citée à la note en bas de page 22.

60 — Voir en ce sens, aussi, point 90 de l'arrêt attaqué.

61 — Arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14); du 6 novembre 2008, Pays-Bas/Commission (C-405/07 P, Rec. p. I-8301, point 56), ainsi que du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, Rec. p. I-2007, point 61).

d'appréciation de la part du Conseil et de la Commission⁶². Le Conseil, soutenu par la Commission, y répond que le Tribunal aurait de son côté outrepassé les limites du contrôle juridictionnel, méconnu le pouvoir d'appréciation des deux institutions de l'Union et procédé à un renversement de la charge de la preuve.

102. Le contexte de ce moyen est que dans cette procédure antidumping les deux institutions de l'Union sont parties du principe que la CCCMC fixait un «prix plancher» obligatoire pour l'exportation de glyphosate et l'appliquait à travers un système de certificats de contrôle en coopération avec les autorités douanières. Les deux institutions de l'Union avaient vu cette circonstance comme un indice sérieux que les prix à l'exportation pour le produit en question n'étaient pas établis dans des conditions d'économie de marché et que Xinanchem était donc soumise à une forte influence de l'État, raison pour laquelle elles ont refusé à l'entreprise le statut d'économie de marché⁶³. Lors de la procédure juridictionnelle jusqu'à l'audience devant la Cour, le Conseil et la Commission ont fondé l'ensemble de leur argumentation sur cette version des faits.

103. Les faits tels que suggérés par le Conseil et la Commission ne correspondent cependant pas aux constatations de fait du Tribunal en ce qui concerne certains points décisifs. Contrairement aux deux institutions de l'Union, le Tribunal part en effet du principe que, pour les exportations de glyphosate en provenance de Chine, il existait durant la période examinée non pas de prix plancher obligatoire, mais uniquement un prix de référence non contraignant⁶⁴, qui par ailleurs aurait été fixé non pas par la CCCMC, mais par les producteurs de glyphosate représentés au sein de la CCCMC⁶⁵, notamment pour simplifier le respect des règles antidumping dans les différents pays de destination⁶⁶. La CCCMC, un établissement privé⁶⁷, aurait délivré ses certificats de contrôle même lorsque le prix de référence n'avait pas été atteint⁶⁸, et aucune disposition n'aurait été prise qui aurait permis à l'État chinois d'exercer une influence⁶⁹.

104. Puisque le Conseil, tout comme la Commission, n'a pas soulevé de grief de dénaturation des preuves par le Tribunal et n'a a fortiori pas présenté d'indice concret d'une telle dénaturation des preuves, seuls les faits constatés par le Tribunal sont déterminants⁷⁰. Les deux institutions de l'Union doivent se tenir aux faits constatés par le Tribunal et doivent les accepter comme base de l'examen de l'arrêt attaqué.

105. Sur la base des faits constatés par le Tribunal, l'arrêt attaqué part du principe que le prix indicatif du glyphosate établi dans le cadre de la CCCMC n'aurait pas réellement eu d'effet restrictif pour les exportations de Xinanchem⁷¹ et que les deux institutions de l'Union auraient à tort refusé à l'entreprise le bénéfice du statut d'économie de marché⁷².

106. Le Conseil et la Commission reprochent au Tribunal d'avoir ainsi outrepassé les limites du contrôle juridictionnel des mesures antidumping et d'avoir substitué sa propre appréciation à celle des institutions de l'Union compétentes.

107. Cet argument ne saurait prospérer.

62 — Points 158 et 159 de l'arrêt attaqué (voir, en outre, point 151, deuxième phrase, de cet arrêt).

63 — Quatorzième et quinzième considérants du règlement litigieux ainsi que point 139 de l'arrêt attaqué.

64 — Points 146, 149, 150 et 155 de l'arrêt attaqué.

65 — Points 151 et 153 de l'arrêt attaqué.

66 — Point 156 de l'arrêt attaqué, en combinaison avec le point 141 de celui-ci.

67 — Point 153 de l'arrêt attaqué.

68 — Points 148 à 150 de l'arrêt attaqué.

69 — Point 157 de l'arrêt attaqué.

70 — Déjà, dans la procédure de première instance, le Conseil n'avait pas contesté les faits décisifs présentés par Xinanchem. Voir à ce sujet, en particulier, points 149, 151 et 155 de l'arrêt attaqué.

71 — Points 151 et 157 de l'arrêt attaqué.

72 — Points 158 et 159 de l'arrêt attaqué.

108. Il ne fait pas de doute que les institutions de l'Union jouissent dans les procédures antidumping d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les situations économiques complexes⁷³.

109. L'existence d'un tel pouvoir d'appréciation à l'égard des questions économiques ne signifie cependant pas que les juridictions de l'Union devraient renoncer à tout contrôle de l'interprétation des données économiques par les institutions compétentes, le Conseil et la Commission. Elles ont au contraire le pouvoir de vérifier la légalité matérielle des mesures antidumping tant du point de vue de l'exactitude matérielle des faits que de la présence éventuelle d'erreurs manifestes d'appréciation⁷⁴. Ce faisant, elles peuvent non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées⁷⁵.

110. Dans la présente affaire, le Tribunal a par conséquent, à juste titre, examiné en particulier si les deux institutions de l'Union avaient tenu compte de toutes les preuves pertinentes et si les faits tels qu'ils ressortent du dossier de la procédure étaient de nature à soutenir les conclusions tirées par les institutions en ce qui concerne les interventions alléguées de l'État lors de la fixation des prix à l'exportation du glyphosate.

111. Le Tribunal n'a ici nullement substitué sa propre appréciation divergente des données économiques à celle du Conseil et de la Commission. Il a au contraire tout simplement constaté que les deux institutions de l'Union avaient négligé certaines circonstances déterminantes et qu'elles ne pouvaient pas s'appuyer sur les faits tels qu'ils ressortent du dossier de la procédure pour parvenir aux conclusions qu'elles avaient tirées⁷⁶.

112. Le Tribunal n'a par-là pas outrepassé ses compétences, mais a au contraire rempli la mission qui lui a été confiée dans les traités de contrôler la légalité des actes de droit de l'Union dans le cadre des recours en annulation conformément à l'article 263, paragraphe 1, TFUE.

113. Il n'appartient pas à la Cour dans le cadre de la procédure de pourvoi, de substituer désormais, au-delà du contrôle de la légalité de l'arrêt attaqué, sa propre appréciation des faits constatés à celle faite par le Tribunal. Tout compte fait, c'est pourtant ce à quoi vise le deuxième moyen, raison pour laquelle il ne saurait être accueilli.

114. Le deuxième moyen du Conseil est donc en définitive sans fondement.

73 — Voir, à ce sujet, jurisprudence citée à la note en bas de page 22 et point 96 des présentes conclusions.

74 — Jurisprudence constante. Voir, notamment, arrêts Nachi Fujikoshi/Conseil (précité dans la note 22, point 21); Ikea Wholesale (précité à la note 22, point 41 et jurisprudence citée), ainsi que Hoesch Metals and Alloys (précité à la note 22, point 62). Il ressort en outre de ces arrêts que les mesures antidumping peuvent être contrôlées pour des erreurs procédurales et des abus de pouvoir ce qui n'est cependant pas pertinent en l'espèce.

75 — En ce sens, voir arrêts du 15 février 2005, Commission/Tetra Laval (C-12/03 P, Rec. p. I-987, point 39), ainsi que Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala, précité (point 145). Cette jurisprudence développée au départ dans le cadre du contrôle des concentrations a entre-temps acquis une importance allant bien au-delà de ce domaine juridique et peut s'appliquer à chaque fois que des décisions d'institutions de l'Union doivent être examinées à la recherche d'erreurs manifestes d'appréciation. Voir arrêts Espagne/Lenzing (précité à la note 23, point 57); Pays-Bas/Commission (précité à la note 61, point 55), et Commission/Scott (précité à la note 23, point 65). Aux points 103 à 108 de ses conclusions du 14 avril 2011 dans les affaires jointes Conseil et Commission/Interpipe Niko Tube et Interpipe NTRP (C-191/09 P et C-200/09 P), pendantes devant la Cour, l'avocat général Mengozzi applique cette jurisprudence à une procédure antidumping.

76 — Point 158 de l'arrêt attaqué.

3. Sur la non-prise en compte de preuves relatives à l'absence d'intervention significative de l'État (troisième moyen)

115. Le troisième moyen du Conseil vise spécifiquement le point 160 de l'arrêt attaqué dans lequel le Tribunal retient en résumé que le Conseil et la Commission n'ont pas tenu compte de toutes les preuves déterminantes présentées par Xinanchem dans la procédure antidumping pour démontrer que son activité était exempte d'intervention significative de l'État. Le Tribunal souligne que les erreurs constatées ailleurs affectent aussi le résultat final auquel est parvenu le Conseil.

116. Le Conseil n'avance pas de grief spécifique contre l'arrêt attaqué dans le cadre de ce troisième moyen. Ce troisième moyen n'a pas de contenu autonome au regard des deux premiers moyens déjà examinés. Il ne va pas au-delà de ce qui a déjà été évoqué auparavant.

117. Dans ces circonstances, des développements supplémentaires sont ici inutiles. Le troisième moyen doit au contraire être rejeté pour les mêmes raisons que pour le premier et le deuxième moyen.

4. Résumé

118. Puisque aucun des moyens avancés ne saurait prospérer, il convient de rejeter le pourvoi du Conseil dans son ensemble. Il est, par conséquent, superflu d'examiner les développements du Conseil relatifs aux autres moyens de Xinanchem avancés en première instance et non examinés par le Tribunal dans le cadre du recours en annulation contre le règlement litigieux.

VI – Sur les dépens

119. Si le pourvoi est rejeté, comme nous le suggérons dans la présente affaire, la Cour statue sur les dépens (article 122, paragraphe 1, de son règlement de procédure), les détails découlant de l'article 69 du règlement de procédure, en combinaison avec l'article 118 de celui-ci.

120. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Puisque le Conseil succombe et que Xinanchem et Audace en tant qu'autres parties à la procédure avaient conclu en ce sens, le Conseil doit être condamné aux dépens de ces parties.

121. En ce qui concerne la Commission, elle avait en tant qu'autre partie à la procédure, soutenu le Conseil avec ses conclusions et elle succombe elle aussi. Il est, par conséquent, approprié de condamner la Commission à supporter ses propres dépens en application par analogie de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure.

VII – Conclusion

122. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

- «1) Le pourvoi est rejeté.
- 2) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd et par l'Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne.
- 3) La Commission européenne supportera ses propres dépens.»