Affaire 351/85 R

Fabrique de fer de Charleroi
contre
Commission des Communautés européennes

« Acier — Majorations des quotas de production et de livraison — Circonstances particulières »

Sommaire

1. *Référé — Conditions de recevabilité — Recevabilité du recours principal — Défaut de pertinence*
   (Traité CECA, art. 39; règlement de procédure, art. 83, § 1)

2. *Référé — Sursis à exécution — Conditions d'octroi — « Fumus boni juris » — Préjudice grave et irréparable*
   (Traité CECA, art. 39; règlement de procédure, art. 83, § 2)

ORDONNANCE DU PRESIDENT DE LA COUR
22 avril 1986 *

Dans l'affaire 351/85 R,

Fabrique de fer de Charleroi, société anonyme de droit belge, ayant son siège social rue du Châtelet 266, 6030 Marchienne-au-Pont, représentée par M. Waelbroeck et M. A. Vandencasteele, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M[e] E. Arendt, 34, rue Philippe-II,

partie requérante,

* Langue de procédure: le français.

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. R. Wägenbaur, conseiller juridique de la Commission, ayant élu domicile chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume du Danemark, représenté par son agent, M. L. Mikaelsen, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès du chargé d'affaires du Danemark, le conseiller ministériel, Ib Bodenhagen, ambassade du royaume du Danemark, 11 B, boulevard Joseph-II,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande de sursis à l'exécution de la décision 2760/85 de la Commission, du 30 septembre 1985 (JO L 260, p. 7), telle qu'elle a été confirmée à l'article 14 C de la décision 3485/85 de la Commission, du 27 novembre 1985 (JO L 340, p. 5),

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

ORDONNANCE

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 novembre 1985, la société Fabrique de fer de Charleroi a introduit, en vertu de l'article 33, alinéa 2, du traité CECA, un recours en annulation de la décision 2760/85 de la Commission, du 30 septembre 1985 (JO L 260, p. 7), modifiant la décision 234/84 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). L'article 1er de cette décision, qui a pris effet au 1er juillet 1985, a inséré, dans la décision 234/84, précitée, un nouvel article 14 D qui confère à la Commission le pouvoir d'octroyer une majoration de quotas supplémentaire jusqu'à concurrence de 25 000 tonnes par trimestre à une entreprise, pour autant que celle-ci satisfasse à trois conditions:

— être l'unique entreprise sidérurgique du pays dans lequel elle se trouve;

— être aux prises avec des difficultés exceptionnelles, même après avoir obtenu une majoration de quotas en application des dispositions de l'article 14;

— ne pas avoir reçu d'aide en application des dispositions de la décision 1018/85 de la Commission (JO L 110, p. 5).

2 Le 27 novembre 1985, la Commission a remplacé la décision 234/84, précitée, et son nouvel article 14 D, par la décision générale 3485/85, précitée, qui est entrée en application le 1er janvier 1986 pour une période de deux ans. L'article 14 C de cette nouvelle décision confirme le pouvoir de la Commission d'octroyer une majoration de quotas supplémentaire jusqu'à concurrence de 25 000 tonnes par trimestre à une entreprise, mais ne subordonne plus son octroi qu'aux deux premières conditions énoncées au point 1 de cette ordonnance.

3 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 février 1986, la partie requérante a introduit, en vertu de l'article 39, alinéa 2, du traité CECA et de l'article 33 du statut CECA de la Cour de justice, une demande de sursis à l'exécution de la décision 2760/85 de la Commission, précitée, telle qu'elle a été confirmée à l'article 14 C de la décision générale 3485/85 de la Commission, susvisée, jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le recours formé au principal.

4 Par ordonnance du 14 mars 1986, le royaume du Danemark a été admis, sur base de l'article 34 du statut CECA de la Cour de justice, à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

5 La partie défenderesse a présenté ses observations écrites le 6 mars 1986. Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 16 avril 1986.

6 A ce stade, il importe de décrire brièvement quelle est la situation qui a donné naissance au litige qui fait l'objet de cette demande en référé.

7 Estimant que l'entreprise sidérurgique danoise Det Danske Stålvalseværk, ci-après DDS, remplissait toutes les conditions énumérées aux articles 14 D et 14 C, précités, la Commission lui a accordé, sur base de ce premier article, un quota additionnel de production de 25 000 tonnes pour chacun des deux derniers trimestres de 1985 et, sur base du second article, un quota du même montant pour le premier trimestre de 1986. Il ressort du dossier que, sur chacun de ces quotas additionnels, le montant pouvant être livré sur le marché commun était de 18 698 tonnes et que, sur ce tonnage, 11 460 tonnes relevaient de la catégorie II, catégorie dans laquelle se situe l'essentiel de la production de la partie requérante.

8 Il convient encore de signaler que l'entreprise DDS, qui s'est vu accorder ces quotas additionnels, est l'unique entreprise sidérurgique danoise et est engagée depuis de nombreuses années dans un processus de restructuration. Outre les quotas additionnels des articles 14 D et 14 C, susvisés, elle a bénéficié pendant la même période, en vertu de l'article 14 de la décision 234/84, précitée, de quotas additionnels de l'ordre de 15 000 tonnes par trimestre, dont un peu plus de 10 000 tonnes relevaient de la catégorie II. L'essentiel de sa production est centrée sur les tôles de catégorie II et est destinée à l'exportation. Il apparaît, en effet, des chiffres figurant dans le dossier, et qui n'ont pas été contestés à l'audience, que, pour une production, en 1984, de 306 922 tonnes en catégorie II, elle a exporté 248 483 tonnes, dont 132 483 à destination des autres États membres de la CECA. L'entreprise DDS est la seule entreprise qui ait bénéficié, à ce jour, de l'octroi de quotas additionnels en vertu des articles 14 D et 14 C, précités.

9 Selon les termes de l'article 39 du traité CECA, les recours formés devant la Cour de justice n'ont pas d'effet suspensif. Celle-ci peut toutefois, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de la décision attaquée et prescrire toute autre mesure provisoire nécessaire.

10 Pour qu'une mesure provisoire comme celle sollicitée puisse être ordonnée, l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure prescrit que les demandes en référé doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait

et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent.

11 Avant d'en arriver à l'examen des arguments avancés par la partie requérante qui démontreraient que sa demande en référé satisfait aux conditions d'octroi de mesures provisoires, il apparaît utile de se pencher brièvement sur un problème soulevé par la partie défenderesse qui a trait à la recevabilité du recours principal.

12 La Commission fait remarquer que le recours en annulation introduit le 18 novembre 1985 par la partie requérante ne visait que la décision 2760/85, précitée, et que ce n'est que dans le cadre de sa réplique que cette dernière a estimé pouvoir étendre, par souci d'économie de procédure, la portée de son recours à l'article 14 C de la décision 3485/85, susvisée, étant donné que cet article serait purement confirmatif de l'article 14 D, précité. La partie défenderesse met en exergue qu'elle ne peut se rallier à cette interprétation; elle réfute notamment l'argument du caractère purement confirmatif du nouvel article. Elle se prononce dès lors contre l'extension, à ce stade de la procédure, de la portée du recours à la décision 3485/85, précitée, et estime que la partie requérante aurait dû introduire un nouveau recours en annulation si elle tenait à demander le sursis à l'exécution de cette décision et de son article 14 C.

13 A ce propos, il faut souligner que, suivant une jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, les affaires 75/72 R, Perinciolo/Conseil, Rec. 1972, p. 1201, et 186/80 R, Suss/Commission, Rec. 1980, p. 3501), le problème de la recevabilité du recours principal ne doit pas être examiné dans le cadre d'une procédure en référé. Il doit être réservé à l'analyse du recours au fond. Le problème de recevabilité soulevé par la Commission ne sera donc pas traité dans le cadre de cette demande en référé.

14 En vue d'obtenir un « fumus boni juris » qui justifierait à première vue l'octroi de la mesure provisoire qu'elle sollicite, la partie requérante invoque, comme moyen principal, que la disposition incriminée serait entachée d'illégalité manifeste parce que la Commission aurait commis un détournement des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 58 du traité CECA en l'arrêtant.

15 Elle estime en effet que la Commission ne pouvait retenir comme critère pour justifier l'octroi de quotas additionnels le droit d'un État membre à ce qu'une partie de ses besoins soit assurée par une entreprise établie dans cet État et que l'usage de ce critère ne saurait, en aucun cas, être justifié par la nécessité d'assurer

la sécurité d'approvisionnement des pays dans lesquels se trouve une seule entreprise sidérurgique. A l'appui de sa thèse réfutant la motivation de ce critère, elle fait valoir que l'entreprise DDS exporte la majeure partie de sa production en catégorie II, que le marché des tôles de catégorie II est un marché où il y a un grand surplus de production, ce qui permettrait aux entreprises des autres États membres d'approvisionner facilement le royaume du Danemark si cela s'avérait nécessaire, et qu'en outre l'article 59 du traité CECA accorderait à la Commission tous les pouvoirs nécessaires pour permettre une gestion communautaire d'une éventuelle pénurie.

16 Elle est d'avis, dès lors, que la raison qui a poussé la Commission à retenir un tel critère ne peut être que sa volonté de reconnaître aux États membres un droit à ce qu'une partie de leurs besoins soit assurée par une entreprise établie dans cet État membre. En se fondant, pour arrêter la disposition incriminée, sur une conception nationale de la notion d'approvisionnement qui irait à l'encontre même du principe d'un marché commun de l'acier, la Commission aurait commis un détournement de pouvoir.

17 La Commission considère par contre que l'adoption des articles 14 D et 14 C, précités, n'est en rien incompatible avec les principes régissant le régime des quotas de l'article 58 du traité CECA et serait, en tout état de cause, si nécessaire, justifiée par des considérations supérieures tenant au maintien de l'emploi qui se fonderaient sur le principe fondamental de l'article 3, sous e), du traité CECA.

18 A l'appui de sa thèse, elle fait valoir divers moyens. Elle souligne d'abord que la règle prévue par les articles 14 D et 14 C est une règle abstraite et générale qui n'individualise pas ses destinataires, ces derniers étant déterminés par des critères objectifs. La simple constatation que seule l'entreprise DDS a bénéficié jusqu'à présent de ces dispositions ne serait pas suffisante pour démontrer qu'il s'agit d'une disposition discriminatoire ou encore d'une décision individuelle, prise sous le couvert d'une décision générale qui serait, en réalité, adressée à l'entreprise DDS. Des entreprises comme Hoogovens ou Irish Steel, qui sont également l'unique entreprise sidérurgique respectivement aux Pays-Bas et en Irlande, pourraient également bénéficier, dans le futur, de l'octroi de quotas additionnels au titre de l'article 14 C si elles remplissaient les autres conditions prévues à cet article. Les articles 14 D et 14 C ne seraient d'ailleurs que le prolongement de l'article 14,

dont la Cour a déjà reconnu la légalité dans son arrêt du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission, 14/81 (Rec. 1982, p. 749).

19 La Commission allègue ensuite qu'elle ne voit pas pour quels motifs le critère qu'elle a adopté dans les articles 14 D et 14 C, en l'occurrence d'être l'unique entreprise sidérurgique du pays concerné, et sa motivation, en l'espèce garantir l'approvisionnement en produits sidérurgiques d'un État membre, seraient incompatibles avec les principes du traité CECA. Elle se réfère à ce propos à l'arrêt de la Cour du 10 juillet 1984, Campus Oil, 72/83 (Rec. 1984, p. 2727), où la Cour avait reconnu, à propos des produits pétroliers, que la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement d'un État membre pouvait justifier, pour des raisons de sécurité publique, une exception au principe de la libre circulation des marchandises énoncé à l'article 30 du traité CEE. Par analogie, elle estime que ce principe devrait également s'appliquer aux produits sidérurgiques dans le cas où il n'y a qu'un seul producteur dans un État membre parce que ce pays serait largement tributaire de cette entreprise pour l'approvisionnement de son marché, étant donné que la sécurité de l'approvisionnement en produits sidérurgiques devrait être considérée comme tout aussi essentielle pour l'économie d'un pays que son approvisionnement en produits pétroliers.

20 La Commission affirme encore que, si elle partage entièrement l'opinion de la Cour sur le principe qu'elle a énoncé au point 32 de son arrêt du 19 septembre 1985, Finsider/Commission (63 et 147/84, Rec. 1985, p. 2857), selon lequel il ne lui appartient pas de « procéder à des adaptations de quotas en fonction de la situation sur le seul marché national de l'entreprise en cause et en essayant de réserver à cette entreprise la production des produits consommés sur ce marché », elle est d'avis que l'objet des articles 14 D et 14 C n'enfreindrait en rien ce principe. Leur objet ne serait pas de réserver un avantage à l'entreprise DDS, mais de prévoir une possibilité d'accorder des quotas additionnels à une entreprise qui risquerait de devoir fermer ses portes à défaut de les recevoir et pour autant qu'elle satisfasse à toutes les conditions objectives prévues dans ces articles. Cet objet serait en parfaite conformité avec les objectifs énoncés à l'article 3, sous e), du traité CECA.

21 Des éléments qui viennent d'être exposés, il ressort que le motif principal avancé par la Commission pour justifier l'existence du régime instauré par les articles 14 D et 14 C, précités, est que l'article 14 de la décision 234/84, susvisée, qui

l'autorise à octroyer, sous certaines conditions strictes, des majorations de quotas à une entreprise sidérurgique se trouvant confrontée à des difficultés exceptionnelles provoquées par la mise en œuvre du régime des quotas, ne permet pas de faire face de manière adéquate à la situation où une entreprise est en proie non seulement à des difficultés exceptionnelles, mais aussi à des circonstances particulières telles qu'être l'unique producteur sidérurgique d'un État membre dont l'approvisionnement est, par voie de conséquence, largement tributaire de cette entreprise. Dans ce cas, il s'avérerait nécessaire d'octroyer à cette dernière un quota additionnel afin d'éviter qu'elle ne doive fermer ses portes. Les articles 14 D et 14 C ne poursuivraient aucun autre but.

22 A ce propos, il faut constater, ainsi que la partie requérante l'a exposé avec raison, que la motivation retenue par la Commission pour arrêter les articles 14 D et 14 C semble, à première vue, erronée. On ne voit pas en effet très bien comment la Commission pourrait justifier une dérogation au principe du gel des parts de marché relatives en se limitant à invoquer la nécessité de la garantie d'approvisionnement du marché d'un État membre lorsque celui-ci n'a qu'une seule entreprise sidérurgique, alors qu'il ressort clairement des éléments d'information qui sont en possession de la Cour que l'entreprise DDS exporte les trois quarts de sa production en catégorie II et que le marché des tôles de cette catégorie se caractérise par une surcapacité de production qui permettrait aux entreprises des autres États membres d'approvisionner le Danemark sans aucune difficulté si cela s'avérait nécessaire.

23 En outre, la constatation que les exportations danoises en catégorie II ont pour pendant des importations presque aussi élevées et que, pour les autres catégories de produits sidérurgiques que l'entreprise DDS ne fabrique pas, le Danemark n'a pas de problème d'approvisionnement constitue un indice supplémentaire de ce que l'approvisionnement de ce pays ne semblerait pas, à première vue, être compromis si le quota additionnel de 25 000 tonnes par trimestre prévu aux articles 14 D et 14 C, précités, n'était plus accordé à son unique entreprise sidérurgique.

24 La référence faite par la Commission à l'arrêt de la Cour Campus Oil, précité, apparaît par ailleurs dénuée de toute pertinence pour le cas d'espèce, car la situation des produits sidérurgiques et des produits pétroliers semble difficilement comparable vu les différences extrêmes qui les séparent. Le marché des produits sidérurgiques est un marché où les capacités de production sont excédentaires et sur lequel la Communauté dispose de moyens d'action, comme l'article 59 du

traité CECA, en cas de pénurie de produits sidérurgiques, alors que ces deux caractéristiques ne se retrouvent nullement pour les marchés des produits pétroliers.

25 A la lumière des éléments qui viennent d'être exposés, on peut admettre que la partie requérante a réussi à avancer des arguments pertinents qui devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie lors de l'examen du recours principal. On peut dès lors estimer que les moyens invoqués par la partie requérante sont constitutifs d'un prima facie case et peuvent justifier, à première vue, l'octroi des mesures provisoires qu'elle sollicite.

26 Même si l'on peut estimer qu'en l'espèce la partie requérante a indiqué des moyens de fait et de droit pouvant justifier, à première vue, l'octroi de la mesure provisoire demandée, il appartient encore à la Cour d'apprécier les circonstances établissant l'urgence.

27 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le caractère urgent d'une demande en référé énoncé à l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure doit s'apprécier par rapport à la nécessité de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un dommage grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite la mesure provisoire.

28 A cet égard, la partie requérante invoque que l'octroi trimestriel de quotas additionnels de 25 000 tonnes à l'entreprise DDS, en application des articles 14 D et 14 C, susvisés, lui causerait un préjudice grave dans la mesure où il représente environ 38 % du total de ses quotas de livraison dans la Communauté et que trois cinquièmes de ces quotas concernent les tôles de la catégorie II, alors que l'essentiel de sa production se situe dans cette même catégorie.

29 Elle souligne par ailleurs que, pour apprécier pleinement la gravité du préjudice qu'elle subirait, il faudrait tenir compte du fait qu'elle est une entreprise en proie à des difficultés exceptionnelles au sens de l'article 14 de la décision 3485/85, précitée, et que toute redistribution à son profit d'une partie des quotas présentement attribués à l'entreprise DDS permettrait de réduire ses frais fixes et, donc, d'améliorer sa situation financière, qui serait par ailleurs mise en péril par la baisse des prix qui résulterait de la mise sur un marché en surcapacité d'une quantité, à savoir les quotas additionnels octroyés à l'entreprise DDS, ne répondant pas à un accroissement parallèle de la demande.

30 Elle fait encore valoir que l'octroi de ce tonnage supplémentaire causerait en outre également un préjudice à l'ensemble des autres producteurs de la Communauté. La Commission ne pourrait en effet l'octroyer que de deux manières: soit en le prélevant sur le tonnage global d'un trimestre, soit en augmentant ce tonnage de 25 000 tonnes, ce qui aurait pour conséquence, dans le premier cas, de réduire de 25 000 tonnes la production globale à répartir entre les autres entreprises de la Communauté et, dans le deuxième cas, de provoquer une baisse des prix.

31 Le préjudice qu'elle subirait serait par ailleurs irréparable dans la mesure où l'octroi de ces quotas additionnels détériorerait la situation économique du marché de l'acier et sa position sur ce marché d'une manière telle que l'annulation des articles 14 D et 14 C, précités, ne permettrait pas de rétablir sa position dans l'état où elle se serait trouvée si ces articles litigieux n'avaient pas été appliqués.

32 A l'audience, la Commission n'a pas contesté que les prix des tôles de la catégorie II étaient légèrement en recul pour la période où elle a octroyé des quotas supplémentaires à l'entreprise DDS en vertu des articles 14 D et 14 C, précités, mais elle a souligné que ce recul des prix était généralisé pour toutes les catégories des produits sidérurgiques et n'était pas limité à ceux de la catégorie II.

33 Elle a par ailleurs mis en exergue que les quotas additionnels octroyés à l'entreprise DDS avaient été pris en compte pour la fixation du taux d'abattement qui est appliqué aux quantités de référence des entreprises sidérurgiques. D'après ses calculs, l'effet de l'octroi des quotas additionnels accordés à DDS sur le taux d'abattement ne s'est répercuté que par un point de pourcentage. En cas de non-octroi de ces quotas, ce taux serait passé de 49 à 48 %. La partie requérante aurait donc reçu 950 tonnes supplémentaires par trimestre si ces quotas additionnels n'avaient pas été octroyés à l'entreprise DDS et si cette diminution de 1 % du taux d'abattement précité s'était produite.

34 Des circonstances mentionnées ci-dessus, et notamment de celles énoncées au point 33 de cette ordonnance, il faut constater que, si la partie requérante a réussi à établir qu'elle a subi un dommage financier du fait que l'entreprise DDS s'est vu octroyer des quotas supplémentaires, elle n'a pas réussi, par contre, ainsi que la Commission l'a souligné à juste titre, à avancer des arguments laissant supposer qu'elle aurait subi un dommage grave et irréversible.

35 Elle n'a, en effet, pas pu établir de manière claire que la baisse des prix des tôles de la catégorie II, qui s'est produite pendant la période où l'entreprise DDS s'est vu octroyer des quotas supplémentaires, serait due exclusivement ou dans une large mesure à ces quotas additionnels ni que ces derniers auraient réduit ses parts de marché dans la Communauté d'une manière considérable.

36 Il ressort des éléments qui précèdent que la partie requérante n'a apporté aucun argument déterminant permettant d'établir qu'elle subirait un préjudice grave et irréparable du fait de l'octroi par la Commission, sur base des articles 14 D et 14 C, précités, de quotas supplémentaires de 25 000 tonnes par trimestre à l'entreprise DDS.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) La requête est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 22 avril 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart