



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 juillet 2012*

«Pourvoi — Politique commerciale — Dumping — Importations de glyphosate originaire de Chine — Règlement (CE) n° 384/96 — Article 2, paragraphe 7, sous b) et c) — Statut d'entreprise opérant dans les conditions d'une économie de marché — Notion d'intervention significative de l'État' au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret — Actionnaire public contrôlant de facto l'assemblée générale des actionnaires du producteur — Assimilation d'un tel contrôle à une 'intervention significative' — Appréciation d'un mécanisme de visa des contrats à l'exportation — Limites du contrôle juridictionnel — Appréciation des éléments de preuve soumis»

Dans l'affaire C-337/09 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, introduit le 18 août 2009,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. J.-P. Hix, en qualité d'agent, assisté de M^e G. Berrisch, Rechtsanwalt,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd, établie à Jiande City (Chine), représentée initialement par M^e D. Horovitz, avocat, puis par M^{es} F. Graafsma, J. Cornelis et A. Woolich, advocaten, ainsi que par M^e K. Adamantopoulos, dikigoros, et M. D. Moulis, barrister,

partie demanderesse en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. T. Scharf et N. Khan ainsi que par M^{me} K. Talabér-Ritz, en qualité d'agents,

Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace), représentée par M. J. Flynn, QC,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský et M. Safjan, présidents de chambre, MM. G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur), A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader et M. J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

* Langue de procédure: l'anglais.

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 novembre 2011,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 janvier 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 17 juin 2009, Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group/Conseil (T-498/04, Rec. p. II-1969, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a annulé l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1683/2004 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, ci-après le «règlement litigieux»), dans la mesure où il concerne la société Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (ci-après «Xinanchem»).

Le cadre juridique

- 2 Aux fins de la détermination de l'existence d'un dumping, 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 européenne (JO 1996, L 56, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 461/2004 du Conseil, du 8 mars 2004 (JO L 77, p. 12, ci-après le «règlement de base»), prévoit, à son article 2, paragraphes 1 à 6, les règles générales concernant la méthode de détermination du montant dit «de la valeur normale».
- 3 L'article 2, paragraphe 7, sous a), du règlement de base énonce une règle particulière concernant la méthode de détermination de cette valeur normale pour les importations en provenance de pays n'ayant pas une économie de marché. Pour celles-ci, la valeur normale est, en règle générale, déterminée sur la base du prix ou de la valeur construite, dans un pays tiers à économie de marché (méthode dite «du pays analogue»).
- 4 Selon l'article 2, paragraphe 7, sous b), du règlement de base, les règles générales énoncées aux paragraphes 1 à 6 de cet article sont néanmoins applicables à certains États n'ayant pas une économie de marché, au nombre desquels figure la République populaire de Chine, s'il est établi, sur la base de requêtes dûment documentées présentées par un ou plusieurs producteurs faisant l'objet de l'enquête antidumping, 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.
- 5 Les critères et les procédures permettant de déterminer si les conditions d'une économie de marché sont satisfaites sont précisés à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base. Cette disposition prévoit:

«La requête présentée au titre du [paragraphe 7, sous] 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,

- les entreprises utilisent un seul jeu de documents comptables de base, qui font l'objet d'un audit indépendant conforme aux normes internationales et qui sont utilisés à toutes fins,
- les coûts de production et la situation financière des entreprises ne font l'objet d'aucune distorsion importante, induite par l'ancien système d'économie planifiée, notamment en relation avec l'amortissement des actifs, d'autres annulations comptables, le troc ou les paiements sous forme de compensation de dettes,
- les entreprises concernées sont soumises à des lois concernant la faillite et la propriété, qui garantissent aux opérations des entreprises sécurité juridique et stabilité

et

- les opérations de change sont exécutées aux taux du marché.

[...]»

- 6 Les dispositions contenues à l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base ont été introduites par l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 905/98 du Conseil, du 27 avril 1998, portant modification du règlement n° 384/96 (JO L 128, p. 18). Avant cette modification, la valeur normale pour les importations provenant de pays n'ayant pas une économie de marché a toujours été calculée selon la méthode du pays analogue. Il ressort du cinquième considérant du règlement n° 905/98 que ladite modification a été introduite «afin de pouvoir tenir compte des conditions économiques nouvelles en Russie et en République populaire de Chine». Le quatrième considérant du même règlement énonce à cet égard «que les réformes entreprises en Russie et en République populaire de Chine ont fondamentalement modifié l'économie de ces pays et abouti à l'émergence d'entreprises soumises aux conditions d'une économie de marché» et que «ces deux pays se sont par conséquent détournés du système économique qui avait justifié le recours à la méthode du pays analogue».
- 7 L'article 9 du règlement de base porte sur l'imposition de droits définitifs ainsi que sur la clôture de la procédure sans institution de mesures. Le paragraphe 5 de cet article dispose:

«Un droit antidumping dont le montant est approprié à chaque cas est imposé d'une manière non discriminatoire sur les importations d'un produit, de quelque source qu'elles proviennent, dont il a été constaté qu'elles font l'objet d'un dumping et causent un préjudice [...] Le règlement imposant le droit précise le montant du droit imposé à chaque fournisseur ou, si cela est irréalisable et, en règle générale, dans les cas visés à l'article 2, paragraphe 7, point a), le nom du pays fournisseur concerné.

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:

- a) dans le cas d'entreprises contrôlées entièrement ou partiellement par des étrangers ou d'entreprises communes, les exportateurs sont libres de rapatrier les capitaux et les bénéfices;
- b) les prix à l'exportation, les quantités exportées et les modalités de vente sont décidés librement;
- 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;
- d) les opérations de change sont exécutées au taux du marché, et

- 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.»

Les antécédents du litige

- 8 Xinanchem est une société de droit chinois, cotée à la Bourse de Shanghai (Chine), laquelle fabrique et vend sur les marchés chinois et mondial, notamment, du glyphosate, un herbicide chimique de base largement utilisé par les agriculteurs dans le monde entier.
- 9 Par son règlement (CE) n° 368/98, du 16 février 1998 (JO L 47, p. 1), le Conseil a institué un droit antidumping définitif sur les importations de glyphosate originaire de Chine. Ce règlement a été modifié par le règlement (CE) n° 1086/2000 du Conseil, du 22 mai 2000 (JO L 124, p. 1), et par le règlement (CE) n° 163/2002 du Conseil, du 28 janvier 2002 (JO L 30, p. 1).
- 10 Le 18 novembre 2002, à la suite de la publication d'un avis d'expiration prochaine de certaines mesures antidumping (JO C 120, p. 3), applicables aux importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine, la Commission des Communautés européennes a été saisie d'une demande de réexamen de ces mesures au titre de l'article 11, paragraphe 2, du règlement de base, émanant de l'Association européenne du glyphosate (European Glyphosate Association, ci-après l'«EGA»). Le 15 février 2003, la Commission a publié un avis d'ouverture d'un réexamen intermédiaire et d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures antidumping applicables aux importations de glyphosate originaires de la République populaire de Chine (JO C 36, p. 18), conformément à l'article 11, paragraphes 2 et 3, du règlement de base.
- 11 Le 4 avril 2003, à la suite de l'ouverture de l'enquête, Xinanchem a remis à la Commission le questionnaire complété destiné aux producteurs réclamant le statut d'entreprise opérant dans les conditions d'une économie de marché (ci-après le «SEM»), en demandant à celle-ci de lui reconnaître ce statut en vertu de l'article 2, paragraphe 7, sous b), du règlement de base. En outre, le 30 avril 2003, cette société a également remis à la Commission le questionnaire complété destiné aux producteurs-exportateurs de glyphosate établis en Chine. Par la suite, elle a répondu à plusieurs demandes de renseignements complémentaires de cette institution et a réagi aux observations de l'EGA, dans lesquelles celle-ci s'opposait à l'octroi dudit statut à Xinanchem. Par ailleurs, du 2 au 4 septembre 2003, la Commission a effectué une visite de vérification sur le site de cette société.
- 12 Le 5 décembre 2003, la Commission a communiqué à Xinanchem son intention de rejeter la demande d'octroi du SEM. Les 16 et 23 décembre 2003, cette société a présenté ses observations sur cette communication. Par lettre du 6 avril 2004, la Commission a confirmé sa décision de refuser l'octroi de ce statut à ladite société. Le 7 avril 2004, la Commission lui a notifié les faits et les considérations essentiels sur la base desquels elle comptait proposer des mesures antidumping définitives. Xinanchem a présenté ses observations sur cette communication le 19 avril 2004.
- 13 Le 24 septembre 2004, sur proposition de la Commission, le Conseil a arrêté le règlement litigieux. En ce qui concerne la demande d'octroi du SEM présentée par Xinanchem, les considérants 13 à 17 de ce règlement énoncent:

«(13)

Bien que la majorité de ses parts 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 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 [SEM] 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.
- (16) S'étant vu refuser le [SEM], [Xinanchem] a demandé à bénéficier d'un traitement individuel, à savoir de la détermination d'une marge de dumping individuelle sur la base de ses prix à l'exportation. La Commission a vérifié si cette société jouissait en fait et en droit du degré d'indépendance nécessaire par rapport à l'État chinois en matière de fixation de ses prix à l'exportation.
- (17) 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. Il en a été conclu que la société ne répondait pas aux conditions nécessaires pour bénéficier du traitement individuel prévu à l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base.»
- 14 La demande d'octroi du SEM ayant été rejetée, la valeur normale a été déterminée, conformément à l'article 2, paragraphe 7, sous a), du règlement de base, sur le fondement de données obtenues auprès de producteurs d'un pays tiers à économie de marché, à savoir la République fédérative du Brésil. Il a ainsi été institué, en vertu de l'article 1^{er} du règlement litigieux, un droit antidumping définitif de 29,9 % sur les importations de glyphosate originaire de Chine.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 décembre 2004, Xinanchem a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement litigieux en tant que celui-ci la concerne. Lors de la procédure devant le Tribunal, sont intervenues, d'une part, l'Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (ci-après «Audace») au soutien des conclusions de ladite société et, d'autre part, la Commission au soutien des conclusions du Conseil.
- 16 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli le premier moyen invoqué par Xinanchem, tiré de ce que les institutions de l'Union européenne, en refusant de lui accorder le bénéfice du SEM, avaient violé l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base. Ainsi, il a annulé l'article 1^{er} du règlement litigieux en ce qui concerne cette société, sans examiner les autres moyens invoqués par celle-ci au soutien de son recours.
- 17 Le Tribunal a tout d'abord constaté, aux points 38 et 39 de l'arrêt attaqué, qu'il est constant que le SEM a été refusé à Xinanchem uniquement au motif que celle-ci n'avait pas établi qu'elle satisfaisait au critère énoncé à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base. Il a ajouté que la Commission avait, en effet, considéré que les autres critères énumérés aux deuxième à cinquième tirets de cette disposition étaient remplis et qu'elle n'avait, par ailleurs, formulé aucune objection en ce qui concerne la dernière condition figurant audit premier tiret, selon laquelle les coûts des principaux intrants doivent refléter en grande partie les valeurs du marché.
- 18 Le Tribunal a ensuite, dans une première partie de son analyse effectuée aux points 43 à 109 de l'arrêt attaqué, examiné les griefs concernant les motifs de refus énoncés au considérant 13 du règlement litigieux, à savoir ceux relatifs au contrôle exercé par l'État sur Xinanchem ainsi que ceux concernant la nomination et la composition du conseil d'administration de cette société.

- 19 Dans ce cadre, il a relevé, aux points 80 à 82 de l'arrêt attaqué, que le Conseil et la Commission se sont bornés à constater l'existence du contrôle étatique sur la base de considérations relatives à la répartition de l'actionnariat de ladite société, sans se prononcer sur la question de savoir de quelle manière ce contrôle était ou pouvait être exercé dans la pratique, et qu'il convenait d'examiner si la constatation d'un tel contrôle implique nécessairement l'existence d'une «intervention significative de l'État» au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base.
- 20 À cet égard, le Tribunal a observé, aux points 84 et 85 de l'arrêt attaqué, qu'il ressort clairement du libellé de ladite disposition que l'existence d'une intervention significative de l'État doit être appréciée au regard de la façon dont les «décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants» sont arrêtées. En effet, la même disposition exige de la part du producteur 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». Par conséquent, un comportement de l'État qui ne serait pas de nature à influencer sur ces décisions ne saurait constituer une «intervention significative» au sens de ladite disposition. En outre, compte tenu du libellé de celle-ci, de sa finalité et de son contexte, la notion d'«intervention significative de l'État» ne peut être assimilée à toute influence sur les activités d'une entreprise ou à toute implication dans son processus décisionnel, mais doit être comprise comme une action des pouvoirs publics qui est de nature à rendre ses décisions incompatibles avec les conditions d'une économie de marché.
- 21 Le Tribunal en a conclu, au point 88 dudit arrêt, que la condition en cause vise à vérifier si les décisions pertinentes des producteurs-exportateurs concernés sont guidées par des considérations purement commerciales, propres à une entreprise opérant dans les conditions d'une économie de marché, ou si elles sont faussées par d'autres considérations, propres aux économies d'État.
- 22 Aux points 89 et 90 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a en outre constaté que, aux fins de l'interprétation et de l'application de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, il convient de tenir compte du fait que les pays visés ne sont pas, malgré les réformes entreprises par ces derniers, considérés comme des États connaissant une économie de marché et qu'il est légitime pour le Conseil et la Commission de tenir compte, dans leur examen des preuves produites par un producteur d'un tel pays, de la circonstance que l'entreprise concernée est contrôlée par l'État.
- 23 Aux points 91 et 92 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a ajouté que le contrôle étatique, tel qu'il a été constaté en l'espèce, n'est toutefois pas en tant que tel incompatible avec la prise de décisions commerciales par l'entreprise concernée selon les conditions d'une économie de marché. Or, l'approche défendue par le Conseil, consistant à assimiler le contrôle étatique à une «intervention significative de l'État», conduit à exclure, par principe, les sociétés contrôlées par l'État du bénéfice du SEM, indépendamment tant du contexte concret dans lequel elles opèrent que des preuves qu'elles ont présentées à cet égard.
- 24 Dans ce contexte, le Tribunal a jugé, au point 93 de l'arrêt attaqué, que les assertions du Conseil concernant la nomination et la composition du conseil d'administration de Xinanchem ne permettent pas, au vu du dossier, de mettre en doute le fait que le contrôle que l'État exerce dans cette société reste dans les limites des mécanismes normaux du marché.
- 25 Le Tribunal en a conclu, au point 97 de l'arrêt attaqué, que, dans la mesure où le critère du contrôle étatique ne figure pas explicitement parmi les conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base et étant donné qu'un tel contrôle ne suffit pas, à lui seul, à démontrer l'existence d'une «intervention significative de l'État» au sens de cette disposition, l'approche du Conseil est incompatible avec le système qu'il a lui-même institué. Après avoir rappelé, au point 99 du même arrêt, que la charge de la preuve incombe au producteur, le Tribunal a souligné que Xinanchem a fourni différents éléments de preuve, lesquels ont cependant été jugés non pertinents

en raison de cette approche. Au point 102 dudit arrêt, il a considéré que, dans ces conditions, les circonstances énumérées au considérant 13 du règlement litigieux ne permettent pas de justifier la conclusion à laquelle le Conseil est parvenu.

- 26 Par conséquent, au point 109 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli les griefs de Xinanchem concernant l'appréciation portée par le Conseil sur le contrôle exercé par l'État sur cette société ainsi que sur la nomination et la composition du conseil d'administration de cette dernière. En revanche, il ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si les preuves fournies par ladite société étaient suffisantes pour considérer que la condition énoncée à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base était remplie, en considérant que cette appréciation est réservée au Conseil et à la Commission.
- 27 Enfin, dans une seconde partie de son analyse, effectuée aux points 110 à 159 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné les griefs relatifs aux motifs de refus énoncés aux considérants 14 et 17 du règlement litigieux, c'est-à-dire ceux concernant la fixation des prix à l'exportation.
- 28 Après avoir rejeté, aux points 114 à 120 de l'arrêt attaqué, le premier de ces griefs, tiré de ce que le Conseil a fait une interprétation erronée de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base en considérant que les ventes à l'exportation sont pertinentes pour l'examen de la demande visant à obtenir le bénéfice du SEM, le Tribunal a examiné le second grief, tiré de ce que l'appréciation du Conseil concernant la fixation des prix à l'exportation de ladite société serait entachée d'une erreur manifeste.
- 29 Au point 137 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a d'abord rappelé qu'il incombait à Xinanchem de prouver que ses ventes à l'exportation étaient conformes au comportement d'une entreprise opérant dans les conditions d'une économie de marché et, en particulier, qu'elle était libre de décider des prix à l'exportation, en fonction de considérations purement commerciales et sans intervention significative de l'État. Il a ensuite relevé, au point 139 dudit arrêt, que les institutions ont considéré que l'État exerçait à cet égard un contrôle significatif sur cette société au moyen du mécanisme de visa des contrats à l'exportation par la Chambre de commerce chinoise représentant les importateurs et les exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques (ci-après la «CCCMC»). Enfin, le Tribunal a conclu, au point 140 du même arrêt, qu'il y avait lieu de vérifier si, au vu des éléments présentés par ladite société lors de l'enquête, les institutions avaient pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le motif relatif audit mécanisme permettait de constater que cette dernière n'avait pas établi qu'elle remplissait la condition en cause.
- 30 À cet égard, le Tribunal a constaté en premier lieu, au point 141 de l'arrêt attaqué, qu'il ressort des déclarations de Xinanchem, lesquelles sont étayées par la brochure de la CCCMC et par une lettre de l'EGA, que le mécanisme en question a été instauré à l'initiative des producteurs de glyphosate, membres de la CCCMC, qui est un organisme non gouvernemental, dans le but de faciliter leur mise en conformité avec les législations antidumping et de les prémunir ainsi contre des plaintes. C'est dans cette optique que le gouvernement chinois a arrêté des mesures accordant à la CCCMC le droit de viser les contrats et de vérifier les prix à l'exportation en vue du dédouanement.
- 31 Il a relevé en deuxième lieu, au point 142 dudit arrêt, qu'il ressort de ces pièces et d'un document de la CCCMC que le prix était fixé par les membres du groupe des producteurs de glyphosate eux-mêmes.
- 32 En troisième lieu, le Tribunal a indiqué, aux points 143 à 150 de l'arrêt attaqué, que Xinanchem a présenté une série d'éléments de preuve, parmi lesquels figurent des déclarations de la part tant d'elle-même que de la CCCMC ainsi que des factures et des contrats de vente à l'exportation, de nature à démontrer que le prix en cause n'était pas contraignant pendant la période d'enquête et que cette société était libre de fixer les prix à l'exportation à un niveau inférieur à celui arrêté par les membres dudit groupe.

- 33 Le Tribunal en a déduit, au point 151 de l'arrêt attaqué, que ces éléments étaient susceptibles de démontrer que le mécanisme de visa des contrats à l'exportation n'avait pas été imposé par l'État, que le prix était fixé par les producteurs de glyphosate membres de la CCCMC eux-mêmes et qu'il n'avait pas entraîné de restriction effective en ce qui concerne les activités à l'exportation de Xinanchem. Dès lors, il a estimé que, sans remettre en cause le caractère probant ou suffisant de ces éléments, les institutions ne pouvaient pas conclure, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que, au moyen dudit mécanisme, l'État avait exercé un contrôle significatif sur les prix du produit concerné et que ce mécanisme constituait une «intervention significative de l'État» au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base.
- 34 Ensuite, aux points 152 à 159 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a relevé que ces éléments de preuve et ces déclarations n'ont pas été remis en cause par les institutions et il a jugé que l'appréciation de ces dernières relative au rôle de la CCCMC ne suffisait pas, au vu des éléments présentés par Xinanchem lors de l'enquête, pour fonder le refus d'octroi du SEM. Partant, il a accueilli le grief tiré d'une erreur manifeste d'appréciation commise par le Conseil en ce qui concerne la fixation des prix à l'exportation de ladite société.
- 35 Enfin, au point 160 dudit arrêt, le Tribunal a jugé que, s'agissant de l'argument du Conseil selon lequel, pour obtenir gain de cause, Xinanchem aurait dû démontrer que c'était la conclusion globale quant à l'existence d'une intervention significative de l'État qui était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, le Tribunal a constaté que, même combinés, les motifs exposés aux considérants 13, 14 et 17 du règlement litigieux ne sauraient justifier le refus d'octroi du SEM. Après avoir rappelé sa conclusion selon laquelle, dans leur analyse, les institutions n'ont pas tenu compte de tous les éléments pertinents que cette société avait invoqués, il a constaté que les erreurs ainsi commises entachent également la conclusion globale à laquelle le Conseil est parvenu.

Les développements intervenus au cours de la procédure devant la Cour

- 36 À la suite d'une demande de l'EGA, la Commission a ouvert, le 29 septembre 2009, une procédure de réexamen en raison de l'expiration du règlement litigieux, invitant tous les exportateurs-producteurs concernés, au nombre desquels figurait Xinanchem, à coopérer à celle-ci. Considérant qu'elle n'était pas tenue, au vu des effets de l'arrêt attaqué, de participer à cette procédure de réexamen, cette société a introduit, le 30 décembre 2009, une demande en référé devant la Cour tendant à obtenir que les effets de l'arrêt attaqué ne soient pas suspendus dans l'attente de l'issue du pourvoi formé par le Conseil contre celui-ci.
- 37 Le 11 février 2010, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 126/2010 (JO L 40, p. 1), prorogeant pour une durée d'un an la suspension du droit antidumping définitif institué par le règlement n° 1683/2004. Cette prorogation faisait suite à la décision 2009/383/CE de la Commission, du 14 mai 2009, suspendant le droit antidumping définitif institué par le règlement n° 1683/2004 (JO L 120, p. 20), suspension édictée pour une période de neuf mois.
- 38 Le 13 décembre 2010, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 1187/2010, clôturant la procédure antidumping concernant les importations de glyphosate originaire de la République populaire de Chine (JO L 332, p. 31), lequel a abrogé, à partir de son entrée en vigueur le 17 décembre 2010, les mesures antidumping relatives à ces importations et clôt la procédure concernant celles-ci.
- 39 Par ordonnance du 18 mai 2011, Conseil/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P-R), le président de la Cour a jugé que, à la suite de l'adoption du règlement n° 1187/2010, il n'y avait plus lieu à statuer sur la demande en référé.

Les conclusions des parties

- 40 Le Conseil et la Commission demandent à la Cour:
- à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué et de rejeter le recours introduit par Xinanchem aux fins de l'annulation du règlement litigieux,
 - à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, et
 - de condamner Xinanchem aux dépens des deux instances.
- 41 Xinanchem demande à la Cour:
- à titre principal, de rejeter le pourvoi dans son ensemble comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé,
 - à titre plus subsidiaire, si la Cour décide de faire droit au pourvoi en tout ou en partie, de confirmer la décision du Tribunal, selon laquelle les institutions n'ont pas respecté les droits de la défense, et d'annuler sur ce fondement l'article 1^{er} du règlement litigieux dans la mesure où il la concerne, et
 - de condamner le Conseil aux dépens.
- 42 Audace demande à la Cour de rejeter le premier moyen du pourvoi et de condamner le Conseil aux dépens.

Sur le pourvoi

- 43 Au soutien de son pourvoi, le Conseil invoque trois moyens dirigés contre l'appréciation par le Tribunal, respectivement, des motifs de refus exposés au considérant 13 du règlement litigieux et donc de l'effet de la participation de l'État au capital de Xinanchem, des motifs de refus exposés aux considérants 14 et 17 de ce règlement et donc du mécanisme de visa des contrats à l'exportation géré par la CCCMC ainsi que de l'argument du Conseil selon lequel il ne suffisait pas de mettre en cause ces motifs séparément.

Sur la recevabilité

Sur les conséquences de l'adoption du règlement n° 1187/2010

- 44 Après y avoir été invité par la Cour, le Conseil a précisé, par lettre du 25 janvier 2011, qu'il maintenait son pourvoi pour deux raisons. Premièrement, le désistement d'instance aurait pour conséquence que le règlement litigieux, en ce qui concerne Xinanchem, serait annulé avec effet ex tunc, tandis que, dans l'hypothèse où il serait fait droit au pourvoi, ce règlement serait entièrement valide jusqu'à son abrogation par le règlement n° 1187/2010. Deuxièmement, l'arrêt attaqué soulèverait d'importantes questions de principe relatives à l'interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base, ayant des implications allant au-delà de la présente affaire.
- 45 À la suite du prononcé de l'ordonnance Conseil/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, précitée, Xinanchem a, par lettre du 29 juin 2011, demandé à la Cour de constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le pourvoi. Elle estime qu'une telle constatation s'impose notamment à la lumière du

point 44 de cette ordonnance, selon lequel l'intérêt à la solution de questions juridiques qui seraient susceptibles de se poser à l'avenir dans des cas de figure analogues à celui ayant donné lieu à la demande en référé ne saurait suffire pour justifier le maintien de celle-ci.

- 46 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour peut déclarer un pourvoi irrecevable lorsqu'un fait postérieur à l'arrêt du Tribunal a enlevé à celui-ci son caractère préjudiciable pour le demandeur au pourvoi. En effet, l'existence d'un intérêt à agir du requérant suppose que le pourvoi soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir arrêt du 19 octobre 1995, *Rendo e.a./Commission*, C-19/93 P, Rec. p. I-3319, point 13; ordonnances du 25 janvier 2001, *Lech-Stahlwerke/Commission*, C-111/99 P, Rec. p. I-727, point 18, et du 8 avril 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission*, C-503/07 P, Rec. p. I-2217, point 48).
- 47 Force est toutefois de constater que l'adoption du règlement n° 1187/2010 n'a nullement fait disparaître les conséquences que l'arrêt attaqué entraîne pour le Conseil.
- 48 En effet, l'arrêt attaqué a annulé le règlement litigieux, pour autant qu'il concerne Xinanchem, avec effet *ex tunc*, ce qui implique que, à moins que cet arrêt ne soit annulé par la Cour, ce règlement est censé n'avoir jamais produit d'effets à l'égard de cette société. En revanche, le règlement n° 1187/2010 n'a abrogé le règlement litigieux qu'à partir de la date de son entrée en vigueur, à savoir le 17 décembre 2010.
- 49 Par conséquent, si la Cour devait faire droit au pourvoi du Conseil et rejeter le recours en annulation introduit devant le Tribunal par Xinanchem contre le règlement litigieux, il en découlerait que celui-ci produirait pleinement des effets dans l'ordre juridique de l'Union pour la période comprise entre la date de son adoption, le 24 septembre 2004, et celle de son abrogation, ayant pris effet le 17 décembre 2010. Il est donc constant que le pourvoi est encore susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice au Conseil.
- 50 La situation se distingue ainsi fondamentalement de celle ayant donné lieu à l'ordonnance Conseil/*Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group*, précitée, laquelle se caractérisait par le fait que les raisons invoquées par Xinanchem au soutien de sa demande en référé avaient cessé d'exister à partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 1187/2010, de sorte que cette demande était désormais motivée uniquement par l'intérêt que la solution des questions juridiques soulevées pourrait avoir pour des cas de figure analogues à l'avenir et par le risque hypothétique que la Commission pourrait décider, dans le futur, de rouvrir la procédure antidumping concernant les importations de glyphosate originaire de Chine (voir points 39 à 48 de ladite ordonnance).
- 51 Il convient encore d'ajouter qu'il n'apparaît pas non plus que l'adoption du règlement n° 1187/2010 ait eu pour conséquence de mettre un terme au litige entre les parties et que, dès lors, le pourvoi soit devenu sans objet pour ce motif (voir par analogie, notamment, ordonnance du 1^{er} décembre 2004, *OHMI/Zapf Creation*, C-498/01 P, Rec. p. I-11349, point 12, et arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 48).
- 52 En effet, le Conseil persiste à soutenir qu'il était justifié de refuser à Xinanchem le bénéfice du SEM et que le règlement litigieux aurait dû s'appliquer à cette société jusqu'à la date de son abrogation.
- 53 Il résulte de ce qui précède que le pourvoi n'est pas devenu irrecevable en raison de l'adoption du règlement n° 1187/2010.

Sur les autres motifs d'irrecevabilité invoqués

- 54 Xinanchem fait valoir que le pourvoi est irrecevable au motif que le Conseil met en cause les constatations de fait et les appréciations relatives aux éléments de preuve effectuées par le Tribunal, sans indiquer l'erreur de droit que ce dernier aurait commise.

- 55 À cet égard, il importe de rappeler qu'il résulte des articles 256 TFUE et 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que le Tribunal est seul compétent, d'une part, pour constater les faits et, d'autre part, pour apprécier ces faits. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'inexactitude matérielle de la constatation des faits, effectuée par le Tribunal, ressort des pièces du dossier qui lui ont été soumises ou en cas de dénaturation des éléments de preuve retenus à l'appui de ces faits que cette constatation et l'appréciation desdits éléments de preuve constituent des questions de droit soumises au contrôle de la Cour dans le cadre du pourvoi. En revanche, la Cour est compétente pour exercer, en vertu de l'article 256 TFUE, un contrôle sur la qualification juridique de ces faits et les conséquences de droit qui en ont été tirées par le Tribunal (voir en ce sens, notamment, arrêts 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 et jurisprudence citée).
- 56 Or, par le premier moyen de son pourvoi, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir interprété de manière erronée l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base et d'avoir, sur le fondement de cette interprétation, qualifié à tort les faits qui avaient été relevés dans le règlement litigieux, et notamment la circonstance que Xinanchem était de facto contrôlée par l'État, comme insuffisants pour établir à eux seuls l'existence d'une «intervention significative de l'État» au sens de cette disposition et, partant, pour refuser à cette société, sans que soient pris en considération les éléments de preuve apportés par celle-ci, le bénéfice du SEM.
- 57 Ce moyen porte donc non pas sur la constatation des faits ou l'appréciation des éléments de preuve par le Tribunal, mais sur l'interprétation d'une disposition de droit et son application à des faits tels qu'ils ont été constatés par le Conseil.
- 58 S'agissant du deuxième moyen invoqué au soutien du pourvoi, il est notamment tiré de ce que le Tribunal, en constatant une erreur manifeste du Conseil et de la Commission dans leur appréciation du mécanisme de visa des contrats à l'exportation géré par la CCCMC, aurait méconnu la large marge d'appréciation dont ces institutions disposent pour l'application des critères énoncés à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base. Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 33 de ses conclusions, la question de l'étendue du pouvoir d'appréciation dont disposent les institutions de l'Union pour l'évaluation de situations économiques complexes et, dans ce contexte, celle des limites du contrôle par les juridictions de l'Union de l'exercice d'un tel pouvoir sont des questions de droit soumises au contrôle de la Cour dans le cadre du pourvoi.
- 59 Quant au troisième moyen du pourvoi, il y a lieu de constater que le Conseil invoque, à l'appui de ce moyen, les mêmes erreurs juridiques prétendument commises par le Tribunal que celles qui constituent le fondement des premier et deuxième moyens. Par conséquent, les considérations exposées aux points 56 à 58 du présent arrêt s'appliquent également au troisième moyen.
- 60 En outre, Xinanchem excipe de l'irrecevabilité du pourvoi au motif que le Conseil viserait à imposer sa propre interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, telle qu'il l'avait appliquée lors de l'enquête administrative et défendue lors de la procédure devant le Tribunal, laquelle aurait toutefois été censurée par ce dernier. Le pourvoi constituerait ainsi une simple répétition des arguments qui avaient déjà été soumis au Tribunal.
- 61 À cet égard, il suffit de constater que, dès lors qu'un requérant conteste l'interprétation ou l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent de nouveau être discutés au cours d'un pourvoi. En effet, si un requérant ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens (voir arrêts du 23 avril 2009, *AEPI/Commission*, C-425/07 P, Rec. p. I-3205, point 24, et du 29 juillet 2010, *Grèce/Commission*, C-54/09 P, Rec. p. I-7537, point 43).
- 62 Il résulte de ce qui précède que le pourvoi doit être déclaré recevable.

Sur le fond

Sur le premier moyen, relatif à l'effet de la participation de l'État au capital de Xinanchem

– Argumentation des parties

- 63 Le Conseil et la Commission font valoir que le Tribunal a fait une interprétation erronée de la notion d'«intervention significative de l'État», au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, en jugeant que la circonstance que la répartition des actions permettait aux actionnaires publics de contrôler Xinanchem n'équivaut pas automatiquement à une telle intervention.
- 64 Premièrement, une telle interprétation serait contraire au libellé de ladite disposition et éliminerait l'exigence de l'absence d'intervention significative de l'État en tant que critère autonome. Deuxièmement, cette interprétation ne correspondrait pas au sens habituel du terme «significatif», lequel se référerait au degré d'intervention de l'État et non pas au type ou à l'effet de celle-ci. Troisièmement, elle serait contraire à l'exigence d'interpréter l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base de façon stricte en raison de son caractère d'exception. Quatrièmement, l'interprétation effectuée par le Tribunal méconnaîtrait le fait que ladite disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 9, paragraphe 5, du règlement de base et que le SEM ne saurait être attribué à un producteur qui ne satisfait même pas aux conditions requises pour obtenir le bénéfice du traitement individuel. Cinquièmement, l'interprétation retenue par le Tribunal aboutirait à un renversement de la charge de la preuve et à des résultats impraticables.
- 65 Xinanchem et Audace estiment que les arguments invoqués par le Conseil et la Commission sont dénués de fondement et que c'est à bon droit que le Tribunal a rejeté l'interprétation proposée par ces institutions en raison du fait qu'elle aboutit à instaurer des conditions qui vont au-delà de celles énoncées à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base.

– Appréciation de la Cour

- 66 Il convient de relever, à titre liminaire, que, selon l'article 2, paragraphe 7, sous a), du règlement de base, dans le cas d'importations en provenance de pays n'ayant pas une économie de marché, par dérogation aux règles établies aux paragraphes 1 à 6 du même article, la valeur normale est, en principe, déterminée sur la base du prix ou de la valeur construite dans un pays tiers à économie de marché. Cette disposition vise ainsi à éviter la prise en considération des prix et des coûts en vigueur dans les pays n'ayant pas une économie de marché dans la mesure où ces paramètres n'y sont pas la résultante normale des forces qui s'exercent sur le marché (voir arrêts du 29 mai 1997, Rotexchemie, C-26/96, Rec. p. I-2817, point 9, et du 22 mars 2012, GLS, C-338/10, point 20).
- 67 Toutefois, en vertu du paragraphe 7, sous b), dudit article, dans le cas d'enquêtes antidumping concernant les importations en provenance notamment de Chine, la valeur normale est déterminée conformément à l'article 2, paragraphes 1 à 6, du règlement de base, 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 même paragraphe 7, sous 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.
- 68 Il ressort des quatrième et cinquième considérants du règlement n° 905/98 que l'introduction dans le règlement de base de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), de celui-ci a été motivée par le fait que les réformes entreprises notamment en Chine ont fondamentalement modifié l'économie de ce pays et

abouti à l'émergence d'entreprises soumises aux conditions d'une économie de marché, de sorte que ce pays s'est détourné du système économique qui avait justifié le recours systématique à la méthode du pays analogue.

- 69 Toutefois, dans la mesure où, malgré ces réformes, la République populaire de Chine ne constitue toujours pas un pays à économie de marché aux exportations duquel s'appliqueraient automatiquement les règles établies à l'article 2, paragraphes 1 à 6, du règlement de base, il incombe, en vertu du paragraphe 7, sous c), du même article, à chaque producteur qui souhaite bénéficier de ces règles d'apporter des preuves suffisantes, telles que spécifiées à cette dernière disposition, qu'il opère dans les conditions d'une économie de marché.
- 70 Il appartient au Conseil et à la Commission d'apprécier si les éléments fournis par le producteur concerné sont suffisants pour démontrer que les critères énoncés audit article 2, paragraphe 7, sous c), sont satisfaits pour lui reconnaître le bénéfice du SEM et au juge de l'Union de vérifier si cette appréciation n'est pas entachée d'une erreur manifeste [voir arrêt du 2 février 2012, *Brosmann Footwear (HK) e.a./Conseil*, C-249/10 P, point 32].
- 71 Il est constant que, en l'espèce, le bénéfice du SEM a été refusé à Xinanchem uniquement au motif qu'elle n'avait pas établi qu'elle satisfaisait au critère énoncé à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, les autres critères ayant été considérés par la Commission comme remplis.
- 72 En vertu dudit article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, le producteur doit présenter des preuves suffisantes de nature à établir que ses décisions 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 que les coûts des principaux intrants reflètent en grande partie les valeurs du marché.
- 73 Cette disposition établit ainsi, d'une part, une double condition par rapport à certaines décisions commerciales du producteur ainsi que, d'autre part, une condition relative aux coûts effectifs des principaux intrants.
- 74 Ainsi que l'a relevé le Tribunal au point 39 de l'arrêt attaqué, la Commission n'a formulé aucune objection en ce qui concerne la condition en vertu de laquelle les coûts des principaux intrants doivent refléter en grande partie les valeurs du marché. Le différend entre les parties porte donc exclusivement sur l'interprétation et l'application de ladite double condition, en vertu de laquelle le producteur doit arrêter ses décisions concernant les prix et les coûts des intrants en tenant compte des signaux du marché et sans intervention significative de l'État à cet égard.
- 75 Plus précisément, le Conseil et la Commission mettent en cause l'interprétation retenue par le Tribunal du second élément de cette double condition, en faisant valoir, en substance, que le contrôle étatique, tel qu'il a été décrit au considérant 13 du règlement litigieux, équivaut automatiquement à une «intervention significative de l'État» au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base. Par conséquent, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, le Conseil et la Commission auraient été fondés à refuser à Xinanchem le bénéfice du SEM sans tenir compte des éléments de preuve que cette société avait fournis pour démontrer que ses décisions concernant les prix et les coûts des intrants étaient arrêtées dans le respect de ladite double condition.
- 76 Au considérant 13 du règlement litigieux, le Conseil a constaté que, malgré le fait que la majorité des parts du capital de Xinanchem était détenue par des personnes privées, cette société était 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. Le même considérant précise que, de plus, le conseil d'administration était nommé par les actionnaires publics et que la plupart des administrateurs étaient des fonctionnaires de l'État ou provenaient d'entreprises publiques.

- 77 S'agissant de cette dernière constatation, le Tribunal, sans être contredit sur ce point par le Conseil ni par la Commission, a relevé aux points 94 et 95 de l'arrêt attaqué que, en ce qui concerne, premièrement, l'affirmation relative à la nomination du conseil d'administration, il ressort du dossier que celle-ci se rapporte au fait que, en raison de la dispersion des participations privées, les actionnaires publics contrôlent l'assemblée générale, laquelle élit les membres du conseil d'administration, de sorte que ces actionnaires décident, dans la pratique, de la composition de ce conseil. En ce qui concerne, deuxièmement, l'affirmation selon laquelle la plupart des administrateurs étaient des fonctionnaires de l'État ou provenaient d'entreprises publiques, le Tribunal a relevé que celle-ci reposait également sur le simple fait que Xinanchem est contrôlée par l'État et, notamment, sur la circonstance que trois des neuf administrateurs étaient liés à cette société par une relation d'emploi ou par un contrat de prestation de services.
- 78 Or, force est de constater que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, notamment aux points 98 et 107 de l'arrêt attaqué, qu'un contrôle étatique, tel que celui relevé en l'espèce, ne saurait être assimilé, par principe, à une «intervention significative de l'État» au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base et ne saurait donc dispenser le Conseil et la Commission de l'obligation de tenir compte des éléments de preuve, apportés par le producteur concerné, relatifs au contexte factuel, juridique et économique concret dans lequel celui-ci opère.
- 79 En effet, il résulte clairement du libellé de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base que cette disposition ne vise pas les interventions étatiques de toute nature dans les entreprises productrices, mais uniquement celles afférentes aux décisions de ces dernières concernant les prix et les coûts des intrants.
- 80 En outre, l'emploi même du terme «intervention» indique qu'il n'est pas suffisant que l'État puisse avoir une certaine influence sur lesdites décisions, mais implique une ingérence effective dans celles-ci.
- 81 De surcroît, l'intervention dans les décisions du producteur concernant les prix et les coûts des intrants doit être «significative». Il est donc constant que l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base permet, comme le reconnaissent d'ailleurs le Conseil et la Commission, un certain degré d'intervention de la part de l'État dans ces décisions.
- 82 Le caractère significatif ou non d'une intervention étatique dans lesdites décisions doit être évalué par rapport à la finalité de cette disposition, laquelle vise à assurer que le producteur opère dans les conditions d'une économie de marché et, notamment, que les coûts auxquels il est soumis et les prix qu'il pratique sont la résultante du libre jeu des forces du marché. Par conséquent, une intervention étatique qui n'est ni par sa nature ni par son effet susceptible de rendre les décisions du producteur en matière de prix et de coûts des intrants incompatibles avec les conditions d'une économie de marché ne saurait être considérée comme significative.
- 83 En l'espèce, il y a lieu de constater que le contrôle étatique, tel qu'il a été relevé par lesdites institutions, et notamment dans le considérant 13 du règlement litigieux, n'est pas, par sa nature, incompatible avec les conditions d'une économie de marché. En outre, si le fait que la répartition des actions permet aux actionnaires publics, alors même qu'ils sont minoritaires, de contrôler de facto l'assemblée générale des actionnaires de Xinanchem et ainsi de nommer le conseil d'administration donne, certes, à l'État une certaine influence sur cette société, il n'en résulte pas pour autant que l'État intervienne effectivement, et au surplus de manière significative, dans les décisions de cette dernière concernant les prix et les coûts des intrants. Une telle intervention ne découle pas non plus automatiquement de la circonstance qu'une partie des administrateurs de ladite société est liée à celle-ci par des contrats de travail ou de prestation de services.

- 84 Il convient, par ailleurs, de relever que le considérant 13 du règlement litigieux ne se réfère même pas à une intervention de la part de l'État dans lesdites décisions de Xinanchem, mais qu'il se borne à constater que cette société est soumise à une influence et à un contrôle significatifs de la part de l'État.
- 85 Dans la mesure où les faits exposés audit considérant 13 n'excluent donc pas, en définitive, que Xinanchem arrête ses décisions concernant les prix et les coûts des intrants en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État à cet égard, il incombait au Conseil et à la Commission d'apprécier si les éléments fournis par cette société étaient suffisants pour démontrer qu'elle satisfaisait à la double condition énoncée à l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base.
- 86 Ainsi que l'a relevé le Tribunal aux points 90 et 98 de l'arrêt attaqué, il était loisible au Conseil et à la Commission, dans le cadre de l'examen de ces preuves et au vu du large pouvoir d'appréciation dont ces institutions jouissent à cet égard, de tenir compte de la circonstance que Xinanchem est contrôlée, au sens du droit des sociétés, par l'État. En effet, dans le contexte d'un État dépourvu d'une économie de marché, le fait qu'une société établie dans cet État soit de facto contrôlée par les actionnaires publics justifie des doutes sérieux quant à la question de savoir si la direction de cette société est suffisamment indépendante de l'État pour pouvoir arrêter les décisions concernant les prix et les coûts des intrants de façon autonome et en réponse aux signaux du marché.
- 87 Toutefois, comme le Tribunal l'a constaté, notamment aux points 99, 100 et 107 de l'arrêt attaqué, et comme le Conseil l'a expressément confirmé lors de l'audience devant la Cour, ce dernier et la Commission ont omis, en raison de leur interprétation de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base, de procéder à une appréciation des éléments de preuve apportés par Xinanchem, méconnaissant ainsi ces éléments.
- 88 L'interprétation de ladite disposition retenue ci-dessus, qui correspond, en substance, à celle sur laquelle le Tribunal a fondé son analyse, n'est pas mise en cause par les arguments invoqués au soutien du premier moyen du pourvoi.
- 89 À cet égard, il y a lieu de constater que le fait d'interpréter ledit article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, en ce sens que le contrôle étatique, tel qu'il a été décrit au considérant 13 du règlement litigieux, n'équivaut pas automatiquement à une «intervention significative de l'État» au sens de cette disposition n'a pas pour conséquence d'éliminer la condition selon laquelle le producteur doit arrêter ses décisions concernant le prix et les coûts des intrants sans une telle intervention.
- 90 En effet, même lorsque le producteur a adopté lesdites décisions en tenant compte uniquement des signaux du marché, ladite condition s'oppose à ce que lui soit attribué le bénéfice du SEM dans l'hypothèse où l'État est intervenu de manière significative sur le libre jeu des forces du marché. Il y a lieu de rappeler à cet égard que le bénéfice du SEM peut uniquement être accordé à un opérateur si les coûts auxquels il est soumis et les prix qu'il pratique sont la résultante du libre jeu de l'offre et de la demande. Tel ne serait pas le cas si, à titre d'exemple, l'État intervenait directement sur le prix de certaines matières premières ou le prix de la main-d'œuvre. Même si, dans de telles circonstances, le producteur se laissait guider par les signaux du marché pour ses décisions concernant les prix et les coûts des intrants, l'intervention significative de l'État à cet égard ne permettrait pas de considérer que les conditions d'une économie de marché prévalent pour un tel producteur. Le second élément de la double condition énoncée à ladite disposition garde ainsi, tant pour les entreprises qui sont de facto contrôlées par l'État que pour tout autre producteur, son autonomie par rapport au premier élément de cette double condition.
- 91 En outre, ladite interprétation ne renverse nullement la charge de la preuve, laquelle incombe, ainsi qu'il a été rappelé tant aux points 35 et 99 de l'arrêt attaqué qu'aux points 70 et 85 du présent arrêt, au producteur. De plus, si cette interprétation contraint, certes, le Conseil et la Commission à tenir compte, même dans une situation comme celle en l'espèce, des éléments de preuve apportés par ce

producteur et à les examiner avec toute la diligence requise afin de déterminer si ces éléments sont suffisants pour démontrer que celui-ci satisfait à ladite double condition, elle laisse intact le large pouvoir d'appréciation dont ces institutions jouissent pour l'évaluation desdits éléments.

- 92 Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général aux points 84 à 88 de ses conclusions, l'approche desdites institutions n'est pas non plus susceptible d'être justifiée par la prétendue nécessité d'interpréter l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base à la lumière de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du même règlement, dans le cas concret d'une entreprise dont la majorité des actions appartient à des particuliers, mais qui est néanmoins contrôlée de facto par l'État.
- 93 Enfin, s'agissant de l'argument tiré du caractère d'exception de l'article 2, paragraphe 7, sous b) et c), du règlement de base, il importe de constater que l'exigence d'une interprétation stricte ne saurait permettre aux institutions d'interpréter et d'appliquer cette disposition d'une manière incompatible avec le libellé et la finalité de celle-ci.
- 94 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le premier moyen invoqué au soutien du pourvoi doit être rejeté comme non fondé.

Sur le deuxième moyen du pourvoi, relatif au mécanisme de visa des contrats à l'exportation

– Argumentation des parties

- 95 Par leur deuxième moyen, le Conseil et la Commission soutiennent que le Tribunal a dépassé les limites du contrôle juridictionnel en constatant une erreur manifeste commise par ces institutions lors de leur appréciation du mécanisme de visa des contrats à l'exportation géré par la CCCMC. Ces dernières estiment, en effet, que leur conclusion selon laquelle ce mécanisme représentait une intervention significative de l'État dans la fixation des prix à l'exportation des produits de Xinanchem n'excédait pas la large marge d'appréciation dont elles disposent dans l'application des critères énoncés à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base.
- 96 Le Conseil et la Commission font notamment valoir que la conclusion du Tribunal, selon laquelle la CCCMC est un organisme non gouvernemental et le système des prix et le prix plancher étaient établis par les membres de celui-ci, est sans pertinence et, en outre, erronée. Aucun élément de preuve n'indiquerait que les sociétés qui étaient membres de la CCCMC opéraient dans les conditions d'une économie de marché. Au contraire, le fait que sur 39 producteurs chinois seuls 2 d'entre eux ont demandé à bénéficier du SEM constituerait un indice que la majorité de ces producteurs n'opérait pas dans de telles conditions. Il conviendrait alors de présumer que les actes de la CCCMC constituent des actes d'un organisme opérant selon les principes d'une économie dirigée par l'État et que ledit système de contrôle des prix établit une restriction à la liberté des exportateurs individuels, fondée sur des considérations qui ne sont pas celles d'une économie de marché. Par ailleurs, cette dernière constatation serait étayée par le fait que les autorités douanières chinoises ne permettent l'exportation que lorsque le contrat d'exportation porte le visa de la CCCMC.
- 97 En outre, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, ce serait à bon droit que le Conseil et la Commission ont considéré que les éléments de preuve fournis par Xinanchem au sujet de ses prix à l'exportation étaient dénués de pertinence. En effet, ces éléments montreraient seulement qu'il existait des opérations d'exportation, visées par la CCCMC, dont le prix était inférieur au prix plancher. Toutefois, de tels éléments de preuve ne seraient pas suffisants pour réfuter le fait que le système en place permettait à la CCCMC de contrôler les prix à l'exportation. En particulier, le fait que certaines exportations ont été effectuées à des prix inférieurs au prix plancher ne donnerait aucune indication sur la question de savoir si d'autres exportations à de tels prix ont été refusées. La considération sur laquelle s'est fondé le Tribunal, selon laquelle les institutions doivent apprécier la pratique des prix pour pouvoir déterminer si un système, tel que celui en cause dans le présent litige, restreint

effectivement la capacité des exportateurs de fixer les prix à l'exportation de manière indépendante, reviendrait non seulement à renverser la charge de la preuve, mais rendrait impossible pour ces institutions de s'acquitter de cette charge, car elles ne pourraient pratiquement jamais rapporter la preuve d'une participation réelle de l'État dans le processus de fixation des prix.

- 98 Xinanchem fait valoir que, à supposer même qu'il soit recevable, le deuxième moyen du pourvoi est dénué de fondement.

– Appréciation de la Cour

- 99 Après avoir examiné, aux points 141 à 150 de l'arrêt attaqué, le contenu des éléments de preuve présentés par Xinanchem, le Tribunal a constaté, au point 151 du même arrêt, que ceux-ci étaient susceptibles de démontrer que le mécanisme de visa des prix à l'exportation n'avait pas été imposé par l'État, que le prix était fixé par les producteurs de glyphosate membres de la CCCMC eux-mêmes et qu'il n'avait pas entraîné de restriction effective en ce qui concerne les activités à l'exportation de Xinanchem. Il en a déduit que, sans remettre en cause le caractère probant ou suffisant de ces éléments, le Conseil et la Commission ne pouvaient pas conclure, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que, au moyen du mécanisme en cause, l'État avait exercé un contrôle significatif sur les prix du produit concerné et que ce mécanisme constituait une «intervention significative de l'État» au sens de l'article 2, paragraphe 7, sous c), premier tiret, du règlement de base.
- 100 Or, le Conseil et la Commission n'invoquent aucune dénaturation en ce qui concerne ledit examen et les constatations factuelles effectués par le Tribunal aux points 141 à 151 de l'arrêt attaqué. En outre, ces institutions ne contestent pas que, comme l'a relevé le Tribunal aux points 152 à 155 dudit arrêt, elles n'avaient pas remis en cause le caractère probant ou suffisant de ces éléments de preuve.
- 101 Il convient, par ailleurs, de préciser que le Tribunal n'a nullement jugé que lesdits éléments étaient probants et que ceux-ci démontraient à suffisance de droit que la CCCMC n'avait pas imposé à Xinanchem le prix à pratiquer pour ses exportations de glyphosate. Au contraire, le Tribunal a expressément considéré, aux points 151 à 155 de l'arrêt attaqué, qu'il aurait été loisible au Conseil et à la Commission de mettre en cause le caractère probant ou suffisant de ces éléments.
- 102 Quant à l'argument de la Commission selon lequel la circonstance que la CCCMC avait la possibilité de refuser de viser des contrats à l'exportation en cas de non-respect du prix de référence constitue une preuve à première vue suffisante de l'intervention sur la fixation des prix, il y a lieu de constater que les institutions ne sauraient limiter leur appréciation à une analyse de la situation telle qu'elle se présente «à première vue» lorsque le producteur apporte des éléments de preuve qui sont justement susceptibles d'infirmer celle-ci.
- 103 En outre, contrairement à ce que font valoir le Conseil et la Commission, le Tribunal n'a nullement renversé la charge de la preuve en constatant, au point 157 de l'arrêt attaqué, que ces institutions étaient en l'occurrence tenues de prendre en considération, lors de l'appréciation du mécanisme de visa des contrats à l'exportation géré par la CCCMC, les éléments de preuve fournis par Xinanchem et susceptibles d'établir que ce mécanisme n'avait pas entraîné de restriction effective en ce qui concerne ses activités à l'exportation.
- 104 En effet, il y a lieu de relever que, s'il n'appartient pas au Conseil et à la Commission de prouver que le mécanisme de visa des contrats à l'exportation géré par la CCCMC aboutit réellement à une intervention significative de l'État dans les décisions concernant les prix à l'exportation, ces institutions sont toutefois tenues, en vertu du principe de bonne administration, d'examiner avec toute la diligence et l'impartialité requises les éléments de preuve apportés par le producteur et de tenir dûment compte de tous les éléments pertinents lors de leur appréciation des effets de ce mécanisme sur les décisions de ce producteur concernant ses prix à l'exportation.

- 105 En l'espèce, le Tribunal a jugé non pas qu'il appartenait à ces institutions d'apporter la preuve que ledit mécanisme a effectivement restreint la capacité de Xinanchem de fixer ses prix à l'exportation, mais uniquement qu'elles n'ont pas procédé à une appréciation des éléments de preuve présentés par Xinanchem satisfaisant à l'obligation qui découle du point précédent.
- 106 Dans ce contexte, il importe de relever que, en raison de la complexité des situations économiques, politiques et juridiques qu'elles doivent examiner dans le domaine de la politique commerciale commune, et tout particulièrement en matière de mesures de défense commerciale (arrêts 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; du 11 février 2010, *Hoesch Metals and Alloys*, C-373/08, Rec. p. I-951, point 61, ainsi que du 16 février 2012, *Conseil et Commission/Interpipe Niko Tube et Interpipe NTRP*, C-191/09 P et C-200/09 P, point 63), lesdites institutions auraient disposé, lors d'une telle appréciation, d'un large pouvoir d'appréciation et elles auraient pu tenir compte de tout indice à leur disposition afin d'évaluer si les éléments de preuve fournis par Xinanchem étaient convaincants et si ceux-ci suffisaient pour dissiper la crainte que cette société n'était, en raison dudit mécanisme, pas libre de fixer ses prix à l'exportation. En outre, comme l'a d'ailleurs relevé le Tribunal au point 36 de l'arrêt attaqué, si un doute subsiste quant à la question de savoir si les conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 7, sous c), du règlement de base sont satisfaites, le SEM ne peut pas être accordé.
- 107 Toutefois, ce large pouvoir d'appréciation ne dispense pas les institutions de l'obligation de tenir dûment compte des éléments de preuve pertinents apportés par le producteur. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà constaté que, dans les cas où ces institutions disposent d'un tel pouvoir d'appréciation, le respect des garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives revêt une importance d'autant plus fondamentale (voir arrêts du 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14, et du 6 novembre 2008, *Pays-Bas/Commission*, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, point 56).
- 108 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que le deuxième moyen doit être rejeté.

Sur le troisième moyen, relatif à la validité de la conclusion globale à laquelle sont parvenus le Conseil et la Commission

- 109 Par son troisième moyen, le Conseil vise le point 160 de l'arrêt attaqué, par lequel le Tribunal a jugé que les motifs de refus du bénéfice du SEM, exposés aux considérants 13, 14 et 17 du règlement litigieux, ne sauraient, même combinés, justifier un tel refus, étant donné que les erreurs constatées en ce qui concerne chacun de ces motifs pris séparément entachent également la conclusion globale à laquelle sont parvenues les institutions à cet égard. Sans invoquer d'arguments spécifiques, le Conseil se borne à soutenir que cette constatation du Tribunal est affectée de la même erreur que celle qui entache les conclusions de ce dernier faisant l'objet des premier et deuxième moyens du pourvoi.
- 110 Or, dans la mesure où il a été constaté qu'aucun de ces deux moyens n'est fondé et que le Conseil n'invoque aucun argument spécifique au soutien de son troisième moyen, celui-ci doit également être rejeté.
- 111 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son ensemble.

Sur les dépens

- 112 Aux termes de l'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 du même règlement, toute partie qui

succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Xinanchem et Audace ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens, y compris ceux liés à la procédure de référé.

¹¹³ Conformément au paragraphe 4, premier alinéa, dudit article 69, la Commission, intervenante en première instance, supporte ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **Le pourvoi est rejeté.**
- 2) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens, y compris ceux liés à la procédure de référé.**
- 3) **La Commission européenne supporte ses propres dépens.**

Signatures