Affaire 360/85 R

Dillinger Hüttenwerke AG
contre
Commission des Communautés européennes

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

Sommaire

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

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

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
22 avril 1986 *

Dans l'affaire 360/85 R,

Dillinger Hüttenwerke AG, société de droit allemand, ayant son siège social à Dillingen, Sarre, représentée par M. J. Sedemund, avocat à Cologne, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M^e^ J. Loesch, 8, rue Zithe,

partie requérante,

* Langue de procédure: l'allemand.

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume du Danemark, représenté par ses agents, M. L. Mikaelsen, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, et M. H. Meldahl, administrateur auprès de ce même ministère, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'ambassade du royaume du Danemark, 11 B, boulevard Joseph-II,

partie intervenante,

ayant pour objet principal la demande par laquelle la partie requérante vise à obtenir une injonction provisoire qui ordonnerait à la Commission de s'abstenir d'attribuer des quotas supplémentaires pour le deuxième trimestre de 1986 au titre de l'article 14 C de la décision 3485/85 de la Commission, du 27 novembre 1985 (JO L 340, p. 5),

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

ORDONNANCE

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 novembre 1985, la société Dillinger Hüttenwerke AG, ci-après Dillinger, a introduit, en vertu de l'article 33, alinéa 2, du traité CECA, un recours en annulation de la décision 2760/85 de la Commission, du 30 septembre 1985 (JO L 260, p. 7), modifiant la décision 234/84 de la Commission, du 31 janvier 1984, prorogeant le régime de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 29, p. 1). L'article 1er de cette décision, qui a pris effet au 1er juillet 1985, a

inséré, dans la décision 234/84, précitée, un nouvel article 14 D qui confère à la Commission le pouvoir d'octroyer une majoration de quotas supplémentaire jusqu'à concurrence de 25 000 tonnes par trimestre à une entreprise, pour autant que celle-ci satisfasse à trois conditions:

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

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

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

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

3 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 mars 1986, la partie requérante a introduit, en vertu de l'article 39, alinéa 3, du traité CECA et de l'article 33 du statut CECA de la Cour de justice, une demande en référé visant à obtenir une injonction provisoire qui ordonnerait à la Commission de s'abstenir d'attribuer des quotas supplémentaires pour le deuxième trimestre au titre de l'article 14 C de la decision 3485/85 de la Commission, du 27 novembre 1985, prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 340, p. 5).

4 Par ordonnance du 1er avril 1986, le royaume du Danemark a été admis, sur base de l'article 34 du statut CECA de la Cour de justice, à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

5 La partie défenderesse a présenté ses observations écrites le 24 mars 1986. Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 16 avril 1986.

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

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

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

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

10 Pour qu'une mesure provisoire comme celle sollicitée puisse être ordonnée, l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure prescrit que les demandes en référé doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent.

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

12 La Commission fait remarquer que le recours en annulation introduit le 22 novembre 1985 par la partie requérante ne visait que la décision 2760/85, précitée, et que ce n'est que dans le cadre de sa réplique que cette dernière a estimé pouvoir étendre, par souci d'économie de procédure, la portée de son recours à l'article 14 C de la décision 3485/85, susvisée, étant donné que cet article serait presque identique à l'article 14 D, précité. La partie défenderesse met en exergue qu'elle ne peut se rallier à cette interprétation; elle réfute notamment l'argument du caractère purement confirmatif du nouvel article. Elle se prononce dès lors contre l'extension, à ce stade de la procédure, de la portée du recours à la décision 3485/85, précitée, et estime que la partie requérante aurait dû introduire un nouveau recours en annulation si elle tenait à demander le sursis à l'exécution de cette décision et de son article 14 C.

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

14 En vue de démontrer qu'il y a un « fumus boni juris » qui justifierait à première vue l'octroi de la mesure provisoire qu'elle sollicite, la partie requérante allègue divers moyens qui révéleraient de manière claire que le régime spécial dont bénéficie l'entreprise DDS en vertu des articles 14 D et 14 C, précités, violerait le droit communautaire sous divers aspects.

15 Elle estime d'abord que ce régime serait en complète contradiction avec la jurisprudence que la Cour a élaborée à propos de l'article 58 du traité CECA, et notamment avec le principe qu'elle a énoncé dans son arrêt du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission (14/81, Rec. 1982, p. 749), où elle a déclaré que le régime des

quotas ne peut, en principe, pas « modifier les positions respectives des entreprises sur le marché ». Il ne serait possible de déroger à ce principe du gel des parts de marché relatives que sur la base de critères objectifs et applicables de manière uniforme, exigence que la Commission n'aurait pas respectée en arrêtant les articles 14 D et 14 C, précités. Elle soutient en effet qu'en l'espèce le critère adopté pour déroger à ce principe, à savoir être l'unique entreprise sidérurgique dans un État membre, n'est pas objectif, car sa justification, en l'occurrence la nécessité de la garantie d'approvisionnement du marché national, ne vaudrait pas pour la plus grande partie des quotas additionnels accordés en vertu des articles 14 D et 14 C, susvisés, lorsqu'on sait que l'entreprise exporte plus des trois quarts de sa production de tôle de catégorie II. Il ne s'appliquerait pas non plus de manière uniforme puisque l'entreprise DDS serait la seule à pouvoir bénéficier de l'octroi de ces quotas additionnels.

16 Par ailleurs, ces articles, ainsi que cela ressortirait clairement de la déclaration du Conseil du 25 juillet 1985 par laquelle ce dernier a donné son avis conforme au titre de l'article 58 du traité CECA sur la décision 2760/85, précitée, seraient liés à une nationalité déterminée de l'entreprise bénéficiaire, en l'occurrence danoise, et violeraient de ce fait le principe de non-discrimination prévu à l'article 4, sous b), du traité CECA. Ce lien serait un indice également de ce que les décisions incriminées seraient en réalité des décisions individuelles prises sous la forme de décisions générales, ce qui constituerait une pratique contraire au droit communautaire.

17 Elle fait encore valoir que le fait que la Commission n'a pas étendu l'article 16 de la décision 234/84, précitée, qui prévoit un régime spécial pour la Grèce et l'Irlande, au Danemark prouverait que les difficultés exceptionnelles susceptibles de justifier l'application du traitement national spécial ne seraient pas remplies dans le cas d'espèce.

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

19 A l'appui de sa thèse, elle fait valoir divers moyens. Elle souligne d'abord que la règle prévue par les articles 14 D et 14 C est une règle abstraite et générale qui n'individualise pas ses destinataires, ces derniers étant déterminés par des critères objectifs. La simple constatation que seule l'entreprise DDS a bénéficié jusqu'à présent de ces dispositions ne serait pas suffisante pour démontrer qu'il s'agit d'une disposition discriminatoire ou encore d'une décision individuelle, prise sous le couvert d'une décision générale qui serait, en réalité, adressée à l'entreprise DDS. Des entreprises comme Hoogovens ou Irish Steel, qui sont également l'unique entreprise sidérurgique respectivement aux Pays-Bas et en Irlande, pourraient également bénéficier, dans le futur, de l'octroi de quotas additionnels au titre de l'article 14 C si elles remplissaient les autres conditions prévues à cet article. Les articles 14 D et 14 C ne seraient d'ailleurs que le prolongement de l'article 14, dont la Cour a déjà reconnu la légalité dans son arrêt du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission, 14/81 (Rec. 1982, p. 749).

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

21 La Commission affirme encore que, si elle partage entièrement l'opinion de la Cour sur le principe qu'elle a énoncé au point 32 de son arrêt du 19 septembre 1985, Finsider/Commission (63 et 147/84, Rec. 1985, p. 2857), selon lequel il ne lui appartient pas de « procéder à des adaptations de quotas en fonction de la situation sur le seul marché national de l'entreprise en cause et en essayant de réserver à cette entreprise la production des produits consommés sur ce marché »,

elle est d'avis que l'objet des articles 14 D et 14 C n'enfreindrait en rien ce principe. Leur objet ne serait pas de réserver un avantage à l'entreprise DDS, mais de prévoir une possibilité d'accorder des quotas additionnels à une entreprise qui risquerait de devoir fermer ses portes à défaut de les recevoir et pour autant qu'elle satisfasse à toutes les conditions objectives prévues dans ces articles. Cet objet serait en parfaite conformité avec les objectifs énoncés à l'article 3, sous e), du traité CECA.

22 Des éléments qui viennent d'être exposés, il ressort que le motif principal avancé par la Commission pour justifier l'existence du régime instauré par les articles 14 D et 14 C, précités, est que l'article 14 de la décision 234/84, susvisée, qui l'autorise à octroyer, sous certaines conditions strictes, des majorations de quotas à une entreprise sidérurgique se trouvant confrontée à des difficultés exceptionnelles, provoquée par la mise en œuvre du régime des quotas, ne permet pas de faire face de manière adéquate à la situation où une entreprise est en proie non seulement à des difficultés exceptionnelles mais aussi à des circonstances particulières telles qu'être l'unique producteur sidérurgique d'un État membre dont l'approvisionnement est, par voie de conséquence, largement tributaire de cette entreprise. Dans ce cas, il s'avérerait nécessaire d'octroyer à cette dernière un quota additionnel afin d'éviter qu'elle ne doive fermer ses portes. Les articles 14 D et 14 C ne poursuivraient aucun autre but.

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

24 En outre, la constatation que les exportations danoises en catégorie II ont pour pendant des importations presque aussi élevées et que, pour les autres catégories de

produits sidérurgiques que l'entreprise DDS ne fabrique pas, le Danemark n'a pas de problème d'approvisionnement constitue un indice supplémentaire de ce que l'approvisionnement de ce pays ne semblerait pas, à première vue, être compromis si le quota additionnel de 25 000 tonnes par trimestre prévu aux articles 14 D et 14 C, précités, n'était plus accordé à son unique entreprise sidérurgique.

25 La référence faite par la Commission à l'arrêt de la Cour Campus Oil, précité, apparaît par ailleurs dénuée de toute pertinence pour le cas d'espèce, car la situation des produits sidérurgiques et des produits pétroliers semble difficilement comparable vu les différences extrêmes qui les séparent. Le marché des produits sidérurgiques est un marché où les capacités de production sont excédentaires et sur lequel la Communauté dispose de moyens d'action, comme l'article 59 du traité CECA, en cas de pénurie de produits sidérurgiques, alors que ces deux caractéristiques ne se retrouvent nullement pour les marchés des produits pétroliers.

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

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

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

29 A cet égard, la partie requérante fait savoir qu'elle subirait, du fait de l'octroi des quotas additionnels litigieux à l'entreprise DDS, un dommage grave et irréparable qui serait accentué par les circonstances que sa production est constituée presque exclusivement de tôles quarto de la catégorie II et qu'elle livre la majeure partie de

sa production pouvant être livrée sur le marché commun sur le marché allemand, alors que l'entreprise DDS exporte la moitié de sa production sur ce marché. Elle estime que, grâce à ces quotas supplémentaires, l'entreprise DDS a pu augmenter sa production et ses livraisons de produits de la catégorie II de 25 % et augmenter, dans la même proportion, ses exportations en République fédérale d'Allemagne, ce qui aurait eu pour effet de modifier les parts de marché en faveur de l'entreprise DDS. Elle évalue la perte de chiffre d'affaires qu'elle a subie du fait de ce facteur à 6 millions de DM.

30 Par ailleurs, la mise sur le marché des quotas additionnels de l'entreprise DDS, sans qu'elle corresponde à un accroissement simultané de la demande, aurait eu pour effet de faire baisser les prix des produits de la catégorie II de 830 à 800 DM par tonne, alors que la Commission prévoyait de les augmenter à 860 DM par tonne. La perte engendrée dans son chef par ce facteur pourrait être évaluée à 4 millions de DM. Elle estime que le préjudice qu'elle aurait subi depuis l'entrée en vigueur des articles litigieux, du fait de l'addition de ces deux facteurs, pourrait être évalué à 10 millions de DM, ce qui correspondrait à la moitié de son bénéfice pour l'exercice imposable de 1984, et que ce préjudice ira en s'accroissant si de nouveaux quotas additionnels sont octroyés à l'entreprise DDS.

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

32 Elle a par ailleurs mis en exergue que les quotas additionnels octroyés à l'entreprise DDS avaient été pris en compte pour la fixation du taux d'abattement qui est appliqué aux quantités de référence des entreprises sidérurgiques. D'après ses calculs, l'effet de l'octroi des quotas additionnels accordés à DDS sur le taux d'abattement ne s'est répercuté que par un point de pourcentage. En cas de non-octroi de ces quotas, ce taux serait passé de 49 à 48 %. La partie requérante aurait donc reçu 1 350 tonnes supplémentaires par trimestre si ces quotas additionnels n'avaient pas été octroyés à l'entreprise DDS et si cette diminution de 1 % du taux d'abattement précité s'était produite.

33 Des circonstances mentionnées ci-dessus, et notamment de celles énoncées au point 32 de cette ordonnance, il faut constater que, si la partie requérante a réussi

à établir qu'elle a subi un dommage financier du fait que l'entreprise DDS s'est vu octroyer des quotas supplémentaires, elle n'a pas réussi, par contre, ainsi que la Commission l'a souligné à juste titre, à avancer des arguments laissant supposer qu'elle aurait subi un dommage grave et irréversible.

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

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

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) La requête est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 22 avril 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart