CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 25 février 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La requérante, Nuovo Campsider (ci-après Campsider), est une association d'entreprises au sens de l'article 48 du traité CECA qui regroupe les producteurs italiens d'acier au four électrique. Ces derniers sont particulièrement dépendants de l'évolution du marché communautaire de la ferraille puisque ce produit constitue, pour ce type d'aciéries, la matière première de production. Or, en raison d'une forte demande aux États-Unis et de l'attraction exercée par le renchérissement, à l'époque, du dollar, ce marché a connu, à partir de 1983, une situation caractérisée par un accroissement des exportations vers ce pays et, dans la Communauté, par des hausses du prix de la ferraille.

Selon Campsider, cette situation aurait, en définitive, suscité des mouvements spéculatifs conduisant, en novembre 1984, à une pénurie de la ferraille disponible en Italie.

2. C'est dans ce contexte que Campsider a adressé à la Commission un télex, en date du 16 novembre 1984, par lequel:

— elle soulignait que, contrairement à ce qui avait été déclaré lors d'une réunion du 12 novembre 1984 entre sidérurgistes et négociants en ferraille, ces derniers avaient augmenté leurs prix en raison d'une insuffisance des quantités disponibles, précisant en marge « c'est-à-dire pénurie de ferraille »;

— elle précisait que les tonnages mis à la disposition des sidérurgistes italiens avaient diminué de 30 à 50 % depuis le mois d'octobre, ce qui aurait exigé une augmentation corrélative des importations depuis les pays tiers;

— elle indiquait que, pour le mois de décembre, les fournisseurs se refusaient à garantir des quantités de ferraille aux acheteurs.

La conclusion du télex, déterminante pour la présente instance, était la suivante:

« C'est pourquoi nous attirons l'attention de la Commission sur cette évolution du marché qui confirme ce que la délégation italienne a déclaré au cours de la réunion du 12 novembre à Bruxelles, et nous invitons la Commission à prendre sérieusement en considération la nécessité désormais très urgente d'adopter des mesures propres à régulariser le marché de la ferraille. »

En vue de faire constater que la Commission, n'ayant donné aucune suite à cette « demande formelle », a « manqué aux obligations qui lui sont imposées par le traité » et « commis un détournement de pouvoir », la requérante a introduit le présent recours en carence, fondé sur l'article 35 du traité CECA.

3. Le rappel des circonstances dans lesquelles la Commission aurait, selon la requérante, été saisie conformément aux dispositions de l'article 35, précité, suffit à justifier l'examen distinct de la recevabilité du recours.

L'article 35, régissant le recours en carence ouvert par le traité CECA, prévoit, au cas où la Commission,

— « tenue par une disposition du présent traité ou des règlements d'application de prendre une décision ou de formuler une recommandation, ne se conforme pas à cette obligation »

ou,

— « habilitée par une disposition du présent traité ou des règlements d'application à prendre une décision ou à formuler une recommandation, s'en abstient et où cette abstention constitue un détournement de pouvoir »,

qu'« il appartient selon le cas, aux États, au Conseil ou aux entreprises et associations de la saisir ».

Il poursuit:

« Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, (la Commission) n'a pris aucune décision ni formulé aucune recommandation, un recours peut être formé devant la Cour dans un délai d'un mois contre la décision implicite de refus qui est réputée résulter de ce silence. »

L'article 35 CECA organise donc une procédure précontentieuse à l'issue de laquelle le silence gardé par la Commission pendant plus de deux mois est assimilé à une décision implicite de refus, susceptible elle-même d'un recours contentieux.

4. En l'espèce, la *Commission* soutient que le recours en carence introduit par Campsider est manifestement irrecevable tant pour des raisons formelles que pour des raisons matérielles.

Elle relève, *en premier lieu*, que le contenu du télex ne réunit aucune des caractéristiques formelles attachées par la jurisprudence de la Cour à la saisine préalable visée par les alinéas 1 et 2 de l'article 35 CECA:

— il ne permet pas de présumer avec une précision suffisante la nature des décisions que la Commission devait prendre (21 à 26/61, Meroni, Rec. 1962, p. 143);

— il ne revêt aucun caractère péremptoire ou comminatoire et n'indique pas qu'il soit le point de départ du délai de recours (22 et 23/60, Elz, Rec. 1961, p. 359).

Faute de lui avoir demandé l'adoption d'actes définis de manière concrète, la requérante s'en serait, en réalité, remise à la complète discrétion de la Commission (75/69, Hake, Rec. 1970, p. 901).

Le télex ne pourrait donc être assimilé à une mise en demeure d'agir conforme aux dispositions de l'article 35 CECA, dont il ne fait même pas mention. La Commission aurait été, par conséquent, fondée à n'y voir qu'une simple confirmation écrite de la position orale exprimée par la requérante lors de la réunion du 12 novembre, n'appelant de sa part aucune « réponse expresse ».

La Commission soutient, *en second lieu*, que le recours introduit par Campsider serait irrecevable par son objet même. En effet, une association d'entreprises, dont les membres rencontrent des difficultés d'approvisionnement en ferraille, ne saurait imposer à la Commission l'obligation de prendre des mesures générales de régulation d'un marché, sauf à démontrer que ce refus n'obéit qu'à la volonté, délibérée et manifeste, de lui porter préjudice.

5. Pour sa part, *Campsider* soutient que le télex adressé à la Commission exprimerait clairement sa volonté d'obtenir une réponse expresse de l'institution, d'autant qu'il venait confirmer par écrit la position exposée par elle lors de la réunion du 12 novembre.

Contestant la pertinence en l'espèce des arrêts cités par la Commission à l'appui de son argumentation, la requérante considère:

— que, en se référant aux mesures urgentes à prendre par la Commission pour faire face à la crise affectant le marché de la ferraille, les termes du télex ne laissaient aucun doute sur son objet: demander à la Commission d'agir en conformité avec les obligations imposées par l'article 59 du traité CECA;

— que, à cet égard, le télex vise expressément la pénurie de ferraille disponible, situation explicitement visée par l'article 59, qui, lui-même, comporte un renvoi à l'article 57, et donc aux différentes mesures d'intervention que la Commission avait l'obligation d'adopter (articles 60 à 64 et 71 à 75);

— que l'urgence même de l'action à entreprendre par la Commission était telle qu'elle rendait superflue toute mention du délai de deux mois ouvert à la Commission par l'alinéa 3 de l'article 35.

Quant à l'argument tiré par la Commission du non-respect des conditions matérielles régissant la recevabilité du recours en carence, il ne trouverait aucun appui dans l'article 35 du traité CECA.

6. Les moyens articulés par la requérante au soutien de la recevabilité de son action ne peuvent convaincre.

L'article 35 CECA subordonne le recours en carence, dirigé contre le silence gardé par la Commission, à la saisine préalable de cette dernière. Vous avez souligné le caractère « essentiel » de cette « formalité initiale », en insistant notamment sur « l'importance d'une notification qui, mettant en cause l'inaction de (la Commission), la contraint à prendre parti dans un délai limité sur la légalité de son inaction » (17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Rec. 1958-1959, p. 9, citation p. 26).

Ainsi, la saisine préalable doit, en raison même de la portée que lui attribue le traité, revêtir certaines caractéristiques de nature à lui faire donner son plein effet, notamment en ce qui concerne le délai imparti à la Commission.

En vérité, on doit considérer qu'à « la fiction d'une décision implicite de refus liée à l'écoulement d'un délai de deux mois » (59/70, Pays-Bas, Rec. 1971, p. 639, point 12) doit nécessairement correspondre, de la part du requérant, une demande explicite, mettant la Commission en demeure, par application des dispositions de l'article 35 CECA, d'agir conformément à certaines dispositions du droit originaire ou dérivé. Autrement dit, la saisine préalable qui vient formaliser les prétentions dont le demandeur entend, le cas échéant, voir poursuivre la réalisation par voie juridictionnelle doit faire ressortir sans ambiguïté tant les obligations originaires ou dérivées dont l'exécution est demandée à la Commission que la volonté du demandeur d'en imposer le

respect. Comme le relevait M. l'avocat général Roemer, « selon une juste conception, il faut pouvoir déduire de la demande adressée à l'administration, avec suffisamment de netteté, quelles sont les mesures qui sont attendues de la Haute Autorité et qui, le cas échéant, doivent être poursuivies judiciairement » (22 et 23/60, Elz, précité, p. 383).

Votre jurisprudence paraît pleinement confirmer cette analyse.

En ce qui concerne l'objet de la saisine préalable, il doit permettre « de présumer avec une suffisante précision » le contenu de la décision que la Commission était tenue de prendre (21 à 26/61, Meroni, précité, p. 155; voir également 24 et 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France, Rec. 1960, p. 573, plus particulièrement p. 609) ou d'établir « les actes définis de manière concrète » que le demandeur entend voir adopter par elle ou encore « fournir quelque précision que ce soit quant au contenu » des mesures à prendre par celle-ci (75/69, Hake, précité, points 7 et 8).

Quant à la demande adressée, elle doit prendre la forme d'une « mise en demeure, destinée à provoquer de la part de la défenderesse la décision préalable, explicite ou implicite, susceptible de recours juridictionnel »; à cet effet, elle doit revêtir un caractère « péremptoire ou comminatoire » et indiquer « avec une suffisante précision qu'elle constitue le point de départ du délai de recours» (22 et 23/60, Elz, précité, p. 375).

7. Le télex du 16 novembre 1984 ne peut être qualifié de demande *explicite* adressée par la requérante à la Commission, la mettant en demeure, sur le fondement des dispositions de l'article 35 CECA, d'agir conformément à certaines obligations originaires ou dérivées. Nous l'avons relevé, pour que le silence de la Commission puisse valoir décision implicite de rejet, il faut, en effet, que l'on puisse inférer clairement de la demande préalable non seulement la décision attendue, mais encore le type de procédure engagée par le requérant.

Or, le télex ne fait que décrire les difficultés d'approvisionnement en ferraille auxquelles les aciéries électriques italiennes auraient été confrontées. A cet égard, la simple mention d'une « pénurie de ferraille » ne saurait être sérieusement retenue comme suffisante pour permettre de présumer la nature et le contenu des mesures que la Commission était « tenue » ou « habilitée » à prendre sur le fondement de l'article 35. En particulier, on doit rejeter l'argumentation de la requérante consistant à tirer de cette simple référence un renvoi automatique aux dispositions de l'article 59 du traité CECA et, par ricochet, aux dispositions auxquelles cet article renvoie lui-même. Dans une telle interprétation, l'implicite se confond avec l'imprécision, au détriment de la sécurité juridique.

Le télex ne peut pas, non plus, s'analyser comme une mise en demeure. Certes, le défaut de visa de l'article 35 ne saurait être considéré, à lui seul, comme décisif. En effet, la référence à une carence ou à l'inaction éventuelle de la Commission aurait pu suffire, dès lors qu'il aurait été en outre précisé par le demandeur qu'il entendait poursuivre celle-ci par voie juridictionnelle en cas de refus d'agir. Mais le télex ne comporte aucun indice qui aurait permis à la Commission d'y trouver une saisine préalable au recours en carence organisé par l'article 35. Son libellé ne tend pas à

contraindre la Commission à prendre parti dans un délai déterminé sur la légalité de son inaction, mais uniquement à *attirer son attention* sur la situation du marché de la ferraille et à l'*inviter* « à prendre sérieusement en considération la nécessité désormais très urgente d'adopter des mesures propres à régulariser le marché de la ferraille ». Ainsi, il ne résulte pas des termes mêmes du télex que la requérante entendait provoquer une décision de la Commission à défaut de laquelle elle aurait saisi la Cour de justice. Quant à la mention de l'urgence des mesures à prendre, elle ne saurait, à elle seule, sérieusement pallier l'absence de toute référence, allant en ce sens, qui aurait clairement signifié à la Commission qu'elle devait considérer le télex comme le point de départ des délais visés à l'alinéa 3 de l'article 35 CECA.

8. Pour l'ensemble de ces raisons, et sans qu'il y ait lieu d'examiner si le recours en carence satisfait ou non à d'autres conditions, nous concluons:

1) à l'irrecevabilité du recours;

2) à ce que les dépens soient supportés par la requérante.