CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 5 février 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La requérante dans la présente affaire — la société Dillinger Hüttenwerke AG, entreprise sidérurgique allemande — prétend obtenir l'annulation de la décision qui lui a été adressée par la Commission, le 12 juin 1985, lui refusant l'application de l'article 14 A de la décision n° 234/84/CECA de la Commission, du 31 janvier 1984 [1], prorogeant le régime de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique.

A — 2. L'article 14 A, paragraphes 1 et 2, de la décision n° 234/84 prévoit que, dans certaines conditions, la Commission peut accorder une adaptation de quotas aux entreprises sidérurgiques quand, à cause de fermetures intervenues, le rapport, dans une catégorie de produit, entre les productions de référence et les possibilités de production a augmenté d'au moins 5 % par rapport à sa valeur au 1er octobre 1982 ou lors de la dernière adaptation trimestrielle effectuée.

3. Le paragraphe 4 de l'article 14 A, précité, définit les conditions nécessaires pour qu'une entreprise puisse bénéficier d'une augmentation de quotas dans les termes de cette disposition. Il est exigé que l'entreprise:

— n'ait pas procédé à des augmentations de capacité après le 1er juillet 1983,

— n'ait pas procédé depuis le 1er octobre 1982 à des fermetures d'installations conduisant à une augmentation significative de son taux d'utilisation, et que

— sa viabilité soit assurée sans adaptation structurelle.

4. Il est également requis que, durant les douze mois précédant le trimestre en question:

— l'entreprise n'ait pas reçu d'aides autorisées par la Commission en vue de couvrir des pertes d'exploitation et

— n'ait pas fait l'objet, au regard des règles de prix, de sanctions ou se soit acquittée des amendes dues.

B — 5. Par lettres des 23 mars, 26 juillet et 16 octobre 1984 et des 15 janvier et 16 avril 1985, la requérante a demandé, conformément à l'article 14 A de la décision n° 234/84, une adaptation de ses quotas pour la catégorie II, pour la période s'étendant du premier trimestre de 1984 au deuxième trimestre de 1985 (inclus).

6. Dans sa réponse du 12 juin 1985, la Commission a justifié son refus de satisfaire la demande de la requérante par les considérations suivantes:

— lorsque les conditions posées à l'article 14 A de la décision n° 234/84/CECA sont remplies, la Commission peut accorder certains quotas additionnels. Cela présuppose, toutefois, que l'entreprise concernée soit déjà restructurée et que, par conséquent, elle n'ait plus besoin d'aides;

* Traduit du portugais.
1 — JO L 29 du 1.2.1984.

— la Commission a été informée du projet de restructuration de l'entreprise requérante par une communication du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, du 30 janvier 1984. Ce projet prévoyait des fermetures d'installations de production en 1985 ainsi que l'octroi d'aides. On ne peut donc pas dire que l'entreprise requérante soit déjà restructurée.

7. La communication du gouvernement allemand à laquelle se réfère la Commission visait, notamment, dans le cadre de la décision 83/392/CECA de la Commission, du 29 juin 1983, concernant les aides à la sidérurgie prévues par ce gouvernement[2] à obtenir l'autorisation définitive de la Commission de verser certaines aides à la requérante, en vue de financer son projet de restructuration. Celui-ci a fait l'objet d'un avis favorable de la Commission rendu le 7 mai 1984. Cet avis a tenu compte de ce que le projet améliorait simultanément les produits, la qualité de surface, les tolérances et les dimensions, permettant ainsi à la requérante de faire face à des modifications de la demande, et de ce que ce même projet comportait une diminution des capacités de production en tôles fortes totalisant 360 000 tonnes/an. Le 2 mai 1985, la Commission a autorisé l'octroi de l'aide à la requérante.

8. La requérante invoque deux moyens à l'encontre de la décision attaquée: la violation de l'article 14 A de la décision n° 234/84 et le non-respect du devoir de motivation établi par l'article 15 du traité CECA. En réalité, ces deux moyens sont intimement liés, dans la mesure où ils se rapportent l'un et l'autre à la motivation de la décision à la lumière des conditions prescrites par l'article 14 A.

2 — JO L 227 du 19.8.1983.

9. La requérante allègue, en substance, que, en refusant dans la décision attaquée l'adaptation des quotas sollicitée, la Commission s'est basée uniquement sur le fait que des mesures de restructuration étaient prévues et que des aides avaient été demandées à cet effet. Une telle motivation est, d'après elle, incorrecte, compte tenu de la lettre et de l'esprit de l'article 14 A, paragraphe 4, qui exige de manière précise, comme condition d'attribution de quotas additionnels, que la *viabilité* de l'entreprise *soit assurée même sans adaptation structurelle.* L'objectif de la disposition précitée n'est donc pas d'exclure de son champ d'application toutes les entreprises qui se restructurent, mais seulement celles qui y sont obligées pour parvenir, à l'issue de leur restructuration et, spécialement, de fermetures d'installations, à redevenir viables sans aide.

10. Même en admettant que dans sa décision la Commission a accepté implicitement que la viabilité de la requérante ne pouvait pas être assurée sans une adaptation structurelle, cette décision doit, selon la requérante, être considérée comme n'étant pas suffisamment motivée, dès lors qu'elle n'est fondée sur aucune appréciation rigoureuse de sa situation économique générale.

11. D'après la requérante, si la Commission avait procédé à cette appréciation, elle aurait conclu qu'elle était indiscutablement viable, étant donné la position solide qu'elle détient sur le marché de l'acier et les résultats positifs qu'elle a obtenus depuis 1978 (à l'exception de 1983, année de difficultés conjoncturelles particulières).

12. Les mesures de restructuration auxquelles elle a procédé — et pour le financement desquelles la Commission a

autorisé l'octroi de l'aide gouvernementale — n'étaient pas destinées, allègue la requérante, à rétablir sa viabilité, mais à la consolider et à renforcer sa compétitivité en se concentrant sur des produits de qualité et en se modernisant par le biais d'investissements dans les techniques de pointe.

13. De tels investissements n'impliquaient pas, au reste, de fermetures d'installations, mais leur modernisation ou leur reconversion en vue de fabriquer des produits non soumis à des quotas. Cela est si vrai que la requérante a engagé 500 employés supplémentaires entre 1980 et la fin de l'année 1985.

14. En somme, la requérante considère que, comme l'auraient reconnu des fonctionnaires et un membre de la Commission elle-même, sa viabilité se trouvait assurée sans nécessiter d'adaptations structurelles, ses installations étant « parmi les plus compétitives de la Communauté ».

C — 15. La Commission invoque, en premier lieu, la finalité de l'article 14 A. Selon elle, celui-ci permet, sous certaines conditions, d'offrir une compensation consistant en une attribution de quotas additionnels aux entreprises qui n'ont pas besoin de se restructurer, c'est-à-dire de procéder à des fermetures pour redevenir compétitives, et qui, par conséquent, ne reçoivent aucune aide ni quotas additionnels au titre de l'article 14 B de la décision n° 234/84.

16. C'est cette même circonstance que la Commission a prétendu mettre en relief en utilisant dans la motivation de la décision attaquée la même expression que celle ressortant de l'exposé des motifs relatif à l'article 14 A de la décision n° 2177/83/CECA, qui a précédé la décision n° 234/84 [« entreprises déjà restructurées et (qui) ne bénéficient donc plus d'aucune aide »]. Cette formulation a ainsi, dans les deux cas, la même signification que la garantie de viabilité sans adaptation structurelle.

17. De la même manière, du reste, la Commission met en évidence la relation entre le régime de quotas et le « code des aides » à la sidérurgie, institué par la décision n° 2320/81/CECA de la Commission, du 7 août 1981.

18. Cette décision s'applique uniquement aux entreprises qui, entre autres conditions, « sont engagées dans l'exécution d'un programme de restructuration » apte à « rétablir leur compétitivité et les rendre financièrement viables sans aide dans des conditions de marché normales ».

19. C'est en application de cette disposition que la Commission a, le 2 mai 1985, autorisé la requérante à recevoir une aide du gouvernement allemand dans le cadre du programme de restructuration qu'elle avait présenté. La Commission a considéré, en donnant son autorisation, que, d'après les données financières fournies par l'entreprise dans sa réponse au questionnaire financier, « il y avait de fortes chances que, dans des conditions de marché normales, l'entreprise Dillinger Hüttenwerke AG puisse rétablir d'ici à 1986 sa viabilité financière sans aide supplémentaire ».

20. Tout en reconnaissant que la requérante est, par rapport aux autres entreprises sidérurgiques, une entreprise moderne ayant de bons résultats et que les investissements effectués étaient destinés à apporter une innovation technique, la Commission a considéré que la requérante était une entreprise dont la viabilité n'était pas assurée sans adaptation structurelle, sans quoi elle n'aurait pas autorisé l'aide en cause.

D — 21. Le bien-fondé de la position de la Commission dépend essentiellement d'une réponse affirmative au problème de la rela-

tion entre le régime de quotas et celui des aides, et, par conséquent, de l'appréciation du caractère légitime — que conteste la requérante — d'une interprétation de la législation sur les quotas à la lumière du « code des aides ».

22. C'est un point que la Cour a déjà abordé dans les arrêts Finsider et Krupp et Thyssen, tous deux de 1985 [3].

23. Dans le premier de ces arrêts [4], la Cour énonce que les régimes d'aides et de quotas « poursuivent un but commun, à savoir celui de promouvoir la restructuration nécessaire pour adapter la production et les capacités à la demande prévisible et de rétablir la compétitivité de la sidérurgie européenne ».

24. Et dans l'arrêt Krupp et Thyssen, la Cour précise [5] que « les deux systèmes en cause, quelles que soient les différences entre leurs bases juridiques et leurs critères d'application, ont tous deux la restructuration pour objectif. Il n'est donc pas arbitraire ou discriminatoire que les données résultant de l'application de l'un de ces systèmes puissent être reprises à titre de référence dans l'autre ».

25. Il est par conséquent, en principe, légitime de la part de la Commission d'appliquer à la définition du critère de viabilité sans adaptation structurelle, auquel se réfère l'article 14 A de la décision n° 234/84, les mêmes méthodes que celles qui servent à apprécier le concept identique que l'on retrouve dans le cadre de l'application de l'article 2, paragraphe 1, du code des aides.

26. Or, la requérante a présenté un programme de restructuration pour le financement duquel elle a sollicité l'octroi d'aides de l'État.

27. Celles-ci ont été autorisées par la Commission au titre de l'article 2 du code des aides parce que, comme elle l'indiquait dans la lettre d'autorisation, les conditions imposées par la disposition précitée étaient réunies, à savoir:

— l'entreprise avait présenté un programme de restructuration;

— le programme en question impliquait une « diminution irréversible » de la capacité de production en tôles obtenue par le démontage d'un four et la désaffectation d'un laminoir de fabrication de produits finis;

— comportait, également, divers investissements dans des projets de recherche-développement et dans l'introduction d'innovations technologiques permettant d'améliorer la qualité de la production et d'introduire des innovations dans le type de produits fabriqués;

— l'exécution du programme contribuait à créer « de fortes chances que, dans des conditions de marché normales, la société Dillinger Hüttenwerke AG puisse rétablir d'ici à 1986 sa viabilité financière sans aide supplémentaire ».

28. La Commission a néanmoins demandé que les rapports semestriels qui devaient lui être communiqués comportent des « informations sur les progrès réalisés par la société Dillinger Hüttenwerke AG pour rétablir sa viabilité financière »; elle pouvait, en effet, exiger la suspension du paiement des aides ou imposer des obligations supplémentaires en matière de restructuration de l'entreprise si les rapports semestriels suscitaient des « doutes quant au retour à la viabilité de l'entreprise concernée avant la fin de 1985 ».

29. Cela signifie que la Commission considérait la requérante comme une entreprise

3 — Arrêt du 15 janvier 1985 dans l'affaire 250/83, Finsider/Commission, Rec. p. 131 et 152; arrêt rendu le 15 octobre 1985 dans les affaires jointes 211 et 212/83, 77 et 78/84, Krupp et Thyssen/Commission, Rec. p. 3409.

4 — Affaire 250/83, Finsider, op. cit., attendu 9.

5 — Affaires jointes 211 et 212/83, 77 et 78/84, Krupp et Thyssen, op. cit., attendu 34.

qui avait besoin de se restructurer pour devenir viable, ce qui était l'unique raison pour laquelle elle avait autorisé les aides financières qui lui faisaient défaut pour mener à bien son programme de restructuration.

30. En transposant ces conclusions au domaine d'application de l'article 14 A de la décision n° 234/84, et, par conséquent, à l'examen des conditions qui y sont prévues, la Commission ne fait pas plus qu'exprimer le lien étroit logique entre le régime des aides et celui des quotas, lien qu'a déjà reconnu la Cour.

31. Dans la duplique, la Commission explique encore à la Cour qu'elle considère la notion de *viabilité*, utilisée en relation avec le code des aides et l'article 14 A, comme un terme technique et que pour son appréciation elle utilise une méthode chiffrée dont les résultats, dans le cas de la requérante, ne figurent pas dans la décision attaquée pour des raisons d'opportunité, mais dont les critères et hypothèses de base se trouvent publiés dans les douzième, treizième et quatorzième rapports sur la politique de la concurrence, la requérante ne pouvant donc pas ne pas les connaître.

32. Ainsi, la Commission a appliqué, dans l'examen du retour à la viabilité, des critères identiques à toutes les entreprises, visant à assurer, dans le cadre des prévisions du marché contenues dans les « objectifs généraux », qu'elles sont capables de réaliser des bénéfices suffisants pour couvrir tous leurs frais de production, y compris les amortissements et les charges financières, ainsi que pour assurer une rémunération minimale de leur capital.

33. Sur ce plan, la Commission a mis en lumière que son appréciation n'est pas dictée par les résultats passés, obtenus dans le cadre d'un marché réglementé par les pouvoirs publics (quotas, réglementations de prix, restrictions aux importations), mais par les résultats que les entreprises seront probablement capables d'atteindre dans un marché libre dont on peut escompter le rétablissement pour 1986.

34. Dans cette perspective, il est à retenir que la Commission a fixé un seuil de 3,5 % pour la rémunération minimale du capital en 1986 comme critère essentiel de la reconnaissance de la viabilité sans nécessité de restructuration.

35. C'est sur la base de ces critères que la Commission, utilisant les données fournies par la requérante dans son programme de restructuration et dans son questionnaire financier, a effectué les calculs tendant à apprécier la viabilité de l'entreprise Dillinger-Hüttenwerke AG à partir de 1986, aux fins de décider s'il y avait lieu d'autoriser les aides demandées.

36. L'étude menée à bien lui a permis de conclure que, compte tenu des projets d'investissement et des aides prévues, la viabilité de la requérante pour l'année 1986 ne pouvait être reconnue que « de justesse », les résultats étant inférieurs à ceux qui auraient permis une rémunération de 3,5 % des capitaux propres (21,8 millions de DM au lieu de 24 millions de DM).

37. La requérante aurait connu un déficit de 43,2 millions de DM si elle n'avait pas procédé à des mesures de restructuration et un excédent de seulement 15,8 millions de DM si les mesures avaient été appliquées sans aucune aide.

38. Ce sont ensuite les résultats de ce calcul que la Commission a transposé au régime de

quotas, refusant à la requérante l'application de l'article 14 A.

E — 39. La Cour a déjà reconnu, comme nous l'avons vu, la légitimité de cette interprétation combinée des dispositions des deux systèmes de normes eu égard à leurs objectifs communs.

40. Toutefois, certaines difficultés particulières apparaissent ici.

41. En premier lieu, la terminologie utilisée dans les dispositions pertinentes des deux régimes ne coïncide pas entièrement.

42. L'article 14 A, paragraphe 4, parle de *viabilité* assurée sans adaptation structurelle; les articles 1 et 2 du code des aides se réfère au programme apte à rétablir la *compétitivité* et à rendre les entreprises *financièrement viables* sans aide.

43. Dans la version allemande des dispositions précitées, les termes utilisés sont « Lebensfähigkeit » (pour viabilité dans le texte français) et « Rentabilität » (pour financièrement viable).

44. De même, dans la version italienne, on lit, respectivement, « possa continuare la sua attività » et « rendere l'efficienza financiaria dell'impresa ».

45. En revanche, il est significatif que la version anglaise de l'article 2 du code des aides n'utilise pas le terme « profitability », mais l'expression « making it financially viable ».

46. Les institutions doivent interpréter et appliquer les règles du droit communautaire de manière uniforme, indépendamment des différentes versions linguistiques.

47. Cela n'est possible que si elles ont recours à des critères objectifs d'interprétation.

48. Or, si l'on privilégiait le sens de l'article 14 A, qui semble plus proche de la version italienne ou même allemande, on ferait appel à un élément subjectif, puisque la « continuation de l'activité » ou le « maintien en vie » d'une entreprise quand elle n'est pas rentable, sans être en faillite, dépend, dans une large mesure, de la volonté des propriétaires du capital social.

49. D'autre part, comme la Cour l'a décidé « en cas de divergences entre les versions linguistiques, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et du but de la réglementation dont elle constitue un élément »[6].

50. Il n'y a pas de doute sur la manière dont la Commission interprète la notion de viabilité (ou viabilité financière) dans le cadre du régime des aides.

51. Étant donné l'objectif de l'article 14 A, tel qu'il ressort de la thèse de la Commission, à laquelle nous souscrivons, et les buts communs des régimes d'aides et de quotas, aucun argument de fond ne s'oppose à ce que la Commission applique les mêmes critères dans les deux cas. Il s'agit, d'ailleurs, de critères généraux, applicables à toutes les entreprises, dont la délimitation relève, sans aucun doute, du pouvoir discrétionnaire de la Commission, institution responsable de la gestion des deux régimes.

52. Le législateur a, lui-même, mis en lumière que l'article 14 A a comme destinataires les entreprises qui sont « déjà restructurées et ne bénéficient donc d'aucune aide », en vue de leur offrir une compensation par rapport à celles qui ont augmenté

6 — Arrêt du 28 mars 1985 dans l'affaire 100/84, Commission/Royaume-Uni, Rec. p. 1169, attendu 17.

leur taux d'exploitation à la suite de fermetures.

53. Pour les entreprises qui mettent en œuvre un plan de restructuration approuvé par la Commission, c'est l'article 14 B qui autorise la Commission à leur attribuer des quotas supplémentaires dans le but de les inciter à procéder rapidement à la totalité des fermetures prévues.

54. En conséquence, la requérante, étant engagée dans un programme de restructuration qui impliquait, comme elle le reconnaît elle-même, une réduction de sa capacité et bénéficiant d'aides destinées à la rendre financièrement viable dans des *conditions normales de marché*, n'était pas en situation de bénéficier de l'article 14 A.

55. Telle était l'interprétation de l'article 14 A qui résultait de façon évidente de la décision n° 2177/83, à la lumière même de ses considérants.

56. La décision n° 234/84 a toutefois introduit certaines modifications dans la rédaction de cet article 14 A.

57. La Commission continue à soutenir à son égard la même interprétation.

58. Le fait que — contrairement à ce qui s'est passé pour les autres dispositions, spécialement l'article 14 B — le législateur n'ait pas ressenti la nécessité d'expliquer dans les considérants les raisons de ces modifications est un indice du fait qu'il n'a pas voulu modifier la signification antérieure de cette disposition qui vise les mêmes objectifs.

59. Il n'est donc, à notre avis, pas prouvé que la Commission a, de manière erronée, interprété le concept de « viabilité ... sans adaptation structurelle » dans le même sens qu'elle le fait dans le cadre de l'article 2 du code des aides.

60. C'est, selon nous, l'attitude qui garantit le mieux la cohérence globale du système.

61. Ce n'est que si des motifs importants l'imposaient qu'il conviendrait de donner à des notions identiques des sens différents dans l'un et l'autre régime; et il faudrait alors que cette dualité résulte sans équivoque de la teneur littérale des dispositions, ce qui n'est pas le cas.

62. Il nous paraît d'ailleurs correct de lier la notion « d'adaptation structurelle » de l'article 14 A à l'existence d'un programme de restructuration, sans lequel on pourrait lui donner un sens trop large et rendre totalement impossible l'application de la disposition en question.

F — 63. Toutefois, la requérante allègue, comme nous l'avons vu, que la motivation de la décision attaquée ne ressort pas de manière appropriée de son texte, cette dernière étant donc insuffisamment motivée. La Commission se réfère seulement au fait que des mesures de restructuration ont été prévues, sans prendre position sur l'unique condition véritablement décisive, c'est-à-dire la viabilité sans adaptation structurelle. En tout état de cause, la décision attaquée ne fait pas la moindre référence aux calculs ou aux critères qui ont pu pousser la Commission à considérer que la viabilité de la requérante n'est pas assurée sans adaptation structurelle.

64. La Commission considère au contraire que le sens de la décision est compréhensible même sans indication des calculs qui sont à sa base.

65. En se référant à la nécessité de restructuration et à l'octroi d'aides, en utilisant les mêmes expressions que dans les considérants de la décision n° 2177/83, la Commission aurait justement voulu signifier que la viabilité de l'entreprise n'était pas assurée sans cette restructuration.

66. Il n'est pas difficile de reconnaître que la Commission aurait pu accompagner sa décision d'une motivation plus complète et moins susceptible de créer d'équivoque pour le destinataire.

67. Mais les références au projet de restructuration, à la fermeture d'installations et à l'attribution d'aides donnaient à la requérante les éléments indispensables pour connaître le fondement du rejet de sa demande, à la lumière des conditions posées par l'article 14 A de la décision n° 234/84 (expressément mentionné) et même en relation avec le régime des aides.

68. En conséquence, il ne nous semble pas que cette motivation ait été de nature à priver la requérante de la possibilité de contrôler l'application correcte, à son égard, de l'article 14 A de la décision n° 234/84, ni à empêcher la Cour d'exercer sa mission de contrôle [7].

G — 69. Les deux moyens invoqués étant à rejeter, nous concluons en vous proposant de rejeter le recours de la société Dillinger Hüttenwerke AG et de condamner la requérante aux dépens conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

7 — Voir arrêt du 28 octobre 1981 dans les affaires jointes 275/80 et 24/81, Krupp/Commission, Rec. p. 2489, 2490, 2512 et 2513.