contrepartie de l'obligation de livrer des informations à la Commission. Par conséquent, il est nécessaire de mettre en balance les exigences de la nécessaire transparence du marché commun des produits sidérurgiques avec celles de la protection du secret des affaires des entreprises individuelles; la recherche d'un tel équilibre ne peut être effectuée que par un examen concret de la situation individuelle des entreprises concernées.

3. Si la Commission n'est pas en droit de refuser aux entreprises intéressées la communication des adaptations de quotas accordées sur la base des articles 10 et 14, sous c) des décisions générales 2177/83 et 234/84 au seul motif qu'une telle communication constituerait par définition une violation du secret des affaires, il en va différemment en ce qui concerne les adaptations de quotas accordées sur la base des articles 14 et 16 des deux décisions précitées qui ne peuvent être octroyées qu'en cas de « difficultés exceptionnelles » de l'entreprise en cause. Au vu de la pratique de la Commission qui n'accorde ces adaptations que dans les seuls cas où ces difficultés exceptionnelles sont d'ordre financier, la publication de l'identité de l'entreprise, de l'adaptation du quota dont elle bénéficie et de la base juridique de cette adaptation peut être de nature à affecter gravement le fonctionnement, ou même l'avenir, de l'entreprise.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 19 mars 1985

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le recours introduit par l'Association professionnelle de la sidérurgie (ci-après l'Association) soulève le problème de la conciliation entre deux exigences contradictoires:

— d'une part, la nécessaire transparence qui devrait, selon la requérante, caractériser l'application du régime des quotas, tel qu'il est établi par la décision 2177/83 de la Commission du 28 juillet 1983 (JO L 208, p. 1), compte tenu de l'obligation imposée par l'article 47, alinéa 2, dernière phrase, du traité CECA selon lequel la Commission

« doit publier les données qui sont susceptibles d'être utiles aux gouvernements ou à tous autres intéressés »;

— d'autre part, le devoir de discrétion auquel la Commission est astreinte dans l'exercice de cette même obligation puisque l'article 47, alinéa 2, précise dans sa première phrase, que:

« La Haute Autorité est tenue de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient. »

Tels sont les pôles du litige dont vous êtes saisis. Mais, au préalable, rappelons brièvement le contexte dans lequel il s'inscrit.

2. Depuis 1980, le marché de l'acier est placé sous le contrôle de la Commission et soumis à un régime de quotas de production. Comme l'indique son préambule, la décision générale 2177/83 est l'expression de la « persistance de l'état de crise manifeste ». Ainsi, les lois économiques du marché sont très largement dirigées ou encadrées par les décisions générales et individuelles prises par la Commission qui, soit fixent unilatéralement les quotas de production régissant la production d'acier dans la Communauté, soit viennent les adapter en raison de circonstances particulières propres à certains types de production ou à certaines entreprises. En ce sens, la Commission a la faculté d'octroyer des quotas supplémentaires, notamment pour inciter les entreprises à une restructuration rapide (considérant 11 et article 14, sous b), de la décision précitée).

Selon la requérante, un régime aussi directif du marché devrait être totalement transparent afin de permettre le contrôle du respect par la Commission des conditions posées par l'article 58 du traité CECA: établissement de quotas « sur une base équitable, compte tenu des principes définis aux articles 2, 3 et 4 » du traité.

3. En conséquence, par lettre du 10 novembre 1983, l'Association, se fondant sur les dispositions de l'article 35 du traité CECA, a demandé à la Commission, pour chaque entreprise soumise au régime des quotas, la publication au *Journal officiel des Communautés européennes* des données suivantes:

— productions et quantités de références,

— quotas de production et de livraison,

— adaptation des quotas (ou quotas additionnels),

telles qu'elles résultent de l'application de la décision 2177/83.

Dans sa réponse du 13 janvier 1984, la Commission a distingué deux catégories d'entreprises:

— celles regroupées au sein de l'association Eurofer, pour lesquelles elle a transmis à la requérante un tableau synoptique détaillant par entreprise les données dont la publication était demandée;

— les autres entreprises, pour lesquelles seuls des chiffres globaux ont été communiqués à la requérante en lui précisant qu'une diffusion de données individualisées était techniquement possible, mais subordonnée à l'accord des entreprises concernées, en raison des dispositions de l'article 47, alinéa 4, du traité CECA qui exposent la Commission à un recours en indemnité, dans les conditions de l'article 40, en cas de violation par celle-ci du secret professionnel. A cet égard, la défenderesse a produit, en cours d'instance, un document de l'Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) par lequel cette dernière, se référant également à l'article 47, exprimait son opposition à la diffusion des données en cause.

4. C'est contre la réponse de la Commission, considérée comme une décision individuelle de rejet, que la requérante a introduit un recours contentieux. Celui-ci, fondé à titre principal sur l'article 33, alinéa 2, du traité et à titre subsidiaire sur l'article 35, alinéa 3, a pour objet l'annulation de cette décision, tant que la Commission refuse:

« — de communiquer les quotas de production et de livraison, y compris les productions de référence, les quantités de référence et les 'adaptations' institués par la décision 2177/83/CECA

pour chacune des entreprises qui, soumises au régime des quotas, ne font pas partie de l'association Eurofer;

— de communiquer, en ce qui concerne toutes les entreprises soumises au régime des quotas, les adaptations consenties par la défenderesse conformément aux articles 7, paragraphe 3, 8, paragraphes 2 et 3, 10, paragraphe 2, 11, paragraphe 5, 13, paragraphe 2, 14, 14a, 14b, 14c, 14d, 14e, 15, 15a, 16 et 17 de la décision 2177/83/CECA ».

5. Avant d'envisager les moyens présentés par l'Association à l'appui de son recours en annulation, il convient d'en examiner la recevabilité, celle-ci étant contestée par la Commission.

Selon la Commission, en effet, le recours n'est recevable:

— ni sur le fondement principal de l'article 33, alinéa 2, car la lettre du 13 janvier 1984 ne saurait s'analyser en une décision, s'agissant d'une simple réponse à une demande, dictée par les restrictions prévues en matière de secret professionnel par l'article 47, alinéa 2, du traité CECA,

— ni, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article 35, dans la mesure où, selon cette disposition, le recours en carence n'est ouvert que si la Commission est « tenue par une disposition du présent traité ... de prendre une décision... ». Or, tel ne serait pas le cas, en l'espèce, puisque l'article 47 n'oblige la Commission qu'à publier certaines données et non à prendre une décision.

Il ne peut être fait droit à cette exception d'irrecevabilité.

En effet, l'objet de la demande formulée par la requérante était la publication au JO, pour l'ensemble des entreprises soumises au régime de quotas, de certaines données afférentes à l'application de ce régime. Cette demande était expressément fondée sur l'article 35 du traité CECA, dans la mesure où la requérante considérait la Commission comme tenue à la publication des données requises, sur la base des articles 4, sous b), 5, quatrième tiret, 47, alinéa 2, et 58 du traité CECA.

Dans sa réponse, la Commission subordonnait la communication des données concernant les entreprises non membres d'Eurofer à l'autorisation écrite de ces dernières, donc à une condition non prévue par l'article 47. Dès lors, sa position doit s'analyser comme une *décision* de rejet qui, certes partielle, n'en est pas moins explicite et, comme telle, susceptible d'un recours en vertu de l'article 33, alinéa 2, du traité CECA.

En tout état de cause, si vous ne deviez pas nous suivre sur ce point, il n'en demeurerait pas moins que la Commission n'a pas donné suite, dans les deux mois, à la demande de publication formulée par la requérante: par conséquent, celle-ci était en droit de déduire que ce silence valait, conformément à l'article 35 du traité CECA, décision implicite de refus.

La Commission ne saurait prétendre à cet égard qu'elle n'était pas tenue par le traité de prendre une décision de publication: en effet, l'article 47, alinéa 2, indique clairement qu'elle « doit publier les données qui sont susceptibles d'être utiles aux gouvernements ou à tous autres intéressés ». Il s'agit là d'un impératif qui suppose nécessairement un choix puisque, comme le reconnaît la Commission dans sa lettre du 13 janvier

1984, il doit se concilier avec la réserve liée au secret professionnel prévu par cette même disposition: une telle conciliation exige donc de sa part une décision.

En conséquence, le recours introduit par la requérante doit, selon nous, être déclaré recevable en vertu de l'article 33, alinéa 2, ou, à défaut, de l'article 35, alinéa 3.

6. Quant au fond, il convient, à titre préliminaire, d'observer que l'objet du litige a considérablement évolué en cours d'instance.

En premier lieu, la requérante a élargi son recours à la publication des données résultant de la décision générale 234/84/CECA de la Commission du 31 janvier 1984 (JO L 29, p. 1) qui, remplaçant la décision 2177/83, a prorogé pour une année le régime des quotas. Cette modification peut être acceptée, comme le reconnaît d'ailleurs la Commission, dès lors que la décision 234/84 est intervenue après l'introduction du présent recours. Relevons au passage que cette extension ne modifie pas la nature des informations requises puisque les dispositions de cette dernière décision, pertinentes en l'espèce, peuvent pour l'essentiel être assimilées aux dispositions de la décision générale antérieure.

En second lieu, d'accord avec l'Association, la Commission estime « qu'une transparence aussi complète que possible du marché est effectivement souhaitable » dans le cadre du régime des quotas. En conséquence, elle a, au cours de la procédure écrite, communiqué la plupart des données demandées.

L'objet du litige est désormais circonscrit au refus par la Commission de communiquer les *adaptations de quotas* accordées aux entreprises *ne faisant pas partie d'Eurofer* sur la base de quatre dispositions rédigées de façon presque identiques dans les décisions 2177/83 et 234/84, en l'occurrence leurs articles 10, 14, 14, sous c), et 16. La Commission considère que les dispositions de l'article 47 justifient cette restriction à un double titre. Selon elle, en effet, les informations demandées ne pourraient être considérées comme utiles au sens de cet article. En toute hypothèse, elles devraient être protégées au titre du secret professionnel. Nous envisagerons successivement ces deux moyens.

7. L'argument tiré de l'absence d'utilité des informations demandées appelle les observations suivantes.

Contrairement à la requérante, la Commission estime qu'on ne saurait déduire de l'attribution de quotas additionnels à telle ou telle entreprise, sur la base de tel ou tel article des décisions générales, des renseignements suffisants permettant d'établir l'existence entre elles d'une discrimination éventuelle. En effet, l'attribution de quotas additionnels reposerait sur des données internes de caractère confidentiel, propres à chaque entreprise, de sorte que la connaissance de ces seuls quotas ne permettrait pas de comparer la situation respective des entreprises selon qu'elles en bénéficient ou non.

Cette argumentation ne saurait convaincre. La connaissance de la répartition entre les entreprises des quotas additionnels attribués au titre d'une même disposition pourrait révéler un traitement particulier dont certaines d'entre elles auraient bénéficié et dont la requérante pourrait avoir le souci de vérifier qu'il n'est pas le reflet d'une discrimination. Au surplus, on voit mal en quoi cette information serait moins utile que celles, concernant les productions et quantités de référence, que la Commission, après

un premier refus, a accepté de fournir en cours d'instance.

En vérité, l'utilité pour l'ensemble des entreprises sidérurgiques intéressées — c'est-à-dire celles soumises au régime des quotas — d'être régulièrement tenues informées des mesures d'application de ce régime, donc de la répartition entre les entreprises des contraintes qu'implique le système, mais aussi des dérogations qu'il est susceptible d'autoriser, ne saurait être sérieusement contestée. Conformément au principe d'une bonne administration, la Commission doit mettre les intéressés à même de connaître les quotas de base et les quotas additionnels attribués aux entreprises soumises à ce régime.

C'est précisément parce que l'utilité de ces informations est indéniable, qu'il faut s'interroger sur le point de savoir si leur communication, avec ce qu'elle implique, ne doit pas être couverte par le secret professionnel.

8. D'après l'article 47, alinéa 2, du traité, les seules informations que la Commission est tenue de ne pas divulguer sont celles qui

« par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel... ».

La requérante a soutenu, à cet égard, que le secret professionnel ne pouvait faire obstacle à la divulgation des quotas additionnels, dès lors que leur publication constituerait le contrepoids nécessaire des pouvoirs souverains détenus en cette matière par la Commission.

La démarche adoptée en cours de procédure par cette dernière, témoignant de son souci de transparence, a fait évoluer le litige au point qu'il apparaît, en définitive, que le problème du secret professionnel ne concerne plus les quotas additionnels *en tant que tels,* mais les informations internes à l'entreprise que la divulgation des ces quotas, en raison de leur fondement légal — articles 10, 14, 14, sous c), et 16 des décisions précitées — est susceptible de révéler.

La Commission fait en effet valoir les arguments suivants:

a) s'agissant de l'article 10 qui vise les quotas additionnels pour des produits destinés à la fabrication de tubes, la Commission, relevant que plus de 85 % de ces quotas concernent les entreprises membres d'Eurofer, en déduit que leur divulgation permettrait à ces dernières de déterminer la part attribuée aux entreprises non membres d'Eurofer, ce qui pourrait leur permettre de définir contre celles-ci une stratégie commune;

b) les quotas additionnels visés aux articles 14 et 16 sont destinés à compenser « les difficultés exceptionnelles » causées à une entreprise par l'application même du régime des quotas. Selon la Commission, leur publication révélerait les difficultés financières importantes que connaît l'entreprise concernée, ce qui pourrait nuire à son crédit;

c) quant à l'article 14, sous c), il est relatif aux quotas additionnels attribués pour satisfaire à des commandes à destination de pays tiers. D'après la Commission, leur divulgation permettrait aux autres entreprises pressenties de déterminer celle qui a obtenu le contrat, ce qui leur ouvrirait la possibilité de l'éliminer lors du prochain marché.

9. Nous ne pouvons entièrement souscrire à cette analyse.

Certes, il est des informations que la Commission doit, sans autre examen, en

raison de leur caractère confidentiel, protéger par le secret professionnel: il en va ainsi notamment de celles, expressément visées à l'article 47, qui concernent les relations commerciales de l'entreprise ou les éléments de leur prix de revient. Mais, en l'occurrence, la situation n'est pas aussi tranchée.

En soi, la publication des quotas additionnels attribués sur le fondement de l'article 10 ne révèle pas nécessairement d'information *propre à l'entreprise,* de nature à lui porter préjudice: le lien de causalité invoqué par la Commission semble, en effet, aléatoire et, plus encore, le préjudice, éventuel. Au demeurant, l'analyse de la Commission ne paraît pas tenir compte des pouvoirs de contrôle étendus qu'elle-même tient de l'article 65 du traité à l'égard du comportement anticoncurrentiel des entreprises sidérurgiques.

La même interprétation nous paraît devoir s'appliquer aux quotas additionnels de l'article 14, sous c): la Commission se fonde également sur la « possibilité » d'une stratégie commune des entreprises éliminées contre l'entreprise à qui le quota a été attribué.

S'agissant des articles 14 et 16, il est inexact de dire que les difficultés exceptionnelles visées par ces textes traduisent *nécessairement* l'existence d'une gestion déficitaire des entreprises attributaires. La Commission affirme qu'elle ne procède généralement à des adaptations sur le fondement de ces articles que si les entreprises concernées enregistrent des pertes et que, dès lors, on peut en conclure « dans la quasi-totalité des cas » qu'elles doivent faire face « à des difficultés financières considérables ». Quels que soient les critères retenus par la Commission, ils ne concernent pas, de son propre aveu, dans la totalité des cas, des entreprises déficitaires. Au surplus, une telle pratique n'est pas dictée par les dispositions contenues aux articles 14 et 16, destinées à assouplir les rigidités consécutives au régime même des quotas. Ajoutons que les adaptations ainsi consenties peuvent, au contraire, témoigner des moyens supplémentaires fournis aux entreprises bénéficiaires pour surmonter leurs « difficultés exceptionnelles », donc contribuer à restaurer ou renforcer leur crédit.

En conclusion, il nous semble que le lien de causalité entre la publication des quotas additionnels attribués sur la base des articles 10, 14, 14, sous c), et 16, et les informations auxquelles cette publication pourrait renvoyer et qui, par leur nature, devraient être couvertes par le secret professionnel, est trop aléatoire pour pouvoir être *systématiquement* retenu.

Cela ne signifie pas pour autant que les hypothèses visées par ces articles ne doivent jamais donner lieu à application de la réserve prévue à l'article 47, alinéa 2. Il se peut, en effet, que la divulgation des quotas additionnels, obtenus en vertu de ces dispositions par une entreprise, ait pour effet, compte tenu des circonstances propres à celle-ci ou du contexte économique, de révéler des informations de nature à lui porter préjudice.

En pareil cas, la Commission serait *tenue* d'opposer le secret professionnel. Et il est vrai que son rôle en cette matière est particulièrement délicat, puisque, chargée d'assurer la transparence, elle peut engager, de ce fait, sa responsabilité.

Ainsi, nous ne disons pas que la Commission devait en l'occurrence communiquer à la requérante les informations qu'elle persiste à lui refuser. Nous disons simplement qu'elle ne pouvait lui opposer un refus

de nature purement formelle, par référence abstraite à quatre dispositions.

Une décision de rejet fondée sur le secret professionnel supposait en l'espèce de sa part un examen *concret*.

A défaut d'un tel examen, qui seul pourrait, le cas échéant, révéler l'existence d'informations devant demeurer secrètes, le refus encore opposé par la Commission à la demande présentée par l'Association paraît devoir encourir votre censure.

10. Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, nous concluons:

— à l'annulation de la décision par laquelle la Commission a rejeté la demande d'information de la requérante portant sur les quotas additionnels attribués à certaines entreprises, *pour cette seule raison* qu'ils l'ont été sur la base des dispositions des articles 10, 14, 14, sous c), et 16 des décisions 2177/83 et 234/84,

— et à ce que les dépens soient mis à sa charge.