CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 27 juin 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent renvoi préjudiciel porte sur l'interprétation de certains aspects du régime commercial relatif aux restrictions des exportations communautaires de tubes et tuyaux en acier vers les États-Unis d'Amérique. Le régime en question découle d'un ensemble de sources tant internationales que communautaires; d'autre part, les réponses demandées par le juge national requièrent l'analyse de certains éléments de texte et de fait. Nous croyons donc opportun — quitte à alourdir quelque peu notre exposé — de procéder tout d'abord à un bref rappel des faits et, surtout, des traits essentiels du contexte juridique pertinent.

2. Le 7 janvier 1985, la CEE et les États-Unis ont, par échange de lettres, conclu un arrangement qui limite, à certaines conditions, les exportations communautaires de tubes et tuyaux en acier. Cet arrangement, qui remplaçait en substance le précédent, de 1982, a mis fin, au moins temporairement, à une longue et âpre querelle, qui avait trouvé son point culminant en novembre 1984 lorsque le gouvernement américain avait décrété une interdiction totale d'importation pour les tubes et tuyaux en acier produits dans la Communauté [1].

Le compromis réalisé par l'arrangement du 7 janvier 1985 (applicable au départ jusqu'au 31 décembre 1986, mais prorogé par la suite jusqu'en septembre 1989) se fonde sur la perspective de possibilités d'exportations communautaires de tubes et tuyaux dans la limite de 7,6 % de la consommation apparente des États-Unis. Ce chiffre représente une augmentation par rapport au plafond de 5,9 % appliqué précédemment. Dans le cadre de ce plafond de 7,6 %, il est prévu un deuxième maximum de 10 % (de la consommation apparente des États-Unis) pour un type particulier de tubes utilisés dans la prospection pétrolière (Oil country tubular goods, ci-après « OCTG »).

L'échange de lettres (approuvé par le règlement n° 59/85 du Conseil, du 9 janvier 1985 [2]) précise, d'autre part, en son point 7, que les exportations sont soumises à un système de licences, lequel doit être défini dans un règlement communautaire ultérieur.

Conformément à cette disposition, le Conseil a adopté, toujours le 9 janvier 1985, le règlement n° 60/85 [3]. Il y a lieu de rappeler que le troisième considérant de ce règlement se lit comme suit:

« considérant que des nécessités pratiques de gestion conduisent à répartir entre les États membres les quantités auxquelles la Communauté a convenu de limiter les

* Langue originale: l'italien.

1 — Pour une analyse de l'accord de 1982 et de ses suites, voir en particulier: 1) Pogany, I.: « 'Steel wars' vs 'Star Wars': the impact of voluntary export restraints on the GATT », dans *Current issues in international business law*, 1988; 2) Levine, M. K.: *Inside international trade policy formulation, A history of the 1982 US-EC steel arrangements*, 1985; 3) Benyon, F., et Bourgeois, J.: « The European Community United States steel arrangement », dans *Common Market Law Review*, 1984.

2 — JO L 9, p. 1.

3 — JO L 9, p. 13.

exportations; que, à cet effet, il convient de définir une clé de répartition; qu'il appartient ensuite aux États membres d'affecter aux entreprises, en appliquant des critères objectifs, les quantités qui leur seront ainsi allouées ».

Les quatrième et cinquième considérants précisent à leur tour que:

« considérant qu'une utilisation des limitations communautaires fondée sur une répartition entre États membres effectuée dans de telles conditions apparaît de nature à respecter le caractère communautaire de ces limitations;

considérant que la répartition entre les États membres des possibilités totales d'exportation offertes par l'arrangement doit tenir compte des courants commerciaux traditionnels ».

L'article 2 du règlement n° 60/85 confirme quels sont les plafonds d'exportation appliqués respectivement aux tubes et tuyaux en acier en général et aux tubes OCTG (dans les proportions indiquées ci-dessus de 7,6 et 10 % respectivement).

L'article 3 établit ensuite que « la Commission répartit les plafonds quantitatifs d'exportation ... conformément à l'annexe III ». En ce qui concerne les tubes et tuyaux en acier, l'annexe III prévoit l'attribution à l'Allemagne d'un quota de 2,82 % (de la consommation des États-Unis). L'Italie bénéficie d'une quote-part de 2 %; des quotas moins élevés sont alloués aux autres États membres (France: 0,93 %, Grèce: 0,52 %, Belgique: 0,48 %, Royaume-Uni: 0,40 %, Pays-Bas: 0,28 %, Luxembourg: 0,17 %, Danemark et Irlande: 0 %). En ce qui concerne les OCTG, l'annexe III indique que « la répartition entre les États membres sera décidée par le Conseil ... avant le 31 janvier 1985 ». Ce n'est cependant que le 6 août 1985, à la suite d'une série de nouveaux désaccords avec les États-Unis, que le Conseil adoptera, par le règlement n° 2355/85 [4], la répartition des quotas pour les tubes OCTG.

Le règlement n° 60/85 établit, en son article 5, les dispositions relatives au régime des licences d'exportation dont l'instauration était déjà prévue, comme nous l'avons vu, dans l'échange de lettres antérieur. Le paragraphe 2 de cet article arrête en particulier que:

« Les licences sont délivrées conformément aux critères suivants:

— le respect des règles prescrites par le présent règlement, notamment celles concernant l'allocation qui est attribuée par la Commission en application de l'article 3,

— le respect des courants traditionnels d'exportation des entreprises en tenant compte des principes de réduction établis par le présent règlement et, éventuellement, de la situation des nouveaux producteurs de tubes et tuyaux,

— le respect des courants d'exportation vers les États-Unis dans leur étalement traditionnel sur l'année,

4 — JO L 222, p. 1.

— l'utilisation et la gestion optimales des possibilités d'exportation offertes par le présent règlement,

— l'utilisation optimale des éventuelles possibilités nouvelles prévues, le cas échéant, par le présent règlement.

... »

Il est important de signaler que le paragraphe 2 de l'article 5 a, par la suite, été modifié par le règlement n° 3686/87 du Conseil, du 8 décembre 1987[5]. Les deuxième et troisième considérants de ce règlement se lisent comme suit:

« considérant que des liens économiques ont été établis entre des firmes communautaires et leurs filiales aux États-Unis d'Amérique, ces dernières étant alimentées en tubes semi-finis par les entreprises communautaires, et ce pour la production de tubes; que la répartition du quota communautaire entre les États membres, telle qu'elle figure à l'annexe III du règlement précité, tient compte de la situation particulière des entreprises qui ont une filiale aux États-Unis d'Amérique;

considérant qu'il importe que les critères de répartition des licences tiennent compte de cette situation particulière; qu'il convient dès lors d'ajouter à la liste des critères prévus pour la délivrance des licences par les États membres dans le cas des entreprises communautaires qui ont une filiale aux États-Unis d'Amérique et qui l'approvisionnent en tubes semi-finis pour la production de tubes finis ».

5 — JO L 346, p. 26.

Pour ces raisons, le deuxième tiret de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 60/85 a été remplacé par le texte suivant:

« — le respect des courants traditionnels d'exportation des entreprises en tenant compte des principes de réduction établis par le présent règlement et, éventuellement, de la situation des nouveaux producteurs de tubes et tuyaux et des entreprises ayant aux États-Unis d'Amérique une filiale qu'elles approvisionnent en tubes semi-finis pour la production de tubes ».

3. Dans le cadre de l'application du règlement n° 60/85, la République fédérale d'Allemagne a procédé à l'attribution de licences d'exportation en se basant essentiellement sur le critère des « courants traditionnels d'exportation » visé à l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret. Les années 1979 à 1984 ont été retenues comme période de référence. Avant de procéder à cette répartition, cependant, les autorités allemandes avaient déjà déduit de leur part globale (2,82 % de la consommation des États-Unis) un quota de 20 000 tonnes qu'elles ont allouées à la société Hoesch pour des livraisons de tubes OCTG à une filiale texane.

Le 13 mai 1985, la société Bergrohr a demandé aux autorités allemandes la délivrance de licences d'exportation pour une quantité totale de 35 378 tonnes de tubes et tuyaux, afin de remplir un contrat conclu avec une entreprise américaine. Eu égard à ses exportations antérieures, la société Bergrohr n'aurait pu, d'après le calcul des autorités allemandes, obtenir des licences, pour les années 1985 et 1986, que pour 3 308 tonnes. Or, comme cette quantité

avait déjà été utilisée pour des tubes dont les exportations avaient été bloquées après l'interdiction totale d'importations édictée par le gouvernement américain le 30 novembre 1984, la demande de la société Bergrohr a été rejetée.

Cette dernière a cependant, dans le cadre d'une réclamation contre cette décision, fait valoir qu'à la suite de transformations radicales de ses structures sociales et d'exploitation elle aurait dû être considérée comme un « nouveau producteur » au sens de l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 60/85. Cette qualité aurait en particulier dû lui être reconnue en considération des éléments suivants:

— construction (commencée en 1981 et terminée en 1983) à Dillingen d'un nouvel établissement en collaboration avec la société Dillinger Hüttenwerke;

— accroissement du capital social de 7,5 millions à 30 millions de DM, avec participation à 50 % de Dillinger;

— désignation d'un nouveau conseil de surveillance (Aufsichtsrat), présidé par un représentant de Dillinger;

— augmentation très sensible de la capacité de production, qui était passée de 250 000 tonnes dans les établissements précédents à 650 000-850 000 tonnes, suivant le rythme d'utilisation des installations;

— spécialisation de l'établissement de Dillingen dans la fabrication, grâce à de nouvelles techniques, d'un produit nouveau, à savoir des tuyaux larges avec des parois de plus de 25 mm.

Selon Bergrohr, la reconnaissance de la qualité de « nouveau producteur » lui aurait permis d'obtenir des licences d'exportation pour des quantités plus élevées que celles résultant de l'application du seul critère des « courants traditionnels d'exportation ».

4. Devant les juridictions nationales, on a évoqué, outre la question relative à la reconnaissance à la société Bergrohr de la qualité de « nouveau producteur », le point suivant: la validité de l'allocation spéciale de 20 000 tonnes prévue en faveur de la seule entreprise Hoesch. La société Bergrohr avait en effet contesté le droit de Hoesch à ce quota spécial, car elle estimait que ces 20 000 tonnes aussi auraient dû être réparties entre les entreprises demanderesses en application des critères communs de délivrance des licences prévus par le règlement n° 60/85.

Sur ces deux points, les juridictions de première et deuxième instances ont donné des réponses divergentes. Estimant que la solution du litige dépendait d'une interprétation plus précise du régime en question, le Bundesverwaltungsgericht, devant lequel l'affaire a été portée par la suite, a sursis à statuer et a saisi la Cour des questions préjudicielles ci-après:

« 1) a) Le terme 'nouveaux producteurs de tubes et tuyaux', au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 60/85 du Conseil, du 9 janvier 1985 (JO L 9, p. 13), peut-il désigner également des entreprises qui, tout en ayant

jusqu'à présent produit des tubes et tuyaux en acier, ont — en conservant toutefois la forme juridique de leurs entreprises ainsi que leur nom social — subi une transformation considérable tant sur le plan du droit des sociétés que du point de vue économique, entre autres par l'admission d'un nouvel associé, en procédant à une augmentation de capital importante et en créant une nouvelle usine, dotée d'une capacité de production supplémentaire et importante?

b) En cas de réponse affirmative à la question a): la reconnaissance d'une telle entreprise comme nouveau producteur de tubes et tuyaux se heurte-t-elle au fait que les circonstances qui fondent cette qualification soient survenues assez longtemps avant l'entrée en vigueur des restrictions aux exportations, mais qu'elles n'aient pas été utilisées pendant cette période pour des exportations vers les États-Unis?

c) En cas de réponse négative à la question b): selon quels critères doit-il être tenu compte de la 'situation' d'un tel nouveau producteur de tubes et tuyaux dans le cadre de la faculté de répartition accordée aux autorités nationales par l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 60/85?

2) La section II de la décision du Conseil du 29 décembre 1984 adoptée par la procédure écrite, relative à l'"autorisation de négociation d'un arrangement avec les États-Unis en matière d'exportation de tubes en acier sur la base des directives mentionnées à la section I et de répartition d'un quota global s'élevant à 7,6 % du marché américain conformément à la section II' (point 17 du relevé mensuel des actes adoptés par la procédure écrite, décembre 1984), permet-elle, considérée isolément ou en combinaison avec l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 60/85, de déduire que la République fédérale d'Allemagne était obligée ou habilitée à affecter à l'avance à un producteur donné une quantité spéciale de 20 000 tonnes prélevée sur son allocation nationale d'exportation de 2,82 %? »

5. A la lettre a) de la première question préjudicielle, le juge a quo demande à la Cour de statuer sur l'interprétation de la notion de « nouveau producteur ».

A ce propos, tout en renvoyant pour des détails plus complets au rapport d'audience, nous rappelons que la société Hoesch, le gouvernement allemand et le gouvernement italien estiment que cette qualité ne peut être reconnue que dans deux hypothèses: celle d'entreprises productrices de tubes et tuyaux qui viennent d'être créées et celle d'entreprises déjà existantes, mais opérant dans d'autres secteurs, qui s'engagent pour la première fois dans la production de tubes et de tuyaux.

Cela découlerait du texte de la disposition pertinente: ne pourrait être un « nouveau producteur » que celui qui ne produisait auparavant ni tubes ni tuyaux. Mais, surtout, cette interprétation s'imposerait à la lumière de la *ratio* de la norme. Le système de répartition des licences à l'intérieur de chaque État membre tendrait en effet à préserver la situation de concurrence exis-

tante précisément afin de « geler » la structure des exportations de tubes et tuyaux vers les États-Unis; le critère du respect des « courants traditionnels » constituerait donc la règle, par rapport à laquelle la seule exception prévue — précisément celle du « nouveau producteur » — devrait être interprétée restrictivement. Le critère des « courants traditionnels » répondrait au demeurant également à des raisons d'équité, puisqu'il permettrait de répartir de façon égale le sacrifice découlant du régime de contingentement, ainsi qu'à des justifications économiques, dans la mesure où des quotes-parts plus élevées seraient accordées à ceux qui ont obtenu au cours des années précédentes les meilleurs résultats sur le marché des États-Unis.

En définitive, seule pourrait être considérée comme « nouveau producteur » l'entreprise qui relève de l'une des deux hypothèses indiquées ci-dessus et qui n'a pu constituer par le passé *aucune* quantité de référence. Il serait en revanche contraire au caractère dérogatoire de cette disposition et, plus généralement, à l'objectif de ne pas modifier la position des entreprises opérant déjà sur le marché de reconnaître cette qualité à des producteurs préexistants, lorsque ceux-ci ont transformé, fût-ce profondément, leur structure économico-juridique. D'autre part, analyser sur le plan concret si les transformations apportées sont ou non suffisantes pour conclure que l'on est en présence d'un « nouveau producteur » requerrait des vérifications au résultat incertain et qui seraient d'une complexité telle qu'elles en deviendraient incompatibles avec la rapidité et la simplicité qu'exige la procédure de délivrance des licences en question.

6. Cette argumentation ne peut, selon nous, être partagée.

En premier lieu, elle se fonde sur la prémisse que l'objectif du régime de répartition des licences visé à l'article 5 du règlement précité serait, en règle générale et sauf quelques rares hypothèses tout à fait exceptionnelles, de préserver les positions respectives des entreprises intéressées au commerce des tubes et tuyaux avec les États-Unis. Cette prémisse ne semble pas être fondée.

Dans la mesure où il fait obstacle à la libre initiative économique et à la liberté de concurrence, un régime de restriction des échanges internationaux ne doit, en principe, pas limiter la liberté d'action des entreprises plus qu'il n'est strictement nécessaire à son application.

Or, dans la mesure où il introduit un plafond communautaire d'exportation, subdivisé pour sa part en plafonds nationaux, l'arrangement avec les États-Unis implique déjà une restriction évidente et sensible de la marge de manœuvre des opérateurs économiques intéressés. Ce régime constitue donc, de par sa nature même, un facteur négatif pour le développement global du secteur. Il se justifie néanmoins en raison des désaccords prolongés qui ont caractérisé les relations commerciales CEE-États-Unis dans le domaine sidérurgique. Nous pouvons donc retenir que, sans l'accord de limitation et eu égard aux difficultés persistantes des producteurs des États-Unis, les relations commerciales entre les deux bords de l'Atlantique auraient évolué, au moins dans ce secteur, dans un sens encore plus défavorable pour les intérêts des entreprises européennes.

Autrement dit, les restrictions quantitatives acceptées par la Communauté constituent le « prix » à payer pour assurer le maintien de

débouchés — fussent-ils réduits — à la sidérurgie européenne. Mais, comme nous l'avons observé, *cela ne signifie pas qu'il faille encore ajouter aux restrictions quantitatives précitées d'autres facteurs de rigidité du marché qui ne sont pas prévus par l'arrangement et, surtout, qui ne sont pas nécessaires à son application.*

7. En particulier, il est clair que l'application de l'arrangement n'exige pas que soit « gelé » en substance le flux d'exportation vers les États-Unis de *chacune* des entreprises sidérurgiques communautaires.

L'arrangement impose en effet une limite *macro-économique*, et non *micro-économique*. Il établit des plafonds et prescrit, afin d'en garantir le respect, l'institution d'un mécanisme de licences. La répartition de ces dernières entre les États membres, et ensuite entre les entreprises, est un problème purement interne et tout à fait indifférent aux intérêts de la partie américaine.

Le « gel » des positions des entreprises européennes comporterait, d'autre part, sur le plan micro-économique, la constitution de rentes de situation et aboutirait à décourager l'initiative commerciale et l'innovation.

En définitive, la thèse que nous rejetons en l'occurrence impliquerait des limitations de l'initiative privée et de la liberté de concurrence qui ne sont explicitement prévues dans aucun texte pertinent et qui ne sont, en tout état de cause, pas adaptées à une bonne gestion de l'arrangement en question.

En outre, elle comporterait des retombées économiques négatives dont le caractère préjudiciable et non rationnel apparaît plus marquant au fur et à mesure que se prolonge la durée d'application du régime de limitation des exportations. En effet, ce dernier, institué en 1982 et renégocié en 1985, a été — comme nous l'avons dit — prorogé dans sa forme actuelle jusqu'au mois de septembre 1989. En outre, ainsi que la Commission l'a confirmé lors de l'audience, il semble probable que, dans la situation actuelle, il soit reconduit à nouveau.

Il n'y a donc aucune raison de retenir qu'en principe le mécanisme de répartition des licences doive tendre à préserver les positions respectives des entreprises exportatrices. Il s'ensuit que le critère du respect des « courants traditionnels » n'a pas nécessairement — contrairement au point de vue du gouvernement allemand, du gouvernement italien et de l'entreprise Hoesch — le caractère d'une règle générale par rapport à laquelle le cas du « nouveau producteur » serait la seule exception, qu'il conviendrait d'interpréter restrictivement. Et il faut observer sur ce point précis qu'une telle interprétation restrictive équivaudrait de fait à exclure presque complètement la possibilité de prendre en considération l'intervention d'un « nouveau producteur ». Il est en effet douteux qu'une nouvelle entreprise puisse apparaître sur un marché de ce genre ou que puisse y avoir accès une entreprise qui travaillait auparavant sur des marchés différents.

8. Le fait que le critère du respect des courants traditionnels ne constitue pas la seule règle à suivre est confirmé par l'économie de l'article 5.

Ainsi que la Cour l'a observé dans son arrêt du 17 mars 1987, Mannesmann-Röhrenwerke AG (333/85, Rec. p. 1381), lorsqu'ils

délivrent des licences d'exportation dans le cadre du plafond fixé, les États membres

« doivent respecter des critères certes objectifs, mais dont la mise en œuvre comporte une marge d'appréciation certaine et dont l'importance doit être déterminée compte tenu de la *conjonction de critères de nature différente* » (c'est nous qui soulignons).

Cette jurisprudence précise ce qui découle par ailleurs de façon déjà suffisamment claire du texte de l'article 5, paragraphe 2, à savoir que les licences en question sont attribuées par les autorités nationales sur la base d'une appréciation discrétionnaire d'un *ensemble de critères concurrents.*

Parmi ces critères, celui des « courants traditionnels » a un caractère *statique.* Mais, bien qu'il soit particulièrement important en raison des avantages pratiques qu'il apporte dans la gestion du système, il doit néanmoins être concilié — même indépendamment de l'hypothèse du « nouveau producteur » — avec des considérations liées aux aspects qui ressortissent à la nature *dynamique* du marché. Il est fait référence à cette nécessité en particulier dans les deux derniers tirets de l'article 5, paragraphe 2, où l'on précise que, dans l'attribution des licences, il faut également tenir compte *de l'utilisation et de la gestion optimale* des possibilités d'exportation offertes par le règlement. Ces dernières considérations s'inspirent manifestement d'appréciations qui pourraient être définies comme relatives à l'efficacité de la répartition et qui ne s'attachent pas purement et simplement à la préservation des positions existant sur le marché.

Naturellement, l'application conjointe de ces critères peut également mener à des résultats convergents. Il peut de fait se révéler que l'octroi de licences d'exportation plus élevées à l'entreprise qui a également exporté en plus grande quantité dans le passé, démontrant ainsi sa plus grande compétitivité, correspond à l'objectif d'une gestion optimale du plafond national.

Mais il est également possible que l'application de ces critères aboutisse à des résultats divergents. Il pourrait, par exemple, se révéler opportun de réduire proportionnellement les quotas des « exportateurs traditionnels » les plus importants pour accroître celui d'une entreprise ayant obtenu un contrat particulièrement avantageux, et le cas échéant de longue durée, pour la livraison de tubes et tuyaux aux États-Unis.

C'est précisément dans cette hypothèse, où l'autorité nationale doit procéder à des appréciations complexes de circonstances divergentes, que joue à plein la marge d'appréciation que la Cour lui a reconnue et dont l'importance doit, comme nous l'avons rappelé, « être déterminée compte tenu de la conjonction de critères de nature différente ».

En synthèse donc, même indépendamment de la référence aux « nouveaux producteurs », le respect des « courants traditionnels » n'est pas, contrairement à ce qui a été dit, le critère en substance unique auquel il faut se tenir. L'attribution des licences a lieu en vertu d'une analyse du contexte qui implique le recours à des critères concurrents et qui tient également compte de facteurs d'efficacité économique dans le cadre de l'exercice d'une appréciation de nature discrétionnaire.

Cela confirme ce que nous avions observé au départ sur le plan des principes, à savoir que, dans le cadre de l'article 5, le respect des courants traditionnels constitue l'*un des moyens* à prendre en considération pour définir la répartition des licences, et non pas l'*objectif* de la répartition elle-même.

9. Partant de ces considérations, nous pouvons également rejeter la thèse d'après laquelle la notion de « nouveau producteur » — en tant que seule exception à un critère général virtuellement applicable à tous les cas — devrait être interprétée de manière restrictive.

Dans la logique globale de l'article 5, la référence aux « nouveaux producteurs » doit être comprise, plutôt que comme exception, comme l'explicitation d'un cas particulier, dans lequel des appréciations d'ordre statique doivent être tempérées par des circonstances inhérentes à la dynamique du marché. En d'autres mots, le législateur communautaire, d'une part, a prévu, sur un plan général, que les autorités nationales doivent toujours tenir compte dans l'évolution du marché d'éventuels facteurs nouveaux pertinents pour la gestion optimale des possibilités d'exportation et, d'autre part, a spécifiquement prescrit aux autorités elles-mêmes de tenir compte d'une hypothèse particulière d'évolution du marché, représentée précisément par l'apparition d'un « nouveau producteur ».

De cette prescription explicite, il découle apparemment que, lorsqu'une telle hypothèse se réalise, la marge d'appréciation des États membres est moins étendue. Ceux-ci ne pourraient en effet, sans donner des motifs appropriés, procéder à une répartition des licences dont il résulterait que la situation des « nouveaux producteurs » n'a pas été reconnue.

Cette prescription explicite répond en outre à une *ratio* assez claire. Dans ces hypothèses en effet, il n'y a pas seulement nouveauté dans le *fonctionnement* du marché (comme dans le cas de l'entreprise dont la position au regard des exportations antérieures était marginale, mais qui a obtenu une commande nouvelle et importante), mais bien changement dans sa *structure* même. Voilà pourquoi, logiquement, les autorités nationales ne pourraient, comme nous le disions, ignorer complètement une telle évolution, même si elles peuvent en apprécier, de façon discrétionnaire, mais néanmoins motivée, l'importance aux fins de la répartition des licences.

La référence précise aux « nouveaux producteurs », qui se trouve au deuxième tiret de l'article 5, paragraphe 2, renforce donc les expectatives des opérateurs dont la position sur le marché s'est structurellement modifiée. Elle constitue la reconnaissance tant de l'importance économique incontestable de ces développements que des notables difficultés que de telles modifications rencontrent sur un marché comme celui qui est en cause dans la présente affaire, difficultés qui sont liées aux frais considérables et aux risques notables d'investissement que comportent des opérations de ce genre.

Mais, si c'est là la raison pour laquelle le cas des « nouveaux producteurs » a été prévu de façon spécifique, alors on peut en tirer un autre argument pour rejeter l'interprétation restrictive selon laquelle cette notion serait limitée aux entreprises entièrement nouvelles ou à celles qui opéraient auparavant sur des marchés différents.

En effet, si ce que le règlement vise à faire prendre en compte est un changement structurel du marché, il faut reconnaître qu'un

tel changement se réalise en termes économiques non seulement dans l'hypothèse de l'apparition d'un « newcomer », mais également dans celle où une entreprise déjà présente sur le marché en question modifie radicalement, moyennant des investissements considérables, sa structure sociale et d'exploitation, en mettant au point de nouvelles stratégies commerciales et en parvenant à une capacité de production qui n'a plus rien de comparable avec sa capacité antérieure.

Après de tels changements, il apparaît évident que la structure du marché ne sera plus la même. La transformation radicale qui a eu lieu a en effet entraîné la constitution d'un *nouveau concurrent*, modifiant ainsi de façon substantielle le rapport entre les opérateurs rivaux en termes de pouvoir sur le marché.

Il serait donc illogique de dire que des changements de cette nature ne relèvent pas de la notion de « nouveau producteur » prévue par le règlement en question; ces changements ont en effet au moins la même incidence sur la structure du marché qu'un changement dû à l'arrivée d'une entreprise qui produisait auparavant des biens différents.

Il faut également souligner, comme la Commission l'a observé très justement, qu'au demeurant la ligne de démarcation entre des phénomènes comportant une transformation radicale de la structure sociale et d'exploitation et les cas où l'on assiste à l'apparition d'une entreprise nouvelle, autrement dit d'un sujet différent sur le plan juridique, est difficile, voire impossible à tracer. En effet, des changements comme ceux réalisés en l'espèce par la société Bergrohr et qui entraînent nécessairement un engagement financier assez élevé pourraient parfaitement donner lieu non seulement à une restructuration de l'exploitation et de la société, mais également à la création d'une véritable et authentique filiale. Dans ce dernier cas, qui ne présente aucune différence réelle en termes substantiels, il n'y a aucun doute que l'on se trouverait en présence d'un sujet de droit différent, auquel on ne pourrait nier la qualité de « nouveau producteur ».

Or, il ne serait pas raisonnable, ni conforme à une bonne lecture des dispositions réglementaires en question, de faire dépendre le bénéfice de licences d'exportation plus élevées *exclusivement* de l'existence d'une autre configuration juridico-formelle de l'entreprise, et non pas de la prise en considération des changements substantiels qui ont eu lieu sur le marché. Outre qu'il serait contraire à la logique du règlement, ce résultat serait également *discriminatoire* puisqu'il entraînerait l'application d'un traitement différent à des situations qui sont en substance analogues du point de vue économique.

Selon le gouvernement allemand, d'autre part, reconnaître la qualité de « nouveau producteur » également aux entreprises qui ont radicalement transformé leur structure impliquerait des analyses particulièrement complexes, que les autorités nationales ne pourraient en aucun cas réaliser dans les brefs délais prévus par la législation communautaire pour la délivrance des licences.

Cette observation ne paraît pas non plus déterminante. Avant tout, il ne semble pas que, dans des cas comme celui qui est à l'examen, la détermination du caractère de « nouveau producteur » présente de réelles difficultés. Les transformations opérées par

l'entreprise Bergrohr sont si amples et si structurées qu'il paraît incontestable qu'il y a eu un changement dans la structure du marché.

Plus généralement, il faut noter que — comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt Mannesmann-Röhrenwerke, précité — c'est le règlement lui-même qui impose aux autorités nationales d'attribuer les licences sur la base d'une appréciation discrétionnaire de plusieurs critères concurrents. Et nous avons vu que, parmi ces critères, certains impliquent la prise en considération de facteurs économiques inhérents à la dynamique du marché intéressé et qu'il n'est certes pas plus facile de vérifier que celui qui nous préoccupe.

En définitive, nous estimons que la notion de « nouveau producteur » au sens de l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 60/85 inclut les hypothèses dans lesquelles une entreprise, déjà productrice de tubes et tuyaux, augmente considérablement, en réorganisant sa structure sociale et d'exploitation, sa capacité de production et parvient en conséquence à modifier dans une mesure sensible sa situation sur le marché en cause par rapport aux autres entreprises concurrentes.

10. Puisque nous avons répondu par l'affirmative à la lettre a) de la première question, il y a lieu d'examiner maintenant le point suivant.

A ce propos, la juridiction nationale relève que les innovations qui peuvent justifier la reconnaissance de la qualité de « nouveau producteur » à la société Bergrohr ont été réalisées près d'un an avant l'entrée en vigueur de l'accord de limitation. Le juge a quo se demande par conséquent si cette circonstance empêche en l'espèce d'assimiler cette société à un « nouveau producteur ».

Il faut observer à ce propos que c'est la même juridiction qui a précisé que le laps de temps entre l'achèvement des transformations en question et la conclusion de l'arrangement CEE-États-Unis a été bref et qu'il faut normalement accorder à une entreprise qui a complètement modifié ses structures de production un certain délai avant que ces modifications puissent se traduire dans une activité économique effective et, par conséquent, également dans de nouveaux courants d'exportation. En particulier, la société Bergrohr a souligné que, sur le marché en question, la phase préparatoire d'un projet, qui trouve sa base dans une restructuration des moyens de production, exige environ un an et demi.

Par conséquent, même si, en l'espèce, les nouvelles installations ont été réalisées avant la conclusion de l'arrangement CEE-États-Unis, ce n'est qu'à un moment ultérieur que la capacité de ces nouvelles installations s'est effectivement concrétisée. Dans cette hypothèse, la qualité de « nouveau producteur » a été acquise après l'entrée en vigueur des restrictions aux exportations. Il n'y a donc aucune raison de l'exclure de l'application de l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret.

Il faut cependant préciser que c'est au juge national qu'il revient de porter une appréciation définitive sur ce point. En particulier, il devra vérifier si les transformations de l'exploitation sont réellement intervenues peu de temps avant l'entrée en vigueur de l'arrangement et si, en conséquence, ces transformations n'ont abouti à des résultats concrets qu'à un stade ultérieur.

11. A la lettre c) de sa première question, la juridiction nationale demande à la Cour de lui indiquer si, compte tenu de la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités nationales pour l'attribution des licences, il existe néanmoins des critères à respecter pour l'évaluation de la situation d'un « nouveau producteur » aux fins de la répartition des licences entre les entreprises intéressées.

A ce propos, il y a lieu de rappeler que, conformément au troisième considérant du règlement n° 60/85, les États membres sont tenus d'appliquer des *critères objectifs* dans la répartition entre les entreprises des quantités qui leur sont assignées.

Quand il y aura lieu de prendre en compte la situation d'un « nouveau producteur », les autorités nationales devront normalement respecter un certain équilibre entre les innovations réalisées et les licences attribuées en conséquence. Il ne serait pas admissible, en effet, que des transformations importantes des entreprises ne produisent ensuite aucun impact effectif au moment de l'attribution des licences.

Pour garantir cet équilibre, les autorités nationales tiendront compte d'une série de facteurs objectifs, comme l'augmentation de la capacité de production, les différences démontrées au niveau de la compétitivité ainsi que les perspectives concrètes d'utilisation des licences demandées. Elles devront également tenir compte de la situation économique des autres entreprises demanderesses, des exportations réalisées par ces dernières au cours de la période de référence et des perspectives d'utilisation des licences.

Il est clair que cette appréciation globale garde un caractère discrétionnaire. Néanmoins, dans la mesure où elle est fondée sur l'évaluation de circonstances objectives, elle devra en tout cas être suffisamment motivée et elle sera, par conséquent, susceptible de faire l'objet d'un contrôle.

Naturellement, la diminution proportionnelle des quotes-parts allouées aux « exportateurs traditionnels » sera d'autant plus importante que la place concrètement attribuée à la situation du « nouveau producteur » aux fins de l'attribution des licences sera plus grande. Cependant le règlement n'accorde à ces exportateurs aucun droit aux licences; ils ne peuvent nourrir qu'une simple expectative, en étant bien conscients du fait que le critère des courants traditionnels doit être tempéré par l'application d'autres critères; en particulier, les licences auxquelles ils ont droit en vertu des exportations précédentes peuvent être réduites en cas de survenance de facteurs nouveaux, de nature à avoir une incidence sur le fonctionnement ou sur la structure du marché.

En définitive, lors de l'appréciation de la situation d'un « nouveau producteur » aux fins de l'attribution des licences d'exportation visées par le règlement n° 60/85, les autorités nationales sont tenues, dans le cadre de la marge d'appréciation qui leur est conférée par le règlement, de prendre en considération un ensemble d'éléments objectifs, en garantissant le respect d'un équilibre approprié entre les transformations réalisées par l'entreprise à laquelle la qualité de « nouveau producteur » est reconnue et les licences qui lui sont attribuées et en tenant compte, d'autre part, de tous les éléments susceptibles de contribuer à l'appréciation de la situation des autres entreprises demanderesses.

12. Dans sa seconde question, la juridiction nationale demande à la Cour de préciser s'il y a une base légale qui impose aux autorités allemandes ou leur permet d'attribuer à titre préférentiel à l'entreprise Hoesch des licences d'exportation pour un total de 20 000 tonnes, prises sur le quota national.

Dans l'ordonnance de renvoi, le juge national exprime des doutes sérieux quant à l'existence d'une telle base juridique.

Par contre, le gouvernement allemand, le gouvernement italien, l'entreprise Hoesch et, en particulier, la Commission estiment qu'il résulte clairement de l'ensemble des textes applicables qu'un quota spécial a été prévu en faveur de l'entreprise susmentionnée.

Précisons d'ores et déjà que l'octroi d'un tel quota supplémentaire à l'entreprise Hoesch se présenterait comme une exception par rapport aux critères applicables pour l'attribution des licences à toutes les autres entreprises de la Communauté: comme tel donc, il devrait être explicitement prévu par un acte productif d'effets juridiques dans l'ordre juridique de l'État membre intéressé.

Or, le règlement pertinent — le règlement n° 60/85 — ne contient de toute évidence aucune disposition à cet égard.

Aucun fondement ne peut en outre être reconnu à la thèse invoquée en particulier par la Commission, selon laquelle un tel quota supplémentaire aurait été prévu dans le règlement ultérieur n° 3686/87, qui a modifié le texte de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 60/85. Selon la Commission, cette modification se serait limitée à expliciter le contenu d'une disposition déjà implicitement contenue, pour ainsi dire « in nuce », dans la formulation précédente de l'article 5, paragraphe 2.

Relevons avant tout qu'en dépit de lectures réitérées nous n'avons pas réussi à trouver, même dans le règlement n° 3686/87, cette disposition précise invoquée par la Commission à l'appui de la validité de l'attribution à l'entreprise Hoesch d'un quota supplémentaire de 20 000 tonnes. Ce règlement ne comporte en effet qu'une référence *générique* à la situation des « *entreprises* communautaires qui ont une filiale aux États-Unis » (voir les deuxième et troisième considérants ainsi que l'article 1[er]), sans désigner une entreprise communautaire spécifique. En outre, il ajoute un critère à ceux déjà prévus par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 60/85 pour ce qui se rapporte à la délivrance des licences *dans toute la Communauté*, alors que, si nous examinons le problème avec l'attention qui lui est due, il s'agit bien en l'espèce d'établir si, pour la *répartition de la quote-part allemande*, il existe une disposition exceptionnelle qui impose ou autorise l'allocation préférentielle de 20 000 tonnes à l'entreprise Hoesch, d'autant que d'autres entreprises européennes également, parmi lesquelles très certainement Bergrohr, ainsi qu'il résulte de l'ordonnance de renvoi, pouvaient ou peuvent avoir des filiales aux États-Unis.

En tout état de cause, le règlement n° 3686/87 est un règlement qui *modifie* le régime antérieur; il amende le texte de l'article 5, paragraphe 2, en considération de l'opportunité qu'il y avait « d'*ajouter* à la liste des critères prévus pour la délivrance des licences par les États membres le cas des entreprises communautaires qui ont une filiale aux États-Unis ».

Or, comme nous le savons, les modifications à un texte juridique ne produisent, sauf cas exceptionnel, pas d'effets ex tunc.

En outre, le fait qu'il a fallu modifier le règlement n° 60/85 pour en étendre la portée au cas des entreprises ayant des filiales aux États-Unis montre bien que ce cas était auparavant exclu du champ d'application de ce règlement.

Prétendre, comme le fait la Commission, que des modifications auraient un caractère purement déclaratif, ou, si l'on veut, confirmatif, de normes qui n'avaient pas été prévues auparavant paraît quelque peu inconsidéré du point de vue de la théorie juridique générale et aussi du droit communautaire, dans la mesure où cela pourrait être un expédient facile pour échapper au principe de la non-rétroactivité de la loi et où cela se traduirait par une violation manifeste de la sécurité juridique et du principe de légalité. Nous rappelons du reste que, récemment, la Cour a justement rejeté une thèse similaire, en considérant que la prise en compte d'une nouvelle hypothèse moyennant la modification d'un règlement implique que cette hypothèse ne peut être considérée comme ayant déjà été envisagée au cours de la période antérieure à la modification [6].

13. En ce qui concerne donc l'arrangement CEE-États-Unis, il faut relever que le texte de cette convention ne contient pas non plus de disposition spécifique qui attribue un quota spécial à la société Hoesch.

Nous rappelons en outre que, selon la jurisprudence de la Cour,

« une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur » [7].

En l'espèce, ces conditions ne sont pas remplies. Ainsi que nous l'avions dit, il n'y a, dans l'arrangement, aucune norme, même programmatique, qui soit relative à une obligation d'attribution d'une quote-part spéciale à l'entreprise Hoesch.

Naturellement, il ne s'agit pas de nier que la nécessité de garantir la livraison de tubes et tuyaux par la société Hoesch à sa filiale américaine, pour une quantité globale qui, ainsi qu'il résulte des documents produits, semble se monter à environ 85 000 tonnes, ait représenté l'une des conditions pour obtenir l'augmentation convenue du plafond communautaire de 5,9 à 7,6 % de la consommation apparente des États-Unis. Cette livraison semble donc, comme cela est du reste également mentionné par le juge national, être effectivement l'un des éléments fondamentaux des négociations avec les États-Unis.

Toutefois, cet aspect — qui n'apparaît d'ailleurs pas dans l'accord, mais résulte seulement de la documentation et des débats au cours de la procédure — n'a aucun lien

6 — Voir arrêt du 28 février 1989, Cargill, 201/87, Rec. 1989, p. 489.

7 — Arrêt du 30 septembre 1987, Demirel, 12/86, Rec. 1987, p. 3719.

avec le problème entièrement différent de la *répartition entre les États membres* de la quote-part spéciale globale (d'environ 85 000 tonnes) accordée à l'entreprise Hoesch, répartition dont pourrait découler par voie de conséquence l'attribution éventuelle à l'entreprise Hoesch d'une réserve spéciale de 20 000 tonnes *sur la quote-part allemande.*

Ce problème spécifique n'a pas été et ne pouvait être défini dans le cadre de l'arrangement, puisque la proportion suivant laquelle ces 85 000 tonnes allaient être réparties entre les États membres constituait un problème *purement interne* à la Communauté.

Or, c'est précisément sur la base juridique de cette répartition que le juge national interroge la Cour. Il veut savoir s'il existe une norme, applicable dans l'ordre juridique interne, de laquelle il résulterait que, à l'issue de cette répartition, 20 000 tonnes prises sur la quote-part allouée à la République fédérale d'Allemagne peuvent ou doivent avoir été réservées à l'entreprise Hoesch. Mais une telle disposition — qui, en tout état de cause, n'existe pas — ne pouvait, même du point de vue logique, être contenue dans l'arrangement avec les États-Unis, puisqu'elle se rapporte à un aspect purement intracommunautaire.

14. A la vérité, et c'est là le dernier point que nous devons examiner, l'imputation aux divers États membres de la quote-part spéciale de l'entreprise Hoesch n'est mentionnée expressément que dans la décision du Conseil du 29 décembre 1984, relative à l'« autorisation de négociation d'un arrangement avec les États-Unis en matière d'exportation de tubes et tuyaux en acier ». Dans cette décision, qui autorise la Commission à négocier l'arrangement sur la base de certaines directives, il figure une déclaration du gouvernement allemand dont la teneur est la suivante:

« Le gouvernement allemand s'est déclaré disposé, en vue de faciliter l'adoption d'une attitude commune, à prendre à sa charge une partie de la quantité exceptionnelle prévue initialement pour Hoesch par les parties contractantes (65 000 tonnes sur 85 000), à la condition que les autres États membres prélèvent 20 000 tonnes sur leurs propres quotas. Le 'burden sharing' s'établira alors comme suit:

B	0,48
DK	—
D	2,82
GR	0,52
F	0,93
I	2,00
L	0,17
NL	0,28
UK	0,40
Total	7,60 »

Les chiffres du « burden sharing » indiqués ci-dessus coïncident avec ceux de l'annexe III au règlement n° 60/85. En outre, la déclaration du gouvernement allemand fait effectivement référence à un lot de 20 000 tonnes à réserver à la société Hoesch, dans le cadre de la quote-part allemande (2,82 %), sur la base d'une réduction proportionnelle des quotes-parts respectives des autres États.

Pouvons-nous, comme le demande le juge national, considérer ces éléments comme suffisants pour fournir une *base juridique*

communautaire appropriée à l'octroi d'un quota spécial de 20 000 tonnes à l'entreprise Hoesch, en raison d'une obligation ou d'une habilitation des autorités allemandes à cette fin?

Selon nous, à moins de vouloir ignorer le principe de légalité, la réponse ne peut être que négative, et ce pour des considérations inhérentes tant à la nature de la décision du Conseil précitée qu'à la valeur et au contenu de la déclaration du gouvernement allemand rapportée ci-dessus.

En premier lieu, il faut rappeler — comme cela a été reconnu à l'audience — que la décision ci-dessus est une décision « sui generis », c'est-à-dire un acte qui ne rentre dans aucune des catégories visées à l'article 189 du traité et, partant, un acte qui n'a pas la même force obligatoire et qui ne produit pas la même plénitude d'effets juridiques que ceux des décisions au sens strict [8].

En second lieu, dans la mesure où elle constitue un mandat pour des négociations, cette décision se présente comme un élément préparatoire dans la procédure menant à la conclusion d'un accord international. Le contenu de ce dernier peut parfaitement différer des instructions données pour la conduite des négociations. Ces instructions peuvent être modifiées par la suite, en cours de discussion. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en l'espèce. En effet, par décision du 24 novembre 1984, le Conseil avait donné à la Commission un mandat différent dans lequel figurait un point spécifique, la « livraison à des filiales aux États-Unis de matériaux semi-finis », point qui n'a plus été repris dans le mandat du 29 décembre.

Indépendamment des effets d'un tel acte préparatoire dans les rapports interinstitutionnels, il faut exclure qu'il ait un effet obligatoire quelconque à l'égard des États membres et des particuliers. Des effets contraignants ne peuvent en principe être reconnus qu'à l'acte définitif par lequel il est mis fin à la procédure en question. C'est d'ailleurs pourquoi il est admis, en règle générale, que seuls les actes définitifs peuvent être attaqués, et non pas également les actes préparatoires.

En troisième lieu, il faut préciser que, conformément au principe de légalité, les situations juridiques de droit, pouvoir ou obligation dans le cadre de la Communauté doivent avoir pour source un acte auquel l'ordre juridique communautaire reconnaît un effet obligatoire. Ne peuvent donc être considérés comme source de droit que les actes tels qu'ils apparaissent dans leur version définitive. On ne peut en revanche attribuer aucune portée normative, et pas même une simple valeur interprétative, aux actes internes pris au cours de la procédure législative communautaire.

C'est d'ailleurs ce qui résulte de la jurisprudence constante de la Cour, d'après laquelle:

« ... de telles déclarations unilatérales (inscrites à un procès-verbal du Conseil lors de travaux préparatoires) ne peuvent être invoquées pour l'interprétation d'un acte communautaire, dès lors que la portée objective des règles arrêtées par les institutions communes ne saurait être modifiée par des réserves ou objections que les États membres ont pu formuler lors de leur élaboration » [9].

8 — Voir Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, 1983, p. 184.

9 — Voir arrêt du 30 janvier 1985, Commission/Danemark, 143/83, Rec. 1985, p. 427, point 13 des motifs.

La Cour s'est exprimée dans le même sens lorsqu'elle a statué que:

« ... une interprétation tirée d'une déclaration du Conseil ne saurait donner lieu à une interprétation différente de celle qui résulte du libellé même (de l'acte en question) » [10].

En l'espèce donc, on ne pourra se fonder sur le contenu de la déclaration du gouvernement allemand résultant du procès-verbal de la réunion du Conseil qui a adopté le mandat de négociation. Il faudra plutôt se reporter au contenu des actes adoptés par la suite, à l'issue de cette négociation. Comme nous l'avons observé, ces actes sont les seuls à produire des effets juridiques au plein sens du terme: il s'agit, autrement dit, du règlement n° 59/85, qui approuve la conclusion de l'arrangement CEE-États-Unis, et du règlement n° 60/85, qui contient les dispositions nécessaires pour l'exécution de l'arrangement à l'intérieur des Communautés. Or, comme nous l'avons déjà souligné, aucun des deux règlements ne contient de disposition relative à l'octroi d'un quota supplémentaire de 20 000 tonnes, à prendre sur la quote-part nationale allemande, en faveur de l'entreprise Hoesch. En outre, cette situation n'a pas non plus été changée, par l'adoption du règlement n° 3686/87.

En quatrième lieu, il faut préciser que, ainsi que cela a été confirmé à l'audience, la décision précitée du Conseil et la déclaration correspondante du gouvernement allemand n'ont reçu aucune espèce de publicité. Par conséquent, même s'il s'agissait d'actes ayant quelque valeur juridique, il faudrait néanmoins exclure que leur contenu soit opposable aux intéressés. En effet:

« ... un principe fondamental dans l'ordre juridique communautaire exige qu'un acte émanant des pouvoirs publics ne soit pas opposable aux justiciables avant que n'existe pour ceux-ci la possibilité d'en prendre connaissance » [11].

Enfin, cinquièmement, contrairement à ce qui a été affirmé au cours de la procédure, il n'est pas vrai que la question de l'attribution à l'entreprise Hoesch d'un quota spécial pour ses livraisons à sa filiale américaine ait été définitivement résolue par la décision du Conseil du 29 décembre 1984. Il résulte de la documentation produite par la Commission, laquelle inclut notamment une correspondance nourrie entre les autorités allemandes, communautaires et des États-Unis, que:

— les livraisons spéciales à la filiale américaine de l'entreprise Hoesch n'ont pas été garanties dans la mesure requise, au moins jusqu'en juillet 1985 (en particulier, les Américains ont à plusieurs reprises fait savoir qu'ils déploraient la non-livraison de 42 000 tonnes de tubes et tuyaux OCTG);

— la question de l'imputation de l'allocation spéciale à l'entreprise Hoesch sur les quotas des États membres n'a été résolue ni par la décision précitée ni par le règlement n° 60/85 (en particulier, le ministre de l'Économie de la République fédérale d'Allemagne a, par lettre du 5 février 1985 adressée au

10 — Voir arrêt du 23 février 1988, Commission/République italienne, 429/85, Rec. 1988, p. 843, point 9 des motifs.

11 — Voir arrêts du 25 janvier 1979 dans l'affaire Racke, 98/78, Rec. 1979, p. 69, point 15 des motifs, et dans l'affaire Decker, 99/78, Rec. 1979, p. 101, point 3 des motifs.

président du Conseil des ministres de l'Industrie de la Communauté, indiqué que le mode de répartition entre les États membres de la charge constituée par l'allocation spéciale de 20 000 tonnes à l'entreprise Hoesch restait encore à déterminer; il a également proposé deux solutions différentes à cette fin en précisant, en tout état de cause, que cette quantité était manifestement insuffisante par rapport aux exigences allemandes);

— une solution définitive à ces deux questions ne semble avoir été trouvée qu'avec l'adoption, le 6 août 1985, du règlement n° 2355/85 du Conseil, qui, en complétant, tardivement certes, l'annexe III du règlement n° 60/85, a défini le « burden sharing » entre les États membres pour les tubes OCTG.

Compte tenu de ces éléments, nous ne croyons en tout état de cause pas que l'on puisse retenir que la décision précitée du Conseil du 29 décembre 1984 — même indépendamment de sa valeur juridique — ait réglé de façon précise et définitive la quantité à réserver à l'entreprise Hoesch au titre de livraisons spéciales ou la façon dont cette quantité globale devait être prise en considération à l'intérieur des plafonds attribués à chaque État membre.

En conclusion, il n'existe aucune disposition prévoyant l'attribution à l'entreprise Hoesch d'une quantité préférentielle de 20 000 tonnes dans le cadre de la quote-part globale allemande et il n'existe, en tout cas, aucune disposition qui soit opposable aux autres entreprises intéressées.

Dans ces conditions, il nous semble que, plutôt que de se fonder sur une interprétation correcte de la réglementation en vigueur, les parties qui ont suggéré de donner une réponse affirmative à la seconde question du juge national ont en réalité demandé à la Cour d'attribuer force de loi à des manifestations de volonté ou d'intentions qui ressortissent exclusivement au processus de délibération interne aux institutions. Admettre que de telles manifestations produisent des effets juridiques obligatoires signifierait reconnaître que tant les autorités publiques que les administrés sont assujettis non seulement au contenu objectif de la loi, mais également à des dispositions de nature exclusivement politique et qui n'ont été consacrées par aucun acte normatif type. Un tel résultat serait à notre avis — et nous n'avons pas le moindre doute à ce sujet — incompatible avec la fonction fondamentale de garantie qui constitue la ratio du principe de légalité tel qu'il existe dans les ordres juridiques nationaux actuels et dans l'ordre juridique communautaire.

Eu égard à ce qui précède, nous proposons de donner aux questions posées par la juridiction nationale les réponses suivantes:

« 1) a) La notion de 'nouveau producteur', au sens de l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 60/85 inclut les cas dans lesquels une entreprise, déjà productrice de tubes et tuyaux, augmente considérablement sa capacité de production en réorganisant sa structure sociale et

d'exploitation, et parvient en conséquence à modifier, dans une mesure sensible, sa situation sur le marché par rapport aux autres entreprises concurrentes.

b) La circonstance que les transformations des structures sociales et d'exploitation dans cette entreprise ont été achevées à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de l'arrangement CEE-États-Unis portant restriction aux exportations communautaires ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'une entreprise comme 'nouveau producteur', à condition que ces transformations n'aient donné lieu à de réelles possibilités d'exportation vers les États-Unis qu'après l'entrée en vigueur de l'arrangement. Le juge national est compétent pour déterminer dans les cas concrets si cette condition est remplie.

c) Pour apprécier la situation d'un 'nouveau producteur' aux fins de l'attribution des licences d'exportation visées par le règlement n° 60/85, les autorités nationales sont tenues, dans le cadre de la marge d'appréciation qui leur est conférée par le règlement, de prendre en considération un ensemble d'éléments objectifs, en garantissant que soit assuré le respect d'une proportionnalité adéquate entre les transformations réalisées par l'entreprise à laquelle est reconnue la qualité de 'nouveau producteur' et les licences qui lui sont attribuées et en tenant compte également de tous les éléments utiles à l'appréciation de la situation des autres entreprises demanderesses.

2) En l'état actuel de la réglementation communautaire, il n'existe aucune base juridique en vertu de laquelle les autorités de la République fédérale d'Allemagne seraient obligées ou habilitées à octroyer à titre préférentiel à l'entreprise Hoesch des licences d'exportation pour une quantité spéciale de 20 000 tonnes de tubes et tuyaux, prélevées sur la quote-part nationale. »