

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. CARL OTTO LENZ
présentées le 28 avril 1989 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

— Ia, Ib, Ic, II et III (groupe 1);

— III, IV et VI (groupe 2).

A — En fait

1. Ce nouveau litige entre la société Hoogovens Groep BV, partie requérante, et la Commission des Communautés européennes, partie défenderesse, porte sur la question de savoir si cette dernière était en droit, dans le cadre du régime des quotas sidérurgiques, de rapporter rétroactivement la limitation qu'elle avait introduite quant à la faculté de transférer certaines références.
2. Par la décision générale n° 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 ¹, la défenderesse a prorogé le régime des quotas pour la période allant du 1^{er} janvier 1986 au 31 décembre 1987, quoique pour une moindre quantité de produits par rapport à la réglementation précédente.
3. L'article 15, paragraphe 1, de cette décision permet à la Commission, dans certains cas déterminés, d'autoriser une entreprise à procéder à des transferts de références à l'intérieur des deux groupes de produits suivants:
 4. Le paragraphe 2 de l'article 15 permet à la Commission d'autoriser des échanges, ventes ou cessions de tout ou partie des productions et quantités de référence si les installations correspondant aux références à transférer ont été définitivement fermées ou vendues et transférées dans un pays tiers après le 1^{er} janvier 1980. La Commission peut aussi autoriser ces opérations dans le cadre des plans de restructuration qu'elle a approuvés.
 5. Le paragraphe 3 de l'article 15 permet à la Commission, en cas d'arrêt définitif ou de vente et transfert dans un pays tiers d'une installation après le 1^{er} janvier 1980, d'autoriser l'entreprise à transférer les références correspondant à cette installation à l'intérieur des deux groupes de produits énumérés au paragraphe 1, sous certaines conditions déterminées.
 6. Par sa décision n° 3524/86, du 19 novembre 1986 ², modifiant la décision n° 3485/85 et fondée sur l'article 18 de cette dernière, la Commission, considérant que la catégorie Ic ne serait plus soumise au système des quotas à partir du 1^{er} janvier 1987 et qu'il était souhaitable d'éviter des perturbations du marché de l'acier entraî-

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO 1985, L 340, p. 5.

2 — JO 1986, L 325, p. 35.

nées par le gonflement artificiel des références des produits restant sous quota par le transfert des références des produits prochainement libéralisés, a décidé de limiter, avec effet immédiat, l'application de l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la décision n° 3485/85/CECA aux produits des catégories Ia, Ib, II, III, IV et VI. On ne pouvait donc plus procéder à des transferts de références à partir de la catégorie Ic en application de l'article 15, paragraphes 2 et 3, et ce avec effet immédiat.

7. A la suite de cette décision, la défenderesse a donné son accord à une demande de transfert parvenue le 19 novembre 1986, mais elle a rejeté deux autres demandes ultérieurement introduites. Les décisions relatives à ces deux dernières demandes ont été attaquées devant la Cour par les entreprises concernées ³.

8. Compte tenu de ces deux recours, qui correspondent aux affaires 13/87 et 25/87, la Commission a réexaminé l'ensemble des problèmes en cause en l'espèce. Elle en est venue à estimer qu'une nouvelle vérification des données disponibles permettait de conclure que les répercussions des transferts de références possibles ne revêtaient pas un caractère de gravité tel qu'elles justifieraient la mesure consistant à exclure les produits de la catégorie Ic de l'application de l'article 15, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 3485/85. C'est pourquoi, par décision n° 1434/87, du 20 mai 1987⁴, elle a

3 — Affaire 13/87, Thyssen Stahl AG/Commission des Communautés européennes; affaire 25/87 Hoesch AG/Commission des Communautés européennes; les deux affaires ont été radiées par ordonnances de la Cour du 30 septembre 1987.

4 — Décision n° 1434/87/CECA de la Commission, du 20 mai 1987, abrogeant la décision n° 3524/86/CECA modifiant la décision n° 3485/85/CECA prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique; JO 1987, L 136, p. 39.

abrogé la décision n° 3524/86 avec effet au 19 novembre 1986.

9. C'est cette dernière décision qui est attaquée par la requérante qui l'estime entachée d'un détournement de pouvoir à son égard. La défenderesse aurait eu tort de ne pas prévoir dans cette décision des dispositions qui auraient porté la position relative de la requérante sur le marché à un niveau équitable. La requérante soutient qu'en tout état de cause la défenderesse n'a pas adopté de mesures qui auraient pu éviter que la position relative de la requérante ne continue de se dégrader. La seule circonstance que la position relative de la requérante se soit gravement détériorée et qu'elle continue de se détériorer à cause de la décision attaquée impose, selon la requérante, de conclure que la défenderesse a utilisé ses pouvoirs à des fins autres que celles en vue desquelles ils lui ont été conférés.

10. La requérante conclut donc à ce que la décision soit déclarée nulle dans sa totalité, ou, du moins, en partie.

11. La défenderesse conclut à ce que le recours soit déclaré irrecevable ou, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit rejeté comme étant non fondé.

12. Elle fait valoir que le recours est dirigé contre la suppression d'une exception au régime général institué par la décision n° 3485/85. Or, indique-t-elle, la requérante n'a pas attaqué cette décision générale. Elle expose que, dans les affaires 226/86 et 285/86⁵, le motif sur la base duquel la

5 — Arrêt de la Cour du 14 juillet 1988 dans les affaires jointes 33, 44, 110, 226 et 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG et Hoogovens Groep BV/Commission des Communautés européennes, Rec. p. 4309.

requérante avait soulevé une exception d'illégalité contre ladite décision générale n° 3485/85 était que cette décision ne permettait pas une adaptation des quotas de livraison dans le marché commun, mais non qu'elle portait préjudice à sa position relative sur le marché.

13. En la matière, la défenderesse se sent tenue de veiller à un rapport équilibré entre les entreprises, mais non de protéger de façon absolue leurs positions relatives sur le marché. Elle fait valoir qu'au surplus la libéralisation de la catégorie Ic et la possibilité de procéder à des transferts n'ont pas entraîné des déplacements substantiels de références.

14. Les autres arguments des parties seront abordés, en tant que de besoin, dans le cadre de notre examen des points de droit. Quant au surplus, nous renvoyons au rapport d'audience.

B — En droit

I — Sur la recevabilité de la requête

15. D'après le libellé des conclusions de la requérante, le présent litige porte sur la décision n° 1434/87. Dans la mesure où cette décision comporte une réglementation autonome — l'abrogation de la décision n° 3524/86 —, la requête est recevable. Le fait que la décision attaquée se borne à rétablir une situation juridique qui, pour ce qui importe en l'espèce, existait déjà du fait de la décision n° 3485/85 est une circonstance qui ne fait pas obstacle à la recevabilité. Enfin, l'adoption de la décision n° 3524/86 était destinée à permettre de tenir compte de ce que les tôles galvanisées (groupe Ic)

avaient été exclues du régime des quotas par la décision n° 3746/86⁶.

16. Or, même si, dans les textes, la décision n° 1434/87 a effectivement rétabli la réglementation antérieure qui était celle de la décision n° 3485/85, il y a cependant lieu d'affirmer qu'elle a conféré aux paragraphes 2 et 3 de l'article 15 une importance autre que celle qu'ils présentaient antérieurement, dans la mesure où il devenait dès lors possible de procéder à des transferts de références à partir d'un groupe de produits libéralisé. Par conséquent, il y a lieu de considérer la décision n° 1434/87 comme une décision dont la teneur normative est en partie nouvelle sur le fond.

17. Les arguments de la défenderesse relatifs à la recevabilité doivent néanmoins être pris en considération en ce que la possibilité d'opérer des transferts en application des paragraphes 2 et 3 de l'article 15 de la décision n° 3485/85 ne peut plus être mise en cause dans le principe. Dans les affaires 226/86 et 285/86, la requérante avait conclu à ce qu'il plaise à la Cour d'« annuler dans sa totalité, ou du moins en partie, la décision générale n° 3485/85 »; dans l'arrêt du 14 juillet 1988 rendu dans les affaires jointes 33, 44, 110, 226 et 285/86, la Cour a interprété cette conclusion de la requérante comme tendant essentiellement à invoquer l'illégalité de la décision générale n° 3485/85, *et plus particulièrement de son article 5*. La Cour y a fait droit en déclarant que l'article 5 était nul pour autant qu'il ne permettait pas d'établir des quotas de livraison sur une base que la Commission considère comme équitable pour les entreprises dont les rapports entre le quota de production et le quota de livraison sont

⁶ — Décision n° 3746/86/CECA de la Commission, du 5 décembre 1986, modifiant la décision n° 3485/85/CECA prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique; JO 1986, L 348, p. 1.

sensiblement inférieurs à la moyenne communautaire. La requérante n'a formulé aucune objection à l'encontre de l'interprétation ainsi donnée de ses conclusions par la Cour; en tout état de cause, elle n'a pas saisi la Cour d'une requête en application de l'article 67 du règlement de procédure, de sorte qu'il est acquis que la Cour s'est déjà prononcée sur l'ensemble de sa demande pour ce qui concerne la décision n° 3485/85.

18. Comme la décision n° 3485/85 n'a donc été attaquée par la requérante que sur son article 5, mais non sur l'article 15, paragraphes 2 et 3, et comme cette décision annonçait, en son article 19, que la Commission avait l'intention, avant la fin de l'année 1986, de demander au Conseil, après consultation du comité consultatif, son avis conforme sur l'exclusion de nouvelles catégories du régime des quotas à partir du 1^{er} janvier 1987, les arguments de la requérante ne peuvent être retenus que pour autant qu'ils concernent la dégradation alléguée de sa position relative sur le marché résultant de la décision n° 1434/87. Pour autant qu'elle est imputable aux règles de base de la décision n° 3485/85, ladite dégradation ne peut pas être prise en considération en l'espèce.

19. Il reste donc uniquement à examiner si l'adoption de la décision n° 1434/87 constitue un détournement de pouvoir à l'égard de la requérante.

II — *Sur le bien-fondé*

20. Il y a d'abord lieu de rappeler que tant la décision n° 3524/86 que la décision n° 1434/87, qui l'a abrogée, sont l'une et l'autre fondées sur l'article 18 de la décision n° 3485/85, qui permet à la Commission de

procéder aux adaptations nécessaires si des changements profonds interviennent sur le marché sidérurgique ou si l'application de ladite décision n° 3485/85 rencontre des difficultés imprévues.

21. Il ressort déjà du libellé de l'article 18 de la décision n° 3485/85 que la défenderesse dispose en la matière d'un large pouvoir de décision et d'appréciation.

22. En tant qu'élément de la décision n° 3485/85, l'article 18 doit certes s'apprécier, entre autres, dans le contexte de l'article 58, paragraphe 2, du traité CEEA qui impose à la Commission d'établir des quotas équitables dans le cadre d'un régime de quotas, mais il n'y a cependant pas lieu de voir en l'article 18 le véritable instrument de la détermination de quotas équitables. Ces quotas équitables sont à déterminer sur la base de l'article 5 de la décision, même s'ils peuvent subir certaines modifications sur la base des articles suivants.

23. L'article 18 vise au contraire à permettre de faire face à des modifications profondes du marché sidérurgique ou de surmonter des difficultés imprévues. C'est une disposition destinée à être utilisée pour résoudre des problèmes qui n'avaient pas encore été discernés lors de l'adoption de la décision n° 3485/85. Elle ne saurait cependant en aucun cas être utilisée pour aplanir d'éventuelles inéquités du régime global des quotas.

24. Compte tenu de cet arrière-plan, on peut se rallier aux arguments de la défenderesse lorsque celle-ci expose que l'article 18 doit être utilisé pour régler des problèmes conjoncturels, mais non pour remédier aux problèmes structurels du marché sidérurgique.

25. En novembre 1986, à une date où on savait que les produits du groupe Ic ne seraient plus soumis au régime des quotas à partir du 1^{er} janvier 1987, la défenderesse craignait que des perturbations n'apparaissent sur le marché sidérurgique à cause d'un gonflement artificiel des références des produits restant sous quota par des transferts de références de produits destinés à être prochainement libéralisés. C'est pourquoi elle avait estimé opportun d'exclure les possibilités de transfert à partir du groupe Ic. Si on présume que les craintes de la défenderesse reposaient sur des faits ou sur des prévisions qu'il y avait lieu de prendre au sérieux, l'article 18 de la décision n° 3485/85 pouvait être utilisé pour adopter pareille mesure.

26. Lorsqu'il s'est avéré, compte tenu d'une évolution différente de la conjoncture, que ses craintes n'étaient pas justifiées, la défenderesse avait, selon nous, non seulement le droit, mais même l'obligation d'abroger la décision n° 3524/86, ce qu'elle a fait en adoptant la décision n° 1434/87. Comme elle avait acquis la conviction que les répercussions des transferts de références possibles n'avaient pas un caractère de gravité tel qu'elles justifiaient d'exclure les produits du groupe Ic de l'application de l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la décision n° 3485/85, la défenderesse était tenue d'agir ainsi, puisque les conditions de fait de l'application de l'article 18 n'étaient plus réunies. En effet, dans l'intervalle, les conditions de fait et les bases juridiques sur lesquelles reposait la décision n° 3524/86 avaient disparu, puisque les données économiques avaient évolué de façon différente de celle initialement prévue par la défenderesse.

27. La défenderesse a également invoqué le principe de l'égalité de traitement et le principe de la sécurité juridique pour justifier son comportement.

28. Il est effectivement exact qu'à la fin de l'année 1985, lorsque, par la décision n° 3485/85, du 27 novembre 1985, la défenderesse avait décidé d'exempter du régime des quotas les produits du groupe V (ronds à béton) et ceux de la catégorie Id (tôles revêtues) à compter du 1^{er} janvier 1986, elle n'avait pas limité ni supprimé les possibilités de transfert correspondantes de l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la décision n° 234/84⁷ qui demeurait en vigueur jusqu'au 31 décembre 1985. Les opérateurs pouvaient donc, dans le contexte d'une poursuite de la libéralisation du régime des quotas, escompter une action semblable de la défenderesse, ce qui a été confirmé par les recours introduits dans les affaires 13/87 et 25/87, déjà citées.

29. Au reste, il ne fait nul doute non plus qu'il est justifié de maintenir les possibilités de transfert de l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la décision n° 3485/85, car celles-ci sont liées à la fermeture définitive ou au transfert dans un pays tiers d'installations, ou encore à un plan de restructuration approuvé par la Commission. Les entreprises qui utilisent les possibilités de transfert prévues par cet article ont, en effet, déjà apporté à l'assainissement du marché sidérurgique une contribution qui peut être récompensée dans le cadre de l'article 15, paragraphes 2 et 3, sous les conditions précisées dans ces dispositions.

30. A ce stade, il y a donc lieu de constater que la défenderesse a utilisé le pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 18 de la décision n° 3485/85 pour lutter contre des difficultés conjoncturelles dans le sens que prévoit cette disposition. L'abrogation de la décision n° 3524/86 par la décision

7 — Décision n° 234/84/CECA de la Commission, du 31 janvier 1984, prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique; JO 1984, L 29, p. 1.

n° 1434/87 constitue aussi un usage adéquat de ce pouvoir, puisque, précisément, la décision qui a été abrogée était une décision pour laquelle n'étaient pas réunies les conditions prévues à l'article 18.

31. Dans la mesure où il n'existe donc, en l'espèce, aucun détournement de pouvoir, il suffira d'observer, sans s'y attarder, qu'il ne saurait a fortiori exister un détournement de pouvoir à l'égard de la requérante.

32. Les mesures adoptées en vertu de l'article 58 du traité CECA sont en effet destinées à permettre à l'ensemble de l'industrie sidérurgique de la Communauté de maîtriser les risques de crises que peut faire naître une réduction de la demande sur une base collective et par un effort de solidarité. Il résulte de la jurisprudence que cette disposition ne contraint néanmoins nullement la défenderesse à assurer une certaine production minimale à une entreprise déterminée au détriment des autres entreprises de la Communauté⁸, ni à lui assurer le maintien d'une certaine position

relative sur le marché⁹. S'il n'existe aucune obligation de cette sorte dans le cadre de l'article 58 du traité CECA et de la disposition de base de la décision n° 3485/85 (article 5), il ne saurait a fortiori en être question dans le cadre de l'article 18 de ladite décision n° 3485/85, qui est une disposition spéciale visant des mesures conjoncturelles.

33. C'est pourquoi il n'est plus nécessaire non plus d'examiner les chiffres divergents fournis par les parties au sujet de l'atteinte à la position relative de la requérante sur le marché. Il s'agit, pour une part, de chiffres qui ne sont pas comparables dans la mesure où certains correspondent à des évaluations et certains, au contraire, à des résultats effectifs. Au surplus, les chiffres qui concernent la dégradation de la position relative (à l'exception de ceux du groupe Ib) se situent dans une fourchette comprise entre 0,5 et 1,5 %, ce qui, à supposer même qu'on veuille affirmer que la défenderesse est tenue de garantir la position relative de la requérante, ne serait en aucun cas inacceptable.

C — Conclusions

34. Compte tenu de ce qui précède, nous vous proposons:

- 1) de rejeter le recours,
- 2) de condamner la requérante aux dépens.

⁸ — Voir arrêts du 7 juillet 1982 dans l'affaire 119/81, Klöckner-Werke AG/Commission des Communautés européennes, Rec. 1982, p. 2627, 2650, et du 11 mai 1983 dans l'affaire 244/81, Klöckner-Werke AG/Commission des Communautés européennes, Rec. 1983, p. 1451, 1482.

⁹ — Voir ordonnances du président de la Cour du 10 août 1987 dans l'affaire 209/87 R, EISA/Commission des Communautés européennes (Rec. p. 3453), et du 2 mai 1988 dans l'affaire 92/88 R, Assider/Commission des Communautés européennes, Rec. p. 2425.