# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 7 OCTOBRE 1982 [1] ET CONFIRMÉES À L'AUDIENCE DU 2 DÉCEMBRE 1982

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

## 1. Introduction

Dans l'affaire 258/81, la Metallurgiki Halyps A.E. (dénommée ci-après Halyps ou la requérante) demande l'annulation de la décision individuelle du 12 août 1981, par laquelle la Commission a notamment fixé son quota de production et de livraison pour les catégories d'acier V et VI (ronds à béton et aciers marchands) pour le troisième trimestre de 1981. En fait, son recours ne porte toutefois pas sur le contenu de cette décision individuelle, mais sur la prétendue illégalité de la décision générale 1831/81 qui en constitue le fondement. A l'appui de cette exception d'illégalité, Halyps a invoqué initialement quatre moyens mais, au cours de la procédure, elle a renoncé aux deux derniers. Pour plus de détails sur ces faits et d'autres éléments pertinents de l'affaire, nous renvoyons au rapport d'audience.

Par le premier des moyens qu'elle a maintenus, Halyps fait valoir que la décision générale précitée a enfreint l'acte d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes ainsi que certains principes généraux de droit. A cet égard, elle invoque notamment: a) l'esprit et les objectifs des dispositions transitoires prévues dans l'acte d'adhésion; b) l'impossibilité d'appliquer l'article 58 du traité CECA à la sidérurgie grecque au cours de la période de transition et c) la violation des principes de sécurité juridique, de confiance légitime et du droit de propriété. Nous examinerons plus en détail ce premier moyen dans la deuxième partie de nos conclusions. Toutefois, nous estimons qu'il est utile de faire observer dès à présent que les arguments présentés à l'appui de ce moyen diffèrent sensiblement de ceux qui étaient au centre de l'arrêt que vous avez rendu dans les affaires sidérurgiques grecques 39/81, 43/81, 85/81 et 88/81 le 16 février 1982. Dans l'argumentation de Halyps, l'accent principal n'est pas mis sur des considérations juridiques générales, comme celles qui ont été alléguées dans les premières affaires sidérurgiques grecques. L'accent principal est mis plutôt sur les problèmes économiques spécifiques que pose l'adaptation de l'industrie grecque en général et de la sidérurgie grecque en particulier, ainsi que sur la reconnaissance de ces problèmes d'adaptation par les Communautés. Comme notre analyse plus détaillée de ces assertions le montrera, on ne saurait dénier à une partie des arguments ainsi avancés une certaine valeur économique et politique. Le point décisif sera alors celui de savoir si ces arguments permettent également de soutenir la conclusion juridique qui en est tirée dans le premier moyen.

La situation particulière de la Grèce devra également être prise en considération lors de l'examen du deuxième

1 — Traduit du néerlandais.

moyen exposé dans la requête, celui par lequel Halyps excipe de la nullité de la décision générale 1831/81, en invoquant la violation de l'article 58 et des articles 1 à 5 du traité CECA ainsi que des principes généraux qui en découlent. Nous analyserons ce moyen plus amplement dans la troisième partie de ces conclusions.

Dans la quatrième partie de nos conclusions, après quelques observations finales, nous résumerons nos constatations.

## 2. Le premier moyen

Dans la partie A de l'argumentation qu'elle a présentée à l'appui du premier moyen et qui est résumée dans le rapport d'audience, la requérante déduit des articles 25 à 34, 38, 116, 129, paragraphe 1, et 130 ainsi que des protocoles n$^{os}$ 3 et 7 de l'acte d'adhésion l'intention de rapprocher, au cours d'une période de transition de cinq ans, le niveau de développement de l'industrie grecque en général et de la sidérurgie grecque en particulier de celui des autres États membres.

Cette intention pourrait difficilement être niée, notamment parce qu'elle est reconnue explicitement dans le sixième considérant de la décision générale 2804/81/CECA du 23 septembre 1981 (JO 1981, L 278), qui a été publiée environ un mois après la date de la décision individuelle contestée. Ce considérant se lit comme suit:

«En effet, l'industrie grecque dans *son ensemble* se trouve à un stade de développement qui implique des changements structurels profonds: de nouveaux secteurs se créent, se développent. Dans ce cadre, la sidérurgie joue un rôle particulièrement important pour l'industrialisation du pays. Or, le secteur de la construction occupe une place déterminante dans la consommation d'acier et ses variations cycliques obligent la sidérurgie grecque à des efforts d'adaptation constants qui entrainent des fluctuations marquées, tant dans la production courante que dans les investissements. Il y a donc lieu d'éviter que le nouveau régime des quotas, du fait qu'il ne contient pas de clause dérogatoire aussi large que le précédent, compromette le résultat de ces adaptations nécessaires ou les rende impossibles. Toutefois, des assouplissements éventuels de quotas ne devraient être accordés par la Commission qu'au vu des difficultés propres à chaque entreprise et à chaque catégorie de produits.»

A notre avis également, il est effectivement possible de déduire des dispositions transitoires prévues dans l'acte d'adhésion en général et dans le protocole n° 7 en particulier (reprises du protocole «irlandais» n° 30 datant du premier élargissement des Communautés) que les Communautés ont voulu tenir compte des problèmes d'adaptation et des besoins de développement de l'industrie grecque. Ne serait-ce parce que les possibilités de développement de la sidérurgie grecque sont largement tributaires du développement des autres industries grecques, nous considérons que le protocole précité revêt une importance indirecte également pour la sidérurgie grecque. De plus, selon la conception juridique dominante, les articles 92 et 93 du traité CEE régissent aussi les aides régionales et les autres aides générales, qui s'appliquent également à la sidérurgie. La politique consentie à cet égard dans le protocole revêt donc également une importance plus directe pour la sidérurgie. Bien qu'à l'instar de la Commission nous estimions que certains aspects de l'argumentation présentée sur ce point

par la requérante sont indéfendables, nous pensons dès lors effectivement qu'il est possible de prétendre que la politique sidérurgique des Communautés ne doit pas contrecarrer le développement de l'industrie grecque, dont la nécessité est reconnue.

Toutefois, pour apprécier le premier moyen, nous estimons plus important le fait que la requérante admet, elle aussi, que l'acte d'adhésion ne comporte pas de disposition dérogatoire explicite relative à l'article 58 du traité CECA. Aussi la requérante invoque-t-elle exclusivement, dans cette partie de l'argumentation, l'esprit et les objectifs de l'acte d'adhésion et estime-t-elle ensuite, dans la partie B de son argumentation, que cette invocation suffit, en cas d'application d'une méthode d'interprétation téléologique et systématique, pour exclure l'application de l'article 58 à la sidérurgie grecque au cours de la période de transition précitée.

Cette conclusion que la requérante tire, dans la partie B de son argumentation, de l'orientation des dispositions transitoires prévues dans l'acte d'adhésion ne saurait être admise, à notre avis. Comme nous l'avons déjà exposé dans nos conclusions dans les affaires sidérurgiques grecques citées tout à l'heure, les articles 2 et 9 de l'acte d'adhésion sont fondés sur la prémisse que l'État adhérent a, dès la date de l'adhésion, les mêmes droits et les mêmes obligations que les anciens États membres, sauf stipulation contraire expresse. Comme M. Puissochet l'affirme également dans son manuel sur le premier élargissement, que nous avons cité à l'époque (p. 179), les dérogations admises dans l'acte d'adhésion doivent, comme les règles dérogatoires en général, être d'interprétation stricte. A cet égard, nous pouvons encore renvoyer aux points 10 et 11 des motifs de votre arrêt dans l'affaire 231/78 (Commission/Royaume-Uni, Recueil 1979, p. 1459) où ce principe de l'interprétation stricte des dispositions dérogatoires, contenues dans l'acte d'adhésion comparable dont il s'agissait alors, a clairement été confirmé. C'est pourquoi l'esprit et les objectifs précités des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion ne pourront être pris en considération qu'au niveau de l'application concrète de l'article 58 aux entreprises grecques.

En ce qui concerne l'argumentation que la requérante a présentée à l'appui de son premier moyen, il ne reste dès lors plus qu'à examiner la violation, affirmée dans la partie C, des principes de sécurité juridique, de confiance légitime et du droit de propriété. Les deux premiers principes auraient été enfreints parce que la restriction de la production imposée à la requérante sur la base de la décision générale 1831/81 l'empêche de respecter les accords de planification de sa production passés précédemment par elle avec le gouvernement grec. Cet argument devra déjà être rejeté parce que les principes cités du droit communautaire peuvent exclusivement être invoqués en rapport avec des actes juridiques de droit communautaire. Ces actes juridiques doivent assurer une sécurité juridique suffisante au regard de ce droit et ne doivent pas tromper la confiance légitime fondée sur l'évolution du droit communautaire. La primauté même de ce dernier sur le droit national exclut toute extension de ce principe à des garanties de maintien de droits déduits éventuellement du droit national. L'argument semble en outre être fondé sur une inter-

prétation extensive du protocole n° 3 de l'acte d'adhésion, laquelle est inconciliable avec le texte de celui-ci. En fait, ce protocole concerne exclusivement le maintien en vigueur de certaines exemptions de droits de douane à l'importation qui ont été convenues et non pas, en outre, le maintien en vigueur d'accords totalement différents conclus entre le gouvernement grec et certaines entreprises, comme ceux dont il s'agit en l'espèce.

Concernant la thèse selon laquelle la restriction de la production qui a été imposée limiterait également les droits de propriété, nous pouvons nous contenter pour l'essentiel de renvoyer au point 89 des motifs de votre arrêt dans les affaires Valsabbia e. a. (affaire 154, 205, 206, 226 à 228, 263 et 264/78, 39, 31, 83 et 85/79, Recueil 1980, p. 907), dans lequel vous avez affirmé, en vous reportant à votre jurisprudence antérieure, qu'«on ne saurait étendre la garantie de la propriété des biens à la protection d'intérêts d'ordre commercial dont le caractère aléatoire est inhérent à l'essence même de l'activité économique». Il nous paraît certain que ce que vous avez déclaré alors à propos de l'admissibilité d'interventions dans la liberté du commerce est également valable pour l'admissibilité de restrictions à la liberté de production. Non seulement le droit communautaire, mais aussi le droit national de tous les États membres en offrent de multiples exemples. Nous nous bornerons à citer à cet égard les nombreuses dispositions de qualité et de protection de l'environnement, qui limitent les possibilités de production. Quant aux raisons économiques qui justifient également, en principe, l'application des mesures de lutte contre la crise sidérurgique, qui sont en cause ici, aux entreprises grecques, nous nous permettons de renvoyer aux conclusions que nous avons présentées dans les premières affaires sidérurgiques grecques.

3. Le deuxième moyen

Selon les développements plus précis du deuxième moyen, la décision générale 1831/81 serait contraire en premier lieu, pour violation du principe d'égalité, aux articles 2, 3 et 4 du traité CECA, auxquels l'article 58 du traité CECA renvoie en son paragraphe 2, en deuxième lieu aux articles 1 à 5 du traité CECA, et en troisième lieu au principe selon lequel une réglementation comme celle qui est en cause ici ne saurait avoir d'effet rétroactif, alors qu'un tel effet lui aurait été donné par la décision individuelle contestée.

Le *premier argument*, à savoir celui de la violation du principe d'égalité qui serait à la base des articles 2, 3 et 4 du traité CECA, repose principalement sur le grief selon lequel il n'aurait pas été tenu compte des circonstances particulières ni du niveau de développement de chaque entreprise individuelle et des entreprises grecques en général ou, à tout le moins, qu'il en aurait été tenu compte insuffisamment. Comme ce moyen parle également, comme tel, d'une violation de l'article 58 et des principes découlant de tous les articles cités, on peut toutefois songer aussi, sous ce rapport, au principe d'équité qui est énoncé à l'article 58, paragraphe 2.

Les violations du principe d'égalité résulteraient notamment de ce qui suit:

a) la fixation de la période de référence, antérieure à l'adhésion de la Grèce, à une époque où le taux d'utilisation de la sidérurgie grecque, de l'ordre de 35 à 40 %, était nettement inférieur au taux d'utilisation moyen d'environ 65 % dans les anciens États membres; Halyps elle-même n'a entamé ses activités qu'en juin 1977 et, même en 1980, elle a seulement utilisé environ 45 % de sa capacité telle qu'elle avait

été fixée par la Commission, les dommages causés par les tremblements de terre ayant cependant aussi eu une influence à cet égard;

b) la constitution de réserves suffisantes par l'industrie sidérurgique des anciens États membres au cours de la période de référence des années 1978 à 1980, alors que les entreprises sidérurgiques grecques moins développées auraient seulement satisfait moins de 50 % des besoins du marché grec;

c) les effets discriminatoires pour la sidérurgie grecque résultant encore du fait que celle-ci doit supporter elle-même ses coûts de financement élevés, alors que la plupart des entreprises sidérurgiques des autres États membres bénéficieraient d'un important soutien de l'État;

d) malgré la situation de fait entièrement différente de la sidérurgie grecque, l'application à cette dernière d'un régime de quotas uniforme pour l'ensemble de la Communauté, ce qui enfreindrait du reste aussi le principe de proportionnalité, en raison du faible niveau de la production sidérurgique grecque.

Enfin, Halyps attire encore l'attention à cet égard sur le fait que les restrictions de production imposées à la sidérurgie grecque ne tiennent compte ni de ses engagements en matière d'exportation, ni de la demande croissante grecque de ronds à béton, ce qui entraînerait un accroissement des importations de ronds à béton en provenance de pays tiers. Cette dernière remarque devra certainement aussi, à notre avis, être considérée en rapport direct avec le critère d'équité prévu à l'article 58.

En *deuxième lieu*, la requérante excipe de la violation de l'article 1 du traité CECA, en ce que la décision générale 1831/81 et la décision individuelle du 12 août 1981, prise en application de la première, négligeraient les différences considérables qui existent entre les entreprises sidérurgiques grecques et les autres entreprises sidérurgiques de la Communauté en ce qui concerne les structures, le niveau de développement et le taux d'utilisation. De plus, la décision générale serait contraire à l'article 2, alinéa 2, du traité, comme l'exposerait, entre autres, l'arrêt rendu dans les affaires jointes 27 à 29/58, Compagnie des Hauts Fourneaux et Fonderies de Givors e.a./Haute Autorité de la CECA (Recueil 1960, vol. I, p. 501). En outre, la décision générale serait contraire à l'article 3, lettres d) et g), à l'article 4, lettre b), et à l'article 5 du traité CECA.

En *troisième lieu*, la restriction de production imposée à la requérante aurait un effet rétroactif inadmissible, en ce que la requérante n'aurait reçu la décision individuelle la concernant que le 24 août 1981. Ce dernier argument ne pourra pas être accepté dans la présente procédure, ne serait-ce que parce qu'il ne concerne manifestement pas la décision générale dont l'illégalité est invoquée.

Quant aux autres arguments, nous voudrions faire d'abord deux observations générales.

Pour commencer, il résulte très clairement du dossier que lors de l'application du régime des quotas à la sidérurgie grecque, on a agi un peu par «improvisation» ou, peut-être mieux, appliqué une méthode de «trial and error» dont la responsabilité incombe sans doute aussi, mais certainement pas exclusivement, à certaines entreprises sidérurgiques grecques, ayant fourni des renseignements insuffisants. L'article 7 bis, inséré dans la décision 1831/81 par la décision 1832/81 du 3 juillet 1981, en témoigne du reste déjà en ce qu'il a introduit, pour la sidérurgie grecque, une méthode particulière de révision des chiffres de la production

de référence pour les ronds à béton et les aciers marchands. La décision initiale du 12 août 1981 concernant Halyps a en outre été modifiée sensiblement après coup, au profit de Halyps, au cours de la procédure, à savoir le 5 janvier 1982, puis de nouveau le 4 février 1982. Dans la présente procédure, qui concerne directement la prétendue illégalité de la décision générale 1831/81, on peut naturellement négliger de considérer si, malgré ces corrections ultérieures, la décision initiale a peut-être restreint injustement la production de Halyps et sa programmation au cours du troisième trimestre de 1981. Le caractère de «trial and error» de l'application de la décision générale en cause à la sidérurgie grecque est néanmoins confirmé aussi par ces corrections ultérieures de la décision individuelle initiale. Enfin, ce caractère quelque peu improvisé de l'application de la décision générale à la sidérurgie grecque est confirmé par l'introduction, par la décision 2804/81 du 23 septembre 1981, d'une clause d'équité spéciale, à savoir de l'article 14 bis, pour les entreprises sidérurgiques grecques, clause dont les deux dernières corrections du quota individuel de Halyps constituaient une application.

Notamment cette dernière modification représente, selon la motivation qui en est donnée dans les considérants, une reconnaissance explicite des besoins d'adaptation particuliers de l'industrie grecque en général et de la sidérurgie grecque en particulier, dont il faut tenir compte lors de l'application du régime des quotas aux entreprises sidérurgiques grecques. Comme nous l'avons déjà fait observer dans nos considérations relatives au premier moyen de Halyps, ces besoins d'adaptation particuliers ne permettent pas de conclure que le régime des quotas ne saurait, comme tel, être appliqué à la sidérurgie grecque durant la période de transition. Comme précisément la présente affaire illustre le fait que les problèmes particuliers de la sidérurgie grecque peuvent varier sensiblement d'une entreprise à l'autre, il n'est pas non plus possible, à notre avis, de contester la légalité du principe, qui résulte tant des considérants de la décision modificative 2804/81 que l'article 14 bis précité, selon lequel les corrections de quotas doivent être opérées, en rapport avec ces problèmes particuliers d'adaptation, pour chaque entreprise isolément. Il faut certes déplorer que l'article 14 bis n'ait été inséré dans la décision générale 1831/81 que peu avant la fin du troisième trimestre de 1981, mais nous ne pouvons pas voir dans cette date tardive de la reconnaissance des problèmes particuliers de la sidérurgie grecque un motif d'estimer la décision contraire au critère d'équité de l'article 58 ou à l'interdiction de discrimination invoquée par la requérante. Seule une procédure portant sur la décision individuelle litigieuse comme telle pourrait permettre de déterminer si cette décision individuelle est éventuellement contraire aux principes précités. D'une manière plus générale, en ce qui concerne la situation particulière de la sidérurgie grecque et pour expliquer la nécessité permanente de nouvelles corrections, nous attachons encore de l'importance à la communication faite par la Commission au cours de la procédure orale et disant que même maintenant elle ne dispose pas de statistiques suffisantes sur tous les secteurs de la sidérurgie grecque.

Après ces observations générales, nous pouvons être relativement bref en ce qui concerne les arguments distincts que la requérante a invoqués à l'appui de son deuxième moyen. Une méthode de fixation d'une période de référence en principe identique pour toutes les entreprises ne saurait certainement pas, comme telle, être jugée contraire au principe d'égalité lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, tant la production de référence que le quota de production qui en est déduit peuvent être corrigés de manière à tenir dûment compte des circonstances particulières pertinentes des entreprises individuelles. Les autres arguments relatifs à une violation de l'article 58 devront également être rejetés pour le même motif, c'est-à-dire parce qu'il existe une possibilité de corrections individuelles, et il en va de même pour les arguments fondés sur l'article 1 du traité CECA.

Les arguments tirés du deuxième alinéa de l'article 2 et de l'article 5 du traité, qui sont résumés dans le rapport d'audience, sont dirigés en substance, par l'accent qui est mis uniquement sur les prémisses ressortissant à l'économie de marché de ces dispositions, contre toute possibilité de faire application de l'article 58. Ils ne sont donc manifestement pas compatibles avec le système du traité et, de plus, visent davantage l'article 58 que les dispositions d'exécution de cet article.

En ce qui concerne l'invocation des articles 2 à 4 du traité en général et de l'article 3 en particulier, nous pouvons nous borner à renvoyer au point 21 des motifs de votre arrêt du 16 février dernier dans l'affaire 276/80 (Ferriera Padana/ Commission, non encore publié), dans lequel vous avez rappelé «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».

A propos de l'invocation par la requérante de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 4, lettre b), du traité, nous ferons observer d'abord qu'il s'agit en premier lieu, en l'occurrence, d'une interdiction de toute mesure nationale discriminatoire. Pour autant qu'un principe général de non-discrimination pour les institutions communautaires mêmes peut néanmoins être déduit de cet article, nous pouvons nous borner à renvoyer à ce que nous avons déjà dit au sujet de la prétendue violation d'un principe d'égalité de traitement.

Au cours de la procédure orale, Halyps a encore présenté des arguments tout autres à l'appui de son grief de discrimination. En fait, ces arguments ne se rapportaient toutefois pas à la prétendue discrimination des entreprises sidérurgiques grecques, mais à une prétendue discrimination des producteurs spécialisés de ronds à béton par rapport aux entreprises fabriquant plusieurs produits. Comme ces arguments comportent en fait un moyen nouveau, ils devront être déclarés irrecevables et peuvent, déjà pour cette raison, ne pas être pris en considération. A titre superfétatoire, nous rappellerons qu'au cours de la procédure orale, la Commission a toutefois aussi contesté amplement le bien-fondé de cette argumentation.

En conclusion, le deuxième moyen de la requérante devra donc également être rejeté pour les motifs indiqués.

## 4. Observations finales et conclusion

Pour conclure les considérations qui précèdent, nous souhaiterions encore faire observer qu'au cours de la procédure orale, la Commission a fait valoir non seulement, en avançant des chiffres qui n'ont pas été contestés, les corrections réitérées des quotas de production et de livraison attribués à Halyps, mais aussi le fait que la requérante n'a pas épuisé le quota qui lui a finalement été alloué ainsi pour le troisième trimestre. Du moins pour la présente procédure, le fait que la correction la plus importante a été tardive ne nous paraît pas être un motif pour dénier l'importance de cette dernière observation aux fins d'une appréciation globale de l'effet de la décision générale sur la position de Halyps. Nous avons déjà remarqué précédemment que nous estimons certes regrettable, notamment, la date tardive de l'introduction de l'article 14 bis dans la décision générale litigieuse 1831/81, mais que nous n'y voyons pas un motif de considérer la décision générale comme illégale. L'ensemble du processus de l'adaptation progressive des décisions générales à la situation particulière des entreprises sidérurgiques grecques peut aussi s'expliquer suffisamment par les problèmes administratifs pratiques, qui sont inévitables en cas d'application d'une réglementation si compliquée à une situation de fait qui n'était pas assez connue à l'origine.

En conclusion, nous estimons que le recours de Halyps doit être rejeté pour les motifs indiqués et que la requérante doit être condamnée aux dépens.