CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO
présentées le 17 novembre 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les présentes conclusions concernent le recours introduit par la firme Stahlwerke Peine-Salzgitter AG contre le refus de la Commission de procéder à une adaptation de ses quotas de livraison de produits de la catégorie III (profilés) relatifs au premier trimestre de 1985, sur la base de l'article 14 de la décision n° 234/84/CECA de la Commission, du 31 janvier 1984, prorogeant le régime de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 29, p. 1).

2. La société Peine-Salzgitter AG avait d'abord introduit un recours en carence contre l'absence de réponse de la Commission (article 35 CECA). Par la suite, en date du 11 juin 1985, la Commission a adopté une décision formelle rejetant la demande de Peine-Salzgitter AG. La requérante a dès lors étendu son recours à cette décision.

3. La Commission a émis des doutes sur la recevabilité de la transformation d'un recours en carence en recours en annulation, sans toutefois la contester formellement.

4. Pour ma part, j'estime qu'il serait contraire à une bonne administration de la justice et à l'exigence d'économie de procédure d'obliger la requérante à introduire un nouveau recours contre la décision formelle de rejet de sa demande [1].

5. Quant au fond, le présent litige porte sur l'interprétation de l'article 14 de la décision n° 234/84/CECA, qui est rédigé comme suit:

« Si, en raison de l'ampleur du taux d'abattement d'une certaine catégorie de produits fixé pour un trimestre, le régime des quotas cause des difficultés exceptionnelles à une entreprise qui, pendant les douze mois précédant le trimestre en question:

— n'a pas reçu d'aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation,

— n'a pas fait l'objet de sanctions au regard des règles de prix ou s'est acquittée des amendes dues, la Commission procède pour le trimestre en question à une adaptation adéquate de quotas et/ou parties de quotas pouvant être livrés sur le marché commun pour la ou les catégories de produits en question... »

6. De l'avis de la Commission le recours n'est pas fondé tout au moins pour une des deux raisons suivantes, à savoir:

1 — Voir en ce sens, par exemple, l'arrêt du 29 septembre 1987, Fabrique de fer de Charleroi SA et Dillinger Hüttenwerke, affaires jointes 351 et 360/85, Rec. p. 3639, point 11, ou l'arrêt du 3 mars 1982, Alpha Steel, 14/81, Rec. p. 749, point 8.

— le système des quotas ne cause plus à Peine-Salzgitter AG de « difficultés exceptionnelles » depuis le premier trimestre de 1985;

— Peine-Salzgitter AG a reçu dans les douze mois précédant le premier trimestre 1985 des aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation.

7. L'issue de ce recours dépend dès lors de l'interprétation qu'il y a lieu de donner aux notions de « difficultés exceptionnelles » et d'« aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation ». J'examinerai successivement ces deux problèmes.

I — Quant à l'interprétation de la notion de « difficultés exceptionnelles »

8. La Commission estime que l'article 14 ne saurait être appliqué que si l'entreprise satisfait à une condition fondamentale: elle doit avoir subi des pertes au moins pendant le trimestre sur lequel porte la demande. La Commission déclare se fonder par principe sur cette interprétation, car, selon elle, on peut difficilement parler de « difficultés exceptionnelles » tant qu'une entreprise réalise des bénéfices.

9. Peine-Salzgitter AG soutient, au contraire, que l'article 14 n'impose rien de tel. L'entreprise souligne qu'elle subit des pertes en ce qui concerne la production des profilés (objet de la demande d'un quota supplémentaire), en raison du rapport extrêmement défavorable existant entre la partie de son quota pouvant être livrée sur le marché commun et son quota total (rapport I: P). Elle fait valoir, enfin, que ses résultats globaux ne sauraient être considérés comme positifs que si on ignorait délibérément les pertes reportées. Cette façon de procéder ne serait pas admissible.

10. Il apparaît tout d'abord à la lecture de l'article 14 que celui-ci établit incontestablement un lien de cause à effet entre le régime des quotas, et plus précisément l'ampleur du taux d'abattement relatif à une certaine catégorie de produits, et les difficultés exceptionnelles de l'entreprise.

11. Dans votre arrêt Alpha Steel[2], vous aviez déjà déclaré que l'article 14

« est une clause d'équité, ... qui permet ... d'effectuer une correction appropriée des effets des autres dispositions de la décision générale » (point 24).

12. D'autre part, aux termes de votre arrêt Boël[3]

« il ressort ... du libellé de l'article 14 de la décision n° 1696/82/CECA que celui-ci prévoit des possibilités limitées d'adaptation des quotas uniquement lorsqu'une entreprise doit faire face à des 'difficultés exceptionnelles' 'en raison de l'ampleur des taux d'abattement'. Dans ces circonstances, la Commission est obligée de prendre en considération la situation particulière de *chaque cas d'espèce*, afin de déterminer si l'entreprise se heurte à des difficultés exceptionnelles qui résultent des réductions de production qui lui sont imposées.

Dès lors, seules des difficultés qui sont la *conséquence directe* de l'instauration et de l'application du régime des quotas peuvent

2 — Arrêt du 3 mars 1982, affaire 14/81, Alpha Steel/Commission, Rec. p. 749.

3 — Arrêt du 22 juin 1983, affaire 317/82, Usines G. Boël/Commission, Rec. p. 2041.

être retenues lors de l'application de l'article 14... » (point 7).

13. L'article 14 a donc pour unique objet de corriger les rigueurs du régime des quotas. Des difficultés exceptionnelles ayant une autre origine ne sauraient être prises en considération au titre de cet article. Or, c'est précisément ce qui pourrait arriver si on suivait le raisonnement de la Commission.

14. Supposons, par exemple, deux entreprises, A et B, ayant toutes les deux un rapport I: P identique, très défavorable, en ce qui concerne la catégorie III. Supposons, par ailleurs, que l'entreprise A se soit livrée à des efforts de restructuration soutenus et systématiques et que, grâce aux bénéfices qu'elle parvient à faire sur d'autres catégories de produits sous quota ou sur des produits hors quota, elle n'enregistre plus de pertes au niveau de l'ensemble de ses activités. L'entreprise B n'a pas fait les mêmes efforts, elle a gardé d'importantes surcapacités en ce qui concerne d'autres catégories de produits et elle clôture son année avec un compte négatif. Si des quotas supplémentaires sont accordés à l'entreprise B parce qu'elle fait des pertes et refusés à l'entreprise A parce qu'elle n'en fait pas, alors un rôle essentiel est attribué à des difficultés exceptionnelles n'ayant pas leur origine dans le taux d'abattement applicable aux produits de la catégorie III. Comme nous l'avons vu, cela n'est pas admissible.

15. A l'inverse, l'absence de pertes au niveau de l'entreprise toute entière n'exclut pas en soi qu'il puisse y avoir des difficultés exceptionnelles dans une branche d'activité de l'entreprise. Aussi, il pourrait arriver qu'une usine particulière, spécialisée dans la fabrication d'un produit frappé d'un taux d'abattement élevé en ce qui concerne la partie des quotas pouvant être livrée sur le marché commun, devienne à ce point déficitaire qu'une fermeture de cette usine doive être sérieusement envisagée, parce que le poids de ses déficits finirait par devenir trop lourd à supporter. Il se peut aussi que le bénéfice soit dû à des produits ne tombant pas sous le traité CECA ou qu'il soit même dû au fait que l'entreprise avait précisément obtenu des quotas supplémentaires au titre de l'article 14. Il ne suffit donc pas de jeter un regard superficiel sur le bilan d'une entreprise, de constater que celle-ci fait un léger bénéfice et d'en déduire ipso facto que l'entreprise ne se trouve pas confrontée à des difficultés exceptionnelles.

16. Dans ses conclusions du 19 mars 1985 dans l'affaire 27/84, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (Rec. p. 2391), l'avocat général M. Darmon était lui aussi parvenu à la conclusion qu'il était inexact de dire que les difficultés exceptionnelles visées par les articles 14 et 16 devaient *nécessairement* s'exprimer sous la forme d'une gestion déficitaire des entreprises.

17. Il appartient dès lors à la Commission de se livrer à un examen cas par cas de la situation des entreprises et de la nature et de l'ampleur des difficultés exceptionnelles engendrées par le régime des quotas.

18. C'est d'ailleurs l'interprétation que la Commission a suivi elle-même dans le cadre des décisions par lesquelles elle a attribué à Peine-Salzgitter AG les quotas supplémentaires pour les troisième et quatrième trimestres de 1984. Après avoir relevé que le rapport I: P de l'entreprise était tombé de 52 à 44 % et que ce pourcentage était de 20 points inférieur à la moyenne communautaire, la Commission a en effet conclu dans ces décisions:

« Pour ces motifs, votre entreprise subit des difficultés exceptionnelles pour la partie du quota de la catégorie III pouvant être livrée sur le marché commun. » (voir les points 2 des décisions de la Commission des 24 décembre 1984 et 2 avril 1985, figurant en annexe à la requête).

19. La Commission a ajouté au point 7 des mêmes décisions:

« Comme les difficultés exceptionnelles concernent dans le présent cas exclusivement les parties de quotas, l'adaptation doit concerner celles-ci et non pas les quotas de production. »

20. Enfin, il est apparu au cours de la procédure orale et des documents versés au dossier à la demande de la Cour que ce n'est pas dans un cas seulement, comme la Commission l'avait affirmé au cours de la procédure écrite, mais dans plusieurs cas que la Commission a accordé des quotas supplémentaires en vertu de l'article 14, alors que l'entreprise concernée faisait un bénéfice. Le fait que dans certains cas ce bénéfice ait été dû à des produits ne tombant pas sous le traité CECA ou même à l'octroi de quotas supplémentaires au titre de l'article 14 n'est pas de nature à influencer cette constatation.

21. On peut donc conclure que le simple fait qu'une entreprise fait des bénéfices n'est pas, à lui seul, une raison suffisante pour refuser de lui appliquer l'article 14.

22. Or, dans la décision du 11 juin 1985 (annexée à la réplique), par laquelle la Commission a refusé à Peine-Salzgitter AG des quotas supplémentaires pour les premier et deuxième trimestres 1985, nous lisons ce qui suit:

« La condition préalable à l'application de l'article 14 est l'existence de difficultés exceptionnelles pour une entreprise. Selon les informations dont dispose la Commission, les résultats de votre entreprise sont cependant positifs dans l'ensemble depuis le quatrième trimestre de 1984. Il n'y a donc plus de 'difficultés exceptionnelles' au sens de l'article 14. »

23. La décision individuelle de la Commission du 11 juin 1985 est donc basée sur une interprétation incorrecte de la notion de « difficultés exceptionnelles » figurant à l'article 14 de la décision n° 234/84/CECA. La Commission est restée en défaut de prouver que la société Peine-Salzgitter AG ne se soit pas trouvée dans une situation de difficultés exceptionnelles. Il reste à savoir si la demande pouvait être rejetée parce que l'entreprise avait reçu des aides destinées à couvrir des pertes d'exploitation.

II — Quant au problème de la qualification des aides reçues

24. La deuxième raison pour laquelle l'article 14 de la décision n° 234/84/CECA a été déclaré inapplicable à la requérante réside dans le fait qu'elle aurait, selon la Commission, « bénéficié en novembre 1984 d'amortissements en ce qui concerne la valeur fonctionnelle des installations, qui doivent être entendus comme des aides visant à couvrir des pertes d'exploitation ».

25. Il n'est pas contesté que Peine-Salzgitter AG a reçu à l'époque indiquée des aides au titre de la « directive du ministre fédéral de l'Économie relative à l'octroi d'aides à l'amélioration des structures des entreprises sidérurgiques du 28 décembre 1983 » (Bundesanzeiger n° 245 du 31.12.1983). Les aides destinées à des améliorations structurelles concernent:

— les dépenses au profit des travailleurs qui sont touchés par des mesures de restructuration et qui quittent l'entreprise parce qu'ils sont directement ou indirectement intéressés par ces mesures;

— l'amortissement spécial des installations destinées à la production sidérurgique au sens du traité CECA, à savoir pour la fermeture de ces installations ou, dans des cas exceptionnels, pour cause de réduction durable de la capacité utilisée.

Seules les aides reçues à titre d'amortissement spécial sont en cause dans la présente affaire.

26. Il y a lieu de constater tout d'abord que si ces aides sont accordées en raison de la fermeture définitive d'installations ou de la réduction durable de la capacité utilisée, il ne s'agit cependant pas d'aides à la fermeture au sens de l'article 4 de la décision n° 2320/81, communément appelée « code des aides CECA » [4]. Cet article énumère, en effet, de manière limitative ce qu'il faut entendre par « frais normaux occasionnés par la fermeture partielle ou totale d'installations sidérurgiques ». Des aides du type de celles prévues par la directive allemande ne figurent pas dans cette énumération.

27. Mais il ne s'agit de toute façon pas de qualifier les aides reçues par Peine-Salzgitter AG au regard des dispositions du « code des aides », mais au regard de la notion d'« aides destinées à couvrir les pertes d'exploitation », qui figure à l'article 14 de la décision n° 234/84 et non pas au dit « code ».

4 — Décision n° 2320/81/CECA de la Commission, du 7 août 1981, instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie, publiée au JO L 228 du 13.8.1981.

28. Dans ce contexte, la requérante attire à juste titre l'attention sur l'évolution qu'a connue la disposition en cause. L'article 14 de la décision n° 2177/83 [5], dans lequel figurait pour la première fois une restriction en raison des aides reçues par les entreprises, était rédigé comme suit:

« Si, en raison de l'ampleur du taux d'abattement d'une certaine catégorie de produits fixé pour un trimestre, le régime de quotas cause des difficultés exceptionnelles à une entreprise qui, pendant les 12 mois précédant le trimestre en question:

— n'a pas reçu d'aides au titre de la décision n° 2320/81/CECA de la Commission, à l'exception des aides à la fermeture prévues à l'article 4 de ladite décision;

— ...

la Commission procède pour le trimestre en question à une adaptation adéquate de quotas et/ou parties de quotas pouvant être livrés sur le marché commun... »

29. Déjà deux mois plus tard, par la *décision n° 2748/83* [6], le premier tiret de l'article 14 était modifié en ce sens qu'il fallait désormais que l'entreprise n'ait

« pas reçu d'aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation ».

5 — Décision n° 2177/83/CECA de la Commission, du 28 juillet 1983, prorogeant le régime de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 208 du 31.7.1983, p. 1).

6 — Décision n° 2748/83/CECA de la Commission, du 30 septembre 1983, portant deuxième modification de la décision n° 2177/83 (JO L 269 du 1.10.1983, p. 55).

30. Cette modification était justifiée, dans le cinquième considérant, par le fait que:

« il serait inéquitable de ne pas permettre aux entreprises ayant reçu des aides de bénéficier des ajustements prévus aux articles 14 et 14 a, à l'exception toutefois des entreprises ayant reçu des aides ... en vue de couvrir des pertes d'exploitation ».

31. En ce qui concerne ces dernières, il était constaté dans le quatrième considérant que:

« il serait injustifiable d'accorder des quotas supplémentaires à une entreprise dans le but d'améliorer une situation de difficultés exceptionnelles alors que, par ailleurs, cette entreprise a bénéficié pour la même raison d'aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation ».

32. Dans la version allemande de l'article 14 et du considérant, il était cependant question d'aides au fonctionnement (« keine von der Kommission genehmigte Betriebsbeihilfen »).

33. Comme toutes les autres versions linguistiques étaient identiques à la version française, on est en droit de conclure que la décision n'a pas visé les aides au fonctionnement, mais seulement les aides accordées en vue de couvrir les pertes d'exploitation.

34. La *décision n° 234/84* qui est en cause ici reprend également dans sa version en langue allemande le texte de l'article 14 qui avait déjà figuré dans les autres versions linguistiques de la décision antérieure (« keine von der Kommission genehmigten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten »).

35. Il est donc incontestable que le législateur communautaire a voulu ouvrir nettement plus le champ des bénéficiaires de cette clause d'équité. En effet, alors que sous le régime de la décision n° 2177/83 tous les opérateurs économiques qui avaient reçu une aide quelconque, sauf celle relative à la fermeture au sens de l'article 4 du code des aides, étaient *exclus* du bénéfice de l'article 14, à partir de la décision n° 2748/83, tous les opérateurs, même ceux ayant reçu une aide, étaient admis au bénéfice de l'article 14, à la seule exception de ceux ayant reçu une aide en vue de couvrir des pertes d'exploitation.

36. Or, si le fait d'avoir obtenu une aide d'un autre type ne suffit plus à exclure une entreprise du bénéfice de l'article 14, il devient évident que l'*effet* qu'une aide a pu exercer sur le compte des pertes et profits de l'entreprise ne saurait être considéré comme un critère valable pour identifier les aides destinées à couvrir les pertes d'exploitation. Toute aide, même une aide à la fermeture au sens de l'article 4 du code des aides, a en effet pour résultat de compenser en tout ou en partie les pertes d'exploitation, pour autant qu'il y en ait.

37. La requérante a dès lors raison quand elle fait valoir que ce sont les *conditions d'octroi* et le *but* de l'aide qu'il faut prendre en considération.

38. Pour ce qui est des conditions d'octroi des aides à l'amélioration des structures, obtenues par Peine-Salzgitter AG, il découle du texte de la directive précitée du ministre fédéral de l'Économie qu'elles étaient exclusivement fonction, quant à leur justification et leur montant, de l'étendue des mesures de fermeture définitive ou temporaire effectivement réalisées et du volume des amortissements qui en résultaient.

39. Ces aides ont donc été versées indépendamment de la situation financière de l'entreprise. Elles pouvaient être accordées même en l'absence de pertes, et si de telles pertes existaient, leur montant ne jouait aucun rôle dans la fixation du montant des aides. La condition nécessaire à l'octroi de celles-ci était « un programme de restructuration particulièrement utile sur le plan politico-économique ... programme dont la faisabilité a été vérifiée et constatée par un vérificateur des comptes indépendant ou par une société indépendante de vérification des comptes » (point 4 de la directive).

40. Dans son arrêt Finsider du 15 janvier 1985 (affaire 250/83, point 9, Rec. p. 131, 142, 152), la Cour s'est exprimée comme suit au sujet de la justification du refus de quotas supplémentaires dans le cas où une entreprise a reçu des aides destinées à couvrir les pertes d'exploitation:

« ... Il est conforme à ce but (à savoir celui de promouvoir la restructuration nécessaire pour adapter la production et la capacité à la demande prévisible et de rétablir la compétitivité de la sidérurgie européenne) que les entreprises qui ont reçu une forme d'aide susceptible de retarder la restructuration souhaitée, à savoir une aide destinée à couvrir des pertes d'exploitation, soient exclues du bénéfice des quotas supplémentaires dont l'octroi peut également diminuer l'incitation à cette restructuration... »

41. C'est donc parce que les aides destinées à couvrir des pertes d'exploitation ont un effet antirestructuration et vont, de ce fait, à l'encontre des efforts nécessaires pour maîtriser la crise sidérurgique manifeste, qu'elles ne sauraient être cumulées avec des quotas supplémentaires.

42. Or, il me semble difficile de soutenir que l'entreprise Stahlwerke Peine-Salzgitter AG ait reçu une « aide susceptible de retarder la restructuration souhaitée », puisque l'aide a été accordée précisément en fonction d'un programme de restructuration.

43. L'aide, qui est octroyée sous forme de subventions remboursables à partir de 1986, pour autant que l'entreprise fait des bénéfices, doit être restituée si l'entreprise revient en tout ou en partie sur la fermeture ou la limitation de capacité avant le 31 décembre 1989 (point 12 de la directive).

44. Dans sa duplique, la Commission se base cependant sur le fait que la majeure partie de l'aide contestée n'a pas été allouée aux fins d'une réduction de capacité, mais uniquement aux fins d'une réduction du taux d'utilisation d'installations qui continuent à fonctionner, pour soutenir que la finalité de cette aide consisterait dès lors à couvrir des pertes d'exploitation.

45. La Commission reconnaît cependant qu'une aide ne saurait être qualifiée d'« aide en vue de couvrir des pertes d'exploitation » qu'au cas où l'entreprise concernée fait effectivement des pertes. Or, la Commission soutient par ailleurs que l'entreprise Peine-Salzgitter AG n'a plus fait de pertes à partir

du quatrième trimestre de 1984. Peine-Salzgitter AG reconnaît que si l'on fait abstraction des pertes reportées, l'entreprise est bénéficiaire. La Commission se refuse à prendre en considération les pertes reportées. Dans ces conditions, on se trouve donc, selon la conception même de la Commission, devant une absence de pertes, de telle sorte que sa dernière objection ne saurait pas non plus être retenue.

46. En résumé, il est donc possible de conclure que l'entreprise Peine-Salzgitter AG n'a pas reçu d'aide destinée à couvrir des pertes d'exploitation. La décision négative de la Commission du 11 juin 1985 est fondée sur une interprétation non correcte de cette notion et elle a dès lors également été prise en violation de l'article 14, alinéa 1, premier tiret, de la décision n° 234/84, précitée.

Conclusion

47. Sur la base des considérations qui précèdent, je vous propose d'annuler la décision de la Commission du 11 juin 1985 par laquelle cette dernière a refusé d'appliquer l'article 14 de la décision n° 234/84/CECA à l'entreprise de la requérante pour le premier trimestre 1985, et de condamner la partie défenderesse aux dépens.