clause les entreprises dont le taux d'utilisation des capacités de production est relativement éloigné de la moyenne communautaire.

En effet, la situation de crise étant généralisée et donc commune à toutes les entreprises sidérurgiques, la Commission était en droit de considérer que les restrictions de production imposées ne peuvent entraîner des difficultés «exceptionnelles» que pour les entreprises réunissant certaines conditions quant au taux d'utilisation de leurs capacités de production.

La fixation du seuil à un écart de 10 % en dessous du taux moyen d'utilisation des capacités des entreprises de la Communauté ne saurait être considérée comme illégale. L'écart exigé par la Commission devrait permettre, d'une part, de maintenir l'intégrité substantielle du régime de quotas et, d'autre part, de tenir compte des circonstances exceptionnelles résultant de l'application d'un tel régime.

2. En fixant une période de référence bien déterminée pour établir les productions de référence des entreprises de l'industrie sidérurgique, la décision générale n° 2794/80 ne permet de tenir compte que de capacités de production réelles ayant existé au cours de cette période.

3. L'une des conditions essentielles requises par les droits des États membres pour reconnaître l'existence d'un état de nécessité est que la situation de danger, justifiant l'acte illicite, ne soit pas provoquée par l'auteur de cet acte. Cette condition n'est pas remplie dans le cas où la circonstance qui a prétendument provoqué l'état de nécessité dans le chef d'une entreprise est dérivée d'un choix de politique économique effectué par l'entreprise elle-même.

4. Le système des quotas de production légitimement instauré sur le fondement de l'article 58 du traité CECA par la décision générale n° 2794/80, dont le respect s'impose à toute entreprise concernée, serait gravement compromis, voire même anéanti, si toute entreprise, en invoquant l'état de nécessité à cause de difficultés économiques graves, pouvait s'exempter des restrictions et dépasser à son gré le quota de production à elle attribué. La réaction en chaîne ainsi déclenchée aboutirait à l'écroulement du système, de sorte que l'article 58 resterait sans objet.

Dans les affaires jointes 303 et 312/81,

KLÖCKNER-WERKE AG, entreprise sidérurgique ayant son siège à Duisburg, représentée par le professeur Bodo Börner, de l'Université de Cologne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Norbert Koch, en qualité d'agent, assisté du professeur Eberhard Grabitz, de l'Université libre de Berlin, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Plateau du Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet les demandes en annulation des décisions individuelles prises par la Commission en date des 19 et 28 octobre 1981,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, P. Pescatore, G. Bosco, T. Koopmans et K. Bahlmann, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

En présence d'une situation de crise manifeste du marché de l'acier au sens de l'article 58 du traité CECA, la Commission a pris la décision n° 2794/80 du 31 octobre 1980 (JO L 291, p. 1) instaurant un régime de quotas de production de l'acier pour les entreprises de l'industrie sidérurgique.

La Commission, selon les articles 2 à 4 de la décision générale, fixe pour chaque entreprise des quotas trimestriels de production pour l'acier brut ainsi que pour chacun des quatre groupes de produits laminés, dont le premier concerne les produits en cause dans les présentes affaires. Le calcul des ces quotas est basé sur les productions de référence trimestrielles de chaque entreprise. A cet effet, pour chaque mois du trimestre en cause, on prend en compte

le même mois pendant la période allant de juillet 1977 à juin 1980, dans lequel la somme de production des quatre groupes de produits laminés a été la plus élevée. Les trois mois ainsi choisis, et qui ne sont pas nécessairement consécutifs, constituent la période de référence. Les productions de référence sont égales, pour l'acier brut et pour chacun des quatre groupes de produits laminés, aux productions respectives pendant la période de référence.

Toutefois, dans les cas prévus par l'article 4, paragraphes 3, 4 et 5 de la décision, la Commission peut, dans certaines limites, augmenter les procutions de référence et, par conséquent, les quotas attribués aux entreprises concernées.

En outre, la décision dispose (article 14) que, si les restrictions de production ou de livraison imposées par la même décision et ses mesures d'application entraînent pour une entreprise des difficultés exceptionnelles, elle peut en saisir la Commission, toutes pièces à l'appui. La Commission examine le cas dans les plus brefs délais, à la lumière des objectifs de la décision et, le cas échéant, adapte les dispositions de la décision à la situation spécifique.

En application de la décision précitée, la Commission, par lettre du 19 décembre 1980, a communiqué à l'entreprise sidérurgique Klöckner-Werke AG de Duisburg ses productions de référence et ses quotas de production, découlant de l'application des taux d'abattement prévus à l'article 5 de la décision, pour le 1er trimestre de l'année 1981. Cette décision, ayant caractère provisoire, a été confirmée en date du 4 avril 1981, après l'aménagement des quotas afin d'en exclure les produits non soumis au régime de restrictions. Ces deux décisions individuelles n'ont pas formé l'objet de recours et le quota de production de Klöckner pour le premier trimestre 1981 au titre des aciers laminés du groupe I a été fixé à 539 003 tonnes.

Le 4 février 1981, l'entreprise Klöckner a présenté à la Commission une demande visant à obtenir, sur la base de l'article 14 de la décision, l'augmentation du quota lui octroyé, dont le respect aurait entraîné pour elle des «difficultés exceptionnelles». Par lettre du 19 octobre 1981, ayant nature de décision individuelle, la Commission a rejeté la demande comme non fondée.

Entre-temps, Klöckner, au cours du premier trimestre 1981, avait dépassé de 28 682 tonnes le quota de production lui imposé pour les produits laminés du groupe I. Ce dépassement a été reproché à l'entreprise Klöckner par lettre du 15 juillet 1981, par laquelle la Commission lui demandait de présenter des observations conformément à l'article 36 du traité CECA. L'entreprise Klöckner a présenté ses observations par lettres des 27 juillet et 25 août 1981, qui ont été complétées par les déclarations du représentant de la même entreprise à l'occasion de l'audition du 24 septembre 1981. La Commission, n'ayant pas retenu les justifications fournies par l'entreprise, lui a infligé, par décision du 28 ocotobre 1981, une amende de 2 151 150 Écus, en application de l'article 9 de la décision n° 2794/80.

En application de l'article 33 du traité CECA, l'entreprise Klöckner a introduit un premier recours, enregistré au greffe de la Cour le 30 novembre 1981, visant à l'annulation de la décision de la Commission du 19 octobre 1981, lui

refusant l'augmentation du quota de production et de livraison pour le 1er trimestre 1981.

La même entreprise a introduit, au titre des articles 33 et 36 du traité CECA, un deuxième recours, enregistré au greffe de la Cour le 15 décembre 1981, visant à obtenir l'annulation de la décision individuelle de la Commission du 28 octobre 1981, lui infligeant l'amende pour le dépassement dudit quota ou, à titre subsidiaire, la réduction du montant de l'amende.

Par ordonnance du 5 mai 1982, la Cour, eu égard à la connexité des deux affaires, en a ordonné la jonction aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Par ordonnance du 13 octobre 1982, la Cour a décidé de renvoyer les deux affaires jointes devant la quatrième chambre.

II — Conclusions des parties

Dans l'*affaire 303/81,* la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision prise par la défenderesse le 19 octobre 1981.

Dans l'*affaire 312/81,* la même *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. déclarer nulle et non avenue la décision de la défenderesse du 28 octobre 1981;

2. à tritre subsidiaire, ramener le montant de l'amende infligée par la décision attaquée au niveau qu'elle jugera opportun;

3. condamner la défenderesse aux dépens.

Dans les deux affaires, la *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. Affaire 303/81

La *requérante,* par son premier moyen, conteste la légalité de la motivation de la décision de la Commission du 28 octobre 1981, selon laquelle l'existence de difficultés exceptionnelles au sens de l'article 14 de la décision générale ne pourrait être reconnue que si le taux d'utilisation du demandeur est inférieur de plus de 10 % à celui des autres fabricants de la Communauté. A cet égard, la requérante soutient qu'il ne suffit pas de s'en tenir seulement à un critère automatique, tel que celui du pourcentage de 10 %. Au contraire, si le taux d'utilisation des capacités est inférieur de moins de 10 %, la Commission, selon la requérante, est tenue d'examiner toutes les circonstances du cas d'espèce pour déterminer si elles ne fondent pas néanmoins l'existence d'une difficulté exeptionnelle. N'ayant pas procédé à un tel examen, la Commission aurait violé le traité CECA et commis un détournement de pouvoir.

Le deuxième grief de la requérante contre la décision contestée réside dans le fait qu'en estimant à 50,4 %, lors de l'octroi du quota, le taux d'utilisation du train de larges bandes susmentionné, la Commission serait partie d'un chiffre trop élevé. En réalité, ce train ne travaillait à l'époque qu'à 39 % de ses capacités, donc 17 % au-dessous de la moyenne du taux d'utilisation dans la Communauté, soit 55 % environ. La différence entre le taux d'utilisation

retenu par la Commission, et qui est inférieur de 5,4 % à la moyenne, et le taux d'utilisation réel, qui est inférieur de 17 % à la moyenne, serait dû au fait que la défenderesse s'est fondée sur une estimation trop basse des capacités du train de larges bandes à chaud II de Klöckner. En effet, la Commission aurait estimé ces capacités à 355 000 tonnes/mois, alors que la capacité réelle s'élèverait à 459 000 tonnes/mois.

En indiquant ce chiffre, la requérante se fonde sur le «Technical Audit Report» du 1er mai 1981. La première partie de ce rapport, rédigée en commun par l'institut belge «Centre de recherches métallurgiques» (CRM) et la firme japonaise Kawasaki Steel Corporation, spécifierait que Kawasaki a estimée la capacité du train de larges bandes à chaud Brême II à 487 000 tonnes/mois, alors que le CRM l'aurait estimée à un chiffre inférieur uniquement à raison du fait qu'elle n'aurait pris comme base la capacité effective de production, telle que vérifiée ensuite. Cela montrerait que le chiffre de 459 000 tonnes/mois établi par Klöckner dans son recours serait donc trop faible plutôt que trop élevé.

Dans le cas où la Cour estimerait que l'expertise Kawasaki était insuffisante pour prouver la capacité de production réelle du train en question, la requérante demande qu'on le fasse fonctionner au maximum de sa capacité pendant 6 semaines, sous la surveillance d'un expert, ce qui permettrait de trancher définitivement le problème.

La requérante, tout en admettant que la Commission a fondé son estimation sur des données fournies par l'entreprise même, sur la base du questionnaire 2/61, soutient, toutefois, que ce fait n'aurait pas d'importance. Elle estime en effet qu'aux fins de l'application de l'article 14 de la décision n° 2794/80 on ne saurait pas prendre en compte une capacité de production antérieure ou théorique, mais la capacité réelle et actuelle; que les données statistiques en question auraient été fournies par simple routine et que, dès lors, on devrait en admettre la rectification sur la base des données réelles. La circonstance que l'entreprise aurait ainsi fourni à la Commission, sur le questionnaire précité, des informations non véridiques pourrait amener la Commission à lui infliger une amende, mais ne justifierait pas l'imposition d'un quota de production trop faible.

La requérante fait enfin valoir que la défenderesse aurait en tout cas omis, lors de l'estimation de sa capacité de production, de prendre en considération les capacités de l'autre train de l'usine de Brême (Brême I), dont l'exploitation avait été arrêtée provisoirement au mois d'avril 1974, en vue de la restructuration de l'usine.

La *Commission* oppose, en premier lieu, que l'article 14 de la décision n° 2794/80 est une disposition d'exception et que l'habilitation que lui donne cet article est subordonnée à la condition préalable que les difficultés exceptionnelles, auxquelles l'entreprise concernée doit faire face, sont la conséquence de l'application du régime des quotas. Compte tenu de cette prémisse, la défenderesse aurait toujours retenu qu'une entreprise avait à faire face à des difficultés exceptionnelles lorsqu'après l'application du régime des quotas le taux d'utilisation de cette entreprise était inférieur de 10 % au moins au taux d'utilisation moyen des entreprises de la Communauté. Ce critère consentirait à la Commission d'exercer son pouvoir discrétionnaire lui conféré par l'article 14 de la décision

sans risque de discrimination entre les entreprises concernées et de manière objective. Les situations spécifiques visées par l'article 14 pourraient se produire dans des cas où les productions de référence d'une entreprise, à établir conformément à l'article 4, points 1 et 2, de la décision n° 2794/80, s'écartaient fortement de la moyenne de la Communauté, sans qu'il fût possible d'envisager leur augmentation au titre des points 3, 4 et 5 dudit article 4. Des situations de ce genre pourraient se vérifier, par exemple, en raison d'incidents techniques prolongés ou fréquents, ou de grèves, ayant provoqué des productions de référence exceptionnellement faibles. Dans des cas pareils, l'application des règles générales sur la fixation des quotas aurait pour conséquence la réduction du taux d'utilisation des capacités de l'entreprise concernée largement au-dessous de la moyenne communautaire. L'expérience aurait d'ailleurs démontré qu'un écart du taux d'utilisation, par rapport à la moyenne, inférieur à 10 % se situerait dans le cadre des fluctuations normales. Il s'ensuivrait que seulement un écart plus important saurait être pris en ligne de compte, sans risquer d'établir des discriminations. Le critère adopté dans l'application de l'article 14 serait donc parfaitement logique et légal.

Pour ce qui est du deuxième grief, par lequel la requérante allègue que son taux d'utilisation aurait été inférieur de 17 % au taux moyen d'utilisation des entreprises de la Communauté, la Commission se borne pour l'essentiel à reprendre les arguments qu'elle a développés dans les affaires 119/81 et 244/81, dans lesquelles ce même problème a été soulevé, en ce qui concerne le deuxième trimestre de l'année 1981. Elle ajoute toutefois que, même s'il était exact que la requérante avait un train à larges bandes Brême II d'une capacité de 459 000 tonnes/mois et non de 355 000 tonnes/mois, cette circonstance n'aurait pas pu aboutir à un relèvement du quota au titre de l'article 14 de la décision générale. En effet, dans sa décision du 19 décembre 1980, fixant le quota de production de Klöckner pour le 1er trimestre 1981, la Commission a déjà augmenté la production de référence de l'entreprise au titre de l'article 4, point 3, de la décision générale. Or, puisqu'une des conditions de cette augmentation serait que, pendant la période allant de juillet 1977 à juin 1980, le taux d'utilisation moyen des possibilités de production d'une entreprise doit se situer à 10 points de pourcentage ou plus en dessous du taux moyen d'utilisation des mêmes installations des autres entreprises de la Communauté pendant les années 1977, 1978 et 1979, et puisque la requérante a soutenu que la capacité de 459 000 tonnes/mois aurait déjà existé de juillet 1977 à juin 1980, la production de référence calculée conformément aux dispositions de l'article 4, point 3, de la décision n° 2794/80 aurait dû être augmentée plus fortement qu'elle ne l'a été dans la communication des quotas du 19 décembre 1980. Mais, si cela avait été fait, l'écart entre le taux d'utilisation de la requérante et la moyenne de la Communauté aurait été, selon la Commission, inférieur à 10 %, à savoir de 6,4 %.

Pour ce qui concerne, en outre, le problème de la capacité de production du train Brême II, la Commission se réfère à l'exposé qu'elle a présenté dans l'affaire 119/81. Elle tient toutefois à souligner que ses estimations relatives à la capacité des entreprises seraient basées sur les communications annuelles fournies dans le questionnaire 2/61. A cet égard la Commission précise que Klöckner, après avoir indiqué en premier temps sur les questionnaires statistiques une capacité de 3 770 000 tonnes/an pour les années 1979 et 1980, en 1980 aurait, par contre, indiqué, pour ces deux mêmes années, une capacité supérieure, à savoir 4 260 000 tonnes/an. Suite à cette nouvelle indication, la Commission a effectué une vérification qui l'a amenée à admettre cette capacité

plus élevée. Enfin, à partir de 1981, la requérante aurait indiqué que sa capacité de production était — comme elle avait été précédemment — encore supérieure, à savoir 5 508 000 tonnes/an, correspondant à 459 000 tonnes/mois. Or, il serait difficile à admettre que la requérante ait découvert, au cours de la même année, encore une autre erreur qu'elle aurait commise quant à sa capacité de production.

En ce qui concerne l'expertise Kawasaki, la Commission estime que celle-ci serait basée sur une notion purement théorique de la capacité, dite «technique», et non sur la notion de «production maximale possible», qui serait la seule déterminante dans la présente affaire; l'expertise serait donc dépourvue de pertinence.

La Commission souligne enfin les contradictions que existeraient entre les arguments développés dans la présente affaire et ceux présentés dans d'autres affaires analogues.

La *requérante* conteste les arguments de la Commission au soutien du critère adopté pour déterminer l'existence de difficultés exceptionnelles, en observant que celles-ci pourraient se manifester non seulement au niveau technique, mais également à un niveau économique, en ce qui concerne, par exemple, le service des intérêts, et en invoquant les marges d'incertitude d'un calcul de l'écart entre le taux d'utilisation de l'entreprise concernée et le taux moyen communautaire. Elle conteste, en outre, la pertinence des considérations de la Commission concernant ce qui serait arrivé si l'entreprise avait soulevé le problème actuel au stade de l'application de l'article 4, point 3, de la décision générale. A son avis, la Commission devrait tout simplement, en appliquant l'article 14, se tenir aux faits et vérifier si les difficultés exceptionnelles existent ou non.

La requérante conteste en outre l'existence de contradictions entre les arguments qu'elle a développés dans la présente affaire et ceux avancés dans des différentes affaires, en ajoutant que ces prétendues divergences n'auraient en tout cas aucune importance, s'agissant de litiges différents ayant des objets différents. Enfin, elle appuie sa thèse sur un nouveau rapport d'expertise établi le 12 janvier 1982 par le professeur R. Jeschar. De ce rapport ressortirait que l'estimation de la capacité de production de Klöckner serait supérieure à celle indiquée précédemment par l'entreprise. Enfin, la requérante expose quelle serait la situation économique de l'entreprise en conséquence des quotas excessivement bas fixés pour elle de la part de la Commission.

La *Commission* oppose que la situation économique de l'entreprise ne saurait entrer en ligne de compte pour l'appréciation de l'existence des difficultés exceptionnelles, en tant qu'elle ne pourrait être considérée comme une conséquence de l'application du régime des quotas de production, la situation financière d'une entreprise n'étant pas exclusivement fonction de la quantité de la production, mais également du prix obtenu. La mauvaise situation financière de l'entreprise serait une condition préexistante, non une conséquence du régime des quotas, instauré précisément suite à la chute de la demande et à l'effondrement des prix de l'acier.

La Commission réaffirme, en outre, que, la requérante n'ayant pas contesté la fixation des quotas pour le 1er trimestre 1981, celle-ci serait devenue inattaquable. Dès lors, l'affirmation de la requérante, selon laquelle la capacité de son train Brême II aurait été déjà de 459 000 tonnes/mois pendant les années 1977 à 1980, serait dépourvue de toute pertinence, pour de motifs de procédure.

Puisque la requérante invoque une telle capacité de production pour le 1er trimestre 1981, il faudrait conclure que ladite capacité aurait dû augmenter depuis 1980. Or, cet accroissement de capacité, et la diminution du taux d'utilisation qui en découle, ne sauraient être considérés comme difficultés exceptionnelles au sens de l'article 14, n'étant pas une conséquence de l'instauration du régime des quotas.

Enfin, la Commission conteste la pertinence et l'efficacité comme moyen de preuve de la nouvelle expertise, en ce qu'elle porterait, de même que l'expertise Kawasaki, sur le calcul de la «capacité technique», et non sur celui de la «production maximale possible».

2. Affaire 312/81

La *requérante*, dans son deuxième recours visant à l'annulation de la décision individuelle du 28 octobre 1981 lui infligeant une amende pour le dépassement du quota fixé pour le 1er trimestre 1981 pour les produits du groupe I, fait valoir les moyens suivants:

1) la décision attaquée serait illégale parce qu'elle contredirait une promesse qui lie la Commission;

2) la décision attaquée serait illégale parce qu'elle reposerait sur la décision illégale de la défenderesse du 19 octobre 1981, faisant l'objet du précédent recours;

3) la décision attaquée serait illégale parce qu'elle serait fondée sur la décision générale n° 2794/80 qui serait également illégale, et notamment sur son article 9.

A — Sur le premier moyen

La *requérante* soutient que la décision attaquée serait illégale en tant qu'elle contredirait la promesse que la Commission lui aurait faite de renoncer à toute sanction pécuniaire pour le dépassement du quota. A cet égard, la requérante soutient qu'en vue de faire cesser la résistance de Klöckner à participer aux négociations, dénommées Eurofer II, visant à obtenir un accord des grandes aciéries européennes sur des restrictions volontaires de production, M. Defraigne, chef de cabinet du vice-président de la Commission, M. Davignon, aurait fait, sur mandat et au nom de celui-ci, au cours d'une conversation téléphonique avec le président du conseil d'administration de la requérante, M. Herbert Gienow, le 19 mars 1981, les deux promesses suivantes:

— d'une part, «les services de la Commission feraient des efforts pour que la requérante soit traitée correctement lors des négociations»;

— d'autre part, «la Commission allait résoudre le problème (solve the problem) dû au fait qu'au premier trimestre 1981 la requérante allait produire plus que ce qui correspondait au quota purement provisoire qui lui avait été jusqu'alors alloué. Cet ajustement devrait se faire indépendamment du succès ou de l'échec éventuel des négociations Eurofer II».

La requérante ajoute que, dès le début de la conversation, elle aurait informé la défenderesse de ce que, selon toute prévision, elle aurait dépassé de 100 000 tonnes son quota de production au cours du 1er trimestre 1981.

Ce serait en conséquence de ces promesses que Klöckner aurait pris part aux négociations, qui ont permis d'aboutir à un accord pour certains

produits, et aurait en même temps renoncé à former un recours en annulation de la décision, rendue finalement le 1er avril 1981, fixant d'une manière définitive son quota de production pour le trimestre en question.

La requérante estime que la promesse concernant la renonciation de la Commission à toute sanction pécuniaire — implicitement contenue dans la promesse de «résoudre le problème» — lierait la défenderesse, en tant que faite par le service responsable de la Commission, à savoir M. Davignon, dont M. Defraigne aurait été le simple messager. La promesse aurait, d'ailleurs, un contenu clair et précis en ce qui concerne l'abstention de la part de la Commission d'infliger une amende, même si les moyens à employer pour atteindre ce but (par exemple, le relèvement des quotas de production au sens de l'article 14 de la décision générale n° 2794/80, ou bien la modification des bases de calcul) n'étaient pas encore précisés.

En considération, d'ailleurs, du fait que, au cours de l'audition de la requérante au siège de la Commission, le représentant de celle-ci a déclaré que M. Defraigne nie avoir fait les promesses précitées, la requérante offre à cet égard une preuve par témoins.

La *Commission* oppose que les mots prétendument prononcés par M. Defraigne ne permettraient pas de savoir quelle promesse la défenderesse aurait faite à la requérante, puisque les termes «résoudre le problème» et «ajustement», pouvant avoir plusieurs interprétations, ne permettraient pas d'en déduire que M. Defraigne aurait promis à la requérante de s'abstenir de lui infliger une amende. Ces termes ne sauraient non plus être interprétés comme une promesse d'augmentation du quota ou de modification de sa base de calcul, et ne seraient donc en aucun cas aptes à démontrer l'existence d'une obligation juridique liant l'autorité concernée.

En tout cas, la Commission conteste que M. Defraigne ait fait les déclarations lui attribuées par la requérante.

Selon la Commission, la prétendue promesse serait en outre dépourvue de toute validité à défaut de forme écrite. En effet, le seul moyen légal pour atteindre le but étant celui d'une nouvelle fixation du quota à un niveau supérieur, cela n'aurait pu se faire qu'au moyen d'une nouvelle décision, pour laquelle la forme écrite serait obligatoire, en vertu de l'article 1 de la décision n° 22/60 de la Commission du 7 septembre 1960 (JO 61 du 29. 9. 1960, p. 1248), relative à l'exécution de l'article 15 du traité CECA.

La Commission estime enfin que la prétendue promesse de M. Defraigne ne saurait en tout état de cause engager la défenderesse, à défaut d'une confirmation et ratification par le service responsable. Une telle ratification ne serait d'ailleurs pas possible sur un plan juridique, du fait que l'amende est obligatoire en cas de dépassement du quota. Il en découlerait qu'une éventuelle ratification aurait donné lieu à une violation du droit communautaire.

La *requérante* réplique en soutenant que la promesse en question aurait un contenu clair et précis, le «problème» ayant fait l'objet de la discussion entre M. Defraigne et M. Gienow étant particulièrement celui du dépassement du quota et de sa conséquence, à savoir l'imposition d'une amende. Dès lors, la solution du problème n'aurait pu consister qu'en l'élimination d'une telle conséquence juridique. D'ailleurs, ce contenu de la promesse serait confirmé par le contexte global dans lequel se situerait la conversation, qui serait dû à

l'initiative de M. Defraigne, qui s'était mis en contact avec M. Gienow pour le solliciter de participer aux négociations Eurofer II.

Enfin, la requérante insiste dans l'affirmation que M. Defraigne aurait parlé uniquement en tant que simple messager de M. Davignon, et donc d'une personne habilitée à représenter et à engager la Commission. L'exception de la défenderesse concernant le défaut de forme écrite de la promesse ne serait pas pertinente, en ce que celle-ci n'entraînait pas nécessairement une nouvelle fixation du quota, les moyens à employer pour atteindre le but de la renonciation à l'amende n'ayant pas été précisés.

La *Commission*, dans sa duplique, insiste sur le caractère ambigu des déclarations attribuées à M. Defraigne et sur l'impossibilité, sur le plan juridique, de réaliser la promesse prétendument faite. Elle conteste encore que M. Davignon ait jamais chargé M. Defraigne de faire à son nom la promesse en question. Pour ce qui est du problème de la forme écrite, elle observe qu'une promesse concernant un acte administratif devrait en tout cas revêtir la même forme que celle qui est prescrite pour l'acte.

B — Sur le second moyen

La *requérante* soutient que la décision attaquée serait illégale en tant qu'elle reposerait sur la décision également illégale du 19 octobre 1981, par laquelle la défenderesse a rejeté une demande d'augmentation du quota de production pour le 1er trimestre 1981. Le caractère illégal du rejet de ladite demande aurait été démontré au cours de l'affaire 303/81, et si la Cour décidait de faire droit à ce recours, l'amende litigieuse devrait elle aussi être levée, eu égard à la conséquence qui en découlerait, que le quota définitif de la requérante ne devrait pas s'entendre comme encore fixé.

La *Commission* se borne, pour ce qui concerne ce moyen, à se reporter aux arguments développés dans l'affaire 303/81.

C — Sur le troisième moyen

La *requérante* estime que la décision n° 2794/80, constituant la base juridique de la décision individuelle attaquée, serait illégale pour quatre motifs:

— violation de l'obligation de garantir une «utilisation minimale»,

— méconnaissance des conséquences attachées à l'interdiction des subventions édictée à l'article 4, lettre c), du traité CECA,

— absence de l'avis conforme du Conseil,

— illégalité du contingentement des exportations.

De l'illégalité de la décision générale découlerait celle de la décision individuelle attaquée, compte tenu de l'existence d'un lien direct entre la première et la deuxième.

a) Sur la recevabilité de ce moyen

La *Commission* soutient que ce moyen ne serait recevable que pour autant que la requérante soutient que la décision n° 2794/80 est illégale dans sa totalité pour défaut d'avis conforme du Conseil. Dans ce cas, l'article 9 de la décision générale serait lui aussi illégal. Selon l'arrêt de la Cour du 31 mars 1965 (Macchiorlati, 21/64, Recueil p. 227), il ne peut être excipé de l'illégalité d'une décision géné-

rale que dans la mesure où il existe un lien juridique direct entre l'acte attaqué et ladite décision générale. Ce serait le cas pour l'article 9 de la décision n° 2794/80, puisque cette disposition fixe les conditions d'application des amendes ainsi que le montant de ces dernières.

Quant au reste, le moyen serait irrecevable parce que la requérante n'aurait pas indiqué quelles sont les dispositions spécifiques contre lesquelles le moyen est dirigé. En outre, il serait également irrecevable si la requérante le soulevait pour invoquer l'illégalité des articles 4 et 5 de la décision générale, car il n'existerait pas de lien juridique direct entre ces dispositions, fixant les bases du calcul des productions de référence et des quotas, et la décision individuelle attaquée.

La *requérante* réplique que ses griefs concernent la décision n° 2794/80 dans sa totalité, et conteste dès lors l'exception d'irrecevabilité.

b) Sur la violation de l'obligation de garantir une «utilisation minimale»

La *requérante* estime que la décision n° 2794/80 serait illégale en ce qu'elle ne garantirait pas une utilisation minimale des capacités de production des entreprises concernées. En effet, étant plus dangereux pour une entreprise réduisant sa production, en hypothèse de 10 %, de ramener à 45 % un taux d'utilisation de 50 % que de ramener à 90 % un taux de 100 %, le quota de production fixé pour une entreprise ne devrait pas abattre le taux d'utilisation au-dessous d'une certaine limite. Cette limite devrait correspondre au taux moyen d'utilisation das capacités de production des industries sidérurgiques communautaires. Cela découlerait tant de ce qu'on peut déduire des dispositions du traité CECA, que d'un principe général existant dans les droits de tous les États membres. Il serait dès lors interdit à la Commission de réduire une production de référence d'un pourcentage déterminé, toujours égal, sans tenir compte des capacités de production existant au départ, alors que la Commission devrait, par contre, protéger les entreprises potentiellement les plus touchées par la réduction, à savoir celles dont le taux d'utilisation des capacités de production est au départ particulièrement bas.

La *Commission*, dans son mémoire en défense, se borne à réitérer son exception d'irrecevabilité.

La *requérante* réplique que, même dans ce cas, son grief viserait la décision générale dans son ensemble, en ce qu'elle violerait l'article 58 du traité CECA non en tant que contenant une disposition spécifique illégale, mais par défaut d'une disposition qui aurait dû légalement s'y trouver. Ses demandes visant, d'ailleurs, non à amener la défenderesse à insérer dans ladite décision générale des articles supplémentaires, mais à obtenir l'annulation de deux décisions individuelles adoptées sur la base de la décision générale en question, elle n'aurait pu atteindre son but en introduisant un recours en carence, alors qu'il lui serait loisible de pouruivre ce but en invoquant l'illégalité de la décision générale. En ce sens, l'exception d'irrecevabilité ne serait pas fondée.

La *Commission*, dans son mémoire en duplique, tout en insistant dans son exception d'irrecevabilité, ajoute que le

moyen ne serait pas fondé même dans le fond. L'article 58 du traité CECA ne limiterait pas, en effet, la liberté de la Commission en ce qui concerne le choix de la base servant à déterminer équitablement les quotas; on ne saurait donc raisonnablement contester que l'option pour le critère tiré de la production effective des entreprises peut constituer une base équitable pour la fixation des quotas, ce critère représentant une base d'appréciation objective et permettant de réduire la production globale sans modifier les positions respectives des entreprises sur le marché.

Les deux parties se réfèrent, pour le reste, aux défenses écrites présentées dans l'affaire 119/81.

c) Sur le non-respect de l'interdiction de subventions étatiques

La *requérante* fait valoir que la répartition des quotas en application de la décision générale en cause ne serait pas établie sur une base équitable même sous un autre point de vue, en ce que la Commission n'aurait tenu aucun compte des effets des subventions accordées à l'industrie sidérurgique dans certains États membres, en violation de l'article 4, lettre c), du traité CECA. La requérante estime que la défenderesse aurait dû prendre en ligne de compte ces subventions illégales, soit en accordant un quota plus élevé aux entreprises non subventionnées, soit en diminuant le quota octroyé aux entreprises ayant bénéficié de ces aides. En effet, l'infraction précitée du traité aurait entraîné, pour les entreprises bénéficiaires, des augmentations de production qui ne se seraient pas vérifiées à défaut de subventions, ces entreprises ayant pu effectuer des investissements supérieurs à ceux des autres entreprises.

Selon Klöckner, la Commission ne saurait se borner à invoquer la possibilité de réagir auxdites infractions au sens de l'article 88 du traité CECA (d'ailleurs, jamais appliqué par la défenderesse dans ce contexte),ni ne saurait invoquer l'article 67 du traité, cette disposition ne concernant pas les subventions interdites au titre de l'article 4, lettre c).

La *Commission* réplique que ce moyen serait infondé, en ce que l'article 58 du traité CECA ne viserait pas à redresser les distorsions de la concurrence dues aux subventions d'État, à l'égard desquelles la Commission disposerait d'autres moyens d'action.

Pour le reste, les parties se refèrent, même sur ce point, aux mémoires présentés dans l'affaire 119/81.

d) Sur le défaut d'avis conforme du Conseil

Selon la *requérante,* la décision générale en cause n'aurait pas fait l'objet de l'avis conforme du Conseil, prévu par l'article 58, paragraphe 1, du traité CECA. La Commission, invitée à plusieurs reprises à produire la décison du Conseil donnant l'avis conforme, se serait bornée à produire un communiqué de presse du secrétariat général du Conseil, document dépourvu de toute pertinence. En effet, seulement l'examen des documents présentés par la Commission au Conseil en vue de la réunion dans laquelle l'avis conforme aurait dû être donné, ainsi que du procès-verbal et de la bande d'enregistrement de cette réunion, permettrait de savoir s'il y a eu réellement un «avis conforme» et si cet avis a eu le contenu

requis par le traité CECA. Il y aurait donc, en premier lieu, un défaut de preuve.

En tout cas la requérante, se ralliant aux défenses présentées dans d'autres affaires analogues (affaires 119/81 et 244/81), soutient que l'avis conforme du Conseil serait nécessaire pour tous les éléments d'un régime de quotas, et non seulement pour certains aspects prétendument essentiels de ce régime, éléments qui, d'ailleurs, ne sauraient être identifiés que sur la base d'un critère objectif que la Commission n'a pas été en mesure d'indiquer. En ce sens, même si un «avis conforme» du Conseil existait en l'espèce, il n'aurait pas le contenu prévu par le traité. En effet, la Commission a produit dans l'affaire 119/81 — où la même question avait été soulevée — le texte de ses propositions au Conseil en vue de l'adoption du régime de quotas de production (document du 6 octobre 1980, COM/80/586 final). Or, la comparaison de ce texte, dont la requérante souhaite la production, le cas échéant, aussi dans la présente affaire, avec le texte définitif de la décision n° 2794/80, permettrait de constater l'existence de nombreuses différences importantes. Cela étant, il serait impossible de savoir, sur la base des docments existant au dossier, par rapport à quel texte le Conseil aurait donné son prétendu avis conforme. En outre, à défaut d'un critère objectif, on ne saurait vérifier si d'éventuelles divergences entre les deux textes portent ou non sur des points essentiels. L'exigence primordiale de la sécurité juridique serait donc méconnue.

La *Commission* conteste en droit et en fait les arguments de la requérante, ainsi que les demandes de production de nouveaux documents, qu'elle estime superflus. En effet, comme il résulterait également du préambule de la décision n° 2794/80, le Conseil aurait bien délivré l'avis conforme. La Commission ajoute que l'article 58, paragraphe 1, alinéa 1, du traité CECA ne préciserait pas ce qu'il faut entendre par «avis conforme»; l'économie et la finalité du texte montreraient toutefois qu'il n'est pas nécessaire que la Commission transmette au Conseil une proposition d'un régime de quotas formulée dans tous les détails et présentée sous la forme d'un projet de décision. Par contre, l'article 58 instituerait une procédure de décision en trois temps. Conformément au paragraphe 1, alinéa 1, la Commission constaterait, dans un premier temps, que la Communauté se trouve en présence d'une crise manifeste et que les moyens d'action prévus à l'article 57 ne permettent pas d'y faire face, et prendrait, dans un deuxième temps, la décision d'instaurer un régime de quotas de production. Le paragraphe 2 autoriserait la Commission, dans un troisième temps, à aménager dans les détails le régime et à le rendre obligatoire par un ou plusieurs actes. Or, le Conseil serait associé à cette procédure seulement dans le deuxième temps. La Commission devrait, pour instaurer un régime de quotas, recueillir l'avis conforme du Conseil, mais elle n'aurait pas à le faire pour ce qui est de l'aménagement de ce régime et de sa matérialisation par des actes juridiques. Ces principes ayant été respectés en l'espèce, la procédure d'adoption de la décision n° 2794/80 aurait été conforme aux exigences de l'article 58 du traité CECA.

e) Sur l'illégalité du contingentement des exportations

La *requérante* observe pour la première fois dans son mémoire en réplique que, par la décision n° 2794/80, la Commission aurait fixé un contingent aussi pour la part de production destinée à l'exportation vers les pays tiers, et que cela

serait illégal, toute compétence en matière d'exportations vers les pays tiers des marchandises relevant du traité CECA étant restée aux États membres. La Commission aurait donc agi en dehors de sa compétence. En outre, l'influence ainsi exercée par la défenderesse sur la quantité des marchandises offertes sur les marchés des pays tiers pénaliserait la seule production d'origine communautaire, en opposition avec les objectifs du traité CECA.

La *Commission* soutient que même ce moyen serait dépourvu de fondement. En effet, l'article 58 du traité, autorisant la Commission à instaurer un régime de quotas de production, ne prévoirait aucune distinction entre la production destinée à l'exportation en dehors de la Communauté et celle destinée à être commercialisée dans le marché commun, en ce qu'il viserait à obtenir une réduction globale de l'offre. D'ailleurs, le recul de la demande dans le marché commun étant le résultat d'une situation économique mondiale, les moyens mis en œuvre pour combattre la crise devraient également tenir compte du recul de la demande dans le marché mondial.Cette opinion serait confirmée par la considération que l'article 3, lettre a), du traité impose aux institutions communautaires de veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun «en tenant compte des besoins des pays tiers». Les quotas de production pourraient dès lors être fixés même en tenant compte de la demande dans les pays tiers.

IV — Procédure orale

L'entreprise Klöckner-Werke AG, représentée par le prof. Bodo Börner, et la Commission, représentée par M. Norbert Koch, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté du prof. Eberhard Grabitz, ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 15 décembre 1982. Au cours de l'audience, le représentant de la Commission a déposé deux documents.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 février 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 novembre 1981, la Klöckner-Werke AG, entreprise sidérurgique ayant son siège à Duisburg, république fédérale d'Allemagne, a introduit, en vertu del'article 33, alinéa 2, du traité CECA, un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission, du 19 octobre 1981, lui refusant l'augmentation des quotas de production et de livraison pour le 1er trimestre de l'année 1981 (affaire 303/81).

2 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 décembre 1981, la même entreprise a introduit, en vertu des articles 33, alinéa 2, et 36, alinéas 2 et 3,

du traité CECA, un autre recours visant à l'annulation de la décision de la Commission du 28 octobre 1981, lui infligeant une amende pour le dépassement des quotas précités, ou, à titre subsidiaire, à la réduction du montant de l'amende (affaire 312/81).

3 Par ordonnance du 5 mai 1982, la Cour, eu égard à la connexité des deux affaires, en a ordonné la jonction aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

4 Par lettre du 19 décembre 1980, la Commission, en application de la décision générale 2794/80/CECA instaurant un régime de quotas de production d'acier pour les entreprises de l'industrie sidérurgique, avait communiqué à l'entreprise précitée ses productions de référence et ses quotas de production pour le 1er trimestre de l'année 1981. Ces dispositions ont été confirmées par lettre du 4 avril 1981, après l'aménagement des quotas, afin d'en exclure les produits non soumis au régime de restrictions.

5 Par ces communications, qui n'ont pas fait l'objet de recours, le quota de production de Klöckner pour le trimestre précité au titre des aciers laminés du groupe I a été fixé à 539 003 tonnes. Toutefois, le 4 février 1981, Klöckner a demandé à la Commission, au titre de l'article 14 de la décision générale 2794/80, l'augmentation de ce quota, en alléguant que les restrictions de production qui lui sont imposées auraient entraîné pour elle des «difficultés exceptionnelles».

6 Par décision du 19 octobre 1981, la Commission a rejeté cette demande comme non fondée. En vertu de l'article 33 du traité CECA, l'entreprise Klöckner a introduit le recours déposé au greffe le 30 novembre 1981, visant à l'annulation de ladite décision.

7 Au cours du 1er trimestre 1981, Klöckner a dépassé de 28 682 tonnes le quota de production qui lui était imposé pour les produits laminés du groupe I. Ce dépassement a été reproché à l'entreprise par lettre du 15 juillet 1981, par laquelle la Commission lui demandait de présenter ses observations conformément à l'article 36, alinéa 1, du traité CECA. L'entreprise a donné suite à

cette demande par lettres des 27 juillet et 25 août 1981, complétées par les déclarations de ses représentants à l'occasion de l'audition du 24 septembre 1981.

8 Par décision du 28 octobre 1981, prise en application de l'article 9 de la décision 2794/80, la Commission, n'ayant pas admis les justifications fournies par l'entreprise, lui a infligé une amende de 2 151 150 Écus. Contre cette décision Klöckner a introduit, au titre des articles 33 et 36 du traité CECA, le recours enregistré au greffe le 15 décembre 1981, visant à l'annulation de la décision de la Commission lui infligeant l'amende susindiquée, ou, à titre subsidiaire, à la réduction de son montant.

Quant au recours contre la décision du 19 octobre 1981 refusant l'augmentation des quotas au titre de l'article 14 de la décision générale 2794/80 (affaire 303/81)

9 A l'appui de ce recours, la requérante développe deux moyens concernant, le premier, la méconnaissance de la notion de «difficultés exceptionnelles» prévue à l'article 14 de la décision générale 2794/80, et le second, l'évaluation erronée et inférieure à la réalité des capacités de production de la requérante et, donc, du taux d'utilisation de ces capacités.

Sur le premier moyen, tiré de la méconnaissance de la notion de «difficultés exceptionnelles» prévue à l'article 14 de la décision générale 2794/80

10 L'article 14 de la décision générale 2794/80 est ainsi libellé:

«Si les restrictions de production ou de livraison imposées par la présente décision et ses mesures d'application entraînent pour une entreprise des difficultés exceptionnelles, elle peut en saisir la Commission, toute pièces à l'appui.

La Commission examine le cas dans les plus brefs délais, à la lumière des objectifs de la présente décision.

Le cas échéant, la Commission adaptera les dispositions de la présente décision.»

11 La Commission, dans sa pratique administrative, fondée sur l'expérience acquise dans le domaine du marché de l'acier, a appliqué ladite disposition en ce sens qu'elle prend en considération l'existence de «difficultés exceptionnelles» lorsqu'elle constate que le taux d'utilisation des capacités de production d'une entreprise est inférieur de plus de 10 % au taux moyen d'utilisation des capacités des entreprises de la Communauté.

12 La requérante soutient qu'en adoptant ce critère la Commission commettrait en même temps une violation du droit communautaire et un détournement de pouvoir, en ce que ledit critère, purement automatique et formel, ne serait pas prévu par l'article 14, dont il contredirait tant l'esprit que la lettre. La Commission serait au contraire obligée de prendre en considération toutes les circonstances particulières de chaque cas d'espèce, afin d'apprécier si l'entreprise concernée se heurte à des difficultés exceptionnelles, même sur un plan strictement économique et financier.

13 La Commission oppose qu'elle est obligée d'éviter toute différence de traitement entre les entreprises intéressées, et de s'en tenir, dès lors, à un critère strictement objectif, tel le critère adopté. Elle souligne en outre que, lors de l'application de l'article 14, seules les difficultés qui sont la conséquence directe de l'instauration et de l'application du régime des quotas peuvent être prises en considération, alors que tel ne serait pas le cas pour ce qui concerne les difficultés de nature économique liées à la rentabilité des entreprises.

14 Il y a lieu d'observer d'abord que la clause d'équité prévue à l'article 14 ne s'applique que si une entreprise éprouve des difficultés exceptionnelles qui sont occasionnées par l'application du régime de quotas de production. S'il est vrai que, comme la requérante le soutient, cette clause d'équité vise les difficultés qu'entraîne pour certaines entreprises l'application de règles générales qui ne tiennent pas compte de situations spécifiques, on ne saurait pourtant reprocher à la Commission d'avoir fixé un seuil destiné à faire bénéficier

de cette clause les entreprises dont le taux d'utilisation est relativement éloigné de la moyenne communautaire.

15 En effet, la situation de crise étant généralisée et donc commune à toutes les entreprises sidérurgiques, la Commission était en droit de considérer que les restrictions de production imposées ne peuvent entraîner des difficultés «exceptionnelles» que pour les entreprises réunissant certaines conditions quant à leur taux d'utilisation.

16 La fixation du seuil à un écart de 10 % de la moyenne ne saurait non plus être considérée comme illégale. L'écart exigé par la Commission devrait permettre, d'une part, de maintenir l'intégrité substantielle du régime de quotas et, d'autre part, de tenir compte des circonstances exceptionnelles résultant de l'application d'un tel régime. En fixant l'écart à 10 %, la Commission n'a donc pas dépassé la marge d'appréciation qui lui est laissée par l'article 14.

17 En ce qui concerne le grief de détournement de pouvoir, il y a lieu de préciser que la requérante, dans sa réplique, l'a expliqué en alléguant que la Commission aurait cru erronément, lorsqu'elle a arrêté la décision individuelle attaquée, qu'en cas de taux d'utilisation inférieur de moins de 10 % à la moyenne, elle n'avait plus compétence pour exercer son pouvoir d'appréciation afin de déterminer si, dans le cas de la requérante, il existait des «difficultés exceptionnelles». Ce grief se confond avec la thèse principale de la requérante, selon laquelle le critère adopté par la Commission violerait l'article 14 de la décision générale en tant qu'il exclut du champ d'application de cet article les circonstances qui ne donnent pas lieu à un taux d'utilisation inférieur de plus de 10 % par rapport à la moyenne communautaire. Cette interprétation de l'article 14 ayant été déjà réfutée par la Cour, ce grief ne peut pas être retenu.

18 Le premier moyen doit donc être rejeté.

Sur le second moyen, tiré de l'estimation insuffisante de la capacité de production de la requérante

19 La requérante fait valoir à titre subsidiaire que, même en admettant la légitimité du critère adopté par la Commission lors de l'application de l'article 14,

une augmentation des quotas devrait lui être octroyée. La défenderesse se tromperait, en effet, en affirmant que le taux d'utilisation des capacités de Klöckner se situerait seulement à 5,4 % en dessous de la moyenne, l'écart s'élevant en réalité à 17 %. La Commission, d'une part, se fonderait sur des données inexactes quant à la capacité de production du train de larges bandes à chaud Brême II, et, d'autre part, aurait omis à tort de prendre en considération les capacités de l'autre train de laminage de la même usine (Brême I), dont l'exploitation aurait été arrêtée provisoirement au cours de l'année 1974. Dès lors, une fois ces erreurs corrigées, la Commission devrait augmenter les quotas litigieux précisément en application de son critère habituel.

20 Pour ce qui est de la première branche de ce moyen, relative à la capacité de production du train Brême II, il y a lieu de renvoyer à la motivation de l'arrêt de la Cour du 7 juillet 1982 (affaire 119/81, Recueil 1982, p. 2627) concernant les quotas de production de Klöckner pour le 2e trimestre 1981, à propos desquels le même problème avait été déjà soulevé.

21 La requérant a fait état une nouvelle fois de l'«expertise Kawasaki» du 1er mai 1981, à savoir d'un rapport établi en commun par un groupe comprenant des experts du Centre belge de recherches métallurgiques (CRM) et de la firme japonaise Kawasaki. La Cour a reconnu cette expertise comme dépourvue de valeur en raison, notamment, des divergences d'appréciation qu'elle fait apparaître entre les deux groupes d'experts qui l'on rédigée, le Centre belge estimant la capacité litigieuse à un niveau inférieur à celui retenu par la Commission, alors que les experts de la firme japonaise font état d'une capacité nettement supérieure.

22 Dans la présente procédure, la requérante n'a fourni aucune donnée de fait nouvelle qui permette de revenir sur cette appréciation. Par la production de l'expertise Jeschar, fondée sur une simulation mathématique, la requérante essaie de redresser un élément de l'expertise CRM-Kawasaki, jugée par la Cour comme étant de toute manière non concluante. Quant à l'expertise Wollert-Elmendorf, invoquée par la requérante, il s'agit d'un rapport comptable qui a pour objet d'évaluer les conséquences financières de la fixation des quotas de production alloués à l'entreprise pour le 3e trimestre 1981 par rapport à une hypothèse établie par la requérante et consistant dans l'allocation de quotas basés sur une production hypothétique, correspondant à la

moyenne de l'utilisation de leurs capacités par les entreprises de la Communauté. Cette expertise comptable, qui a pour objet une évaluation de l'enjeu financier du litige qui oppose la requérante à la Commission, est basée sur une appréciation de la capacité de production (459 000 t/mois = 5 508 000 t/année) que la Cour a déjà expressément refusée dans son arrêt du 7 juillet 1982. Cette expertise n'apporte donc aucun élément nouveau d'appréciation à la question soulevée par la requérante au sujet de sa capacité de production.

23 Quant à la seconde branche du moyen, concernant l'omission de la prise en considération de la capacité du train de laminage Brême I, mis hors service en 1974, il suffit de rappeler que la Cour, dans l'arrêt précité, a estimé que la décision générale 2794/80, en fixant une période de référence bien déterminée, ne permet de tenir compte que des capacités de production réelles ayant existé au cours de cette période. Le train de laminage Brême I étant hors service au cours desdites périodes, c'est à juste titre que la Commission n'a pas pris en considération ses capacités de production.

24 Le deuxième moyen devant donc également être écarté, le recours 303/81 doit, dès lors, être rejeté dans son ensemble.

Quant au recours contre la décision du 28 octobre 1981 infligeant l'amende pour le dépassement des quotas (affaire 312/81)

25 Au soutien de son deuxième recours, la requérante fait valoir plusieurs moyens, qui peuvent être ainsi résumés:

1. Illégalité de la décision générale 2794/80 constituant la base juridique de la décision individuelle attaquée.

2. Illégalité de la décision individuelle du 19 octobre 1981 refusant l'augmentation des quotas au titre de l'article 14 de la décision générale 2794/80, et constituant la prémisse logique de la décision individuelle attaquée.

3. Violation d'une promesse faite par le représentant de la Commission à l'entreprise, de renoncer à toute sanction pécuniaire pour le dépassement des quotas en question.

4. Existence d'une situation d'état de nécessité qui justifierait le dépassement et empêcherait de le sanctionner par une amende.

Sur les moyens tirés de l'illégalité de la décision générale 2794/80 et de la décision individuelle du 19 octobre 1981

26 Au cours de la procédure orale la requérante, compte tenu de ce que l'arrêt du 7 juillet 1982, précité, a reconnu la légalité de la décision générale 2794/80 en rejetant tous les moyens que Klöckner avait formulés à cet égard dans l'affaire 119/81, a déclaré renoncer à soulever à nouveau cette question. Il n'y a donc plus lieu pour la Cour de l'examiner.

27 Le deuxième moyen est également devenu sans objet dès lors que le recours contre la décision individuelle du 19 octobre 1981 a été rejeté comme non fondé.

Sur le moyen tiré de la violation de la promesse de ne pas infliger l'amende

28 La requérante fait valoir qu'au mois de mars 1981, à savoir à une époque où il était déjà manifeste que Klöckner dépasserait les quotas à elle octroyés pour le 1er trimestre 1981, la Commission a promis des négociations, dénommées Eurofer II, visant à obtenir un accord des grandes aciéries européennes sur des restrictions volontaires de production, en vue d'éviter le prolongement du régime des quotas. Dans ce cadre, des entretiens auraient eu lieu entre la Commisison et Klöckner, la requérante n'ayant pas l'intention de participer à ces négociations et la Commission s'efforçant de faire cesser ses résistances.

29 Dans ce cadre, M. Defraigne, chef de cabinet du vice-président de la Commission, M. Davignon, sur mandat et au nom de celui-ci, au cours d'une

conversation téléphonique du 19 mars 1981, aurait fait à M. Gienow, président du conseil d'administration de l'entreprise, la promesse suivante: si Klöckner s'engageait à participer aux négociations, «la Commission allait résoudre le problème ('solve the problem') dû au fait qu'au premier trimestre 1981 la requérante allait produire plus que ce qui correspondrait au quota provisoire qui lui avait été jusqu'alors alloué; cet ajustement devrait se faire indépendamment du succeès ou de l'échec éventuel des négociations Eurofer II».

30 Klöckner estime que ladite promesse lierait la Commission en tant que faite par l'autorité responsable dont M. Defraigne aurait été le simple messager. Elle estime que la promesse aurait un contenu clair et précis, compte tenu du contexte dans lequel elle se situerait, son objet étant l'abstention de la Commission d'infliger une amende, même si les moyens à employer pour atteindre ce but, n'étaient pas précisés.

31 La Commission conteste le fondement de la thèse de Klöckner, tant en fait qu'en droit, en soutenant que M. Defraigne n'aurait pas téléphoné dans les termes indiqués par la requérante; qu'il n'aurait pas non plus fait des promesses «sur mandat et au nom de M. Davignon, en tant que son messager»; qu'en tout cas on ne saurait parler d'une promesse susceptible d'engager la défenderesse, en raison de la généralité des expressions attribuées à M. Defraigne.

32 La Commission fait valoir, en outre, que la prétendue promesse ne serait pas de nature à l'engager, à défaut d'une ratification par le service responsable; qu'une hypothétique ratification aurait été, en tout cas, illégale, l'amende étant obligatoire en cas de dépassement des quotas; qu'enfin, si on interprétait la prétendue promesse dans le sens qu'elle aurait eu pour objet une augmentation des quotas pour le trimestre litigieux dans une mesure suffisante pour absorber le dépassement, elle ne serait pas valable, à défaut de forme écrite.

33 La thèse de Klöckner doit être écartée, en premier lieu, en considération de la généralité des expressions attribuées à M. Defraigne. L'utilisation de l'expression «résoudre le problème», même si elle est examinée dans le contexte exposé par la requérante, ne peut pas être considérée comme un engagement à tenir un comportement déterminé.

34 En tout état de cause, même si on pouvait hypothétiquement admettre que les expressions attribuées à M. Defraigne concernaient la non-application de l'amende, il s'agirait d'une déclaration dépourvue de valeur juridique. En effet, si la «promesse» avait pour objet l'omission de tirer les conséquences juridiques d'un dépassement, officiellement constaté, elle serait illégale en ce que l'article 9 de la décision générale 2794/80 oblige la Commission à infliger l'amende lorsqu'un dépassement des quotas est constaté.

35 Il s'ensuit que ce moyen doit également être rejeté.

Sur le moyen tiré de l'état de nécessité

36 La requérante soutient que, si elle avait respecté les quotas qui lui ont été alloués, des pertes si graves en seraient découlées qu'elle n'aurait pu survivre. Cette situation serait due en premier lieu au niveau excessivement bas des quotas qui lui ont été octroyés, qui entraînerait un taux d'utilisation de ses capacités de production de loin inférieur à la moyenne communautaire, et donc des recettes trop faibles par rapport aux frais généraux. En deuxième lieu, l'entreprise recontrerait des difficultés particulières sur le plan économique et financier en raison des coûts très élevés de la restructuration de ses installations qu'elle a mise en œuvre depuis 1973, conformément aux suggestions et aux encouragements de la Commission elle-même. Ces coûts auraient provoqué un manque de liquidités qui se serait repercuté sur l'endettement et les réserves de l'entreprise. L'existence d'une situation financière fragile serait prouvée par une expertise comptable présentée par la requérante. Enfin, l'entreprise évoque la situation de crise du marché de l'acier.

37 La requérante se serait dès lors trouvée devant l'alternative de violer le régime des quotas afin de toucher des recettes compatibles avec sa situation économique, ou bien de respecter les quotas et d'être ainsi contrainte à la faillite. Elle aurait donc agi dans un état de nécessité, de sorte que son comportement, objectivement illégal, serait justifié, et qu'aucune sanction ne saurait lui être infligée.

38 Klöckner soutient que, l'état de nécessité étant reconnu dans les ordres juridiques de tous les États membres en tant que justification d'un comportement

illégal, ce même principe devrait valoir dans le droit communautaire. En effet, la sauvegarde du droit fondamental de chaque particulier à la survie serait prévue par le droit communautaire, notamment dans le domaine du régime des quotas de production de l'acier, en ce qu'elle constituerait le fondement de plusieures dispositions des décisions générales de la Commission, telles celles prévoyant le relèvement des quotas en cas de difficultés exceptionnelles ou en cas d'utilisation trop faible des capacités de production, ou prévoyant une diminution du taux d'abattement applicable à la production de référence pour les petites entreprises productrices de ronds à béton, ou pour les entreprises installées en Grèce. Ces dispositions ne seraient que des exemples d'application pratique, dans le domaine communautaire, du principe de l'état de nécessité.

39 La requérante soutient que le fait que les dispositions précitées sont applicables seulement à certaines catégories d'entreprises de petite taille entraînerait une violation du principe de non-discrimination, en tant que la sauvegarde de l'état de nécessité ne saurait avoir qu'un caractère général, indépendamment de la structure ou des dimensions des entreprises.

40 Selon la requérante, dans le cas d'espèce les conditions requises pour la reconnaissance de l'état de nécessité seraient toutes remplies. En effet, l'intérêt violé aurait un caractère purement formel, visant au fonctionnement ordonné du régime des quotas, alors que le comportement illégal aurait pour but la sauvegarde d'un droit fondamental, tel le droit à la survie. La situation de danger constituant l'état de nécessité serait une conséquence directe de l'instauration ainsi que de l'application du régime des quotas, et ne serait aucunement due à une mauvaise gestion de l'entreprise ou bien à des erreurs de politique économique. Au contraire, l'entreprise se serait totalement conformée aux suggestions de la Commission visant à la modernisation de l'industrie sidérurgique communautaire. Enfin, l'entreprise n'aurait pu utiliser, afin de se soustraire au danger de faillite, aucun moyen légal.

41 La Commission soutient en premier lieu que l'état de nécessité ne saurait être invoqué dans le domaine spécifique du régime des quotas de production de l'acier, à cause de son incompatibilité avec les finalités de l'article 58 du traité CECA. Cet article vise, en effet, à répartir équitablement les sacrifices entraînés par la situation de crise du secteur sidérurgique entre toutes les entreprises de la Communauté, en vue du maintien ou du rétablissement, à long terme, de leur rentabilité, alors que ce but ne saurait être atteint si

chaque entreprise pouvait s'exempter de tout sacrifice en invoquant l'état de nécessité. Les dépassements de quotas qui pourraient être admis à ce titre impliqueraient nécessairement une baisse des quotas des autres entreprises, de sorte que celles-ci pourraient, à leur tour, prétendre se trouver dans une situation d'état de nécessité et justifier ainsi le dépassement de leurs quotas.

42 En tout cas, la Commission conteste que les conditions de l'état de nécessité soient remplies en l'espèce. A son avis, à l'époque du dépassement litigieux, l'existence de la requérante n'était pas menacée; la prétendue menace ne serait pas, d'ailleurs, une conséquence de l'instauration du régime des quotas, mais serait due à des erreurs commises par la requérante pendant les années précédentes dans sa politique d'investissements. L'expertise comptable n'étayerait pas de preuves sérieuses la thèse de Klöckner, en ce qu'elle concernerait un seul secteur de l'entreprise, et serait fondée sur des données non vérifiables. Les intérêts en conflit opposeraient la survie d'une seule entreprise à celle du plus grand nombre, sinon de la totalité, des autres. Enfin, la requérante aurait pu écarter la prétendue menace contre son existence par des moyens légaux, et n'était donc aucunement justifiée à se faire justice elle-même.

43 Avant d'examiner l'argument principal de la Commission, selon lequel la notion d'état de nécessité serait incompatible avec l'article 58 du traité CECA, il convient de prendre en considération les circonstances particulières invoquées par la requérante au soutien de sa demande.

44 Quant à la première circonstance qui aurait déterminé l'état de nécessité, à savoir l'attribution d'un quota insuffisant par rapport aux capacités effectives de production de l'entreprise, il faut rappeler que la Cour a déjà réfuté cet argument, qui dès lors ne peut être pris en considération.

45 Quant à l'autre circonstance qui aurait provoqué l'état de nécessité, à savoir le coût très élevé de la restructuration mise en œuvre par l'entreprise depuis 1973, il y a lieu de constater que cette circonstance est dérivée d'un choix de politique économique effectué par l'entreprise elle-même. Or, l'une des conditions essentielles requises par les droits des États membres pour recon-

naître l'existence d'un état de nécessité est précisément que la situation de danger, justifiant l'acte illicite, ne soit pas provoquée par l'auteur de cet acte. Cette condition n'est donc pas remplie en l'espèce.

46 En ce qui concerne la crise manifeste qui a frappé fortement le marché de l'acier, il convient de souligner que cette crise a atteint la généralité des entreprises sidérurgiques, de manière à conduire à l'instauration du régime des quotas, prévue par l'article 58 CECA. Cet article prévoit qu'en cas de réduction de la demande, si la Commission estime que la Communauté se trouve en présence d'une période de crise manifeste et que les autres moyens prévus par le traité ne permettent pas d'y faire face, elle a l'obligation, après les consultations prévues, d'instaurer un régime de quotas de production. Le régime a été légitimement instauré par la Commission par la décision générale 2793/80, dont le respect s'impose à toute entreprise concernée. Or, le système des quotas de production serait gravement compromis, voire anéanti, si toute entreprise, en invoquant l'état de nécessité à cause de difficultés économiques graves, pouvait s'exempter des restrictions et dépasser à son gré le quota de production à elle attribué. La réaction en chaîne ainsi déclenchée aboutirait à l'écroulement du système, de sorte que l'article 58 CECA resterait sans objet.

47 Des considérations qui précèdent il ressort que, même à supposer que la notion d'état de nécessité soit admise en principe dans le droit communautaire, le dernier moyen de la requérante, tiré de l'état de nécessité, doit être écarté.

Sur la demande subsidiaire de réduction du montant de l'amende

48 La requérante n'a pas développé des moyens particuliers au soutien de sa demande subsidiaire de réduction du montant de l'amende. Il y a donc lieu de présumer qu'elle est fondée sur les mêmes arguments qui sont à la base de la demande principale. En examinant ces arguments, la Cour n'a pas trouvé des raisons de nature à justifier la réduction du montant de l'amende.

Sur les dépens

49 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

déclare et arrête:

1) Les recours sont rejetés.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

O'Keeffe Pescatore

Bosco Koopmans Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 mai 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président de la quatrième chambre

A. O'Keeffe

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 23 FÉVRIER 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans les deux affaires dont nous traitons aujourd'hui il est à nouveau question du régime des quotas de production d'acier déjà rencontré dans une série d'autres affaires et mis en place par la décision n° 2794/80 (JO L 291 du 31. 10. 1980, p. 1 et suiv.) applicable du 1er octobre 1980 au 30 juin 1981.

La première des deux affaires qui nous intéressent ici concerne une décision de la Commission, dans laquelle celle-ci a refusé d'augmenter le quota de pro-

1 — Traduit de l'allemand.