sidérurgique, elle ne peut distinguer entre les entreprises intégrées et les entreprises non intégrées si elle veut atteindre le but d'une réduction de la production.

9. En prévoyant, dans certaines hypothèses délimitées, des interventions par voie d'autorité, le traité CECA introduit des dérogations aux règles normales de fonctionnement du marché commun empruntées au principe de l'économie du marché.
On ne saurait dès lors prétendre que la Commission ne doit pas inclure les petites et moyennes entreprises sidérurgiques, plus efficaces, dans un système de quotas de production d'acier, sauf à rendre celui-ci inopérant.

Dans l'affaire 276/80

FERRIERA PADANA SPA, ayant son siège à Padoue (Italie), représentée par le professeur Sergio Gambi, président de son conseil d'administration, et assistée de M^e^ Aldo Perissinotto, avocat au barreau de Padoue et de M^e^ Giuseppe Celona, avocat au barreau de Milan, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M^e^ Georges Margue, avocat, 20, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Alberto Prozzillo, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation d'une décision individuelle de la Commission relative à la fixation des quotas de production pour certains produits sidérurgiques (article 33 du traité CECA),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

# ARRÊT

## En fait

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

### I — Faits et procédure

*A — Antécédents du litige*

1. Par décision 2794/80 CECA du 31 octobre 1980 (JO L 291, p. 1), la Commission, estimant que, en raison de la chute de la demande d'acier, la Communauté se trouvait en présence d'une période de crise manifeste au sens de l'article 58 du traité CECA et que les moyens prévus à l'article 57 ne permettaient pas d'y faire face, a instauré un régime de quotas de production pour l'acier brut (article 1) et pour quatre groupes des produits laminés (article 2).

Le groupe IV concerne les profilés légers, qui comprennent le fil machine en couronne, les ronds à béton, et les autres aciers marchands figurant respectivement sous les lignes 132, 133 et 134 du questionnaire Eurostat.

2. L'article 1, paragraphe 4, de la décision dispose que la gestion du régime de quotas est assurée par la Commission. Celle-ci peut se faire assister par des organismes indépendants ou des experts. Le secret professionnel des entreprises doit être garanti.

3. En vertu des articles 3, 4 et 5 combinés de cette décision générale, les quotas pour le quatrième trimestre 1980 de ce groupe IV sont fixés, par application d'un taux d'abattement de 17,39 % sur base des *productions de référence* visées à l'article 4. Pour l'acier brut, le taux d'abattement corespond, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la décision, à la moyenne des taux d'abattement des quatre groupes de produits laminés, pondérée selon la *production de référence* de chacun de ces groupes de produits.

4. Il ressort de l'article 4 que les productions de référence trimestrielles pour chaque entreprise sont calculées comme suit:

«1) Pour chaque mois du trimestre en cause, est pris en compte le même mois pendant la période allant de juillet 1977 à juin 1980 dans lequel la somme de production des quatre groupes de produits laminés a été la plus élevée. Les trois mois ainsi choisis et qui ne sont pas nécessairement consécutifs, constituent la période de référence.

2) Les productions de référence sont égales, pour l'acier brut et pour chacun des quatre groupes de produits laminés, aux productions respectives pendant la période de référence.»

...

5. Selon l'article 7, paragraphe 2, de cette décision:

«En ce qui concerne la livraison de produits soumis au régime de quotas, les entreprises ne doivent pas dépasser par groupe de produits, pour les livraisons dans le marché commun, le rapport entre les livraisons communautaires et les

livraisons totales existant au cours des douze mois de la période allant de juillet 1977 à juin 1980 dans lesquels la somme de la production de quatre groupes de produits laminés a été la plus élevée.»

6. Les articles 10, 11 et 12 énumèrent les informations et renseignements que les entreprises sont tenues de fournir, tandis que l'article 13 précise que:

«1) La Commission vérifie l'exactitude des déclarations et informations fournies par les entreprises. Les entreprises sont obligées de permettre ces vérifications, sans qu'une décision individuelle soit nécessaire. Le mandat du contrôleur doit se référer à la présente disposition et indiquer les déclarations et informations fournies par l'entreprise qu'il est chargé de vérifier.

2) Les entreprises qui se soustrairaient aux obligations résultant des articles 10, 11, 12 et 13, paragraphe 1, ou qui fourniraient des informations fausses sont passibles des amendes et astreintes prévues à l'article 47 du traité.»

7. La société requérante a son siège à Padoue et, dans cette même ville, un établissement pour *la seule fabrication de ronds à béton armé.* Le cycle de production comprend l'achat d'acier brut, le laminage et la vente du produit laminé. La société emploie 90 personnes.

8. Par décision individuelle du 1er novembre 1980, communiquée à la requérante le 6 novembre 1980, la Commission a fixé les quotas de production de la requérante, pour la période du 1er octobre 1980 au 31 décembre 1980, comme suit:

| | Références | | | | Réduction | Quota IVe trimestre 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | octobre 1978 | novembre 1979 | décembre 1977 | Total | | |
| | tonnes | tonnes | tonnes | tonnes | % | tonnes |
| Produits laminés | | | | | | |
| Catégorie I | | | | | 20,78 | |
| Catégorie II | | | | | 18,93 | |
| Catégorie III | | | | | 21,53 | |
| Catégorie IV | 8 000 | 8 600 | 5 500 | 22 100 | 17,39 | 18 257 |
| Total I-IV | 8 000 | 8 600 | 5 500 | 22 100 | | 18 257 |
| Acier | | | | | 17,39 | |

9. Le 10 novembre 1980, la requérante a, sur base de l'article 4, paragraphe 4, de la décision générale (nouvelle installation), demandé une augmentation de son quota de base. Cette demande a été acceptée par décision de la Commission du 18 décembre 1980, et le quota de la requérante pour le quatrième trimestre 1980 a été porté à 25 656 tonnes. La requérante n'a cependant produit pendant ce trimestre que 22 827 tonnes, montant qui dépasse, toutefois, son quota originaire. En raison de la notification tardive de l'augmentation, la

Commission a, ensuite, à la demande de la requérante, autorisé le report au premier trimestre 1981 de l'augmentation accordée.

*B — Le déroulement de la procédure*

1. Par requête du 10 décembre 1980, enregistrée au greffe de la Cour le 12 suivant, la requérante a introduit un recours tendant à l'annulation de la décison individuelle du 1er novembre 1980 en invoquant, en substance, l'illégalité de la décision générale 2794/80/CECA, dont elle constitue l'exécution.

2. La procédure écrite a suivi un cours normal.

3. La Cour, sur rapport du juge rapporteur et l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction.

II — Conclusions des parties

Dans sa requête introductive d'instance, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

*«à titre principal*

— annuler la décision individuelle notifiée par la Commission à la société requérante ie 6 novembre 1980 ainsi que la décision générale 2794/80/CECA, du 31 octobre 1980, publiée le même jour au Journal officiel des Communautés européennes L 291, en ce que cette dernière décision constitue le fondement de la décision individuelle;

*à titre subsidiaire*

— ordonner à la Commission de mettre à la disposition de la Cour de justice toute la documentation relative aux études effectuées sur l'état de l'industrie des ronds à béton et relatives à l'avis obligatoire du Comité consultatif;

— ordonner une expertise technique sur l'état de cette industrie pour prouver l'existence des conditions posées à l'article 58 du traité CECA;

*par voie de conséquence*

— renvoyer la question à la Commission pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la décision d'annulation en déclarant que celle-ci est tenue de prendre les mesures de nature à assurer une répartition équitable du dommage directement causé et d'accorder une juste indemnisation;

*quant aux dépens*

— en prononcer la liquidation en faveur de la requérante.»

Dans son mémoire en défense, la *Commission* conclut, si la Cour estime le recours recevable, à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Quant aux mesures d'instruction demandées par la requérante, la Commission s'en remet à la sagesse de la Cour, se bornant à noter qu'une éventuelle expertise devrait porter sur l'ensemble de l'industrie communautaire.

Le raisonnement développé par la Commission pour l'ensemble des produits sidérurgiques serait exposé dans la «demande d'avis conforme du Conseil» (défense, annexe I).

La *requérante* ne formule pas, dans son mémoire en réplique, de conclusions formelles, mais demande que la Commission soit invitée à fournir les éléments suivants, *afin que soit connu le niveau effectif de la demande:*

— nombre des entreprises qui ont demandé l'augmentation de leurs quotas;

— nombre et taille des quotas non utilisés et transférés (autorisation préalable ou avec simple communication a posteriori).

Dans son mémoire en duplique, la *Commission* réitère les conclusions du mémoire en défense.

Quant aux nouvelles demandes de mesures d'instruction, la Commission estime que celles-ci sont dénuées de pertinence.

## III — Moyens et arguments des parties

### *A — Observations des parties sur les mesures anti-crise dans le cadre de la politique sidérurgique communautaire*

Dans sa requête introductive d'instance, la *requérante* donne un aperçu récapitulatif de la politique sidérurgique communautaire. Elle y relève notamment les points suivants:

1. L'adoption par la Commission d'un plan d'*autolimitation volontaire des livraisons* qui était entré en vigueur le 1er janvier 1977 et qui a duré, après prorogation, jusqu'au 31 décembre 1977. Ce plan s'inscrivait dans le cadre des orientations pour la politique sidérurgique définies par la Commission le 1er mars 1977 et soumises par celle-ci au Conseil qui les a approuvées lors de sa réunion des 25 et 26 mars à Rome. («Les objectifs poursuivis peuvent se résumer en quatre grandes orientations: maintien de l'unicité et de l'ouverture du marché, stabilisation et modernisation des capacités de production, actions de redressement du marché, reconversion et réadaptation»; voir Onzième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes, p. 92).

2. Suite à l'échec de ce plan dans certains secteurs, la Commission a adopté la décision 962/77/CECA du 4 mai 1977 (JO L 114, p. 1), laquelle imposait les *prix minima* prévus à l'article 61 du traité CECA. L'imposition des prix minima a été *prorogée jusqu'au 31 décembre 1978* par la décision 3000/77/CECA de la Commission du 28 décembre 1977 (JO L 352, p. 1), au motif, notamment, que «l'offre dépasse toujours considérablement la demande» et que «les conditions du marché des fers à béton mettent toujours en péril la réalisation des objectifs de l'article 3 du traité».

Dans les affaires «ronds à béton» (affaires jointes 154/78 Valsabbia e. a./Commission, Recueil 1980, p. 907) la Cour, dans son arrêt du 18 mars 1980, a rejeté plusieurs recours qui ont attaqué la décision 962/77/CECA. Dans les motifs sur la légalité de cette décision, la Cour avait en particulier rejeté le reproche fait à la Commission de ne pas

avoir institué, simultanément avec le régime des prix minima, un *régime de quotas de production* (paragraphe 63 de l'arrêt).

Dans une communication du 8 novembre 1979 sur les «mesures anti-crise sidérurgique de la Communauté en 1980», la Commission avait donné à penser qu'au moins dans le secteur des fers à béton armé, il était justifié d'escompter, tout au plus, la réintroduction des prix minima au cours de l'année 1980. Or, par la décision générale 2794/80/CECA, la Commission a introduit un régime de quotas de production applicable trimestre par trimestre.

La *Commission* rappelle, dans son mémoire en défense, l'évolution de la politique menée au cours des dernières années par les institutions communautaires aux fins d'aider l'industrie sidérurgique à surmonter la grave crise structurelle du secteur. La politique menée jusqu'à 1978 serait bien connue de la Cour, étant donné qu'elle aurait été décrite dans les affaires «ronds à béton».

L'action de la Commission aurait été menée sur trois plans différents:

— sur le plan des quantités à produire, les entreprises auraient été invitées à s'engager à ne pas dépasser, pour chaque produit ou groupe de produits, des quotas de production fixés par la Commission sur la base d'une répartition entre elles des quantités totales résultant des programmes prévisionnels «acier». La plupart des entreprises auraient accepté ces engagements et les auraient en général respectés;

— sur le plan des prix, la Commission aurait publié des *prix d'orientation* pour chaque produit ou groupe de produits et aurait demandé aux entreprises de faire figurer ces prix dans leurs barèmes, ce qui aurait le plus souvent été fait. Pour quelques produits — tels que les ronds à béton — pour lesquels les engagements de limitation de la production n'avaient pas été acceptés dans une mesure suffisante, la Commission aurait fixé des *prix minimaux obligatoires.* Il importerait de souligner la corrélation entre l'action menée sur le plan des quantités et celle menée sur le plan des prix: la limitation de l'offre de produits sidérurgiques aurait toujours été considérée comme une condition indispensable et une condition sine qua non de toute initiative prise pour soutenir les prix;

— la limitation de l'offre interne de produits sidérurgiques devait être accompagnée d'une action *relative aux importations* en provenance des pays tiers. La Commission aurait tout d'abord fixé des *prix de base* pour les différents produits: les importations à des prix inférieurs à ces prix de base pouvaient être considérées comme des opérations de «dumping»; une procédure ad hoc pouvait déboucher sur la création d'un droit antidumping sur les importations du produit en cause effectuées à partir du pays d'origine. La Commission aurait d'autre part conclu avec de nombreux pays des arrangements relatifs aussi bien aux quantités à importer qu'aux prix de vente sur le marché communautaire. Enfin, des mesures auraient été prises en vue d'assurer une meilleure surveillance des importations.

Les effets conjugués des premiers résultats de la restructuration et de l'amélioration de la conjoncture auraient permis à

la fin de 1979 d'assouplir le système en cessant d'imposer des prix minimaux obligatoires pour deux des trois produits pour lesquels ceux-ci auraient été prévus. Quelques mois plus tard étaient également abolis les prix minimaux pour les larges bandes à chaud (décision 2091/80/CECA de la Commission du 4. 8. 1980; JO L 203, p. 20).

Malheureusement, après les premiers mois de 1980, la conjoncture se serait sensiblement dégradée. A partir du mois de mai, les prévisions de production des principaux secteurs utilisateurs d'acier faisaient apparaître une nette tendance à la baisse; les commandes enregistrées par les entreprises diminuaient; la production d'acier brut, qui en juin 1980 était encore plus élevée qu'en juin 1979, commençait à diminuer en juillet; les prévisions de production des entreprises pour le quatrième trimestre de 1980 étaient inférieures de 20 % à la production du quatrième trimestre de 1979; le taux d'utilisation des installations, qui pour le deuxième semestre de 1980 était d'environ 70 %, tombait en septembre à 58 %, et les entreprises prévoyaient qu'il pourrait tomber au-dessous de 55 % pendant le quatrième trimestre de l'année. Entre janvier et septembre 1980, les prix de l'acier diminuaient de 13 %, tandis que les coûts de production augmentaient de 5 %. La Commission avait exposé une analyse complète de l'évolution en 1980 dans son document du 6 octobre intitulé «demande d'avis conforme du Conseil sur l'introduction d'un régime de quotas de production pour la sidérurgie» (COM/80/586 fin) dont elle joint une copie à son mémoire.

La Commission fait encore valoir que les entreprises, face à l'aggravation de la crise, respectaient de moins en moins les programmes des livraisons et refusaient finalement de prendre des engagements pour le dernier trimestre de 1980 tant sur le plan de la quantité que sur celui des prix.

Vu l'échec des moyens d'action non obligatoires en ce qui concerne tant la production que les prix, la Commission n'aurait pas vu d'autre remède qu'une intervention sur la production au sens de l'article 58 du traité. La décision générale 2794/80/CECA, imposant les quotas de production, serait axée, comme l'ensemble de la politique anti-crise dans le secteur sidérurgique, sur le principe fondamental de la solidarité entre les entreprises, énoncé dans le préambule du traité et concrétisé dans plusieurs articles 49, 53, paragraphe 2, 56, et, surtout, à l'article 3 (priorité de l'intérêt *commun* qui se présupposerait le devoir de solidarité).

La situation du marché du *rond à béton* se serait aggravée dans les premiers mois de 1980, et une situation de crise se serait dessinée dès le mois de mai. De mai à septembre, la réduction des commandes aurait été de 9,1 % pour l'ensemble de la Communauté, avec des points de 59 % aux Pays-Bas, 57,3 % en Belgique et 35,6 % au Royaume-Uni. Les prix eux-mêmes auraient accusé un net fléchissement (100 DM par rapport aux prix d'orientation, repris de la plus grande partie des barèmes).

Quant au taux d'utilisation des installations, il aurait également été très faible. La requérante elle-même, dont la capacité de production serait de 230 400 tonnes/an, n'aurait produit que 81 000 tonnes pendant la période allant de janvier à octobre 1980.

La Commission a par conséquent estimé qu'également pour ce produit un régime de quotas était indispensable.

D'après la Commission, la décision relative aux quotas de production aurait eu un effet immédiat sur les prix. En effet, un grand nombre d'entreprises, y compris quelques «bresciani», auraient révisé leurs barèmes en hausse. Pour les ronds à béton, l'on pourrait déjà constater une augmentation de 50 DM par tonne.

*B — Moyens invoqués dans la requête*

Premier moyen: violation de l'article 58, paragraphe 1, du traité CECA

Se référant aux trois conditions auxquelles cette disposition subordonne l'instauration d'un régime de quotas de production, la *requérante* expose, dans sa requête, notamment les arguments suivants:

Pour ce qui est de la *réduction de la demande,* elle conteste que celle-ci concerne les *fers à béton armé.* Même si — ce que la requérante conteste — l'on peut recourir à l'article 58, paragraphe 1, en présence d'une réduction de la demande *limitée à certains produits et secteurs,* cela n'aurait aucun sens, lorsque le secteur en cause est un secteur de produits semi-ouvrés *(acier brut),* de réduire autoritairement la demande de la part des phases d'élaboration successives (comme l'industrie des fers à béton armé).

Quant à l'exigence que «*les moyens d'action prévus à l'article 57 ne permettant pas*» de faire face à la crise manifeste, la requérante reproche à la Commission de n'avoir pas cherché la coopération des gouvernements en vue d'augmenter la consommation des services publics, et de n'avoir pas eu recours à l'imposition des *prix minima,* système qui avait *fonctionné,* ainsi que l'aurait relevé la Cour dans l'arrêt «ronds à béton» (paragraphe 119).

Quant à *l'existence d'une crise manifeste,* la requérante conteste que celle-ci ait existé globalement dans l'industrie sidérurgique, mais elle traite ce sujet sous l'aspect «détournement de pouvoirs» (3e et 4e moyens).

La *Commission* soutient que les conditions de l'article 58, paragraphe 1, sont réunies.

Contrairement à la thèse de la requérante, dans une phase de basse conjoncture, ce serait le prix du rond à béton (produit fini relativement simple) qui déterminerait celui de la matière première, à savoir la ferraille.

La Commission rappelle les raisons pour lesquelles elle a exclu, dans le cadre de son large pouvoir discrétionnaire en matière économique, le recours aux moyens indirects de l'article 57.

Elle insiste, enfin, sur le caractère *communautaire* de la crise qui s'est produite dans l'industrie sidérurdique.

Deuxième moyen: violation de l'article 58, paragraphe 2, du traité

La *requérante* se plaint de ce que les productions de référence auraient été établies sur une base *inéquitable* en ce qu'elles avantageraient de façon injuste les entreprises qui, n'ayant pas, contrairement à la requérante, adhéré au programme de réduction volontaire des livraisons et ayant transgressé les règles imposant les prix minima, avaient maintenu leurs productions à un niveau supérieur, productions utilisées comme période de référence.

Elle conteste également le caractère *rétroactif* de la décision générale, qui a fait remonter *au mois d'octobre* le début

de l'application des quotas, c'est-à-dire en tenant compte également de l'exécution des *commandes déjà acquises* dont les entreprises doivent respecter les délais.

Plus généralement, elle reproche à la Commission de n'avoir pas tenu compte des principes prévus aux articles 2, 3 et 4 du traité.

La *Commission* répond que ce que la requérante demanderait — à savoir la pénalisation des entreprises qui n'auraient pas respecté les engagements d'autolimitation — impliquerait une loi pénale rétroactive, contraire aux principes généraux de droit. D'ailleurs, sur le plan des faits, la requérante n'aurait pas toujours respecté les programmes de livraison.

L'inclusion de la production réalisée au mois d'octobre était nécessaire, d'après la Commission, pour l'efficacité du système à instaurer. De plus, observant que la production de la requérante pour le mois d'octobre était de 10 000 tonnes, la Commission soutient que le quota modifié permettait pendant les mois de novembre et décembre une production mensuelle proche de 8 000 tonnes, qui correspondrait à la quantité que la requérante, suivant son programme de production, aurait atteinte de toute manière.

Troisième moyen: détournement de pouvoir pour illogisme manifeste et violation du principe de proportionnalité

D'après la *requérante,* la décision générale contiendrait une série d'illogismes, de lacunes et d'incongruités qui la rendraient impropre à atteindre les objectifs qu'elle viserait apparemment, de sorte que les buts poursuivis seraient différents de ceux pour lesquels le traité aurait conféré les compétences en la matière.

En effet, dans un secteur touché par une chute des prix, la réduction de la production sans possibilité de s'opposer aux importations en provenance de pays tiers ne serait pas le remède adéquat.

En outre, la décision ne tiendrait pas compte de la situation profondément différente qui existerait entre les entreprises intégrées, c'est-à-dire celles qui réaliseraient le cycle complet de production depuis la ferraille ou le minerai de fer jusqu'à l'acier ouvré et celles qui, comme la société requérante, achèteraient l'acier brut pour le soumettre à transformation.

On ne verrait pas quel bénéfice pourrait échoir aux producteurs d'acier brut qui devraient réduire leur production et donc leur offre, si, dans le même temps, on réduit parallèlement la demande de la part des entreprises de laminage non intégrées et vice versa.

De plus, la décision générale inclurait également dans les quotas maxima la production exportée à destination de pays tiers, dans lesquels existerait une lutte commerciale pour le maintien des vieux marchés infiltrés par de nouveaux concurrents et pour la recherche de nouveaux débouchés. Dans le cadre de cette lutte concurrentielle, la position des entreprises communautaires se trouvera, d'après la requérante, fortement compromise par les quotas de production.

Ces éléments, parmi d'autres, rendraient la mesure attaquée *impropre à atteindre l'objectif visé,* et, en conséquence, excessivement rigoureuse pour les entreprises qui y seraient assujetties.

D'après la *Commission,* la requérante n'alléguerait effectivement sous ce titre que les motifs fondés sur la prétendue violation du principe de *proportionnalité.*

La Commission conteste, sur le plan des faits, que le défaut d'application de l'article 74 du traité CECA rendrait inefficace le système des quotas et excessives les charges que ce système imposerait aux entreprises.

L'on ne saurait en tout cas faire dépendre la légalité d'un acte législatif de l'existence ou de l'inexistence d'autres mesures de nature complètement différente.

Revenant à l'espèce, la Commission rappelle qu'en vertu de l'article 58, paragraphe 1, le régime des quotas de production peut être accompagné des mesures prévues à l'article 74 «en tant que de besoin». L'appréciation de ce besoin serait un *choix politique* à effectuer en soupesant, d'une part, l'utilité des «mesures» relatives aux importations et, d'autre part, la compatibilité de ces mesures avec les obligations de la Communauté envers les pays tiers — en particulier dans le cadre du GATT — ainsi que les répercussions que l'introduction de restrictions quantitatives (il s'agirait bien de cela) serait susceptible d'avoir sur les exportations de produits communautaires en général et de produits sidérurgiques en particulier Après avoir apprécié ces divers éléments, la Commission aurait estimé que le système déjà existant constituait, moyennant quelques améliorations, une mesure suffisante (voir recommandation 2797/80/CECA — JO L 291 du 31. 10. 1980).

Quatrième moyen: détournement de pouvoir en raison de l'absence de la condition de crise manifeste et en raison de l'application anormale du principe de solidarité

La *requérante* fait observer que la définition du concept même de crise n'est ni fondée ni claire et que cette notion fait l'objet d'amples débats entre les économistes.

Toutefois il serait incontestable que, pour estimer s'il existe un état de crise, il faudrait considérer non seulement la baisse de revenus des entreprises mais également les *raisons essentielles* qui ont provoqué la situation. Divers états de «crise» pourraient être provoqués par diverses raisons primordiales.

En particulier, personne ne voudrait appeler «crise» les difficultés dans lesquelles se trouve une partie d'un secteur de production en raison du caractère plus moderne de sa technologie ou du meilleur agencement de ses ressources, et, consécutivement, de sa meilleure productivité par rapport aux autres entreprises appartenant au même secteur. Les effets de l'application d'une technique meilleure seraient tout au bénéfice de la collectivité (voir *Selter,* Productivity and technical change, Londres, 1966, trad. it. Turin, 1975, p. 87).

Là où des doutes persisteraient quant à l'interprétation du concept de «crise» au sens du traité, il conviendrait d'appliquer des principes généraux qui ont été appliqués dans le traité lui-même. En conséquence, l'imposition des quotas ne pourrait pas tendre à avoir pour effet des résultats contraires aux objectifs des articles 2, 3 et 4, et en particulier elle ne pourrait pas produire, entre autres, comme effet:

— de faire obstacle à la distribution plus rationnelle de la production,

— de poursuivre directement ou indirectement l'application de prix différents des prix les plus bas possibles à condition qu'ils tiennent compte de l'amortissement nécessaire et d'une rémunération normale du capital,

— d'encourager les entreprises à ne pas développer ou améliorer leur potentiel de production ou pénaliser les entreprises qui ont amélioré ce potentiel,

— de faire obstacle à l'expansion régulière et à la modernisation de la production ainsi qu'à l'amélioration de la qualité,

— sous certaines conditions, d'accorder une protection aux entreprises face à d'autres entreprises concurrentes, protection qui ne soit justifiée par aucun comportement illégal de ces dernières («... lorsque la Haute Autorité est appelée à exercer un pouvoir, ... elle ne doit perdre de vue aucun des objectifs du traité et, pour atteindre celui ou ceux qui sont plus spécialement visés par la disposition à appliquer, éviter d'en sacrifier d'autres peut-être plus importants» (Conclusions de M. l'avocat général Lagrange» dans l'affaire 1/54, Recueil 1954, p. 55).

Dans ce contexte, la requérante relève qu'il existerait de grosses aciéries équipées pour une vaste gamme de produits relativement plus complexes et plus élaborés que les *ronds à béton et qui feraient supporter à ce type de produit une part tout à fait inutile des frais généraux.*

Ces entreprises continueraient à défendre ce qui pour elles ne pourrait être qu'une branche morte et prétendraient obtenir de la Communauté une protection qui anéantirait les buts atteints, sur le plan de la productivité, par les entreprises plus petites.

Par le truchement des quotas, la Commission accorderait cette protection et, *de ce fait, elle priverait les utilisateurs des avantages économiques que représenteraient les dimensions optimales auxquelles seraient parvenues les entreprises italiennes productrices de ronds à béton.*

S'appuyant sur l'arrêt de la Cour dans les affaires «ronds à béton» (paragraphe 49), la requérante fait valoir que l'on ne peut imposer *a posteriori* aux entreprises italiennes de ronds à béton de supporter le coût de l'imprévision et des erreurs d'autrui. En effet, payer le coût de la modernisation de sa propre entreprise et ne pas pouvoir en bénéficier par la suite parce que d'autres entreprises n'en ont pas fait autant serait une sacrifice dont il ne serait pas possible d'imposer la charge au nom du principe de «solidarité» énoncé dans le préambule du traité CECA. Ce serait de l'action que naîtrait la solidarité et non de la paralysie imposée à l'initiative d'autrui. La solidarité devrait être un principe *actif* et non un frein au développement.

La *Commission* répond en observant que la thèse de la requérante, selon laquelle les difficultés d'une partie d'un secteur de production dues au modernisme technologique et à la plus grande productivité des autres entreprises ne pourraient être considérées comme une «crise» au sens du traité, serait évidemment une question de philosophie économique et l'on pourrait d'ailleurs penser le contraire, vu que certains objectifs prévus à l'article 3 (lettres a), e) in fine et d)) pourraient être compromis par une concurrence excessive entre entreprises. Toutefois, il ne serait pas nécessaire de résoudre la question, la crise actuelle étant due à la diminution de la demande et non à la concurrence entre entreprises sidérurgiques. Il conviendrait de rappeler à ce sujet que la production *effective* de profilés légers réalisée au quatrième

trimestre de 1980 — à l'instar de la production de la requérante elle-même — serait inférieure aux quotas de production décidés par la Commission.

Cinquième moyen: violation de l'article 58, paragraphes 1 et 2, du traité CECA pour défaut de consultation du Comité consultatif et défaut des études préalables eu égard aux ronds à béton

La *requérante* se plaint de ce que la décision 2794/80/CECA ne mentionne pas que la consultation du Comité consultatif que l'article 58, paragraphe 1, prescrit ait été effectuée. Cette ommission constituerait, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, une violation des «formes substantielles» au sens de l'article 33, paragraphe 1, du traité CECA, ce qui entraînerait la nullité de la décision (voir arrêt du 11. 2. 1955, Recueil vol. 1, p. 181: arrêt du 21. 3. 1955, Recueil vol. 1, p. 221).

La requérante conteste également que les quotas aient été établis «sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises» ainsi que l'article 58, paragraphe 2, le prescrit. Avoir «étudié» le marché de l'acier brut en collaboration avec les associations du secteur, si cela a été fait, n'équivaudrait pas à avoir étudié également le marché des ronds à béton.

La *Commission* soutient que ces deux griefs sont faux en fait. En effet, le Comité consultatif aurait exprimé son avis le 16 octobre 1980. Par ailleurs, en vertu des dispositions des articles 46 et 48 du traité, la Commission effectuerait en permanence des études sur l'état du marché et l'évolution des prix. Ces études auraient été complétées, conformément à l'article 58, par des réunions de travail avec les associations d'entreprises (deux réunions auraient eu lieu avec l'ISA qui grouperait des producteurs «bresciani»). De surcroît, toutes les entreprises ayant demandé à pouvoir formuler individuellement leur point de vue, en auraient eu la possibilité.

Complément aux premier, deuxième et cinquième moyens

Dans sa requête, la *requérante* affirme que les violations du droit communautaire dénoncées par elle consisteraient dans un usage anormal de l'acte normatif et dans la transgression des règles sur les formes substantielles destinées à garantir l'utilisation correcte de cet instrument normatif. En conséquence, ces violations démontreraient que la décision générale aurait été arrêtée conjointement avec la décision individuelle dans des buts différents et, en grande partie, contraires à ceux pour lesquels le traité aurait conféré les compétences en la matière. Il s'ensuivrait que les vices affectant la décision générale et la décision individuelle constitueraient, entre autres, un *détournement de pouvoir* au détriment des entreprises italiennes de ronds à béton et, en conséquence, certainement au détriment de la requérante.

### C — *Arguments développés dans les mémoires en réplique et en duplique*

La *requérante* fait valoir, dans son mémoire en réplique, que la Commission ne ferait, dans son mémoire en défense, que mettre en évidence la *déformation des faits* qui constituerait en aspect du *détournement de pouvoir.*

Elle se plaint d'abord de ce que la Commission se serait comportée de

manière exactement opposée à son affirmation qu'il existerait «une corrélation entre l'action menée sur le plan des quantités et celle menée sur le plan des prix: la limitation de l'offre de produits sidérurgiques a toujours été considérée comme condition indispensable et une condition sine qua non de toute initiative prise pour soutenir les prix». En effet, la Commission aurait traité les mesures sur les prix et celles relatives aux quantités, non comme des dispositions complémentaires, mais comme les degrés d'une escalade dans laquelle une nouvelle mesure plus grave serait adoptée après que l'échec de la mesure précédente ait été constaté. Une telle progression comporterait d'abord l'*auto-réduction volontaire des livraisons,* puis l'imposition de *prix minimaux,* puis le *régime des quotas.* Le comportement de la Commission serait donc tout à fait irrationnel.

La requérante met en tout cas en doute la thèse selon laquelle la corrélation entre les prix et les niveaux de production conduit nécessairement aux bénéfices escomptés. En réalité, si l'on ne veut pas risquer de réduire le revenu global des producteurs, les mesures relatives aux prix devraient être accompagnées, non tant de la réduction contraignante de l'offre, mais au contraire d'une action destinée à *augmenter la demande* par la recherche de nouveaux débouchés commerciaux. En adoptant au contraire la mesure *plus* grave des quotas, la Commission ne se serait en revanche aucunement souciée d'encourager de nouveaux débouchés, se contentant de s'en remettre à la politique *anti-dumping,* et cela, dans le secteur de la *sidérurgie* seulement en 1980.

Ces considérations confirmeraient le caractère irrationnel et l'inefficacité de la disposition attaquée qui imposerait des sacrifices non nécessaires et inappropriés par rapport aux buts déclarés. Elles mettraient en évidence une violation du *principe de proportionnalité* et constitueraient l'un des aspects sous lesquels se manifesterait le *détournement de pouvoir* déjà dénoncé.

Un autre aspect (traité dans le quatrième moyen de la requête) serait l'absence de la condition objective de crise manifeste. Là encore, la Commision aurait été amenée à ses conclusions par une *déformation des faits,* en attribuant à tous les produits des situations qui n'existeraient tout au plus qu'à l'égard de quelques-uns d'entre eux seulement.

La «demande de l'avis conforme du Conseil» contiendrait l'indice qui, d'après la Commission, serait le plus fortement révélateur de la crise. Il s'agirait de l'*abaissement des taux d'utilisation des installations.* Or, il ne serait constaté que par référence exclusive à l'acier brut (p. 4). La page 7 de la «demande d'avis» comprendrait un tablau des quantités dans lesquelles la production aurait dépassé les programmes de livraison. Il en ressortirait que, dans le secteur des produits larges (auquel appartiendrait le rond à béton) tous les pays de la Communauté (sauf le Royaume-Uni, en raison d'une longue agitation syndicale) auraient enregistré au cours des deux premiers trimestres de 1980 des dépassements sensibles des programmes de livraison auto-réduits. Il serait donc évident que la production des produits larges aurait été en augmentation pour satisfaire une demande ou des prévisions de demandes également en augmentation.

Pour justifier cette contradiction indiscutable, la Commission mettrait en avant sa théorie de «l'ensemble de la sidérurgie».

Or, cette théorie n'aurait aucun fondement ni sur le plan *normatif* ni sur le plan *logique*. Elle manquerait de tout fondement également sur le plan du bon *sens*.

Sur le plan normatif, l'annexe I du traité CECA distinguerait sous la rubrique «sidérurgie» cinq secteurs et, à l'intérieur de chacun d'entre eux, des produits individuels ou des catégories de produits (vingt en tout). Chacun de ces produits aurait un marché qui lui serait propre, une conjoncture propre qui, non seulement ne serait pas nécessairement la même que celle des autres produits, mais pourrait même être opposée, étant donné que certains de ces secteurs entreraient *en concurrence* entre eux: à titre d'exemple, l'offre de logement qui serait notoirement en concurrence avec celle des automobiles du fait que les familles devraient normalement choisir entre l'une et l'autre. Ce serait pourquoi une forte demande d'automobiles favoriserait les producteurs de laminés plats au détriment de ceux de ronds à béton, et vice versa.

Il serait incontestable que la réduction de la production dans le secteur des ronds à béton ne se répercuterait aucunement sur le secteur des produits laminés et aurait des *répercussions négatives* en ce qui concerne une crise de sous-production de l'acier brut, dans la mesure où elle diminuerait par la suite les débouchés de cette dernière production.

La déformation des faits serait encore plus grave lorsqu'on passe du cadre général à la situation de la requérante. En effet, la Commission ferait allusion à une véritable cause *d'irrecevabilité* du recours au motif que la requérante aurait produit à un niveau inférieur du quota qui lui a été attribué, ce qui la priverait d'intérêt à agir contre la disposition. Or, pour tenir ses engagements contractuels fermés *avant octobre 1980*, la requérante avait dû présenter à la Commission une demande d'augmentation de son quota au sens de l'article 14 de la décision 2794/80/CECA. La Commission ne se serait décidée que le *18 décembre 1980* à répondre favorablement à sa demande de sorte que l'augmentation n'aurait pu être utilisée avant la fin du dernier trimestre de 1980. La requérante avait dû recourir à des opérations spéciales (achats d'autres entreprises; acquisitions sur le marché des ronds à béton) pour tenir les engagements susvisés.

En ce qui concerne le *second moyen*, la requérante fait valoir qu'en réalité l'article 58, paragraphe 2, du traité CECA placerait la condition d'*équité* avant même les principes définis aux articles 2, 3 et 4 en imposant à la Haute Autorité d'établir les quotas *équitablement*.

La production d'une entreprise qui, comme la requérante, aurait accepté d'auto-réduire ses livraisons et aurait respecté les prix minimaux ne *saurait pas être comparée* à la production d'une entreprise qui aurait au contraire livré librement, peut-être en enfreignant les prix imposés. Les quantités produites dans le premier cas ne témoigneraient en effet manifestement pas d'une situation normale mais représenteraient au contraire une production *réduite* pour des motifs légaux et non pas économiques. Or, le fait de prendre ces quantités et de les mettre sur le même plan que celui des entreprises qui n'auraient pas

adhéré au programme d'auto-limitation et auraient peut-être été condamnées pour infractions aux prix minimaux ne serait *pas* un procédé *équitable.*

Pour prouver son respect de l'auto-réduction des livraisons, la requérante expose, à la page 14 de sa réplique, un tableau établi par trimestre.

La requérante conteste ensuite l'affirmation de la Commission qu' «il semble difficile de faire dépendre la légalité d'un acte législatif de l'existence ou de l'inexistence d'autres mesures de nature complètement différente, antérieures ou postérieures ou même des circonstances de faits entièrement indépendantes de l'action menée par la Communauté».

En disant cela, la Commission nierait l'existence même du principe de *proportionnalité.* Selon ce principe, seules les interventions autoritaires limitant les droits des entreprises ou des États qui seraient proportionnés à l'importance du résultat recherché seraient légitimes. Si ce résultat ne peut être atteint parce que la mesure contraignante serait inefficace par rapport au but recherché, une telle mesure serait également irrégulière. Ce serait pourquoi l'examen de l'aptitude de l'acte à atteindre l'objectif qu'il se fixe serait une condition indispensable pour évaluer la proportionnalité entre la limitation imposée aux droits de l'entreprise et le bénéfice vers lequel on tend.

Une autre raison qui ferait que les actes attaqués ne seraient pas appropriés à leur but et seraient donc disproportionnés à la limitation imposée et au dommage causé serait le fait que les quotas seraient également accordés à des entreprises qui ne seraient plus dans les conditions techniques et juridiques leur permettant de produire. Il s'y ajouterait la possibilité de faire commerce de ces quotas également de la part de ceux qui en tout cas ne seraient pas en état de les utiliser.

Il s'agirait d'une nouvelle distorsion qui bénéficierait uniquement à ceux qui se rendent acquéreurs de ces quotas et voient ainsi augmenter leurs propres possibilités sur le marché, d'où une altération injustifiée de la libre concurrence.

La requérante fait enfin valoir que le *cinquième moyen* de son recours aurait trouvé une large confirmation dans les faits exposés par la Commission et dans la demande d'avis.

En effet, la Commission aurait déclaré, dans son mémoire en défense, avoir commencé les «études» au sens de l'article 56, paragraphe 2, du traité *peu de jours avant* l'annonce officielle de la mesure, alors complète dans toutes ses parties. D'après la Commission, il s'agirait seulement des «études permanentes» que la Commission effectuerait conformément aux articles 46 et 48 du traité, complétées par des «réunions de travail» avec une association.

Il appartiendrait à la Cour de dire si les études prévues à l'article 58 peuvent être absorbées par celles visées aux articles 46 et 48. La question ne serait pas seulement de la plus haute importance, mais elle intéresserait également des aspects importants de caractère *constitutionnel.* En effet, le traité CECA aurait voulu que la règle contraignante ou limitative naisse

d'une étude concertée avec les intéressés de la situation à laquelle la règle envisagée devait porter remède.

Dans son mémoire en duplique, la *Commission*, avant d'examiner les arguments avancés par la requérante dans sa réplique, donne un aperçu de la situation actuelle du marché de l'acier et les effets du système des quotas.

Elle relève notamment qu'en ce qui concerne les produits finis, l'introduction du système des quotas aurait déterminé, a quelques exceptions près, une *augmentation* des prix de 50 à 100 DM par tonne. Il serait intéressant de rappeler que la production de produits du groupe IV — seuls produits fabriqués par la requérante — aurait été inférieure aux quotas de production de 11,8 % dans la Communauté à Neuf et de 7,5 % en Italie (quatrième trimestre de 1980 comparé au quatrième trimestre de 1979).

L'institution du système des quotas aurait eu dans un premier temps un effet positif sur les prix des ronds à béton également. Par la suite, la demande serait devenue — en raison aussi bien de la saison hivernale que de la crise du secteur de la construction — tellement faible que les prix auraient de nouveau diminué.

La Commission aurait ainsi été amenée à réduire les quotas de production pour le premier trimestre de 1981.

Quant au fond, la Commission examine d'abord les arguments relatifs à la *prétendue violation du principe de la proportionnalité.*

Se référant à l'analyse faite par la requérante des mesures anti-crise adoptées par la Commission, celle-ci fait remarquer que la requérante oublierait, d'une part, que les engagements de réduction volontaire étaient accompagnés d'engagements sur le plan des prix (prix d'orientation), d'autre part, que ces engagements de réduction restaient valables lorsqu'ont été institués les prix minimaux obligatoires.

Quant à l'opinion de la requérante selon laquelle la Commission aurait dû suivre une politique toute autre et tenter de susciter une augmentation de la demande de produits sidérurgiques en cherchant de nouveaux débouchés commerciaux, la Commission fait observer qu'une telle entreprise serait au-delà de son pouvoir et peut-être également du pouvoir de toute autorité publique, car l'évolution de la conjoncture mondiale pourrait très difficilement être influencée.

La Commission conteste en outre l'argument de la requérante selon lequel la décision relative aux quotas serait d'autre part entachée d'un vice, qui consisterait en ce que les quotas auraient été attribués «à des entreprises qui ne sont plus dans les conditions techniques ou juridiques nécessaires pour produire» et en ce que lesdits quotas pourraient être cédés. En effet, seules les «entreprises de l'industrie sidérurgique», c'est-à-dire les entreprises qui exercent une activité de production, seraient destinataires de la décision 2794/80/CECA. De plus, ce qui compterait aux fins du régime des quotas serait le volume global de la production, les éventuels échanges entre entreprises, qui ne modifieraient pas ce volume, étant dénués d'importance, et même utiles pour la réalisation de l'équilibre optimal de la production.

Observant que ces arguments de la requérante sont invoqués par celle-ci aux fins de prouver la violation du principe de la proportionnalité, la Commission, après avoir rappelé ses réserves de principe, estime que ce prétendu vice de la décision générale ne serait pas prouvé. La requérante considérerait que les réserves de principe de la Commission conduiraient à nier le principe de proportionnalité lui-même. Cela ne serait pas exact: la Commission pense que le respect du

principe de proportionnalité ne peut être contrôlé que dans le cadre d'un seul acte juridique ou, à la rigueur, de plusieurs actes juridiques interdépendants visant la même matière (exemple: organisation commune de marché concernant un produit donné). Toute conception divergente aurait pour effet de paralyser les institutions de la Communauté chargées de légiférer, la validité de tout acte pouvant alors être contestée sur les plans les plus divers (relations extérieures, aides, politique sociale, droits de douane, trafic de perfectionnement, politique monétaire, politique conjoncturelle) et même sur la base de faits postérieurs à cet acte. Cette thèse serait paradoxale: la Commission espère que la Cour de justice précisera sa jurisprudence en la matière, en fixant clairement les limites du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité. Ces limites pourraient d'ailleurs être dégagées de l'analyse de la jurisprudence en la matière. A cet égard, la Commission cite les vingt-et-un arrêts dans lesquels la Cour a mentionné le principe de proportionnalité. Elle en conclut que dans toutes ces procédures — et davantage encore dans les rares cas où la Cour a déclaré non valide un acte communautaire — l'examen auquel a procédé la Cour aurait été beaucoup plus limité que celui que la requérante demanderait dans le cadre des régimes des quotas. En appliquant cette jurisprudence désormais constante à la présente procédure, la Cour devrait uniquement se prononcer sur le point de savoir si le système des quotas de production en tant que tel, comme il serait prévu par la décision 2794/80/CECA, impose aux entreprises des charges excessives et injustifiées au regard des buts poursuivis.

La *Commission* procède ensuite à l'examen du *détournement de pouvoir,* en premier lieu dans la mesure où celui-ci concerne la *décision générale.*

A cet égard, la Commission conteste qu'il y ait eu une déformation des faits de sa part. Elle relève qu'à la page 4 b) de la «demande d'avis conforme du Conseil», elle a reproduit les résultats d'une enquête sur les programmes de production de l'acier brut: ces résultats seraient précédés (p. 1 à 3) d'une série de données relatives à la diminution de la demande ainsi qu'à l'évolution des commandes et seraient suivis d'une analyse de l'évolution des prix et des coûts de production (p. 5) et de ses conséquences sur la situation financière des entreprises. La Commission aurait, dans son mémoire en défense, complété le tableau d'ensemble, nécessairement synthétique, présenté dans la «demande» en y faisant figurer les données relatives à la situation des entreprises productrices de ronds à béton. Or, la requérante ne mentionnerait rien de tout cela.

Quant à l'affirmation de la requérante selon laquelle elle aurait prouvé l'augmentation de la demande et l'inexistence de la crise, la Commission répond que la situation actuelle du marché des ronds à béton — déjà évoquée — démontrerait la justesse de l'analyse de la Commission.

La Commission ajoute qu'elle n'a jamais soutenu la thèse de la «sidérurgie globale» et ne serait pas tenue de la défendre.

En ce qui concerne la *décision individuelle,* considérée sous l'aspect du grief du *détournement de pouvoir,* la Commission affirme que la décision d'augmentation des quotas pour le quatrième trimestre de 1980 aurait été notifiée à la requérante le 18 décembre 1980, à savoir à une date trop tardive pour que celle-ci puisse en tirer avantage. La Commission aurait ensuite, sur la demande de la

requérante, autorisé le report au premier trimestre de 1981 de l'augmentation accordée. La cause de l'irrecevabilité du recours envisagée par la Commission ferait donc défaut.

La Commission conteste ensuite qu'elle ait violé le *principe d'équité* consacré à l'article 58, paragraphe 2, du traité. Elle maintient la thèse exposée dans son mémoire en défense, selon laquelle la pénalisation des entreprises qui n'auraient pas pris ou pas respecté les engagements d'autolimitation serait contraire aux principes généraux de droit. D'autre part, nonobstant les chiffres cités dans la réplique, la Commission affirme que la requérante aurait fréquemment dépassé les programmes de livraison (voir duplique, annexe I) en particulier pendant les mois qui auraient servi de référence pour les quotas du quatrième trimestre de 1980 (voir p. 11 du mémoire en défense).

La Commission conteste enfin l'exactitude de l'argument de la requérante selon lequel la Commission aurait «avoué» de ne pas avoir réalisé les études prévues à l'article 58, paragraphe 2, et s'être limitée aux études permanentes effectuées sur la base des articles 46 et 48 du traité CECA. En effet, la Commission aurait, parmi les tâches qui lui seraient assignées, celle de recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les résultats de cette activité permanente constitueraient la toile de fond de la politique communautaire; ladite activité serait progressivement complétée par des études ad hoc, en fonction des exigences du moment et des nécessités réglementaires. En l'espèce, ces études ad hoc auraient rendu nécessaires des réunions auxquelles auraient participé *toutes* les organisations professionnelles intéressées. Parmi ces réunions, seules seraient mentionnées dans le mémoire en défense celles tenues avec l'ISA, qui regrouperait les producteurs de Brescia.

La requérante ne ferait pas partie de cette association et n'aurait donc pu exprimer ses vues par son entremise. Elle aurait pu demander à être reçue seule, mais n'en aurait rien fait.

Le problème de l'inclusion des études prévues à l'article 58, paragraphe 2, dans celles prévues aux articles 46 et 48 ne se poserait pas.

## IV — Procédure orale

La requérante, représentée par M^e^ Giuseppe Celona, et la Commission, représentée par M. Alberto Prozzillo, ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 15 septembre 1981.

La Commission ayant produit un tableau concernant la production de la requérante par rapport à ses quotas pour la période d'octobre 1980 à juin 1981, la Cour a imparti un délai à la requérante pour répondre par écrit sur ce point. La requérante a fourni cette réponse le 28 septembre 1981. La Commission a envoyé ses commentaires le 20 octobre 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 octobre 1981.

## En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 12 décembre 1980, la société Ferriera Padana, fabricant de ronds à béton, a introduit, en vertu de l'article 33, alinéa 2, du traité CECA, un recours visant à l'annulation de la décision individuelle de la Commission du 1er novembre 1980, modifiée le 18 novembre suivant, relative à la fixation des quotas de production de la requérante pour le quatrième trimestre de 1980, en application de la décision 2794/80/CECA de la Commission, du 31 octobre 1980, instaurant un régime de quotas de production d'acier (JO L 291, p. 1).

2 Le recours n'est pas fondé sur une fixation inexacte des quotas individuels de la requérante. Celle-ci déduit l'illégalité de la décision attaquée de ce qu'elle constituerait l'application de la décision générale 2794/80/CECA qu'elle considère illégale étant viciée par des violations des règles générales de droit communautaire, ainsi que par des violations de l'article 58, paragraphes 1 et 2, du traité CECA.

### Sur la violation des formes substantielles

3 La requérante invoque, d'une part, l'absence de consultation du Comité consultatif prévue au paragraphe 1 de l'article 58 du traité CECA et, d'autre part, le non-respect de l'obligation de procéder à des études en liaison avec les entreprises et associations exigée par le paragraphe 2 du même article. Elle fait valoir à cet égard, que la décision 2794/80/CECA dans ses considérations liminaires ne mentionne pas que la consultation du comité consultatif a eu lieu, et que les études n'ont été faites qu'en liaison avec la seule association des producteurs d'acier brut à l'exclusion des fabricants de ronds à béton. En outre, le délai dans lequel ces études ont été entreprises ferait apparaître qu'elles concernaient en réalité un fait accompli.

4 Ces moyens ne peuvent être retenus. En premier lieu, l'affirmation que la consultation du Comité consultatif n'avait pas eu lieu est inexacte puisque la décision attaquée mentionne expressément que cette consultation a eu lieu et

la Commission a précisé, sans être contredite, que le Comité consultatif a rendu son avis le 16 octobre 1980.

5 En deuxième lieu, il faut interpréter l'obligation de la Commission de procéder à des études faites en liaison avec les entreprises et associations d'entreprises dans un sens plus large que ne le fait la requérante. En effet, la Commission s'informe de la situation générale de l'industrie sidérurgique et de ses différents secteurs en effectuant des études permanentes. A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 46 du traité CECA, les entreprises et leurs associations ont qualité pour présenter à la Haute Autorité toutes suggestions ou observations sur les questions les concernant. De plus, la requérante est tenue, comme toute autre entreprise sidérurgique, de communiquer régulièrement à la Commission les chiffres de sa production ainsi que ses prix. La Commission a, en outre, procédé à des études spécifiques pour les besoins du régime de quotas. Ces différents éléments constituent les études, au sens de l'article 58, paragraphe 2, du traité CECA, dont la Commission a pu tenir compte.

6 Si la Commission est tenue de consulter les entreprises et les associations d'entreprises au moment de procéder à ces études, cette obligation n'implique pas qu'elle doive consulter chaque entreprise individuellement, ni qu'elle doive recueillir l'accord des entreprises sidérurgiques quant aux mesures proposées en vertu de l'article 58. En l'espèce, la Commission a informé les entreprises sidérurgiques des mesures qu'elle entendait prendre et elle a tenu des réunions avec les associations des entreprises concernées, y compris l'association des producteurs italiens de ronds à béton, permettant à celles-ci de faire connaître leurs propositions à la Commission. La requérante, bien qu'elle ne soit pas membre de cette association, aurait pu formuler son point de vue individuellement si elle l'avait demandé. La Commission a donc rempli son obligation de procéder à des études en liaison avec les entreprises et associations d'entreprises.

Sur la violation de l'article 58, paragraphe 1, du traité CECA

7 La requérante estime que les conditions requises par l'article 58, paragraphe 1, du traité CECA, à savoir l'existence d'une réduction de la demande qui constitue une crise manifeste et l'insuffisance des moyens d'actions prévus à l'article 57 pour y faire face, n'étaient pas réunies dans le secteur des ronds à béton et que, dès lors, le régime de quotas instauré dans ce secteur n'était nullement justifié.

8 En ce qui concerne la réduction de la demande, la requérante conteste que celle-ci concernait les fers à béton armé. Dans un document de juillet 1980, la Commission aurait indiqué des réductions de la demande provenant du marché des États-Unis et de celui de l'Iran. Or, selon la requérante, les ronds à béton ne sont pas concernés par le premier marché en raison du coût du transport tandis que le fléchissement enregistré sur le second aurait plutôt nécessité la recherche de marchés de remplacement que la réduction de la production. La baisse des prix des fers à béton armé mentionnée par la Commission serait due à une réduction des prix de la matière première et à une aggravation de la concurrence. L'argumentation de la Commission selon laquelle le prix de la ferraille, matière première pour les ronds à béton, est déterminé par le prix du produit fini ne serait pas déterminante étant donné que la ferraille servirait de matière première à tout un éventail de produits finis ou semi-finis. La Commission, dans sa demande d'avis conforme soumise au Conseil, aurait d'ailleurs relevé que la production dans le secteur des produits longs (auquel appartient le rond à béton) tendait à dépasser sensiblement les programmes volontaires de livraison. De toute évidence, ce serait pour satisfaire une demande ou des prévisions de demandes également en augmentation.

9 Ces moyens ne peuvent être retenus. Il résulte du dossier qu'au moment de l'introduction du système de quotas, il y avait une forte baisse de la demande dans tous les secteurs d'utilisation de l'acier, y compris celui du bâtiment qui constitue le débouché des produits en question, baisse due au ralentissement de l'économie. Cette baisse de la demande, ajoutée à l'existence de stocks importants résultant de la surproduction dans le passé, a entraîné une baisse de la production et une baisse des prix. Cette circonstance est confirmée par le fait que la production de la requérante pour les dix premiers mois de 1980 a été de 81 000 tonnes tandis que sa capacité de production est de 230 400 tonnes. Par ailleurs, la Commission n'est pas tenue aux termes de l'article 58 de constater dans sa décision l'existence d'une crise manifeste pour chaque secteur de l'industrie sidérurgique, s'il y a manifestement une crise générale, comme en l'espèce.

10 La requérante soutient également que la Commission n'a pas recouru aux moyens d'action prévus à l'article 57 du traité CECA qui auraient permis de faire face à la crise. Elle aurait dû s'adresser aux gouvernements pour faire augmenter la consommation des ronds à béton par les services publics. Elle aurait dû également recourir à la fixation de prix minima qui constitue le remède spécifique contre la chute des prix.

11 En cas de crise manifeste, l'article 58 du traité CECA donne à la Commission un large pouvoir d'appréciation que la Commission a exercé en arrêtant la décision 2794/80/CECA. La Commission a exposé les raisons pour lesquelles elle considérait que les moyens d'action prévus à l'article 57 ne permettaient pas de faire face à la crise. Elle a estimé qu'elle ne pouvait pas prendre de mesures pour influencer la consommation générale dans la conjoncture actuelle. Les entreprises sidérurgiques, qui auraient de moins en moins respecté leurs engagements individuels de livraison, auraient refusé de se réengager pour le dernier trimestre de 1980. La Commission a donc conclu que les modes d'action indirects dont elle disposait s'étaient avérés insuffisants et qu'il était nécessaire d'intervenir directement en vue de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande. En arrivant à cette conclusion, la Commission n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation et le moyen doit donc être rejeté.

Sur la violation de l'article 58, paragraphe 2, du traité CECA

12 La requérante allègue que la Commission n'a pas établi les quotas sur une base équitable en tenant compte des principes définis aux articles 2, 3 et 4 du traité CECA.

13 Elle fait valoir, en premier lieu, que les entreprises qui avaient respecté les réductions volontaires de livraison et les prix minima seraient désavantagées.

14 Or, la requérante fait partie des entreprises qui n'ont pas observé leurs engagements de limitation des livraisons. Elle ne saurait dès lors se plaindre du traitement trop favorable qui serait fait à ces entreprises. En effet, son quota pour la période litigieuse a été calculé sur la base de deux mois, à savoir octobre 1978 et novembre 1979, situés dans des trimestres où la requérante a dépassé son programme de livraison volontaire respectivement de 13 % et de 37 %, et d'un troisième mois, à savoir décembre 1977, situé dans un trimestre où la production de la requérante était de 7 % inférieure au programme de livraison volontaire.

15 En deuxième lieu, la requérante critique, d'une part, le fait que la décision 2794/80/CECA, entrée en vigueur à la date de sa publication au Journal

officiel des Communautés européennes le 31 octobre 1980, prévoie des quotas de production à partir du 1er octobre 1980, et, d'autre part, la justification donnée par la Commission au caractère rétroactif de cette décision.

16 Il convient de répondre sur le premier point, premièrement, que la décision 2794/80/CECA n'a pas eu un effet rétroactif véritable puisque les entreprises pouvaient adapter leurs productions pour les mois de novembre et décembre pour tenir compte de leurs quotas pour le trimestre et éviter ainsi toute infraction, et deuxièmement, que si en règle générale, le principe de la sécurité juridique s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à la publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.

17 Dans les circonstances de l'espèce, il était nécessaire d'inclure le mois d'octobre dans le système pour éviter que des entreprises augmentent leur production en octobre en prévision des diminutions à appliquer par la suite.

18 La requérante fait valoir, à propos de cette justification de la rétroactivité de la décision, qu'elle avait pour sa part maintenu sa production au niveau des mois précédents et qu'il est inéquitable de devoir supporter les conséquences du comportement d'autrui.

19 Ce grief ne peut être retenu. Si certaines entreprises n'ont pas augmenté leur production en octobre en prévision de l'instauration de quotas pour les mois suivants, ce fait ne saurait leur donner le droit de réclamer un traitement particulier.

20 Par ailleurs, la Commission a respecté la confiance légitime des intéressés par la communication du 11 octobre 1980 (JO C 264, p. 2) selon laquelle elle entendait inclure le mois d'octobre dans le système de quotas, et par la décision publiée à la même date (JO L 268, p. 25) obligeant les entreprises à fournir des renseignements sur leur production du mois d'octobre 1980. S'il

est vrai que dans sa communication du 11 octobre 1980 la Commission n'indiquait pas quel serait le niveau des quotas, ce qui pouvait empêcher les entreprises de tirer des conséquences précises de la recommandation de la Commission afin d'éviter que leur production ne soit excessive par rapport aux quotas qui seraient attribués pour l'ensemble du trimestre, il n'en reste pas moins que les entreprises ont été averties des intentions de la Commission.

21 En troisième lieu, la requérante fait grief à la Commission de ne pas avoir tenu compte des principes prévus aux articles 2, 3 et 4 du traité CECA. Ce moyen n'est pas développé de façon suffisamment précise pour que la Cour puisse se prononcer à son égard, et il faut rappeler que la Cour a déjà déclaré qu'il n'était pas assuré que tous les objectifs du traité puissent être, en toute circonstance et dans leur intégralité, simultanément poursuivis. Il incombe à la Commission d'assurer une conciliation permanente entre ces divers objectifs.

Sur la violation du principe de proportionnalité

22 La requérante reproche à la Commission de ne pas avoir pris les mesures contre les importations prévues par l'article 74 du traité CECA dans le cas où ces importations portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production dans le marché commun des produits similaires ou directement concurrents.

23 Il ressort du libellé de l'article 58 que la Commission a le pouvoir «en tant que de besoin» de prendre des mesures sur la base de l'article 74 en même temps que toute mesure éventuelle prise sur la base de l'article 58. L'appréciation du besoin de prendre de telles mesures appartient à la Commission sous réserve du contrôle par la Cour de la légalité de l'exercice d'une telle compétence.

24 A ce propos, il faut souligner que la requérante n'a avancé aucun élément à l'appui de son allégation selon laquelle la Commission aurait abusé de son pouvoir discrétionnaire. Au contraire, même avant l'instauration du système de quotas, la Commission a pris des mesures pour contrôler le niveau des prix et la quantité des importations de produits sidérurgiques en provenance de pays tiers. Elle a notamment fixé un prix de base, conclu des arrangements avec les pays tiers et pris des mesures de surveillance. Au moment d'arrêter la décision 2794/80/CECA, elle a encore renforcé cette surveillance

et révisé les prix de base. D'après les chiffres fournis par la Commission, le niveau des importations a d'ailleurs baissé entre 1977 et 1979, et cette tendance a continué avant et après l'introduction du système de quotas. Il ne peut ainsi être reproché à la Commission de n'avoir pas essayé de lutter suffisamment contre les importations en provenance de pays tiers.

25 Il importe de relever au surplus que, dans ses négociations avec les pays tiers, la Commission se trouve confrontée à des difficultés non négligeables du fait que la CECA est exportatrice nette d'acier; dans ces conditions, elle est à la fois obligée d'assurer la poursuite des exportations communautaires et d'essayer de limiter les importations dans la Communauté et elle pouvait craindre, en prenant des décisions restrictives non négociées à l'égard de pays tiers, de susciter de la part de ceux-ci des mesures de rétorsion préjudiciables à l'intérêt commun.

26 La requérante soutient en outre que les producteurs d'acier brut, contraints de réduire leur production n'ont retiré aucun bénéfice d'une réduction simultanée de la demande émanant d'aciéries non intégrées. La Commission, qui n'aurait pas tenu compte de la situation différente de ces derniers, n'aurait pas dû les traiter de la même manière que les entreprises intégrées.

27 Il y a lieu de rappeler que les entreprises telles que la requérante, même si elles n'ont pas toutes subi une crise de la même envergure que les entreprises intégrées, ont elles aussi été obligées de réduire leur production à cause de la baisse de la demande. Dès lors que la Commission avait décidé l'instauration d'un système général de quotas, elle ne pouvait pas distinguer entre les entreprises intégrées et les entreprises non intégrées si elle voulait atteindre le but d'une réduction de la production.

28 La requérante critique encore le fait que la production destinée à l'exportation vers les pays tiers ait été comprise dans les quotas maxima, ce qui aurait affaibli les entreprises de la Communauté face à la forte concurrence qui règne sur ces marchés.

29 La requérante n'a, toutefois, apporté à cet égard aucune preuve de la perte de marchés, ni de l'obligation où elle se serait trouvée de refuser des commandes à l'exportation vers des pays tiers. De plus, la Commission a souligné qu'elle était disposée à accorder une augmentation de quotas, conformément à l'article 14 de la décision 2794/80/CECA, si un producteur se trouvait empêché d'augmenter le volume de ses exportations à destination des pays tiers. Ce grief ne saurait, dès lors, être retenu.

Sur l'absence de crise manifeste et l'application anormale du principe de solidarité

30 La requérante soutient que les difficultés d'une partie du secteur de production dues au modernisme technologique et à la plus grande productivité des autres entreprises, ne peuvent être considérées comme une crise manifeste au sens du traité. S'il y avait un faible taux d'utilisation des installations, il serait dû à une expansion déraisonnable liée aux aides publiques. De plus, une crise serait, par sa nature même, temporaire, tandis que la Commission s'employait depuis cinq ans à faire face aux difficultés de la sidérurgie européenne. Enfin, on ne pourrait pas imposer aux entreprises qui s'étaient modernisées le sacrifice de ne pas bénéficier de cette modernisation parce que d'autres entreprises n'en avaient pas fait autant.

31 Les reproches faits par la requérante reviennent à dire que les petites entreprises, plus efficaces, auraient dû être exemptées du système de quotas. Or, si la Commission n'avait pas inclus les petites et moyennes entreprises qui, selon la requérante, couvrent 33 % des besoins du marché commun, tout système de quotas aurait été inefficace.

32 A cet égard, il faut rappeler que dans l'arrêt du 18 mars 1980 dans l'affaire des ronds à béton (Valsabbia, Recueil p. 907, alinéa 80), la Cour a reconnu:

«qu'en prévoyant, dans certaines hypothèses délimitées, des interventions par voie d'autorité, le traité introduit des dérogations aux règles normales de fonctionnement du marché commun empruntées au principe de l'économie du marché».

Ces considérations s'appliquent avec la même force en l'espèce.

33 En ce qui concerne la durée pendant laquelle il peut y avoir une crise manifeste au sens de l'article 58, les observations de la requérante, même si le secteur sidérurgique a connu des difficultés évidentes, sont dénuées de pertinence puisque la Commission a constaté la crise manifeste par sa décision du 19 octobre 1980 seulement et non pas cinq ans avant cette date.

34 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

35 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

36 La requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La requérante est condamnée aux dépens.**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Mertens de Wilmars | | Bosco | Touffait |
| Due | Pescatore | Mackenzie Stuart | O'Keeffe |
| Koopmans | Everling | Chloros | Grévisse |

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 février 1982.

*Le greffier*

P. Heim

*Le président*

J. Mertens de Wilmars