

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. FRANCESCO CAPOTORTI,
PRÉSENTÉES LE 5 DÉCEMBRE 1979 ¹

Sommaire

1. Nature des recours et moyens invoqués	1036
2. Le contexte de fait de la décision générale de la Commission 962/77 CECA	1036
3. La décision et les mesures qui l'ont suivie	1038
4. Les limites du contrôle de la légalité de la décision	1039
5. La condition de l'existence ou l'imminence de la crise (article 61, b) du traité CECA)	1042
6. Relation entre l'article 58 et l'article 61	1044
7. La condition de la nécessité de la décision aux fins des objectifs de l'article 3 (article 61, b))	1044
8. L'article 61 et le niveau des prix minimaux	1047
9. La décision vue sous l'angle de l'article 2	1049
10. La décision vue sous l'angle des articles 4 et 5	1051
11. Le grief de violation des droits fondamentaux	1054
12. Le grief de violation du principe de proportionnalité. Les lacunes du système	1054
13. Le moyen de détournement de pouvoir	1059
14. Le moyen de violation des formes substantielles	1060
15. La thèse de l'abrogation implicite de la décision au regard des entreprises participant à l'UCRO	1063
16. La question de l'alignement sur les prix de producteurs étrangers	1064
17. La question des exemptions pour cause de force majeure, légitime défense, état de nécessité	1067
18. Problèmes particuliers soulevés par diverses requérantes	1072
19. Le niveau des sanctions pécuniaires	1079
20. Conclusions	1081

¹ — Traduit de l'italien.

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Les présentes affaires trouvent leur origine dans des recours formés, en vertu de l'article 36 du traité CECA, par des entreprises sidérurgiques de différents États membres, productrices de ronds à béton, aux fins d'obtenir l'annulation des décisions individuelles par lesquelles la Commission leur a infligé des sanctions pécuniaires pour violation de la réglementation en matière de prix minimaux obligatoires. Cette réglementation a été introduite, sur la base de l'article 61 du traité CECA, par la décision générale 962/77/CECA du 4 mai 1977. A quelques exceptions près, les requérantes ne nient pas avoir pratiqué des prix inférieurs à ceux fixés par la Commission en vendant le produit durant l'année 1977 (les ventes faites par les requérantes Rumi et Feralpi ont toutefois eu lieu au cours des premiers mois de l'année 1978); les contestations sur le bien-fondé en fait des décisions individuelles attaquées ont seulement trait à l'importance des sous-quotations ou des quantités de produit au prorata desquelles a été calculée l'amende. Le litige soulève donc principalement des questions de droit et, sur ce terrain, les moyens et les arguments principaux invoqués par la majorité des requérantes visent à démontrer que la décision générale précitée était «irrégulière». L'irrégularité a été retenue aux fins dont il est question au dernier alinéa de l'article 36 ou «à l'appui» des recours formés contre les décisions infligeant des amendes.

Selon les entreprises intéressées, la décision 962/77/CECA aurait violé manifestement le traité et les principes généraux du droit communautaire et elle serait en outre entachée de détournement de pouvoir et de violation des formes substantielles. A titre subsidiaire (ou, rarement, à titre principal), certaines

requérantes ont fait état de vices spécifiques qui entacheraient les décisions individuelles attaquées, ou soutenu la légitimité de leur comportement en prenant motif de ce que les prix pratiqués auraient été le fruit d'un alignement de fait sur les prix des pays tiers ou, encore, en faisant valoir que l'inobservation de la décision 962/77/CECA était justifiée par l'existence d'un état de nécessité ou par des raisons soit de force majeure, soit de légitime défense. Enfin, les entreprises intéressées ont présenté pour la plupart, à titre très subsidiaire, une demande tendant à obtenir que les décisions les visant soient réformées dans le sens d'une réduction du montant de l'amende infligée.

2. Avant de passer à l'examen des nombreux thèmes proposés dans les recours, il conviendra de décrire brièvement le contexte dans lequel la Commission a adopté la décision générale portant fixation des prix minimaux ainsi que le rôle assigné à cette décision.

Il ne fait aucun doute que la décision 962/77/CECA est intervenue dans une période au cours de laquelle l'industrie sidérurgique communautaire, considérée dans son ensemble, était obligée (comme elle l'est encore à l'heure actuelle) de faire face à une série de difficultés. En effet, à partir de l'année 1975, une diminution de la production fut enregistrée, qui s'aggrava progressivement au cours de l'année et fut chiffrée à 20 % environ par rapport à l'année précédente. Après une légère reprise en 1976, la production diminua de nouveau en 1977. Selon les données fournies par la Commission, et qui n'ont pas été contestées par les requérantes, le taux d'utilisation du potentiel de production dans l'ensemble de la Communauté ne dépassa pas 65 % au cours de cette année. La récession

d'ordre quantitatif s'accompagna d'une chute du niveau des prix, tandis que l'augmentation des coûts de production se poursuivait avec cette conséquence que, pour de nombreuses entreprises, les prix ne couvraient même plus les coûts de production. Après une réduction des horaires de travail, opérée au cours de la première moitié de l'année 1975, l'on procéda ensuite, entre juillet 1975 et juillet 1976, à une réduction de la main-d'œuvre qui atteignit (nous nous référons une fois de plus aux chiffres indiqués par la Commission) les vingt-cinq mille unités pour la sidérurgie communautaire considérée dans son ensemble. Une nouvelle réduction, d'égale importance, fut opérée en 1977.

Dans le courant de l'année 1975, la Commission avait commencé à examiner l'opportunité d'instituer un système de prix minimaux pour tous les produits sidérurgiques et elle avait demandé à cet égard l'avis du Conseil et du Comité consultatif. Elle avait également annoncé aux entreprises que l'évolution des prix serait surveillée (communication du 2. 5. 1975, publiée au JO C 100) et instauré l'obligation de lui communiquer certains renseignements relativement à la production et à l'emploi (décisions 1272 du 16 mai 1975 et 1870 du 17 juillet 1975). A la suite du bref redressement de la conjoncture qui se produisit au début de l'année 1976, la Commission estima qu'il serait possible d'obtenir des résultats satisfaisants par des interventions non contraignantes, c'est-à-dire en continuant à orienter la production et la politique des prix des entreprises sur la base d'engagements volontairement assumés par ces entreprises dans le cadre de programmes préventifs de caractère indicatif. Dans cette perspective, elle publiait les 23 et 24 décembre 1976 deux autres communications (JO C 303 et 304). La première (intitulée «Politique sidérur-

gique communautaire») décrivait les principes d'action auxquels elle comptait se tenir en matière d'analyse et de contrôle du marché, en matière d'investissements, en ce qui concerne les dispositions spécifiques à prendre relativement à la crise, en matière de production et de prix, en matière de relations entre la Communauté et les pays tiers sur le marché de l'acier et, enfin, dans le domaine des problèmes sociaux et régionaux. A propos du problème des prix, en particulier, il était dit dans ce document que «si la Commission constatait que sa politique quantitative ne sort pas les résultats voulus et si, . . ., elle considérerait nécessaire de prendre des mesures supplémentaires, elle pourrait procéder à la publication de prix minimaux de référence avant un recours éventuel ultérieur à l'instauration de prix minimaux, prévue à l'article 61 du traité». Ensuite, dans la seconde communication — qui faisait expressément référence à l'article 46 du traité CEEA et avait pour objet «la mise en œuvre de mesures de crise sur le marché sidérurgique» —, la Commission annonçait son intention de faire des prévisions détaillées en ce qui concerne les livraisons sur le marché communautaire de certains produits sidérurgiques (poutrelles, fil machine, ronds à béton, autres aciers marchands, tôles fortes et moyennes, tôles minces à froid), en les répartissant par entreprise ou par groupement d'entreprises et en invitant chaque entreprise ou groupement d'entreprises à prendre l'engagement confidentiel de limiter volontairement ces livraisons «au niveau qui lui sera communiqué individuellement».

Ce programme prévisionnel non contraignant, visant à réaliser un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, obtint un succès satisfaisant pour cinq des produits mentionnés ci-dessus. Dans les

secteurs correspondants, les engagements pris par les entreprises de respecter les objectifs de livraison indiqués par la Commission réussirent à couvrir environ 90 % de la production communautaire. Dans le domaine des ronds à béton, en revanche, ces engagements ne dépassèrent pas 50 % de la production. Il est à noter que la baisse des prix avait été plus forte, dans ce secteur, que pour les autres produits laminés, notamment à la suite de la mise en place de procédés de fabrication plus avancés et plus économiques par de nombreuses petites et moyennes entreprises, spécialement en Italie et en Allemagne. D'autre part, dans presque tous les pays de la Communauté, l'activité dans le secteur du bâtiment, auquel sont destinés les ronds à béton, était en baisse en 1974. A cela s'ajoutait la circonstance que les exportations de ce produit vers les pays tiers avaient sensiblement diminué, tandis que les importations en provenance de ces pays dans la Communauté avaient, au contraire, notablement augmenté. Tout cela explique pourquoi le taux moyen d'utilisation des installations productrices de ronds à béton était tombé à 55 % en mai 1977 et pourquoi la production avait baissé de 13 % entre 1974 et 1976 et de 8 % encore entre 1976 et 1977, des licenciements et réductions des horaires de travail commençant, de ce fait, à se profiler dans le secteur.

Le panorama de la crise ne se présentait toutefois pas sous un aspect uniforme. La production communautaire de ronds à béton était principalement en difficulté dans les grands complexes intégrés du Nord, pour lesquels ce produit constituait seulement un modeste élément d'un large éventail de production. La situation était meilleure, en revanche, pour les petites et moyennes entreprises qui s'étaient consacrées exclusivement ou principalement à la fabrication de ronds à béton et qui, pour les raisons techni-

ques et d'organisation déjà soulignées, réussissaient à produire à des coûts notablement plus bas que ceux des entreprises de grandes dimensions en élargissant en conséquence leur part de marché. Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que plus de 70 % du total de la production italienne de ronds à béton (qui représente près de la moitié de la production communautaire) provient des petites et moyennes industries concentrées en grande partie dans la région de Brescia. Il est donc permis de dire qu'un tiers au moins de l'industrie communautaire du rond à béton réussissait à rester à l'abri de la crise, mais que cette situation aggravait dans une certaine mesure les difficultés d'écoulement que rencontraient les autres entreprises.

3. Cela étant, la Commission a jugé remplies les conditions auxquelles l'article 61, lettre b), du traité CEEA subordonne l'instauration de prix minimaux obligatoires à l'intérieur du marché commun. Par la décision 962 du 4 mai 1977, elle a donc imposé de tels prix aux producteurs communautaires pour leurs ventes de ronds à béton tant sur le territoire de la Communauté qu'à destination de certains États tiers (les pays membres de l'AELE) spécifiquement désignés à l'article 5 de cet acte et avec lesquels la Communauté a conclu des accords commerciaux particuliers.

La validité de la décision, entrée en vigueur le 5 mai 1977, était limitée au 31 décembre de la même année. D'autre part, à l'expiration de cette période, la Commission jugea nécessaire de la proroger jusqu'au 31 décembre 1978, en étendant en outre le régime des prix minimaux à deux autres produits sidérurgiques, ce qu'elle fit par la décision 3000/77 du 28 décembre 1977. Simultanément, la décision 3002/77, adoptée sur la

base de l'article 95 du traité CECA, obligeait également les négociants en produits sidérurgiques à respecter le régime des prix minimaux et la décision 3001/77 édictait que les entreprises étaient tenues de notifier leurs livraisons de manière à permettre de réaliser une surveillance adéquate des courants d'échanges.

Toujours à la même date du 28 décembre 1977, la Commission, par la décision 3003/77, imposait aux producteurs d'acier de délivrer des certificats de conformité pour les produits soumis à la décision 962/77/CECA et, par la recommandation 3004/77, elle complétait le régime des mesures antidumping déjà prévues par la recommandation 77/329. A cet égard, la Commission publiait le 31 décembre une communication dans laquelle reconnaissant que, pour certains produits sidérurgiques, la cause principale des difficultés semblait provenir d'importations effectuées à des conditions de dumping, elle annonçait qu'à partir du 1^{er} janvier 1978, il serait fait application des mesures antidumping définies dans les deux recommandations (qui dans le système de la CECA revêtent, comme on le sait, le caractère d'actes contraignants quant à l'objectif visé).

Deux autres mesures destinées à renforcer le système des prix minimaux ont encore été adoptées en 1978. La décision 527/78 du 14 mars 1978 a interdit l'alignement sur les offres de produits sidérurgiques provenant de certains pays tiers avec lesquels la Communauté a conclu des accords de coopération. La décision 1525/78 du 30 juin 1978 a imposé aux entreprises le dépôt d'une caution dans les cas où la Commission constate, à titre provisoire, l'application de prix inférieurs aux prix

minimaux. D'autre part, l'adaptation des niveaux de prix établis par la décision 3000/77 a été réalisée par la décision 656/78 du 1^{er} avril 1978, suivie, le 14 juin, de la décision 1483/78. Il faut encore signaler que, sur le plan des mesures d'incitation à une planification volontaire, la Commission a autorisé le 28 juillet 1978, par décision 78/711, 31 entreprises situées dans diverses régions du Centre-Nord de l'Italie (parmi lesquelles diverses entreprises requérantes) à constituer un organisme (dénommé «UCRO») ayant principalement pour rôle de coordonner leurs ventes à l'étranger de ronds à béton et d'acier marchand, produits soumis tous deux au régime obligatoire qui nous intéresse ici. Comme il résulte de la motivation de la décision que nous venons de citer, cette «coordination» devait consister essentiellement à «répartir sur une base égale les commandes» provenant des autres États.

Rappelons enfin qu'en égard à l'échéance du 31 décembre 1978, fixée par la décision 3000/77, le régime des prix minimaux a été prorogé d'un an, avec certaines modifications, par la décision 3139/78 du 29 décembre 1978.

4. Quelles sont les limites de l'appréciation que la Cour est appelée à faire au sujet de la légalité de la décision générale 962/77/CECA? Nous avons souligné dès le début que les griefs des requérantes se fondent sur le dernier alinéa de l'article 36, lequel prévoit que «les requérantes peuvent se prévaloir à l'appui de ce recours (c'est-à-dire du recours de pleine juridiction ayant pour objet des sanctions pécuniaires infligées aux entreprises sur la base du traité), *dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 33 du présent traité*, de l'irrégularité des déci-

sions et recommandations dont la méconnaissance leur est reprochée».

L'article 33 indique, dans son premier alinéa, comme vices pouvant entacher la légalité des décisions et recommandations de la Haute Autorité, l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, le détournement de pouvoir et il ajoute: «Toutefois, l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues lesdites décisions ou recommandations, sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du traité ou toute règle de droit relative à son application.»

Le renvoi à cette norme, figurant dans le dernier alinéa de l'article 36 que nous avons déjà cité, implique sans nul doute en premier lieu que l'irrégularité d'une décision générale peut être contestée par celui qui forme un recours contre une sanction pécuniaire pour l'un quelconque des motifs indiqués à l'article 33, premier alinéa. Votre jurisprudence le confirme (voir arrêts du 12. 6. 1958 dans l'affaire 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse*, Recueil 1958, p. 151, et du 13. 6. 1958 dans les affaires 9 et 10/56, loc. cit., p. 13 et 53). Il s'ensuit entre autres que le vice de détournement de pouvoir peut être invoqué sans qu'il faille que la condition prescrite au second alinéa de l'article 33 soit remplie (et, partant, qu'il y ait détournement de pouvoir à l'égard du requérant). Cela doit entraîner le rejet de l'exception d'ir-

cevabilité soulevée par la Commission contre le moyen en question dans le cadre des recours formés par les entreprises italiennes et qui est basé sur l'argument que les requérantes n'ont pas apporté la preuve de la lésion spécifique et directe de leurs intérêts par l'effet de la décision 962/77/CECA. Nous ajouterons qu'à notre avis et contrairement à la thèse de la Commission, les requérantes ont un intérêt actuel et direct à obtenir l'annulation et la réformation des décisions individuelles infligeant des sanctions pécuniaires par le biais de la constatation de l'irrégularité de la décision générale rappelée ci-dessus.

La seconde conséquence qui peut être déduite du renvoi que l'article 36 fait au premier alinéa de l'article 33, c'est la restriction apportée à la censure de la Cour relativement à «l'évaluation de la situation résultant de faits ou de circonstances économiques» en considération de laquelle une décision générale a été prise. Cette restriction consiste en ce que la situation résultant de faits ou de circonstances économiques ne peut être appréciée aux fins d'établir s'il y a eu violation du traité ou d'autres normes communautaires que dans la mesure où il est reproché à la Commission d'avoir «méconnu d'une manière patente» le traité ou une de ses normes.

Cette disposition vise évidemment à limiter le contrôle par la Cour des choix de politique économique opérés par la Commission. Cependant, lorsqu'il s'agit d'établir la légalité d'actes de politique économique sur la base de paramètres juridiques qui souvent utilisent des concepts économiques, il n'est pas facile de faire nettement le départ entre contrôle de légalité et examen au fond.

Cette difficulté se reflète dans la formulation peu heureuse de la norme qui, usant de l'expression «situation découlant de faits ou circonstances économiques», a amené à tracer une ligne de démarcation entre la constatation des faits et l'appréciation de la situation économique dans son ensemble. Il existe à cet égard dans la jurisprudence de la Cour un précédent important qui nous est donné par l'arrêt du 21 mars 1955 dans l'affaire 6/54, Gouvernement des Pays-Bas/Haute Autorité (Recueil 1954-1955, p. 207).

Il vaut la peine de rappeler les points les plus significatifs de cette décision. La Cour a estimé tout d'abord que pour apprécier si la fixation de prix maximaux est nécessaire, il convient de distinguer entre la constatation faite par la Haute Autorité des circonstances économiques et les conséquences qu'elle en a tirées et que ces dernières ne peuvent être soumises au contrôle juridictionnel qu'en présence d'un grief de méconnaissance patente du traité. Après avoir précisé cela, la Cour a affirmé qu'une méconnaissance patente suppose qu'un certain degré de gravité ait été atteint, «tel que cette méconnaissance apparaîtrait comme découlant d'une erreur évidente dans l'appréciation, au regard des dispositions du traité, de la situation au vu de laquelle la décision est intervenue»; par voie de conséquence, la Cour s'est limitée à vérifier s'il existait une situation économique «révélant, *prima facie*, une absence de nécessité de la mesure entreprise dans la poursuite des objectifs définis à l'article 3 du traité».

En définitive, les considérations utiles aux fins de la solution du cas d'espèce qui peuvent se déduire de la formulation de l'article 33 (rappelée à l'article 36) et

de l'arrêt que nous venons de citer nous semblent être les suivantes:

- 1) la Cour ne peut en aucun cas apprécier la simple opportunité d'une mesure de politique économique lorsqu'elle est appelée à établir si la mesure a violé ou non le droit communautaire; cela vaut en particulier dans l'hypothèse dans laquelle la mesure se fonde sur des prévisions économiques (voir le concept d'«imminence d'une crise» dont il est question à l'article 61, lettre b);
- 2) pour pouvoir contrôler, sous l'angle du respect du traité CECA, l'appréciation que la Commission a faite d'une situation économique qui a donné lieu à la décision attaquée, la Cour doit établir l'existence d'indices adéquats de méconnaissance patente du traité;
- 3) en ce cas, le contrôle juridictionnel a pour objet de vérifier si la mesure prise est manifestement injustifiée, compte tenu des conditions fixées par le traité et d'une appréciation globale de la situation économique.

Il n'est guère nécessaire d'ajouter que si les griefs articulés contre la décision générale dont la régularité est contestée sont accueillis, cette circonstance aura pour seule conséquence l'inapplicabilité de la décision aux décisions individuelles attaquées, lesquelles viendraient ainsi à perdre leur base juridique. Il n'en découlerait pas, en revanche, l'annulation de la décision générale; tant le traité que la jurisprudence de la Cour ne laissent subsister aucun doute à cet égard.

5. Parmi les nombreux arguments que les requérantes présentent à l'appui du moyen de violation du traité, nous commencerons par examiner les griefs relatifs à l'existence des conditions légales pour l'instauration du régime des prix minimaux prévu par l'article 61. Aux termes de cet article, la Commission peut fixer, pour un ou plusieurs produits soumis à la juridiction de la CECA, «des prix minimaux à l'intérieur du marché commun si elle reconnaît l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste et la nécessité d'une telle décision pour atteindre les objectifs définis à l'article 3».

Il convient d'observer que les conditions indiquées sont toutes deux explicitement soumises à l'appréciation discrétionnaire de la Commission, ainsi que le révèle l'emploi des termes «*si elle reconnaît...*» Il n'est donc pas douteux, pour les raisons que nous venons d'exposer il y a peu, que le contrôle de la Cour relativement à l'existence ou à l'imminence d'une crise et sur la nécessité de la décision attaquée aux fins des objectifs dont il est question à l'article 3 n'est admissible que s'il apparaît «*prima facie*» qu'il y a méconnaissance patente du traité et doit, de toute manière, se limiter à établir si l'appréciation de la Commission était manifestement erronée, si bien que celle-ci s'est mise en infraction flagrante avec le droit communautaire.

L'argumentation relative au thème de l'existence ou de l'imminence d'une crise a été développée par les requérantes italiennes et plus particulièrement par l'entreprise Feralpi, requérante dans l'affaire 264/78. Celle-ci conteste que la notion de «*crise*» ou d'«*imminence d'une crise*» englobe également les difficultés auxquelles ne doit faire face qu'une

partie seulement d'un secteur de production déterminé et qui ne sont pas perçues par les autres entreprises du même secteur, parce que celles-ci disposent d'une technologie plus moderne ou parce qu'elles réalisent une meilleure combinaison des ressources et, partant, obtiennent une productivité plus grande. La mise au point de techniques nouvelles et la présence sur le marché de producteurs mieux organisés engendreraient, en réalité, de nouveaux équilibres à long terme grâce à la fermeture des entreprises anciennes et improductives et au remplacement de celles-ci à l'avantage évident de la collectivité.

Il n'est pas contesté en l'espèce qu'à l'époque de l'adoption de la décision 962/77/CECA, la production communautaire de ronds à béton était en déclin. Cependant, les requérantes affirment que les difficultés que rencontraient les grands complexes sidérurgiques du Nord dans le secteur dont il s'agit provenaient de l'organisation désuète de leur système de production plutôt que de la diminution de la demande interne. La menace de crise, liée à cette situation, n'aurait donc pas intéressé le marché, lequel maintenait, selon ce point de vue, une capacité d'absorption notable à des prix qui étaient encore rémunérateurs pour la moitié environ des producteurs communautaires. Les difficultés (essentiellement de caractère financier) se situaient au niveau des entreprises à productivité moins élevée et la raison principale en résidait, affirme-t-on, dans leur manque de compétitivité sur le marché communautaire et, a fortiori, sur le marché international.

Au sujet de la notion de crise figurant à l'article 61, nous observerons qu'elle

semble devoir être liée à l'état du marché. Selon un des commentateurs de l'article 61 du traité CECA, «les prix minimaux ont pour but de remédier à une baisse éventuelle des prix résultant soit de la structure du marché, soit de la situation conjoncturelle, étant donné qu'autrement, les capacités de production qui, à long terme, se révèlent indispensables pour l'approvisionnement du marché diminueraient et que, d'un autre côté, une baisse notable des prix pourrait favoriser ensuite une forte augmentation de ceux-ci» (voir Zimmermann, Commentaire CECA, dirigé par Quadri, Monaco, Trabucchi, volume II, p. 832 et 833). Il est clair que l'on se réfère par là à une notion de crise considérée en tant que *phénomène de marché* de caractère conjoncturel (baisse temporaire du niveau normal de la demande) ou structurel (excédent de la capacité de production par rapport au niveau normal de la demande). Un phénomène de ce genre intéresse nécessairement la totalité des entreprises productrices, spécialement s'il est considéré sous l'angle structurel, étant donné que l'excès de capacité de production ne peut être que le résultat de la situation d'ensemble de l'industrie communautaire.

En l'espèce, même si les prix minimaux servent directement à protéger une partie des producteurs communautaires de ronds à béton contre la concurrence (licite) de l'autre partie des producteurs, plus efficaces, il est non moins vrai qu'en laissant aux premiers une marge de manœuvre pour chercher à se restructurer et à devenir plus compétitifs, ces prix visent à éviter une réduction excessive de la capacité de production communautaire dans le secteur ainsi que les répercussions qui en découlent sur le niveau de l'emploi dans la Communauté.

La thèse soutenue par la requérante Feralpi, selon laquelle l'introduction de techniques plus avancées et l'amélioration de la productivité qui en sont le corollaire se résolvent à long terme en de nouveaux équilibres, est certainement exacte, mais il est également indéniable qu'à court terme, les entreprises moins dynamiques peuvent rencontrer de sérieuses difficultés. Lorsque ces difficultés prennent ou risquent de prendre de vastes proportions en considération du nombre des entreprises qui en sont atteintes et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur leur activité et sur le niveau de l'emploi, il est conforme à l'esprit et à l'économie du traité CECA que soient prises en considération les possibilités d'intervention publique sur le marché, prévues en vue de situations exceptionnelles, afin d'atténuer la brutalité des effets que le libre jeu des lois du marché risquerait d'avoir sur le plan économique et social.

Relevons, en outre, que face à une situation caractérisée non seulement par un excès de l'offre par rapport à la demande, mais également et surtout par des différences assez marquées dans le taux de productivité (et, partant, dans le niveau des coûts de production) entre les entreprises du secteur, il n'est pas nécessaire, pour reconnaître l'existence ou l'imminence d'un état de crise au sens de l'article 61, lettre b), que le niveau des prix pratiqués par les entreprises ayant une productivité plus élevée apparaisse anormalement bas. Nous croyons également que ne saurait non plus faire obstacle à la reconnaissance de l'existence ou de l'imminence d'une crise la circonstance d'éventuelles erreurs de prévision, l'imprévoyance, la négligence ou l'incapacité aient une influence déterminante sur la situation difficile dans laquelle les entreprises moins productives sont venues à se trouver.

Cet ensemble de considérations nous incite à dire qu'il manque absolument, dans le cas d'espèce, les indices adéquats d'une méconnaissance patente de la première condition découlant de l'article 61, lettre b). En revanche, l'évaluation faite par la Commission relativement à l'existence ou à l'imminence d'une crise manifeste, dans les circonstances de fait qui se sont produites, se révèle être correcte. Par conséquent, la mise en œuvre des mesures d'intervention prévues par l'article 61, lettre b), est justifiée sous cet angle.

6. Un autre grief qui tire son origine de la notion de crise a été formulé par la requérante Rumi. Celle-ci soutient que l'article 61 ne permettrait l'instauration de prix minimaux qu'à titre préventif, alors qu'en présence d'un état de crise manifeste, c'est l'article 58 qui aurait dû entrer en jeu, lequel prévoit l'instauration d'un régime de quotas de production.

Cette thèse nous semble dénuée de fondement. Nous avons déjà vu que l'article 61, lettre b), confère à la Commission le pouvoir de fixer des prix minimaux à l'intérieur du marché commun non seulement en cas d'imminence d'une crise manifeste, mais également lorsque celle-ci existe déjà. Quant à l'article 58, il subordonne la mise en œuvre d'un régime de quotas de production à la constatation que les moyens d'action indiqués à l'article 57 ne permettent pas de faire face à la crise; or, ces moyens d'action indirects comprennent les interventions en matière de prix prévues par le traité et, partant aussi, en particulier, l'instauration d'un régime de prix minimaux sur la base de l'article 61, lettre b), déjà cité. Il apparaît donc à l'évidence que la Commission ne peut être tenue d'instituer un régime de quotas de

production qu'en cas d'impossibilité avérée de porter remède à la crise moyennant, entre autres, des interventions en matière de prix.

Ajoutons qu'en cas de crise manifeste, l'adoption des mesures visées à l'article 58 présuppose de toute manière que la Commission ait procédé à des évaluations économiques complexes, nécessaires pour apprécier l'insuffisance des moyens d'action indirects et, partant, la nécessité de recourir à de nouveaux instruments. Compte tenu du large pouvoir discrétionnaire de la Commission, lequel s'inscrit dans la nature même de ces appréciations, il ne suffit pas d'affirmer que le régime des quotas de production opérerait plus efficacement que l'instrument des prix minimaux pour en déduire l'illégalité du choix opéré par la Commission en faveur de ce dernier.

7. Examinons maintenant si la seconde des deux conditions auxquelles l'article 61, lettre b), subordonne l'instauration d'un régime de prix minimaux était remplie, c'est-à-dire s'il était possible de reconnaître en l'espèce la nécessité de ce type de mesures «pour atteindre les objectifs définis à l'article 3». De nombreuses requérantes, en particulier les entreprises italiennes, nient que la décision 962/77/CECA soit conforme à cette condition. Soulignons toutefois qu'en discutant la question, il convient d'éviter de confondre la condition de la *nécessité* de l'instauration de prix minimaux, en relation avec l'article 3, dans la situation de marché du produit que nous considérons ici, avec les divers aspects de la *fonctionnalité*, de la *praticabilité* et de l'*adéquation* du régime d'intervention tel qu'il a été réalisé concrètement.

Selon les requérantes, la décision générale dont il s'agit serait contraire à la majeure partie des objectifs définis à l'article 3 et, en particulier, à ceux dont il est question aux lettres a), c), d), f) et g).

du pouvoir discrétionnaire de la Commission et ne peut être fait que dans chaque cas d'espèce sur la base de son appréciation de la réalité économique au moment où les mesures exceptionnelles sont adoptées.

Disons tout d'abord à ce propos que pour pouvoir parler de violation manifeste de la seconde condition requise par l'article 61, lettre b), il ne suffit pas de soutenir (ni, éventuellement, de constater) l'incompatibilité de la décision sur les prix minimaux avec certains des objectifs prévus par l'article 3 déjà cité.

La jurisprudence de notre Cour a eu l'occasion de préciser qu'«en pratique, il faudra procéder à une certaine conciliation entre les divers objectifs de l'article 3, car il est manifestement impossible de les réaliser tous ensemble et chacun au maximum, ces objectifs étant des principes généraux vers la réalisation et l'harmonisation desquels il faut tendre *dans toute la mesure du possible* (arrêt du 21. 6. 1958 dans l'affaire 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges, Recueil 1958, p. 227, spécialement p. 242; voir aussi l'arrêt déjà cité du 13. 6. 1958 dans l'affaire 9/56, Meroni).

Si la nécessité d'un «compromis» entre les divers objectifs s'impose dans une situation normale de marché, il faudra l'admettre a fortiori dans un état de crise qui justifie l'adoption de mesures exceptionnelles. Comme il s'agit, en effet, dans de tels cas d'actions limitées dans le temps, il est encore plus compréhensible que la Commission donne la priorité à certains objectifs, même au prix du sacrifice provisoire de certains autres. Ce choix rentre évidemment dans le cadre

Il est évident qu'il sera difficile d'éviter qu'une mesure dérogatoire par rapport aux règles normales de fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, telles que la fixation de prix minimaux, ne soit pas contraire à certains objectifs de l'article 3. Ainsi, par exemple, l'objectif visé à la lettre c), relatif à l'établissement des prix les plus bas dans le marché commun, est-il sans aucun doute contredit par la fixation de prix minimaux à un niveau plus élevé que ceux qui pourraient être pratiqués par une partie des producteurs du secteur. Mais, pour éviter cette contradiction, il faudrait considérer que la Commission est tenue de faire coïncider le niveau des prix minimaux obligatoires avec celui des prix les plus bas en vigueur sur le marché, ce qui constituerait une limitation excessive de son pouvoir discrétionnaire de fixer les prix, sur la base de l'article 61.

Ensuite, l'argument tiré de la prétendue violation de l'objectif visé à la lettre a) de l'article 3 (veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun) nous paraît assez fragile. Les requérantes soutiennent qu'elles auraient pu assurer cet approvisionnement à des prix meilleurs que ceux qui ont été fixés d'autorité. Il paraît toutefois excessif de soutenir que les problèmes globaux d'approvisionnement de la zone communautaire tout entière en ronds à béton eussent pu être résolus en s'en remettant à l'initiative des producteurs brescians. Il nous semble au contraire que la fixation de prix minimaux était compatible avec l'objectif visé à la lettre a) de l'article 3, étant donné

que la protection temporaire accordée aux entreprises moins rentables pour leur permettre de moderniser leurs installations et de les réorganiser visait à assurer à la Communauté un approvisionnement régulier du marché en évitant le risque de fermetures massives d'entreprises productrices qui auraient pu entraîner une raréfaction du produit.

Les requérantes invoquent en outre, à tort, la violation de l'objectif visé à la lettre d) qui impose à la Communauté de «veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production». S'il est vrai que la fixation des prix minimaux à un niveau plus élevé que celui du marché n'est pas susceptible de permettre la réalisation de cet objectif en ce qui concerne les entreprises ayant la productivité la plus élevée, l'appréciation doit être différente en ce qui concerne la situation des entreprises infra-marginales. La protection qui leur a été conférée temporairement les a mis, en effet, en mesure de disposer des moyens financiers et du temps nécessaire pour améliorer leur capacité de production et pour s'élever au niveau de leurs concurrents les plus efficaces.

Les requérantes soutiennent également qu'il y a contrariété avec l'objectif consistant à promouvoir le développement des échanges internationaux, lequel est prévu à la lettre f) de l'article 3, cela en relation avec le fait qu'aux termes de l'article 5 de la décision 962/77/CECA, le respect des prix minimaux s'impose également aux producteurs communautaires lorsque ceux-ci effectuent des ventes directes dans les pays tiers indiqués dans cette disposition. Il est à noter, toutefois, que cette règle se fonde sur les liens particuliers existant entre la Communauté et certains États membres

de l'Association européenne de libre-échange et que le développement des échanges internationaux n'apparaît pas être mis en cause par une mesure visant seulement un petit groupe de pays tiers.

Il semble également que, jusqu'à un certain point, la fixation de prix minimaux soit en harmonie avec l'objectif visé à la lettre g) de l'article 3, lequel prescrit aux institutions de «promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production ainsi que l'amélioration de la qualité» en s'abstenant toutefois de mesures de protection contre les industries concurrentes que ne justifierait pas une action illégale menée par ces entreprises. Or, en l'espèce, il est certain qu'en fixant des prix minimaux obligatoires, la Commission s'est proposé d'aider les entreprises en crise à améliorer leur production et à retrouver une capacité d'expansion; mais la décision a eu un effet protectionniste, même si aucun grief de pratique commerciale déloyale n'a été fait aux entreprises «brescienes» en ce qui concerne leur comportement antérieur à l'adoption du régime des prix minimaux. Il est seulement permis d'observer qu'il était bien difficile de promouvoir l'expansion et la modernisation des entreprises frappées principalement par la crise une fois que l'on avait recouru à l'instrument des prix minimaux, sans que ces prix ne jouent le rôle de mesures de protection à l'endroit des entreprises qui avaient réussi à se démarquer sur le terrain de la libre concurrence.

La requérante dans l'affaire 83/79, Maximilianshütte, affirme pour sa part que la décision 962/77/CECA est contraire à l'article 3, lettre e), qui fait obligation aux institutions de «promouvoir l'amélioration des conditions de vie

et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, dans chacune des industries dont elle a la charge». La contradiction résulterait du fait que la décision aurait emporté pour la requérante l'obligation de licencier une partie de son personnel si elle en avait strictement respecté les dispositions. Cet argument a également été avancé par d'autres requérantes, surtout sous l'angle plus limité de l'état de nécessité, afin de justifier l'inapplicabilité de la sanction dans le cas individuel considéré. En réalité, la situation particulière d'une entreprise considérée individuellement ne saurait revêtir directement de l'importance pour apprécier la légalité d'une décision générale. En outre, compte tenu des répercussions que le phénomène précité de fermetures rapides et nombreuses d'entreprises aurait provoquées pour la main-d'œuvre employée par celles-ci, il apparaît clairement, à tout le moins sur le plan des principes, que l'instauration d'un régime de prix minimaux était conforme à la finalité sociale dont il est question à la lettre e). S'il est vrai, en effet, que la décision ne contribue pas à l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, elle a cherché à tout le moins à éviter que ces conditions ne se détériorent. Cet objectif doit être considéré comme conforme à l'esprit, sinon à la lettre, de la disposition précitée.

L'analyse des arguments avancés par les requérantes conduit donc à affirmer que la Commission, lorsqu'elle a jugé qu'il était nécessaire d'adopter la décision 962/77/CECA pour réaliser les objectifs définis à l'article 3 — et en particulier, comme nous l'avons vu, les objectifs définis aux lettres a), d) et e) — ne s'est pas rendue coupable de méconnaissance patente du traité.

Cela peut suffire à faire considérer comme non fondé le moyen de violation de la disposition de l'article 61 sous l'angle de l'inobservation de la seconde condition énoncée sous la lettre b) de cet article.

8. La nécessité de l'adoption de la décision 962/77/CECA pour réaliser les objectifs définis par l'article 3 a été contestée par les entreprises italiennes requérantes sous deux autres aspects, à savoir celui du niveau des prix minimaux obligatoires (qui aurait été trop élevé à leur avis) et celui de l'insuffisance de la mesure d'intervention adoptée. Le premier de ces moyens peut être discuté à la lumière de l'article 61 et de l'article 3, étant donné qu'il revient à soutenir qu'il n'eût pas été nécessaire, pour atteindre les objectifs visés à l'article 3, de fixer les prix au niveau établi par la décision en question (il eût suffi, autrement dit, de fixer des prix plus bas). Il nous paraît, en revanche, que l'autre moyen soulève le problème de l'adéquation de la mesure adoptée au but visé par cette disposition, problème que nous examinerons plus loin sous l'angle du principe de proportionnalité.

Nous noterons tout d'abord que l'article 61 ne contient pas de critères limitatifs relativement au niveau des prix (maximaux ou minimaux) que la Commission peut imposer; cette norme se contente d'exiger, dans le cadre des conditions formelles de la mesure, que le Comité consultatif et le Conseil expriment également leur avis sur ce point. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que la référence à l'article 3 qui est faite à l'article 61, lettre b), pourrait inciter à soutenir que la Commission est tenue de s'en

tenir au niveau le plus bas (article 3, lettre c), mais que cette thèse aboutirait, en matière de prix minimaux, au résultat illogique qui consisterait à faire coïncider toujours le prix imposé avec le prix de marché le plus convenable, lorsqu'il est clair que l'utilisation de l'instrument des prix doit se faire avec une souplesse appropriée. Aussi croyons-nous que la fixation du niveau des prix minimaux possède un caractère technique et discrétionnaire très marqué. A cet égard, il convient donc de rappeler que la Cour peut seulement contrôler les choix de la Commission, au sens du dernier alinéa de l'article 36, lorsque l'appréciation économique laisse transparaître une violation manifeste de la norme juridique, soit, dans le cas d'espèce, de la norme qui interdit implicitement la fixation de prix tellement élevés qu'ils empêchent la poursuite des objectifs visés à l'article 3 ou qu'ils apparaissent excessifs au regard de ces finalités.

Cela dit, nous croyons qu'il est opportun d'examiner la question de plus près. Le principal grief que les requérantes ont fait à la Commission est d'avoir fixé les prix à un niveau moyen, plus élevé que celui qui avait été appliqué jusqu'alors par les entreprises compétitives, plus bas que celui pratiqué par les entreprises en crise. Ce critère «politique» aurait ignoré le fait que les coûts des entreprises diffèrent non seulement sur la base de la matière première employée, mais également au regard de critères de gestion et d'organisation. La Commission aurait, en revanche, tenu compte seulement des coûts inhérents au matériel employé, en faisant «une moyenne» entre celles des entreprises qui produisent des ronds à béton en utilisant des barres de fer et celles qui se servent du minerai de fer. L'unique solution conforme aux articles 3 et 61 eût été, est-il affirmé, celle de

fixer les prix au niveau de la «marginalité minimale positive». Ce n'est qu'ainsi que la position des entreprises à productivité la plus élevée n'eût pas été sacrifiée.

Les allégations que nous venons de rappeler omettent de considérer les finalités typiques d'un régime de prix minimaux, appliqués sur un marché se caractérisant par le déséquilibre entre entreprises plus dynamiques et entreprises désavantagées sur le plan de la libre concurrence. Il nous semble évident que, dans une situation de ce genre, les prix minimaux obligatoires tendent à accroître les possibilités de vente des entreprises désavantagées et, parallèlement, ne peuvent que réduire cette possibilité pour les entreprises plus dynamiques en ce qu'ils limitent leur capacité d'offrir le produit à des prix convenables. Il convenait par conséquent, en l'espèce, de fixer les prix à un niveau facilitant la poursuite de l'activité des entreprises infra-marginales les plus valides en leur permettant de réaliser leur réorganisation et leur modernisation. Et l'on ne saurait se rallier à la thèse des requérantes, selon laquelle, en ayant fixé les prix minimaux à un niveau supérieur aux prix qui pouvaient être pratiqués par les entreprises les plus compétitives, la Commission aurait méconnu les dispositions de l'article 61, lettre b).

A notre avis, le critère de la «moyenne» (même si elle n'est pas arithmétique) dont la Commission s'est inspirée, ne peut être considéré comme injustifié. En fait, comme le niveau des coûts présentait des divergences notables à l'intérieur

de la Communauté, le niveau des prix minimaux ne pouvait s'adapter aux coûts des entreprises ayant la productivité la moins élevée, parce que cela eût altéré excessivement la réalité du marché par une augmentation considérable des prix qui eût été économiquement inacceptable pour les utilisateurs. D'autre part, il n'eût pas non plus été possible de se baser uniquement sur les coûts des entreprises ayant la productivité la plus élevée, parce que cette attitude eût rendu inutile la fixation des prix minimaux, compte tenu du rôle qui leur est assigné dans le contexte du régime instauré par la décision 962/77/CECA. Il convenait donc de procéder à une conciliation des situations et des intérêts des divers groupes de producteurs intéressés et la Commission a obéi à cet impératif.

Enfin, nous nous pencherons quelques instants sur la norme contenue dans l'avant-dernier alinéa de l'article 61, selon laquelle «dans la fixation des prix, la Haute Autorité doit tenir compte de la nécessité d'assurer la capacité concurrentielle tant des industries du charbon et de l'acier que des industries utilisatrices, suivant les principes définis à l'article 3, alinéa c)». Le renvoi à cette dernière disposition semble destiné ici à mettre principalement en valeur le critère, selon lequel il importe d'éviter que les variations des prix ne provoquent des augmentations globales ou des augmentations des prix pratiqués dans d'autres domaines, ainsi que le critère sur la base duquel doivent être sauvegardés les amortissements et les possibilités normales de rémunération du capital.

celui de concilier les intérêts des entreprises productrices avec ceux des entreprises utilisatrices. On ne saurait cependant perdre de vue que la nécessité d'assurer la capacité concurrentielle des entreprises productrices est expressément reconnue. On peut en déduire dans le cas d'espèce que, si le niveau des prix avait été fixé de manière à exclure manifestement toute capacité concurrentielle des entreprises auxquelles la décision générale est destinée, cette dernière eût dû être jugée illégale. Or, les requérantes ont affirmé que leur compétitivité a été gravement compromise par la décision 962/77 CECA, parce que, dans le secteur du rond à béton, le domaine des prix est celui qui est le plus amplement ouvert à la concurrence, les différences de qualité étant pratiquement insignifiantes. Mais, dans une situation du genre de celle dont il s'agit ici, le mécanisme des prix minimaux entraîne nécessairement une détérioration de la situation des entreprises les plus dynamiques et les plus compétitives. Selon nous, ce qui importe, c'est le fait que le prix minimal laisse subsister une certaine possibilité de concurrence en faveur des autres entreprises, parce qu'il a été fixé à un niveau inférieur à celui des prix des entreprises les plus touchées par la crise. En tout cas, il ne nous semble pas qu'il ait été présenté à la Cour des éléments de fait susceptibles de démontrer que les entreprises intéressées perdirent toute capacité de concurrence par l'effet de la décision en cause en l'espèce.

En fait, le rôle assigné par les auteurs du traité à la disposition de l'avant-dernier alinéa de l'article 61 semble être surtout

9. Outre qu'elles contestent la conformité de la décision 962/77/CECA avec l'article 61 du traité CECA — et avec l'article 3, auquel la lettre b) de cet article fait renvoi —, les requérantes invoquent quelques autres normes du

titre I du traité, soit les articles 2, 4 et 5, en soutenant que celles-ci auraient été également enfreintes par l'adoption de cette disposition. Il convient donc que nous examinions maintenant ces griefs.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, la Communauté «doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants». Cette disposition aurait été enfreinte, parce que les prix minimaux du rond à béton auraient été fixés à un niveau annulant l'avantage concurrentiel des entreprises ayant la productivité la plus élevée en les empêchant d'offrir le produit à un prix plus convenable, alors que leur niveau de productivité leur aurait permis de le faire. En conséquence, la fixation des prix minimaux aurait également été contraire à la partie de la norme citée qui vise la sauvegarde de la continuité de l'emploi, étant donné que, si les entreprises requérantes avaient observé la décision attaquée, l'emploi dans une bonne partie de l'industrie communautaire du secteur aurait été gravement mis en péril.

La requérante dans l'affaire 83/79, Maximilanshütte, invoque à son tour la violation du premier alinéa de l'article 2 qui attribue à la Communauté la «mission, de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des États membres ... à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres». Contrairement à cette norme, le régime des prix minimaux aurait grevé d'une charge injustifiée l'économie de l'Allemagne du Sud et les producteurs

d'acier de dimensions modestes en particulier.

Nous ferons observer que l'article en question définit en termes très larges la «mission» que la Communauté est appelée à remplir. Le texte de la norme — et en particulier l'accent mis sur la «réalisation *progressive*» des conditions qui y sont décrites — montre que celle-ci revêt essentiellement le caractère d'un programme. La réalisation des finalités générales, à laquelle doit tendre toute l'action de la Communauté, constitue nécessairement une œuvre de longue haleine, destinée à subir l'impact des circonstances contingentes. Celles-ci rendent parfois nécessaire à court terme des actions qui, considérées en soi, peuvent paraître s'écarter des objectifs indiqués à l'article 2, mais qui, dans une perspective plus large, contribuent à assurer leur réalisation avec le moindre sacrifice possible pour l'ensemble des administrés.

En réalité, en prévoyant dans certaines hypothèses des interventions par voie d'autorité, le traité introduit des dérogations aux règles normales de fonctionnement du marché commun qui sont empruntées au principe de l'économie de marché (comme les dispositions des articles 2, 3 et 4 le démontrent). Il y a donc dans le traité une combinaison de normes absolument fidèles à ces principes et de normes qui s'en écartent — dans des conditions bien déterminées — en accordant de larges pouvoirs aux institutions communautaires. Mais, en fin de compte, même les normes du second type sont conformes aux finalités générales dans la mesure où l'exercice des pouvoirs d'intervention, permis par ces normes, a pour finalité de permettre de surmonter des circonstances conjoncturelles contraires au maintien d'un marché libre.

Dans le cas d'espèce, il faut reconnaître qu'à défaut de la décision 962/77/CECA, presque les deux tiers des entreprises productrices de la Communauté se seraient trouvées dans une situation très difficile, celles-ci n'étant pas en mesure de faire face à la concurrence des entreprises à productivité plus élevée; il s'en serait probablement suivi des conséquences préjudiciables pour l'emploi, alors que la disposition de l'article 2, second alinéa, du traité, que nous avons déjà citée, tente d'en sauvegarder la continuité. D'autre part, la décision répondait également à l'exigence consistant à éviter des perturbations fondamentales et persistantes de l'économie des États membres qu'aurait entraînées l'arrêt éventuel de la production de nombreuses entreprises fabriquant des ronds à béton, frappées plus gravement par la crise. Aussi, s'il est vrai que sur le plan d'une «répartition plus rationnelle de la production au plus haut niveau de productivité», il eût été préférable de laisser aux entreprises économiquement et techniquement plus avancées l'entière liberté de déterminer leurs prix de vente et, partant, de tirer avantage de leur capacité concurrentielle au regard des autres producteurs de la Communauté, les dangers qui en auraient découlé pour la sauvegarde de la continuité de l'emploi et de l'appareil de production même de la plus grande partie de leurs concurrents justifient-ils les mesures attaquées, même au regard des dispositions générales de l'article 2.

plus lourdes a fait surgir un problème de choix entre les intérêts divergents des deux groupes d'opérateurs et, plus encore, entre deux intérêts distincts de la collectivité: encourager et récompenser, d'un côté, celui qui s'est distingué dans la compétition de la libre concurrence au nom de la productivité et de l'efficacité ou chercher à défendre dans toute la Communauté la continuité de l'emploi et la survie d'un appareil de production plus vaste et articulé. Considérés abstraitement, les deux intérêts méritent d'être protégés, mais, dans les circonstances particulières dans lesquelles est intervenue la décision attaquée, ils étaient en conflit l'un avec l'autre. Il suffira de noter ici que la Commission avait pour tâche d'opérer (du moins à bref délai) le choix. Celui-ci échappe en principe à la censure de la Cour sur le fond, cette dernière — comme nous l'avons dit — ne pouvant substituer ses appréciations d'opportunité au choix de politique économique opéré par l'organe institutionnellement compétent. Il reste à ajouter, bien entendu: sauf méconnaissance patente des normes communautaires; mais il ne semble pas qu'il puisse être question en réalité dans notre cas de violation manifeste de l'article 2.

L'évolution du marché communautaire du rond à béton à la suite de l'apparition d'un groupe aguerri de producteurs de petites dimensions parmi les entreprises moins modernes et dotées de structures

10. Par référence à l'article 4 du traité — qui fixe les principales prohibitions liées à l'instauration et au maintien du marché commun du charbon et de l'acier —, les requérantes ont formulé tout d'abord un grief de discrimination entre producteurs, en se basant sur le fait que les dispositions et les pratiques établissant une telle discrimination sont interdites par la disposition inscrite sous la lettre b) de l'article en question. En l'espèce, il y

aurait eu discrimination entre producteurs essentiellement parce que les systèmes des prix minimaux auraient favorisé certains d'entre eux (les moins compétitifs) au préjudice des autres. L'aspect formel des mesures critiquées ne doit évidemment pas être pris en considération, étant donné que les prix minimaux, établis par la décision 962/77/CECA sont identiques pour tous les producteurs communautaires. La discrimination existerait «en fait», en ce sens que deux situations différentes — celle des producteurs plus compétitifs et celle des entreprises se trouvant en état de crise — auraient été traitées de la même manière par l'imposition du régime uniforme des prix minimaux. Et, comme le niveau de ces prix est inférieur aux prix de barème antérieurement appliqués par toutes les entreprises communautaires, à l'exception des entreprises brescianas, ces dernières soutiennent que la Commission, en adoptant la mesure générale contestée, aurait tenu compte de la situation des autres entreprises et non de la position et de la part de marché des petites et moyennes entreprises italiennes, violant ainsi également, sous cet angle, l'interdiction de discrimination.

A ce propos, il conviendra de rappeler qu'une caractéristique essentielle de la discrimination est le caractère injustifié, pour ne pas dire arbitraire, du traitement égal appliqué à des situations différentes ou du traitement inégal fait à des situations semblables. Mais l'équilibre critiqué, recherché dans le traitement d'entreprises se trouvant dans des situations différentes, ne peut être considéré comme injustifié. En effet, la fixation de prix minimaux obligatoires à un niveau supérieur au prix de marché, que permet le traité en cas de crise ou de menace de crise et visant à sauvegarder les entreprises les plus faibles, ne peut être effi-

cace sous l'angle de la réalisation de sa finalité légale que si elle lie tous les opérateurs du secteur. Or, si l'on considère les effets que la décision était destinée à avoir et qu'elle a eus en réalité sur des entreprises qui, sur le plan de la concurrence et de la productivité, se trouvaient dans des situations différentes, on ne saurait être surpris que ces effets se sont révélés favorables pour une partie des entreprises et défavorables pour l'autre. Cela se situe dans la logique des mesures dont il s'agit ici. Par conséquent, la thèse de la discrimination au préjudice des requérantes nous semble dénuée de fondement.

Une autre disposition figurant sous la lettre b) de l'article 4 a été invoquée à l'appui du grief d'irrégularité de la décision générale relative aux prix minimaux; il s'agit de l'interdiction des «mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur». Il a été dit que cette décision empêcherait ce libre choix et constituerait en outre une restriction à la libre circulation des produits, contraire à la lettre a) du même article. Cela parce que l'utilisateur, ayant seulement le choix entre des produits vendus au même prix, manifesterait une propension naturelle à acheter sur son marché national; il en résulterait une limitation de fait des possibilités de vente à des clients d'autres États membres et, partant, une restriction des échanges intracommunautaires.

Il nous semble en réalité que l'incidence du régime des prix minimaux sur les

courants d'échange et sur le libre choix des fournisseurs par les acheteurs est une conséquence trop indirecte de la décision pour qu'il soit possible de soutenir que cette dernière est contraire à l'article 4, lettre a) (disposition qui interdit textuellement les restrictions *quantitatives* à la circulation des produits) ou l'article 4, lettre b) in fine. Nous noterons, en particulier, que le choix du fournisseur est souvent influencé par des facteurs autres que le prix. Ajoutons que les phénomènes critiqués présupposent que des producteurs déterminés d'un État membre se soient affirmés sur les marchés d'autres États membres par les bas prix qu'ils pratiquent; or, si l'on admet qu'un prix minimal obligatoire peut être fixé par la Commission au-dessus du niveau de ces prix particulièrement convenables et qu'il est également permis, grâce à la fixation de prix minimaux, de poursuivre l'objectif d'une augmentation de la productivité et de la capacité concurrentielle des autres producteurs en crise, les phénomènes en question se présenteront, en soi, comme des désavantages économiques liés à l'intervention de la Communauté, mais non pas comme des indices révélant l'existence d'une violation du traité, commise par cette dernière. Enfin, si l'on estimait qu'une mesure portant instauration de prix minimaux, identiques dans toute la Communauté, constitue nécessairement un obstacle au libre choix et à la libre circulation des produits, il faudrait aussi ne pas perdre de vue qu'en ayant prévu la possibilité d'une mesure de ce type, le législateur communautaire a évidemment admis aussi la possibilité de déroger provisoirement aux dispositions figurant sous les lettres a) et b) de l'article 4, grâce à l'adoption de cette mesure.

constituer une mesure restrictive tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés en violation de la disposition de l'article 4, lettre d), et de fausser les conditions normales de concurrence, contrairement à l'article 5, avant-dernier aliéna. Ces griefs prennent appui sur les mêmes arguments que ceux qui ont été avancés relativement à la prétendue violation de l'article 4, lettres a) et b), et répondent à la même logique que nous avons déjà critiquée. Il nous faut donc répéter que toute décision de fixation de prix minimaux limite sensiblement les possibilités de concurrence des entreprises sur le plan des prix et risque ainsi de favoriser le cloisonnement du marché commun par le truchement de la préférence de fait que les utilisateurs tendent à accorder aux fournisseurs locaux; mais il s'agit là d'un inconvénient lié au régime des prix minimaux et qui n'est assurément pas susceptible d'invalidier celui-ci. Nous savons, d'autre part, que les mesures en question ont été prévues pour une période relativement brève et qu'elles ne sont légales qu'en période de crise; si elles étaient maintenues après la disparition des circonstances qui en justifient l'existence, leur caractère protectionniste finirait par être encore accentué et elles aboutiraient à favoriser également les entreprises qui n'auraient pas réussi à devenir compétitives dans un laps de temps raisonnable. Ce développement — que rien ne laisse prévoir à l'heure actuelle — serait alors contraire à l'esprit du traité et aux principes fondamentaux du marché commun du charbon et de l'acier. En l'état actuel de la procédure, toutefois, les griefs articulés sur la base des dispositions des articles 4, lettre d), et 5 doivent cependant être jugés non fondés.

Les requérantes reprochent encore à la décision générale dont il s'agit ici de

11. Outre les normes du traité que nous avons mentionnées et discutées jusqu'à présent, deux principes non écrits du droit communautaire ont été invoqués à l'appui des recours. Il s'agit du droit fondamental au respect de la propriété privée et du principe de proportionnalité.

qu'elle confère à l'individu la possibilité de choisir une activité professionnelle quelconque et de créer et gérer des entreprises, mais ne limite pas le pouvoir des autorités d'intervenir dans le domaine économique, en subordonnant éventuellement la formation des prix à des restrictions dans l'intérêt public.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de s'étendre longuement sur le premier point. Selon les requérantes, le régime des prix minimaux aurait créé des conditions telles que les opérateurs risquaient d'être spoliés des entreprises qui leur appartiennent, et cela en violation de la garantie accordée au droit de propriété par la Convention européenne sur les droits de l'homme (*plus précisément* par le premier protocole additionnel à cette convention). Nous avons déjà eu l'occasion de préciser — dans les conclusions que nous avons présentées le 8 novembre dernier dans l'affaire 44/79, Hauer — que le droit de propriété est pleinement reconnu et protégé dans l'ordre juridique communautaire, tant sur la base des principes constitutionnels communs aux États membres qu'en vertu du système de la Convention européenne, et que cela assure des garanties à l'individu, particulièrement dans les hypothèses d'expropriation et de limitation de la propriété dans l'intérêt public. Mais il nous paraît évident que la décision portant institution d'un régime de prix minimaux obligatoires n'a rien à voir avec les cas de privation ou de limitation de la propriété. Il s'agit de la réglementation pure et simple de l'activité économique des entreprises. Il semble, en fait, que les requérantes aient voulu, en faisant quelques références générales aux droits fondamentaux de la personne humaine, se prévaloir également de la liberté d'initiative en matière économique; mais cette liberté n'est jamais compromise par une mesure en matière de prix, étant donné

Du reste, le moyen que nous examinons ici prend appui sur la confusion entre la mesure de fixation des prix minimaux et les conséquences que son application auraient pu avoir selon les requérantes. Il faut souligner donc que la légalité de la mesure au regard des principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme ne saurait dépendre des répercussions que l'on suppose (ou que l'on prétend) que celle-ci pourrait avoir à l'endroit de certains de ses destinataires. Tout au plus, comme les requérantes parlent de conséquences très graves que la décision 962/77/CECA aurait pu avoir pour leur activité et leur existence même, au cas où elles s'y seraient conformées, l'opportunité juridique de la prévision de dommages aussi graves se prêterait-elle à être discutée dans le cadre du thème de l'état de nécessité que nous examinerons plus tard.

12. La thèse selon laquelle la mesure portant fixation des prix minimaux a violé le principe de proportionnalité a été avancée sur le fondement de l'affirmation que la charge imposée par cette mesure à une partie de ses destinataires (les entreprises les plus compétitives) était excessive. Les requérantes soutiennent que, pour se conformer à la déci-

sion 962/77/CECA, elles auraient dû réduire sensiblement leur niveau d'activité avec les risques considérables que cela implique sur les plans financier et commercial et avec des répercussions négatives sur le niveau de l'emploi. L'incidence de telles conséquences aurait été d'autant plus sensible pour les mini-acières spécialisées dans la production de ronds à béton que seule la pleine utilisation de leur capacité de production leur permettrait de rester en activité, en dépit du niveau élevé des coûts fixes de gestion; il leur manque en fait l'élément de compensation que représentent d'autres productions dans les entreprises de dimensions plus grandes. La charge imposée aux entreprises plus compétitives aurait revêtu, en outre, le caractère d'un sacrifice inutile en raison de l'insuffisance de la décision 962/77/CECA relativement à l'objectif visé.

Les requérantes se sont longuement étendues sur ce point, mettant surtout l'accent sur deux lacunes du régime des prix minimaux, tel qu'il était défini dans la décision en question: le fait que ce régime n'a pas été immédiatement étendu aux négociants (nous avons déjà rappelé que cela n'a été fait qu'en décembre 1977 par la décision 3002/77 adoptée sur la base de l'article 95 du traité CECA) et la liberté des prix qui en découlait dans la vente de ronds directement importés de pays tiers. Ces lacunes initiales du système rendaient impossible, aux dires des requérantes, la réalisation des objectifs que la décision 962/77/CECA se proposait d'atteindre; par conséquent, les entreprises obligées de pratiquer des prix minimaux voyaient leur liberté d'action sacrifiée sans aucun profit, en violation du principe de proportionnalité.

Nous pensons que la question des lacunes du régime des prix minimaux au

cours de la première période de son application revêt une importance indubitable. La gravité de la situation résultant du fait d'avoir laissé ouverte pendant un certain temps la voie au négoce à des prix libres mérite d'être examinée avec soin et ne doit pas être perdue de vue dans l'appréciation du comportement des entreprises requérantes. Cela ne signifie pas toutefois qu'une violation du principe de proportionnalité puisse être retenue sans réflexion approfondie sur la portée de ce principe et sur l'intérêt que les faits signalés revêtent à la lumière de ce principe.

Pour les producteurs qui étaient en mesure de vendre à des prix plus bas que les prix minimaux fixés par la Commission et pour la clientèle de ceux-ci, la décision 962/77/CECA équivalait à l'imposition par voie d'autorité d'une augmentation non négligeable des prix. Face à cette augmentation qui ne pouvait certainement pas être accueillie avec faveur par les acheteurs, avoir laissé les négociants libres d'écouler à des prix plus favorables tant leurs stocks que les produits importés de pays tiers créait une situation devant provoquer des perturbations sur le marché. Les clients des producteurs plus efficaces qui avaient précédemment pratiqué des prix meilleurs étaient incités à passer leurs ordres ailleurs ou, à tout le moins, à en retarder la date dans l'espoir de pouvoir obtenir également de leurs fournisseurs habituels les conditions pratiquées par les commerçants.

Le danger réel que la liberté laissée aux commerçants provoquât chez les producteurs une réaction en chaîne, économiquement et psychologiquement bien compréhensible, était une conséquence du fait, mentionné par la Commission dans le second considérant de la décision

3002/77 déjà citée, qu'une partie substantielle des ventes de ronds à béton sur le marché commun se fait par l'intermédiaire des commerçants. La requérante Maximilianshütte a affirmé, sans être contredite sur ce point par la défenderesse, que, sur le marché allemand, 85 % au moins des ronds à béton passent par les mains des négociants. L'importance des stocks détenus par ceux-ci au moment de l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA, susceptibles de couvrir pendant deux mois toute la demande intérieure de la Communauté, et la possibilité que ceux-ci avaient de continuer à alimenter leurs réserves à des prix inférieurs aux prix minimaux par l'acquisition de produits de pays tiers, constituaient une grave menace pour les producteurs communautaires et fournissaient à leur clientèle un moyen de faire pression sur eux, afin qu'ils pratiquent des prix concurrentiels. Le fait même que sept mois après l'entrée en vigueur du régime considéré, la Commission se soit résolue à étendre celui-ci au négoce montre que la lacune qui a été indiquée avait sérieusement perturbé le fonctionnement du système des prix minima.

En ce qui concerne la liberté laissée aux négociants, nous croyons qu'il convient également de signaler un autre aspect mis en évidence par la requérante Maximilianshütte. L'on sait que les grands complexes sidérurgiques contrôlent des sociétés de distribution, formellement autonomes et ne rentrant pas dans la notion de «leurs organisations de vente» au sens des décisions 30 et 31/53 (c'est-à-dire des entreprises qui, outre les produits de la société-mère, vendent également ceux d'autres producteurs). A travers ces sociétés de distribution, les grands producteurs étaient en mesure de faire concurrence aux petits et moyens producteurs sur le plan des prix. En effet,

les premiers, tout en respectant formellement les prix minimaux en facturant leurs ventes aux sociétés de distribution dépendant d'elles, pouvaient décider que celles-ci revendraient ensuite à des prix inférieurs, tandis que les seconds n'avaient pas la même possibilité.

A cela s'ajoutaient les effets de distorsion sur le fonctionnement du régime ici examiné des importations des pays tiers à des prix libres, inférieurs aux prix minimaux imposés aux producteurs communautaires, cela d'autant qu'en 1977, la Commission n'avait pas encore conclu avec les principaux pays exportateurs les «arrangements» qui ont permis, plus récemment, de ramener les offres provenant de ces pays à des niveaux plus voisins du prix minimal communautaire.

Selon ce que l'agent de la Commission a précisé à l'audience, les ventes dans la Communauté de ronds à béton provenant des pays tiers ont représenté, en 1977, 3,5 % de la production communautaire, passant à 4,2 % en 1978. En dépit de l'apparente modestie de ces chiffres, il faut admettre que le phénomène des importations à prix libres a eu une incidence non négligeable sur la confusion qui s'est produite sur le marché et le manque de propension de la clientèle à subir les prix minimaux fixés par la Commission, du moins là où il s'agissait de la clientèle traditionnelle des producteurs plus efficaces, lesquels avaient précédemment pratiqué des prix de marché moins élevés.

Un autre facteur de confusion tenait dans l'exercice par des entreprises communautaires de la faculté d'alignement sur les conditions faites par des entreprises extérieures à la Communauté. La décision 527/78 du 14 mars 1978 par laquelle a été interdit pour l'avenir tout alignement de ce genre (et cela après que le législateur communautaire avait déjà cherché, par l'article 6, paragraphe 2, de la décision 962/77/CECA, à assujettir à certaines conditions limitatives les alignements sur les offres externes de fers à béton), confirme la gravité des conséquences que cet aspect de la faculté d'alignement avait eues sur le fonctionnement du régime des prix minimaux. Dans le deuxième considérant de cette décision, la Commission a admis, en effet, que l'expérience avait montré l'impossibilité d'obtenir le respect de ces prix lorsque les offres à des prix inférieurs pouvaient servir de base à des alignements, si bien que la suppression de la faculté d'alignement sur les offres adéquates provenant de pays tiers était nécessaire pour éviter la multiplication de répercussions négatives sur les prix de la Communauté. On peut voir dans cette affirmation une reconnaissance supplémentaire et éloquente du caractère gravement lacunaire du système institué par la décision 962/77/CECA. A tout cela, il faut ajouter enfin que la mise sous contrôle des importations des pays tiers, intervenue sur le tard, a permis la vente à prix libre de ronds à béton produits dans un État membre dans d'autres États membres après que ceux-ci avaient transité par la Suisse ou l'Autriche.

Il reste à voir si les circonstances que nous venons de signaler ont donné lieu à

une violation du principe de proportionnalité. Comme on le sait, ce principe figure au nombre de ceux qui ont un caractère fondamental dans l'ordre juridique communautaire (voir, en ce sens, l'arrêt du 17. 12. 1970 de la Cour dans l'affaire 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle Getreid/Köster, Recueil 1970, p. 1162, ainsi que les arrêts ultérieurs du 24. 10. 1973 dans l'affaire 5/73, Balkan-Import-Export, et du 13. 11. 1973 dans les affaires jointes 63-69/72, Werhahn, Recueil 1973, p. 1092 et 1230). Ce principe exige que «les buts poursuivis puissent être atteints ... avec les moindres sacrifices possibles pour les entreprises assujetties» (ainsi s'est exprimée la Cour dans l'arrêt du 13. 7. 1962 dans l'affaire 19/61, Mannesmann, Recueil 1962, p. 704) et, plus précisément, que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs que l'institution doit poursuivre (ainsi dans l'arrêt du 24. 10. 1973 dans l'affaire Balkan-Import-Export). La Commission a-t-elle tenu compte de ce critère limitatif dans le cas présent?

A ce propos, la première considération qu'il nous semble opportun de formuler a trait à la nature de la mesure dont il s'agit ici. Il ne s'agit pas d'une mesure imposant, en soi, des charges à tous ses destinataires; il s'agit au contraire d'une mesure qui, en raison du niveau de prix fixé, avantage certains destinataires et en sacrifie d'autres, en limitant en fait leur capacité concurrentielle et, partant, la vente de leurs produits. Nous avons déjà dit, et il nous semble superflu de le répéter, que cette différence de traitement est légitime, puisqu'elle est la consé-

quence logique des mesures adoptées dans une situation de crise se caractérisant par un important écart de productivité. Le critère de la proportionnalité devrait donc s'appliquer au sacrifice imposé à une partie des destinataires; mais la portée de ce sacrifice est essentiellement fonction du niveau des prix minimaux et, à cet égard, nous avons déjà exprimé notre conviction que la solution choisie — un niveau moyen par rapport aux prix de marché — ne peut être considérée comme injustifiée.

En réalité, les requérantes mettent plutôt l'accent, comme on l'a vu, sur l'inutilité du sacrifice, étant donné l'insuffisance de la décision 962/77/CECA, c'est-à-dire son inadéquation pour réaliser les objectifs voulus à défaut de mesures complémentaires (lesquelles ont été prises plus tard). Il s'agit là d'un autre aspect de la situation et nous en avons admis l'importance. Mais il ne nous semble pas qu'il se prête à être entendu comme une violation du principe de proportionnalité. En effet, d'un côté, et sur le plan formel, l'on peut objecter que le respect de ce principe doit être contrôlé en ayant égard au contenu de l'acte examiné, à l'importance de la charge qu'il impose directement et non pas au rapport entre l'acte en question et d'autres mesures destinées à en renforcer l'effet sur le plan pratique. En réalité, en agissant sur la base de l'article 61, la Commission ne pouvait rien faire d'autre que réglementer les prix pratiqués par les entreprises productrices (l'article 80 du traité l'expose); pour étendre le régime des prix minimaux aux négociants, elle a dû avoir recours à l'article 95. Ce qui veut dire que, dans la logique du traité, l'action sur les prix visant la seule catégorie des producteurs revêt un caractère autonome.

Nous doutons donc que cette mesure puisse être considérée comme contraire au principe de proportionnalité à cause du fait que d'autres mesures n'ont pas été prises, qui étaient nécessaires pour mettre sur pied un système économiquement efficace. D'autre part, l'appréciation de la pertinence du sacrifice nécessiterait la preuve de sa gravité excessive par ceux auxquels il est demandé, mais il est bien difficile d'obtenir que cette preuve soit faite par celui qui s'y est soustrait, c'est-à-dire qui a violé la décision 962/77/CECA en la jugeant trop onéreuse. Autrement dit, si l'on fonde la thèse de la violation du principe de proportionnalité sur le caractère inadéquat de la décision, il ne suffit pas d'affirmer que le système devait être complété au moyen d'autres mesures, mais il faudrait prouver que ce système n'a pas été opérant aussi longtemps que ces mesures faisaient défaut. Il est toutefois impossible d'établir aujourd'hui si le système a mal fonctionné en raison de son caractère lacunaire ou du fait des violations qui ont été commises.

Ces considérations nous amènent, en définitive, à affirmer qu'en l'espèce, l'infraction au principe de proportionnalité invoquée par certaines requérantes ne s'est pas vérifiée. Il reste toutefois que le renforcement du régime des prix minimaux au moyen des autres mesures adoptées dès la fin de l'année 1977 aurait dû avoir été effectué plus tôt. En fixant ces prix à un niveau dépassant les prix appliqués par les entreprises les plus compétitives, la Commission aurait dû voir qu'il était nécessaire que le système ne présente pas de lacunes si l'on voulait

éviter d'aggraver les difficultés pour ces entreprises, en les exposant à une concurrence ruineuse des négociants et des importateurs de ronds à béton en provenance de pays tiers. La Commission aurait dû, en tout état de cause, en tenir compte elle-même au moment où elle a appliqué les sanctions pécuniaires prévues pour l'inobservation de la décision générale.

second aspect du détournement de pouvoir découlerait également de la circonstance que la décision considérée, compte tenu du niveau des prix minimaux imposés, était destinée à produire directement des effets défavorables, presque exclusivement à l'égard des entreprises brescianas, comme la Commission devait le savoir au moment de l'adoption de la mesure critiquée.

13. Dans le cadre des griefs qui sont faits à cette décision, les requérantes italiennes ont soulevé également le moyen de détournement de pouvoir en soutenant que, par la mesure de fixation des prix minimaux, la Commission aurait poursuivi des objectifs différents de ceux qu'elle a indiqués. Deux arguments principaux sont développés à l'appui de ce moyen. En premier lieu, il est dit que la décision a servi essentiellement à protéger les grands complexes sidérurgiques qui n'étaient pas capables de faire face à la concurrence dans le secteur des ronds à béton et auxquels seul le niveau des prix minimaux fixé d'autorité aurait permis de conserver une partie du marché. Le but de la restructuration du secteur, en revanche, aurait dû être poursuivi en respectant la loi du marché qui aurait amené les entreprises improductives de grandes dimensions à cesser leur activité dans le secteur considéré.

En second lieu, on voit dans la mesure adoptée l'intention d'appliquer une mesure de rétorsion contre les petites et moyennes entreprises et surtout contre celles de la zone de Brescia qui n'avaient pas accédé à l'invitation de la Commission de contourner leur production. Ce

Nous observerons à ce propos que les objectifs de la décision 962/77/CECA découlent de son préambule et en particulier des cinq premiers considérants. Il s'en déduit que la Commission entendait porter remède à la situation du marché du produit dont il s'agit, en cherchant en particulier à réaliser un meilleur équilibre entre l'offre et la demande (évidemment en agissant sur l'offre dans un sens restrictif) ainsi qu'entre les prix et les coûts de production (en arrêtant l'augmentation des rabais), de manière à augmenter le taux moyen d'utilisation de la capacité de production. La protection des complexes sidérurgiques qui produisaient à des coûts supérieurs aux prix de vente constituait un effet nécessaire de ce choix de politique économique et non l'exercice d'un pouvoir dans un but différent de celui en vue duquel il avait légalement été conféré. Et l'affirmation selon laquelle la restructuration du secteur aurait dû être réalisée sans interventions autoritaires sur les prix se ramène à réduire à une théorie un choix de politique économique représentant la seconde branche d'une alternative dont la première est l'exercice du pouvoir conféré par l'article 61, mais elle ne démontre nullement que ce pouvoir a été exercé dans un but différent de celui en vertu duquel il a été conféré. D'autre part, le but légal des mesures permises par l'article 61, lettre b), ne peut s'identifier «tout court» à la restructuration d'un

secteur de production donné (même si, en l'espèce, cet objectif indirect revêt un relief particulier); en effet, il peut y avoir également des situations de crise purement conjoncturelles et ce qui importe, c'est qu'une décision de fixation de prix minimaux vise réellement à rétablir un équilibre dans la relation prix-coût de production et à assainir la relation entre l'offre et la demande, comme ce fut, selon nous, le cas en l'espèce.

Même si l'incidence négative que la décision 962/77/CECA a eue sur les petites et moyennes entreprises était parfaitement connue à l'avance de la Commission, elle ne peut donc être considérée comme un indice probant de détournement de pouvoir. Répétons une fois encore qu'il s'agit là simplement d'une des répercussions de la mesure adoptée dans une situation de crise caractérisée par un écart de productivité entre grandes entreprises et producteurs de dimensions plus modestes.

Dans sa conception fondamentale et dans le rôle objectif qu'elle est appelée à jouer, cette mesure se révèle être conforme aux objectifs du traité. A notre avis, les requérantes n'ont pas fourni ces «indices objectifs» qui constituent le minimum nécessaire à la preuve du détournement de pouvoir; quant au caractère indispensable d'une preuve rigoureuse, la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises (voir entre autres les arrêts du 21. 3. 1955 dans l'affaire 6/54, Gouvernement des Pays-Bas/Haute Autorité, déjà cité; du 5. 5. 1966 dans les affaires jointes 18 et 35/65, Gutmann, Recueil 1966, p. 141; du 7. 12. 1976 dans l'affaire 23/76, Pellegrini, Recueil 1976, p. 1807, spécialement le 30^e attendu des

motifs). Aussi, le moyen sous revue ne mérite-t-il pas d'être accueilli.

14. Les requérantes invoquent en outre, à propos de la décision 962/77/CECA, le moyen de violation des formes substantielles sur la base de griefs se rapportant tant à la motivation de l'acte qu'à la procédure suivie en vue de son adoption. La motivation contiendrait, à leur avis, des affirmations incomplètes, non étayées de preuves et qui ne tiendraient pas compte de la réalité italienne. Quant à la procédure, il est contesté que les études préliminaires ont été faites «en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises», comme le prévoit l'article 61, alinéa 1, et que la consultation du Comité consultatif ait porté spécifiquement sur la mesure basée sur l'article 61.

Nous constatons que, dans certaines des présentes procédures, la Commission a soulevé l'exception d'irrecevabilité de ce moyen «motif pris de ce que la requérante n'a pas démontré que la décision générale lèse spécifiquement et directement des intérêts individuels propres». La base légale sur laquelle la défenderesse a fondé cette exception, soulevée en des termes identiques, n'est pas claire, comme nous avons eu l'occasion de le rappeler également en ce qui concerne le moyen de détournement de pouvoir. En réalité, on pouvait songer à invoquer l'article 33, alinéa 2, du traité à l'appui de l'exception soulevée à propos de ce moyen — dont nous avons toutefois vu qu'elle était non fondée dans le cadre des présents recours —, mais ni l'article 33 ni aucune autre norme ne sont susceptibles de conforter la thèse de l'irrecevabilité du moyen de violation des formes substantielles. L'exception dont il s'agit doit donc être rejetée.

En discutant du détournement de pouvoir, nous nous sommes déjà référé à la motivation de la décision 962/77/CECA et nous avons constaté qu'elle permet de déterminer clairement les finalités visées par les auteurs de la décision. Cette motivation part de la constatation de l'état de crise de l'industrie sidérurgique et des incidences de celui-ci sur les prix, elle mentionne l'insuccès de la planification volontaire des livraisons dans le secteur des ronds à béton, elle insiste sur les difficultés particulières que rencontre le marché de ce produit — en en déduisant que «la réalisation des objectifs définis à l'article 3 du traité est mise en péril dans le secteur des fers à béton» — et, sur la base de cette prémisse, elle affirme que «la Commission estime ... que les conditions d'application de l'article 61 au marché des fers à béton sont réunies». A notre avis, ces cinq considérants permettent de reconstituer, sans effort aucun, le raisonnement suivi par la Commission en vue de l'adoption de la mesure prévue par l'article 61, lettre b), du traité. C'est là l'essentiel. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, pour motiver adéquatement un acte normatif, il n'est pas nécessaire de fournir des indications aussi détaillées que celles qui peuvent être nécessaires dans un acte visant des particuliers.

Nous nous bornerons à citer à ce propos deux arrêts. Celui, déjà mentionné à plusieurs reprises, du 21 mars 1955 dans l'affaire 6/54, Gouvernement des Pays-Bas/Haute Autorité (Recueil 1954-1955, p. 219 et 220), et celui du 13 mars 1968 dans l'affaire 5/67, Beus/Hauptzollamt München-Landsberger Straße (Recueil

1968, p. 125, 143). Dans la première décision, la Cour est partie de la constatation que les articles 5 et 15 du traité CECA, tout en prescrivant à la Haute Autorité de motiver ses décisions et de rendre publics ses motifs, ne précisent ni la forme ni l'étendue de cette obligation; aussi a-t-elle estimé que ces normes, «raisonnablement comprises», obligent de mentionner dans les motifs «les éléments essentiels des constatations de fait dont dépend la justification légale de la mesure». Il s'agissait également dans ce cas d'une décision en matière de prix et la Cour a jugé suffisant que la décision affirme la nécessité de la mesure pour atteindre les objectifs définis à l'article 3 et se réfère expressément à une situation préjudiciable «à la poursuite des objectifs de l'article 3». Ensuite, dans le second arrêt que nous venons de citer, la Cour a précisé que «la mesure de l'obligation de motiver ... dépend de la nature de l'acte en cause; qu'il s'agit en l'espèce d'un règlement, c'est-à-dire d'un acte destiné à une application générale, dont la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre; que, dès lors, on ne saurait exiger qu'elle spécifie les différents faits parfois très nombreux et complexes au vu desquels le règlement a été adopté, ni a fortiori qu'elle en fournisse une appréciation plus ou moins complète».

Eu égard à ces précédents, nous ne voyons pas comment la motivation de la décision 962/77/CECA pourrait être dite inadéquate. Ajoutons qu'en ce qui concerne en particulier le grief relatif à l'absence de

preuve des affirmations contenues dans la motivation dont il s'agit, il pourrait être objecté que le contrôle du bien-fondé de ces affirmations est éventuellement nécessaire pour juger l'affaire sur le fond (et, en fait, nous nous sommes occupé précédemment de l'existence ou de l'imminence d'un état de crise manifeste, pour vérifier si les conditions prescrites par l'article 61, lettre b), étaient remplies), mais il est sans intérêt dans le cadre du moyen de violation des formes substantielles. Le grief articulé contre la motivation, de ne pas tenir compte de la réalité italienne, néglige d'autre part de considérer que la Commission devait se placer dans la perspective de la situation globale de l'industrie communautaire du secteur. Nous observerons enfin que le choix d'un niveau déterminé pour les prix minimaux fixés n'est accompagné d'aucune motivation, alors que la Commission aurait dû se rendre compte de l'importance de ce point et de la nécessité indubitable de faire connaître les critères adoptés par elle; mais il est vrai aussi qu'il est fait mention dans le dernier considérant de la consultation qui a été faite du Comité consultatif et du Conseil, également à propos du niveau des prix, et que l'accomplissement de cette procédure, imposé par l'article 61, paraît exempter la Commission d'une obligation hypothétique de motiver cet aspect de la mesure de façon spécifique.

précisément, il affirme que la décision a été adoptée «sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises et après consultation du Comité consultatif et du Conseil...» Cette formule reflète les termes du premier alinéa de l'article 61; il est à noter cependant qu'à propos des études, cette disposition rappelle également l'article 46, alinéa 1 — aux termes duquel la Haute Autorité peut, *à tout moment*, consulter les entreprises et leurs associations, outre les gouvernements et les autres intéressés — et l'article 48, alinéa 3, lequel édicte que la Haute Autorité recourt *normalement* aux associations de producteurs pour obtenir les informations qui lui sont nécessaires, à la condition que les intérêts des travailleurs et des consommateurs y soient également représentés ou puissent s'y exprimer. Il s'ensuit que les études dont il est question à l'article 61 ne doivent pas nécessairement procéder de l'intention d'exercer les pouvoirs conférés par cet article et que les contacts avec les associations de producteurs sont un moyen de consultation ordinaire pour la Commission. Cette dernière dispose sans aucun doute d'un large pouvoir discrétionnaire pour mener les enquêtes et opérer les consultations nécessaires, mais elle doit offrir aux entreprises directement intéressées, par l'intermédiaire normal de leurs associations, la possibilité de connaître les mesures qu'elle se propose d'adopter et d'exprimer leur point de vue à cet égard.

Reste à voir si la procédure prescrite par le premier alinéa de l'article 61 a été respectée. A cet égard, nous avons noté il y a peu que le dernier considérant de la décision 962/77/CECA donne acte de l'accomplissement de la consultation du Comité consultatif et du Conseil; plus

Les requérantes n'ont pas nié, en réalité, que les études préliminaires à la décision 962/77/CECA ont été effectuées, mais elles ont soutenu que la Commission ne leur a pas demandé d'y collaborer. Cette

affirmation ne tient pas compte du fait que la Commission a entendu, le 25 mai 1977, MM. Meriggi et Sorelli, responsables de deux associations de producteurs, représentatives des petites et moyennes entreprises italiennes du secteur. En outre selon ce qu'a affirmé à l'audience l'agent de la défenderesse, les entreprises n'appartenant pas à ces associations se sont vu offrir, elles aussi, la possibilité de participer individuellement à la réunion du 27 mars 1979. On ne saurait donc dire que la collaboration des entreprises et des associations d'entreprises qui est prévue a fait défaut.

Ensuite, quant à la participation du Comité consultatif au processus de décision, certaines requérantes ont pu voir un vice de forme dans la circonstance que la consultation a eu lieu dans le cadre de l'article 54, relatif au financement communautaire de programmes d'investissements des entreprises, et non pas de l'article 61 du traité. Il nous faut toutefois considérer que ce grief est basé sur une information incomplète. Il est vrai que, dans sa résolution du 17 mars 1977 relative à la situation du marché sidérurgique, le Comité consultatif s'était référé spécifiquement aux mesures prévues par l'article 54 et non pas à celles dont il est question dans l'article 61; mais cette prise de position avait pour objet la situation du marché sidérurgique en général. Le Comité consultatif a, en revanche, pris position sur le thème spécifique de l'instauration des prix minimaux pour ronds à béton au cours de sa session postérieure au 19 avril 1977, en s'exprimant en faveur des mesures que la Commission se proposait d'adopter. La procédure de consultation de cet organe a donc été effectuée régulièrement.

15. La société Feralpi soutient qu'en ce qui concerne l'Italie, la mesure qui a prorogé les prix minimaux pour toute l'année 1978 a été tacitement rendue inopérante à la suite de la décision déjà citée du 28 juillet 1978 par laquelle la Commission a autorisé la création de l'UCRO, c'est-à-dire de l'office destiné à faciliter la «canalisation» des ventes de ronds à béton sur les marchés étrangers, coordonnant ces ventes à travers une répartition volontaire des quantités. La requérante croit voir la volonté abrogatoire de la Commission dans un des considérants de la décision précitée, aux termes duquel «les entreprises restent entièrement libres pour leurs ventes sur le marché italien».

Cette thèse est tout d'abord inacceptable pour des raisons de principe. Une décision de la Commission destinée à un nombre limité d'entreprises (celles qui avaient demandé l'autorisation de conclure entre elles l'accord instituant l'UCRO) ne pouvait jamais avoir pour effet d'abroger une décision générale, ayant un caractère normatif et liant, en tant que telle, tous les producteurs de ronds à béton de la Communauté. De plus, s'il s'était agi de restreindre le champ d'application de cette décision, la modification, indépendamment des doutes relativement à sa légalité, aurait à tout le moins exigé une mesure explicite et adéquatement motivée.

Sur le plan des faits, ensuite, il résulte du contexte dans lequel s'insère le considérant mentionné par la requérante qu'en affirmant la liberté des entreprises italiennes dans leurs ventes sur le marché national, la Commission entendait seule-

ment faire référence au fait que l'accord pour la coordination des ventes ne regardait pas le marché italien. On ne saurait donc en déduire une manifestation de la volonté présumée de la Commission de libérer les entreprises italiennes de l'obligation de respecter des prix minimaux pour leurs ventes en Italie.

Enfin, nous observerons que les entreprises que vise la Commission dans la décision susdite étant seulement celles qui avaient adhéré à l'UCRO, c'est-à-dire une moitié environ des producteurs italiens de ronds à béton, la thèse de la requérante aboutirait au résultat absurde de libérer de l'obligation de respecter les prix minimaux pour les ventes en Italie une partie seulement des producteurs italiens intéressés.

A propos de la décision autorisant la création de l'UCRO, il nous semble plutôt opportun de noter que celle-ci faisait référence dans ses motifs aux difficultés alléguées par les requérantes de maintenir leurs courants d'échanges traditionnels avec les acheteurs des autres pays membres de la Communauté dans le régime de prix minimaux. On peut considérer en ce cas que la Commission, par le fait d'avoir concédé l'autorisation requise sur ces bases, a reconnu la gravité des difficultés causées aux entreprises italiennes par l'application du régime des prix minimaux et a jugé fondée l'exigence de mettre en œuvre des moyens tendant à faciliter à ces entreprises le maintien de leurs relations commerciales, en dépit du maintien en vigueur du régime dont il s'agit.

16. Nous avons examiné jusqu'à présent les arguments par lesquels les

requérantes ont cherché à soutenir la thèse de l'irrégularité de la décision générale 962/77/CECA (ou plus précisément, comme nous venons de le voir, la thèse de son abrogation), au sens et aux fins des effets de l'article 36, dernier alinéa, du traité. L'analyse que nous avons effectuée n'a pas permis de déceler des éléments démontrant l'illégalité de la décision. Aussi convient-il maintenant que nous passions à l'examen des griefs ayant directement trait aux décisions infligeant des amendes individuelles et visant à en obtenir l'annulation. Dans cet ordre d'idées, il conviendra de s'occuper avant tout de l'affirmation émanant de la société Feralpi, selon laquelle celle-ci se serait comportée de manière licite en vendant à des prix qui résultaient d'alignements conformes aux normes communautaires.

Selon la société Feralpi, toute entreprise de la Communauté aurait le droit de s'aligner sur les prix effectivement pratiqués par d'autres entreprises communautaires, même si ceux-ci sont inférieurs aux prix minimaux fixés d'autorité. A l'appui de cette thèse, la requérante invoque l'article 6 de la décision 30/53 du 2 mai 1953 (telle qu'elle a été modifiée par les décisions 1/54, 19/63 et 72/440), étant donné que cette norme admet l'hypothèse d'un vendeur alignant ses prix d'offre sur les prix effectifs d'un concurrent. Mais l'argument est mis en échec par l'objection pertinente de la défenderesse, laquelle fait valoir que la possibilité de s'aligner sur les prix de marché ainsi que sur les prix de barème est prévue par l'article 6 déjà cité, uniquement pour les produits pour lesquels «l'obligation de publicité des prix est abolie ou limitée», c'est-à-dire pour les produits prévus par l'article 8 de la décision 31/53 de la Haute Autorité de

la CECA, au nombre desquels ne figurent pas les ronds à béton. Pour ces derniers donc, l'alignement ne peut s'opérer que sur les prix de barème d'un concurrent. La Commission ajoute que même dans l'hypothèse où l'alignement sur les prix réels eût été permis en principe, celui-ci ne saurait être admis en tout état de cause que par rapport aux prix pratiqués régulièrement, c'est-à-dire conformes à la réglementation en vigueur. Cette observation nous paraît exacte, elle aussi.

La situation est différente en ce qui concerne l'alignement sur les prix de marché des produits en provenance de pays tiers. La requérante affirme que jusqu'au 15 mars 1978, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision 527/78 de la Commission, la vente à des prix inférieurs aux prix minimaux pouvait être la conséquence licite d'un alignement effectué par l'entreprise sur d'autres offres provenant d'un pays étranger à la Communauté ou sur le prix pratiqué par une autre entreprise communautaire, laquelle s'était alignée à son tour sur les offres provenant de pays tiers. Mais la Commission a répliqué en observant que pour pouvoir justifier, au titre que nous venons d'indiquer, des ventes à des prix inférieurs aux prix minimaux, l'entreprise intéressée devait notifier son alignement cas par cas à la Commission. Cette obligation résulte non seulement de l'article 60, alinéa 2, dernière partie, du traité CECA, mais également de l'article 1, paragraphe 1, de la décision 23/63 du 11 décembre 1963.

Au sujet de la portée exacte de l'article 60, les parties ont des opinions divergentes, étant donné que la requérante soutient qu'il impose l'obligation de notifier seulement dans des cas déterminés, c'est-à-dire lorsque la Commission a fixé des limites à l'alignement pour une certaine catégorie de produits. Il ne fait

aucun doute toutefois qu'en vertu de l'article 1 de la décision générale 23/63, «les entreprises sidérurgiques sont tenues de déclarer à la Haute Autorité, dans les trois jours suivant sa conclusion, toute transaction dans laquelle elles alignent leurs offres sur les conditions offertes par des entreprises extérieures à la Communauté». Il nous semble que la clarté avec laquelle cette norme est formulée dispense de discuter de l'interprétation de l'article 60.

Nous pourrions encore nous demander si l'observation de l'obligation de notifier est une condition de la validité de tout alignement ou si elle n'est pas, au contraire, une condition seulement de la régularité formelle de cette opération. Mais, dans la présente espèce, ce que la Commission reproche à la requérante, c'est non seulement d'avoir omis de notifier, mais également et surtout de n'avoir fourni aucune preuve des prétendues opérations d'alignement.

Cela nous semble être en réalité l'argument décisif contre la thèse de la société Feralpi. Il est hors de doute en effet qu'en l'absence de notification régulière, c'est à l'entreprise qui invoque un alignement qu'il incombe de fournir des éléments susceptibles de prouver qu'au moment auquel elle a appliqué des prix inférieurs aux prix minimaux, elle avait l'intention de s'aligner sur des offres déterminées provenant de pays tiers. Les preuves doivent avoir spécifiquement trait à chaque opération de vente pour laquelle l'alignement est invoqué. Or, il n'apparaît pas qu'en l'espèce, cette preuve ait été fournie pour les ventes sous prix minimal effectuées en Italie.

Il reste le fait que la société Feralpi avait réalisé également des ventes en Allemagne en faisant usage de la faculté

d'alignement sur les prix de barème de concurrents locaux et en déduisant la différence dans les coûts de transport. La décision infligeant une peine d'amende, attaquée, fait grief à l'entreprise d'avoir effectué cet alignement de manière inexacte, en particulier parce que les prix de base ont été traduits en LIT tout en partant de points de parité allemands dans la déduction des frais de transport entre Lonato et le lieu de destination. Cela impliquerait, selon la Commission, que les ventes ont été effectuées «au-dessous du prix par rapport aux prix minima prescrits». En cours d'instance, la Commission a précisé que les ventes en question violent, à son avis, la décision 3000/77 (régulant le régime des prix minimaux pour l'année 1978), motif pris de ce que — compte tenu des fluctuations en sens contraire des monnaies italienne et allemande au cours du laps de temps compris entre l'adoption de la décision 3000/77 (décembre 1977) et l'ajustement du taux de change opéré par décision 656/78, du 1^{er} avril 1978 — l'application des prix alignés sur les prix de barème allemands mais exprimés en devises italiennes aurait violé, en l'espèce, le principe général selon lequel le prix d'alignement ne peut jamais descendre au-dessous du prix pratiqué par le concurrent sur lequel l'alignement est opéré (en vertu de l'article 6 de la décision 30/53).

La requérante réplique que cette position de la Commission présuppose que chaque variation des taux de change doit immédiatement se refléter dans les prix de l'entreprise qui opère l'alignement, ce qui ne serait imposé par aucune norme communautaire ni par aucune des décisions de la Commission en matière d'alignement. Pour le cas où les modifica-

tions de la parité monétaire seraient susceptibles de compromettre l'objectif d'un prix minimal uniforme à l'intérieur du marché commun, l'article 1, troisième alinéa, de la décision 3000/77 donne à la Commission le pouvoir de modifier les prix minimaux initialement fixés. La société Feralpi estime qu'une reconstitution de la parité peut découler exclusivement d'une intervention de ce genre et qu'il est injustifié d'exiger des diverses entreprises que celles-ci relèvent leur prix minimal chaque fois qu'elles se sont alignées sur les prix de barème d'un pays à monnaie plus forte et que la valeur de cette monnaie a augmenté au cours de la période comprise entre la date de la vente et celle du paiement. L'alignement doit être effectué, selon la requérante, dans la devise du pays auquel appartient l'entreprise vendeuse et, par conséquent, c'est le prix minimal exprimé dans cette monnaie qui doit être respecté. La Commission reste cependant de l'avis contraire et soutient que le barème de l'entreprise sur lequel une autre entreprise s'aligne doit être appliqué dans tous ses éléments, y compris la devise dans laquelle il est exprimé.

Nous observerons que les parties sont constantes sur le fait que, pour les ventes dont il est question, l'alignement a effectivement été opéré sur les barèmes allemands, le prix étant toutefois déterminé dans la monnaie nationale du vendeur. Le problème controversé porte sur la compatibilité de l'utilisation de cette monnaie avec les règles régissant l'alignement. Cela signifie toutefois que l'irrégularité éventuelle de la manière suivant laquelle la requérante a procédé au calcul des prix impliquerait une infraction aux règles en matière d'alignement établies par l'article 60 du traité CECA

et précisées par les décisions générales de la Haute Autorité 30/53, 19/63 et 72/440 et serait punissable à ce titre, mais ne compterait pas au nombre des violations du régime des prix minimaux. Aussi le grief examiné mérite-t-il, à notre avis, d'être accueilli et la décision concernant l'entreprise Feralpi annulée pour la partie relative aux opérations de vente effectuées en Allemagne.

17. Un autre motif invoqué par de nombreuses entreprises à l'appui de leur recours contre les décisions individuelles leur infligeant une peine d'amende consiste à soutenir la légalité des ventes à des prix inférieurs qu'aux prix minimaux obligatoires, en prenant motif de ce que ces ventes auraient eu lieu dans des conditions de nécessité ou de force majeure, ou même de «légitime défense». Ces trois types de circonstances ont été mêlés dans certains recours les uns aux autres, sans que leur valeur en droit communautaire et leurs limites d'application aient été adéquatement clarifiées. Il me semble qu'un effort de clarification est nécessaire et qu'il doit être opéré avant toute prise en considération des faits.

Dans les conclusions que nous avons présentées récemment dans l'affaire 42/79, Milch-, Fett- und Eierkontor, en date du 15 novembre dernier, devant la première chambre de la Cour, nous avons eu l'occasion d'examiner la notion de force majeure telle qu'elle a été élaborée par votre jurisprudence par réf-

érence aux règlements agricoles. Nous avons souligné que deux éléments caractérisent cette notion: tout d'abord un élément objectif, c'est-à-dire la réalisation d'un événement extraordinaire, *étranger à l'influence du titulaire de l'obligation*, et ensuite un élément subjectif consistant en ce que le titulaire de l'obligation a fait tout son possible, en agissant avec précaution, prudence et vigilance, pour éviter que ne se réalise cet événement. Mais votre jurisprudence était liée par des normes spécifiques du droit communautaire dérivé qu'elle a appliquées parfois directement, d'autres fois par analogie. La démonstration de l'existence d'un principe général duquel découlerait une notion uniforme de force majeure applicable à tous les secteurs du droit communautaire n'a pas été faite et nous croyons qu'elle ne pourrait l'être que difficilement (comme nous l'avons observé dans nos conclusions du 18. 1. 1978 dans l'affaire 68/77, IFG, Recueil 1978, p. 371). L'arrêt de la Cour du 11 juillet 1968 dans l'affaire 4/68, Schwarzwaldmilch (Recueil 1968, p. 550, spécialement p. 562) a reconnu en effet que «la notion de force majeure n'a pas un contenu identique dans les diverses branches du droit et dans les divers domaines d'application», si bien que «sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à sortir ses effets». De même, l'arrêt du 30 janvier 1974 dans l'affaire 158/73, Kampfmeier (Recueil 1974, p. 102) a rappelé la constatation de la portée variable du concept de force majeure, en affirmant que sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à sortir ses effets. Enfin, l'arrêt du 14 février 1978 dans l'affaire 68/77, déjà citée, IFG (Recueil 1978, p. 353) a rappelé que les ordres juridiques des États membres prévoient l'exception de la force majeure, mais «dans certains contextes, et rapports juridiques».

Tout cela pourrait, à notre avis, conduire à une prise de position radicale en ce sens qu'à défaut d'une norme explicite visant l'exception de la force majeure, celle-ci ne pourrait être invoquée dans le droit communautaire. Mais supposons cependant que la notion à laquelle nous nous sommes référé est comprise comme étant d'application générale; il resterait de toute façon que l'événement invoqué comme circonstance de force majeure doit produire effet en dehors du domaine d'influence du titulaire de l'obligation et être, par conséquent, en soi la cause du comportement objectivement contraire à la norme. Autrement dit: il faut que ce comportement ait été déterminé par une force extérieure, laquelle ne laissait pas d'alternative au sujet de droit (exemple classique: la non-délivrance d'une marchandise déterminée, parce que le navire qui la transportait a coulé ou parce que la foudre l'a détruite). Dans le cas d'espèce, en revanche, les titulaires de l'obligation soutiennent avoir été contraints de vendre à des prix interdits par la décision 962/77/CECA en raison d'un ensemble de circonstances consistant en la situation du marché face au comportement d'autres opérateurs économiques (en particulier celui des négociants qui vendaient à prix libre, et aussi celui des producteurs concurrents qui avaient déjà violé la décision), dans le risque, qui en était le corollaire, d'une forte diminution des ventes et dans la perspective des dommages qui en auraient découlé sur le plan financier ainsi que dans les domaines de la production et de l'emploi. Or, aucune de ces circonstances ne peut être décrite comme étant une force extérieure susceptible de déterminer en soi la conduite du titulaire de l'obligation: les entreprises choisirent elles-mêmes, en pleine connaissance de cause, de vendre à des prix plus bas, ce que d'autres entreprises se trouvant dans une situation analogue ne firent pas (nous songeons aux petites et moyennes entreprises italiennes, les-

quelles respectèrent le régime des prix minimaux, et cela fût-ce en estimant que ce comportement se justifiait par de graves raisons, et qu'elles devaient agir dans le sens indiqué pour éviter le pire.

Nous croyons donc que les faits indiqués par les requérantes ne se prêtent pas à être interprétés comme des circonstances de force majeure; il convient plutôt de vérifier s'il y avait état de nécessité ou si la violation des prix minimaux constituait un acte de légitime défense. A cet égard, il convient également de se demander si le droit communautaire connaît ces deux causes d'exemption. La Commission a exprimé une opinion négative (dans les affaires introduites par les entreprises brescianas; mais non dans les affaires 83 et 85/79), en faisant observer que les ordres juridiques nationaux admettent la légitime défense et l'état de nécessité aux fins de sauvegarder les biens essentiels de la vie et l'intégrité personnelle, alors que, dans l'ordre juridique communautaire, il s'agirait de protéger des intérêts non comparables à ces biens primordiaux, parce que de nature patrimoniale. Cette thèse néglige toutefois un précédent intéressant de votre jurisprudence: il s'agit de l'arrêt du 12 juillet 1962 dans l'affaire 16/61, Acciaierie, Ferriere e Fonderie di Modena (Recueil 1962, p. 547), dans lequel la Cour n'a pas exclu la possibilité d'invoquer la légitime défense en droit communautaire tout en précisant que «la légitime défense présuppose un acte indispensable pour écarter un péril dont l'auteur du fait se trouve menacé et exige que les menaces soient directes, que le péril soit imminent et qu'aucune autre voie légale ne permettait d'y parer». Sur

la base de cette considération, l'exception soulevée par la société requérante a été rejetée, société qui soutenait avoir agi en état de légitime défense en pratiquant des prix inférieurs au barème parce qu'elle avait dû faire face à un comportement déloyal de certains concurrents qui réussissaient à échapper au contrôle de la Haute Autorité.

Dans les cas faisant l'objet des présentes conclusions, si les entreprises intéressées ont également appliqué des prix inférieurs aux prix obligatoires et fait valoir qu'elles y ont été incitées par le comportement d'autres opérateurs économiques, nous ne croyons pas toutefois qu'il soit pertinent de parler de légitime défense, et cela pour deux motifs au moins: parce qu'est intervenu le péril causé par le comportement *licite* de certains opérateurs (les négociants, les entreprises des pays tiers) et que, partant, il ne s'agissait pas seulement de réagir à l'acte illicite d'autrui et parce que les intéressés se sont également référés à des circonstances ultérieures (par exemple, la requérante Stefana a insisté sur la difficulté d'obtenir les financements indispensables, la requérante Maximilianshütte sur l'insuffisance du contrôle exercé par la Commission). En conséquence, l'unique élément qui, à notre avis, puisse — in abstracto — justifier le comportement des requérantes, vu les motifs invoqués par ceux-ci, est l'état de nécessité. Or, en matière d'état de nécessité, les conditions fondamentales qui doivent être remplies sont très semblables à celles illustrées dans l'arrêt du 12 juillet 1962 déjà cité pour ce qui est de la légitime défense: un péril imminet et grave ainsi que l'impossibilité d'y parer d'une autre manière qu'en se comportant de manière objecti-

vement illicite. C'est une notion commune au droit international et au droit des États que la gravité du péril doit être telle qu'elle mette en jeu l'*existence* même de l'intéressé et que l'attitude du titulaire de l'obligation ne doit pas avoir contribué à créer la situation périlleuse. D'autre part, il nous paraît indiscutable que l'interprète du droit doit être extrêmement prudent en reconnaissant l'existence d'un état de nécessité, parce que cela équivaut à considérer qu'un particulier est dispensé du respect d'obligations déterminées, et cela ne peut se faire qu'à titre exceptionnel.

Les entreprises requérantes affirment avoir été contraintes de se soustraire à l'application des prix minimaux pour ne pas mettre en péril leur survie; mais, d'une façon générale, il nous semble qu'elles n'ont réussi à démontrer ni l'imminence et la gravité extrême du péril ni l'inexistence de procédés licites pour y parer, du moins en partie. Les indications fournies par les requérantes laissent toutefois apparaître l'existence d'un malaise considérable et de difficultés objectives provoquées par la décision 962/77/CECA. Toutes les entreprises se plaignent d'avoir risqué de perdre leur clientèle et d'avoir subi un grave recul des ventes, parce que la clientèle répugnait à payer des prix plus élevés et en raison aussi des possibilités qui étaient offertes à celle-ci par les lacunes du système de continuer à acheter à des prix avantageux auprès des négociants ou des producteurs de pays tiers. Les entreprises italiennes ont montré en outre qu'il était pratiquement impossible de diminuer les coûts fixes en licenciant une partie du personnel, étant donné la crise de l'emploi en Italie et le risque de grèves et

d'agitation sociale dans l'hypothèse de licenciements, tandis que les entreprises allemandes ont insisté, de leur côté, sur la concurrence qui leur était faite par ces producteurs italiens qui s'étaient résolus à vendre sans observer les prix minimaux et sur l'inefficacité, selon elles, des contrôles opérés par la Commission. Ces circonstances confirment que la décision 962/77/CECA a imposé des sacrifices importants aux entreprises plus compétitives, mais elles ne peuvent pas être interprétées comme constituant une situation de péril imminent et non évitable pour l'existence même de ces entreprises.

A l'appui de notre point de vue, nous pouvons citer trois arguments. En premier lieu, un certain recul de la compétitivité des entreprises capables de produire à moindre coût et, partant, une diminution du volume de leurs ventes, se situait dans la logique de la décision 962/77/CECA, étant donné que celle-ci visait — comme nous l'avons noté à plusieurs reprises — à réaliser une redistribution du marché en facilitant l'écoulement des produits des entreprises moins efficaces. Le risque de perdre une partie de la clientèle était par conséquent prévisible, cela d'autant plus qu'il était question à l'époque de l'opportunité d'instaurer un régime des prix minimaux. Les lacunes de ce régime auraient dû entraîner non seulement un recul des ventes, mais également un péril imminent de disparition des entreprises pour qu'il pût être question d'état de nécessité; mais un péril de ce genre ne s'est pas révélé et même les requérantes n'ont pas soutenu avoir eu à faire face à un état de crise aussi marqué.

En second lieu, nous ferons observer que même si l'existence des entreprises plus

compétitives avait été mise en péril par la décision 962/77/CECA, celles-ci n'auraient pas manqué de moyens licites pour chercher à faire face au danger. Les difficultés pour les entreprises italiennes se sont concrétisées surtout par la diminution de leurs possibilités de vente sur les marchés d'autres pays communautaires, mais les perspectives de vente subsistaient tant sur le marché italien (étant donné que, pour les ventes locales, les producteurs n'ont pas été défavorisés par le régime des prix minimaux) que sur les marchés des pays tiers (où il semble qu'effectivement certaines entreprises aient trouvé une compensation à la contraction des ventes à l'intérieur de la Communauté). En outre, l'alignement sur les prix des producteurs des pays tiers était possible jusqu'au mois de mars 1978, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision 527/78. Aussi l'existence des entreprises requérantes ne pouvait-elle être considérée comme étant menacée d'un péril tel qu'elles ne pouvaient y échapper d'aucune façon.

En troisième lieu, la thèse de l'état de nécessité aurait dû être étayée de preuves spécifiques, relatives à la situation de chacune des entreprises, alors que la majeure partie des intéressés s'est référée à des arguments de caractère général. Même les données relatives à la diminution de la production ou des ventes en 1977, fournies par certaines requérantes (par exemple, la Ferriera Valsabbia et les Officine Laminatoi Sebino) ne peuvent être interprétées comme prouvant l'existence d'une situation périlleuse engendrée par la décision 962/77/CECA, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une diminution susceptible de mettre en jeu la survie même de ces entreprises. D'un autre côté, l'existence d'un lien de causalité entre régime des prix et baisse de la

production ou recul des ventes n'a pas toujours été démontrée. A cet égard, rappelons en particulier le cas de l'entreprise Korf, requérante dans l'affaire 85/79, laquelle a soutenu — sans être démentie sur ce point par la Commission — que sa part de marché se réduisit à 10,2 % au cours du troisième trimestre 1977, alors qu'elle était de 12,3 % au cours de trimestre précédent; la Commission voit seulement dans ce phénomène la poursuite d'une tendance précédente à perdre du terrain face aux entreprises plus compétitives et note que c'est précisément à partir du troisième trimestre que l'entreprise Korf a vendu à des prix inférieurs aux prix minimaux.

En définitive, nous croyons qu'il faut exclure que le comportement des entreprises requérantes pouvait se justifier par un prétendu état de nécessité. On pourrait voir une exception dans le cas de la société Stefana Antonio, requérante dans l'affaire 226/78. Au moment de l'instauration de la réglementation en matière de prix minimaux, cette entreprise se trouvait dans une situation financière particulièrement délicate, ayant emprunté en vue de réaliser des investissements de reconversion industrielle et devant faire face aux difficultés générales de crédit qui avaient surgi en Italie pendant qu'étaient en cours les travaux de reconversion. Un mois après l'adoption de la décision 962/77/CECA, cette entreprise signala à la Commission (par télex du 6 juin 1977) que les prix de marché effectifs pour les ronds à béton continuaient à être inférieurs aux minimaux obligatoires et que le respect de ces prix minimaux entraînait pour elle une sensible diminution de ses ventes. En fait, d'une moyenne mensuelle de 6 570 tonnes au cours des quatre premiers mois de l'année 1977, ces ventes étaient passées à 3 866 tonnes en mai et à 2 474 en juin. Fin juin, le découvert de la société Stefana était passé d'un milliard sept cents millions de LIT à un peu

moins de 3 milliards. Aussi, par télex du 1^{er} juillet 1977, celle-ci a-t-elle informé la Commission que, face au comportement de la concurrence, elle se voyait contrainte de vendre à des prix plus bas que les prix imposés et, en réalité, ces ventes — selon les données fournies par la Commission — débutèrent le 13 juillet 1977 et durèrent jusqu'au 5 septembre suivant. Il y a donc, dans ce cas, des éléments de fait qui pourraient amener à reconnaître à la société Stefana le bénéfice de l'état de nécessité: le péril se présentait sous la forme d'un véritable risque de faillite, étant donné le montant de son découvert. Cependant, il ne nous semble pas non plus que l'imminence de ce péril ait été démontrée dans ce cas; en outre, des doutes subsistent quant à savoir jusqu'à quel point la situation financière de cette société ne doit pas être attribuée au peu de prudence avec laquelle les investissements ont été faits et enfin il subsistait la possibilité (et il n'apparaît pas que celle-ci ait été examinée) de chercher à porter remède aux difficultés qui se posaient en recourant à un des moyens licites signalés précédemment.

Des considérations du même genre peuvent s'appliquer au regard de la société Maximilianshütte, requérante dans l'affaire 83/79. Il n'y a aucun doute que cette entreprise a subi, elle aussi, un recul important de ses ventes après l'instauration du régime des prix minimaux. Dans le courant du premier trimestre 1977, elle avait approvisionné 29 % du marché en Bavière, alors qu'au cours du second trimestre de la même année, ce pourcentage est descendu au-dessous de 20 %. La Commission a fait observer que la part de marché du premier trimestre 1977 ne saurait être prise comme point de référence, étant donné qu'elle avait été anormalement élevée: cela paraîtrait confirmé par le fait que le pourcentage correspondant au second trimestre est resté invariable en 1978 bien que la

société en question, selon les affirmations de la défenderesse, eût commencé à pratiquer des prix inférieurs aux prix obligatoires à partir du 14 juin 1977.

Une autre objection avancée par la Commission consiste à dire que le recul des ventes a été déterminé en grande partie par des facteurs autres que le régime des prix minimaux, au nombre desquels l'activité saisonnière du marché qui est habituellement négative durant les mois d'été. Il est cependant vrai, d'autre part, que les importations de Suisse en république fédérale d'Allemagne de ronds à béton vendus à des prix inférieurs aux prix minimaux ont augmenté notablement au cours du second semestre de l'année 1977 (de 12 000 tonnes au cours du trimestre avril-juin à 19 000 au cours du trimestre suivant). L'entreprise Maximilianshütte y voit la preuve d'un contrôle insuffisant de la part de la Commission dont auraient profité les producteurs brescians pour vendre des ronds à béton via la Suisse. A notre avis, s'il est vrai que les lacunes du système en ont accru la gravité au détriment des entreprises capables de produire à bas prix, on ne saurait dire par ailleurs que la Commission a omis d'exercer son contrôle, comme le démontrent les sanctions infligées à de nombreuses entreprises, dont une partie seulement a attaqué les décisions leur infligeant des peines d'amende. Enfin, il ne nous semble pas que la société Maximilianshütte ait démontré avoir dû faire face à un risque de faillite ou de cessation d'activité imminent, ni avoir cherché en vain des solutions autres que la violation des prix minimaux pour assurer sa survie.

Les conclusions négatives auxquelles nous sommes parvenu au sujet de l'état de nécessité restent donc applicables d'une façon générale aux requérantes qui ont invoqué cette circonstance. Les motifs auxquels quelques entreprises ont

eu recours pour justifier leur comportement ne devront pas être perdus de vue lorsque nous passerons à l'examen du problème de la réformation des décisions infligeant des peines d'amende.

18. Nous avons traité jusqu'à présent de questions communes à toutes les requérantes ou à une grande partie de celles-ci. Il conviendra maintenant de s'occuper de problèmes spécifiques, envisagés dans le cadre de divers recours et qui ne se prêtent pas à un examen global.

a) La société Acciaieria di Darfo, requérante dans l'affaire 227/78, voit un vice entachant la décision individuelle attaquée dans le fait que la Commission ne lui aurait pas donné l'occasion de compléter oralement ses propres observations. Convoquée à Bruxelles pour le 29 juin 1978 avec un préavis de six jours seulement, elle avait demandé une prorogation de délai de deux semaines et a été informée du refus de la Commission par un télégramme qui lui est parvenu le 29 juin, c'est-à-dire le jour fixé pour l'audition. Elle soutient avoir été ainsi privée d'un de ses droits au titre de la procédure, en violation du principe du respect des droits de la défense visé à l'article 36 du traité CECA. Cette violation serait aujourd'hui aggravée par le fait que la Commission lui dénie le droit de se prévaloir de documents qui devraient entraîner à tout le moins une réduction du montant de l'amende. Tout cela se répercuterait sur la décision individuelle attaquée, en affectant celle-ci.

Il résulte des précisions fournies par les deux parties que la requérante a effectivement reçu la lettre de convocation de la Commission six jours avant la date fixée pour l'audition. La Commission a toutefois observé que, dans le cadre de la procédure d'application de sanctions

pécuniaires pour violation de normes CEEA, un entretien postérieur au dépôt d'observations écrites par l'entreprise intéressée constitue une phase procédurale purement fortuite pour laquelle aucun délai de préavis n'est prévu. En fait, l'article 36 du traité CEEA auquel la société Acciaieria di Darfo s'est référée se limite à prescrire que la Haute Autorité, avant de prendre une sanction pécuniaire ou de fixer une astreinte, doit mettre l'intéressé en mesure de présenter ses observations, si bien que les droits de la défense peuvent être considérés comme ayant été respectés du fait que l'entreprise s'est vu reconnaître la faculté de présenter des observations écrites.

Il reste à voir si la circonstance que certains documents n'ont pas été présentés au moment de l'inspection ou n'ont pas été annexés aux observations écrites empêche l'entreprise de présenter ces documents au cours de l'instance qui fait éventuellement suite à la décision infligeant une peine d'amende. Contrairement à l'opinion de la Commission, nous pensons que cet empêchement n'existe pas. L'arrêt du 12 juillet 1962 dans l'affaire 16/61, déjà cité, a mis en lumière «la nature purement préliminaire de la procédure instituée par l'article 36 du traité» et reconnaît qu'un moyen ne peut être rejeté au seul motif qu'il n'a pas été présenté dans le cadre de cette procédure. Par conséquent, les documents que l'entreprise intéressée a omis de faire valoir lorsqu'elle a présenté ses observations à la Commission doivent également être pris en considération par la Cour.

Selon la société Acciaieria di Darfo, la Commission aurait inclus, parmi les opérations ayant fait l'objet de l'amende, certaines ventes de produits non soumis au régime des prix minima.

La Commission a toutefois répliqué que les factures contestées contiennent une mention, apposée au moyen d'un timbre sec, disant «alignement partiel sur le barème AFIM» et que le barème AFIM a trait exclusivement aux prix relatifs aux ronds à béton. La requérante n'a pas démenti cette affirmation durant la procédure orale. Il convient donc de juger fondé l'argument de la défenderesse.

La société Acciaieria di Darfo a soutenu en outre que parmi les ventes incriminées auraient figuré également des livraisons effectuées en exécution de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la décision 962/77. A cet égard, la requérante a indiqué spécifiquement deux groupes de factures: un groupe relatif à des livraisons faites à l'entreprise Maretto Blein, à la suite d'ordres confirmés le 27 et le 28 avril 1977 par l'intermédiaire de Darma de Milan, et un second groupe faisant partie des livraisons à la société Baraclit, en exécution de confirmations d'ordres donnés le 28 avril 1977 par l'intermédiaire de l'entreprise Albani. La Commission a objecté que les ordres en question n'ont pas été présentés lors de l'inspection effectuée auprès de la société intéressée; mais, pour les motifs qui viennent d'être précisés, cette objection est sans intérêt. Aussi, la défenderesse n'ayant pas contesté la véracité des documents présentés par la requérante, estimons-nous que la Cour doit tenir compte des factures n^{os} 1315, 1316, 1416, 1454, 1514, 1691, 1705, 1713, 1714 établies au titre de livraisons faites à l'entreprise Blein (annexes 4 à 9 au mémoire en réplique) ainsi que des factures n^{os} 1660, 1661 et 1662 ayant trait aux livraisons faites à la société Baraclit, en vue d'exclure les ventes correspondantes du nombre de celles sujettes à pénalité.

b) La société Rumi, requérante dans l'affaire 263/78, soutient que la décision individuelle qui lui est adressée ne serait pas adéquatement motivée quant au critère appliqué pour le calcul de l'amende. La Commission affirme de son côté s'être tenue, dans ce cas comme dans les autres, au critère objectif consistant à appliquer au montant des sous-cotations un pourcentage déterminé dont le niveau varie en fonction de la gravité de l'infraction. Dans la décision attaquée, la Commission a indiqué en effet le montant des sous-cotations et celui des ventes irrégulières et, après cela, elle s'est référée à l'article 64 du traité CECA qui permet d'infliger des amendes «à concurrence du double de la valeur des ventes irrégulières».

Il est vrai qu'il n'est pas expressément précisé de cette manière lequel des deux chiffres a été pris pour base du calcul de l'amende (nous savons qu'il s'agit du chiffre des sous-cotations, parce que la Commission l'a précisé en cours d'instance) et que cela empêchait de prendre connaissance du pourcentage appliqué. Il nous semble toutefois que l'acte indique à tout le moins les éléments de base essentiels, en fait et en droit, de la mesure et nous ne croyons pas que la lacune dans la motivation, qui a été indiquée, puisse avoir eu une incidence négative sur les possibilités de protection juridictionnelles de l'entreprise et de contrôle par la Cour (contrôle qui a été ensuite facilité par les précisions fournies par la défenderesse).

A titre subsidiaire, la même requérante soutient qu'en calculant le montant des sous-cotations qui lui ont été imputées, la défenderesse aurait commis une erreur, étant donné que l'inspecteur de la Commission a comparé les prix indiqués dans les factures avec le prix Davignon,

tandis que les acheteurs allemands ont effectué le calcul des prix effectifs en tenant compte de la parité Saarbrücken ou Oberhausen et des frais de transport, avec pour résultat de réduire le prix Davignon de 540 à 451,87 DM par tonne. Si l'on appliquait ces prix effectifs tels qu'ils résultent de la méthode d'alignement, les sous-cotations de la requérante se réduiraient à la moitié du chiffre retenu dans la décision attaquée (c'est-à-dire de 200 à quelque 100 millions de LIT).

A l'appui de ses dires, la requérante a présenté un télex du 23 juin 1978 de la Walzstahl-Vereinigung (annexe 16 au recours). Toutefois, comme le fait observer avec justesse la défenderesse, ce document a trait à des ventes postérieures à celles prises en considération pour le calcul des sous-cotations. En outre, la Commission a affirmé dans le mémoire en défense, sans être démentie par la requérante, que la destination finale des produits dont il s'agit était les Pays-Bas. Dans ces conditions, un alignement sur les points de parité allemands aurait été contraire à l'article 60, paragraphe 2, lettre b), quatrième tiret, du traité.

Aussi, le moyen invoqué par la société Rumi à titre subsidiaire ne mérite-t-il pas non plus d'être accueilli.

c) Dans l'affaire 264/78, introduite par la société Feralpi, il y a contestation au sujet d'un groupe de factures par référence auxquelles la décision attaquée affirme que la société Feralpi aurait «pratiqué des prix inférieurs aux prix minimaux, inscrits à la main sur certains

bulletins de sortie». Selon la requérante, cette circonstance, qui n'avait pas été contestée dans la communication des griefs, serait dénuée de fondement. Aucune valeur probatoire ne devrait être reconnue aux annotations figurant éventuellement sur les bulletins d'accompagnement, étant donné qu'il s'agit ici de documents destinés à accompagner des marchandises conformément à des dispositions fiscales, mais qui sont étrangers aux rapports contractuels. En outre, la requérante affirme qu'il est à exclure que le prix résultant des factures soit différent du prix effectif, étant donné qu'aux termes des dispositions en vigueur, ces documents doivent être soumis à l'autorité chargée d'effectuer l'évaluation et que l'indication d'un prix fictif constituerait une évaluation illicite, punissable en Italie de peines sévères.

Il est à noter cependant qu'en annexe à la duplique, la défenderesse a présenté des copies de certains télex concernant les ventes en question dans lesquels il est clairement distingué entre le prix de vente, exprimé en DM, et le montant destiné à être indiqué sur la facture, exprimé en LIT. Outre le fait qu'ils sont exprimés en deux devises différentes, ces montants sont de valeur différente, dans le sens relevé par la Commission.

Cela nous amène à considérer que la preuve est faite des sous-cotations faisant l'objet de la peine d'amende infligée par la décision attaquée, relativement au groupe de factures dont il s'agit.

A titre subsidiaire, la requérante Feralpi conteste l'exactitude des calculs sur la base desquels la Commission a établi le montant de la sanction pécuniaire infligée à cette société. En particulier, lorsqu'il s'est agi de calculer le montant des ventes présumées irrégulières, la

Commission aurait tenu compte non seulement du prix de base mais également des extra, alors que ceux-ci auraient été exclus du calcul de la différence en moins par rapport au prix minimal. Cela serait contraire à l'article 2 de la décision 3000/77, qui inclut également les extra de qualité dans les prix minimaux. Selon la requérante, il faudrait considérer, aux fins du prix minimal, tout extra relatif à une qualité de la marchandise et, partant, non seulement la majoration correspondant à des contrôles particulièrement poussés, mais également celle qui est proportionnelle à la longueur ou au diamètre du produit.

La Commission rappelle que l'article 1 de la décision 3000/77 spécifie la qualité à laquelle se rapportent les prix minimaux; il s'agirait dans chaque cas d'une qualité de base pour un produit déterminé. Pour toute qualité supérieure, le prix est plus élevé soit qu'application soit faite de ce qu'il est convenu d'appeler les extra de qualité, soit que le prix de base fixé pour la qualité déterminée soit, au contraire, facturé. Il résulterait, ensuite, de l'article 4 de la décision précitée que les extra (majorations et suppléments de prix) ne peuvent être réduits ou abrogés. En conséquence, les barèmes ne seraient pas sujets à modification (sauf en ce qui concerne les prix de base, s'ils étaient inférieurs aux prix minimaux) et toutes les conditions particulières de ces barèmes, en ce compris les extra, devraient trouver application.

La requérante réplique en faisant observer qu'il ne s'agit pas de voir si les prix de barème sont sujets à modifications, mais qu'il y a plutôt lieu de ne pas perdre de vue que le prix minimal inclut l'extra de qualité et qu'à cet effet, le diamètre extra doit également être considéré comme un extra de qualité. Le

mémoire en duplique de la Commission ne considère pas ce point. En cours d'audience, l'agent de la défenderesse a exprimé l'idée que si la Commission avait omis d'appliquer strictement les règles, cela aurait joué à l'avantage de Feralpi et la requérante n'aurait eu aucun intérêt à s'en plaindre.

On ne saurait dire que les termes de la question sont suffisamment clairs, ni que la défense de la Commission ait contribué à les préciser. La requérante a eu l'impression que, sur certains points, la défenderesse partageait son interprétation et la défenderesse a formulé l'hypothèse qu'elle peut s'être trompée en faveur de la requérante. Nous croyons comprendre que le fond du problème dont il s'agit est que si les extra ont été ajoutés au prix de base facturé par l'entreprise dans le calcul du montant des ventes irrégulières effectuées par elle, référence aurait été faite au contraire aux seuls prix de base, sans les extra, dans le calcul de la différence entre le prix effectif et le prix minimal (si bien que cette différence aurait été plus importante, en influant, dans cette mesure, sur le montant de l'amende). Or, en vertu de l'article 2 de la décision 3000/77 — dont la validité est constante entre parties —, le prix minimal est un prix de base incluant les extra de qualité; par conséquent, le point de référence pour le calcul de la différence par rapport au prix effectif est hors de discussion. Quant au prix effectif, si les extra de qualité ont été facturés par l'entreprise en dehors de son prix de base, il semble juste que ceux-ci soient ajoutés à ce dernier afin que le chiffre global du prix effectif inclue les extra et apparaisse de cette manière homogène par rapport au point de référence légal (le prix minimal). Il s'ensuit que si la Commission a effectué autrement son calcul de la différence

entre le prix effectif et le prix légal, ce calcul doit être corrigé et la base pour la calcul du montant de l'amende en résultera modifiée en faveur de la requérante.

Enfin, la requérante Feralpi conteste également l'exactitude des calculs sur lesquels s'est basée la Commission dans la décision attaquée, en ce qui concerne la facture n° 2738. Dans le télex contenant la communication des griefs, il est dit en effet que la facture portant ce numéro a trait à un lot de 550 000 tonnes destiné à l'entreprise Ferrari, alors qu'en réalité la facture n° 2738 était destinée à la société Acciaierie di Calvisano et concernait un lot de 20 920 tonnes.

La Commission nie qu'elle a commis une erreur qui aurait influencé le calcul de l'amende, se limitant à souligner que le numéro de la facture contestée était illisible et peut avoir été reporté en termes erronés, mais que tous les autres éléments de cette facture ont été reportés correctement (et que, partant, la vente de 550 000 tonnes à l'entreprise Ferrari a effectivement été réalisée). Cette affirmation n'a pas été spécifiquement démentie par la requérante. Cela étant, le grief en question doit être jugé non fondé.

d) La société Forges de Thy-Marcinelle et Monceau a formé deux recours, respectivement enregistrés sous les numéros 26/79 et 86/79, le premier visant à obtenir l'annulation de la décision individuelle du 10 janvier 1979, le

second attaquant la décision du 2 mai 1979, par laquelle la Commission, compte tenu de nouveaux éléments de fait, a réduit l'amende infligée à la requérante par sa décision précédente.

Dans l'affaire 86/79, la défenderesse, sans soulever toutefois une exception formelle, met en doute la recevabilité du second recours en faisant observer que son objet et les moyens invoqués seraient déjà compris dans le recours 26/79.

Nous ne nions pas que la décision du 2 mai présente un caractère accessoire par rapport à la décision précédente, en ce qu'elle se limite à en modifier la partie relative aux montants des opérations effectuées avec sous-cotation, lesquels sont ramenés à un niveau plus bas, et parvient ainsi à réduire le montant de l'amende précédemment infligée. Toutefois, dans le recours 86/79, la requérante fait valoir un moyen nouveau, concernant le critère appliqué par la Commission en procédant à la réduction de l'amende et il ne fait aucun doute que ce moyen est présenté spécifiquement en fonction de la décision du 2 mai.

Selon nous, cette constatation suffit à faire juger non fondées les réserves exprimées par la défenderesse quant à la recevabilité du recours.

Passant maintenant à l'examen au fond des affaires jointes 26 et 86/79, nous observerons que celles-ci se distinguent des autres recours dont nous nous sommes occupé jusqu'ici par le fait qu'elles soulèvent un problème particulier, c'est-à-dire celui de savoir si la décision 962/77/CECA est applicable à des ventes de ronds à béton réalisées après son entrée en vigueur mais prévues par des contrats antérieurs, lesquels toutefois ne précisaient pas le prix de la marchandise.

Rappelons avant tout qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la décision en question, les prix minimaux dont il est question à l'article 1 «sont obligatoires pour les transactions effectuées à partir du troisième jour suivant l'entrée en vigueur de la présente décision et se substituent, à partir de cette date, aux prix de barème inférieurs, jusqu'à la modification de ces prix par les entreprises, conformément à l'article 3».

La requérante invoque cette disposition pour exclure que le régime des prix minimaux soit applicable aux lots de marchandises en relation avec lesquels l'amende lui a été infligée, soutenant que ces lots avaient, certes, été livrés après le 8 mai 1977, mais que ces livraisons avaient été faites en exécution des contrats conclus antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la décision. En fait, les termes «operazioni effettuate» postérieurement à cette date doivent être entendus comme visant les contrats et non pas les opérations de livraisons effectuées en exécution de contrats comme le montre encore plus clairement le texte français de la décision, lequel parle de «transactions effectuées». Aussi faut-il effectivement admettre que les livraisons effectuées en exécution de ventes conclues avant l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA ne sont pas assujetties au respect des prix minimaux. Cela paraît d'ailleurs évident et correspond à la pratique suivie par la Commission.

Il est cependant nécessaire de ne pas perdre de vue que pour constituer une «transaction effectuée» antérieurement à l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA, le contrat de vente doit contenir tous ses éléments essentiels. En droit belge, comme dans beaucoup d'autres, une vente peut être considérée comme conclue même lorsque la détermination du prix a été reportée à une

date ultérieure, pourvu que cette détermination doive être faite sur la base d'éléments objectifs et qu'elle soit par conséquent soustraite à une nouvelle manifestation de volonté éventuelle d'une des parties contractantes. Or, les copies des ordres produites par la requérante indiquent, sous la rubrique «prix», un renvoi aux prix convenus entre acheteur et vendeur. Selon la requérante il s'agissait de prix fermes, fixés déjà dans leur montant précis à l'époque des contrats. Cette affirmation ne repose toutefois sur aucun élément de preuve et est contraire, en revanche, à la pratique de la requérante telle qu'elle apparaît des documents produits par la défenderesse (voir annexes 1, 8, 17 et 22 du mémoire en défense). Il s'agit de confirmations d'ordres dans lesquels la société Forges de Thy-Marcinelle se référait constamment, pour la détermination du prix, au barème en vigueur *au moment de l'expédition*. Cette façon de procéder apparaît, d'autre part, être conforme aux conditions générales de vente reproduites dans les barèmes de la requérante, lesquelles précisent, en ce qui concerne les ronds à béton: «Nos ventes sont faites aux prix, surpris et conditions de nos barèmes en vigueur le jour de l'expédition (ou de la facture de mise à disposition). Les prix, surpris et conditions figurant dans nos offres ou accusés de réception n'ont donc qu'une valeur indicative» (annexe 2 au mémoire en défense).

Compte tenu de ces éléments, il nous semble clair qu'une référence générale au prix convenu avec l'acquéreur, contenue dans un contrat de vente de ronds à béton stipulé par la requérante et ne s'accompagnant d'aucune indication, doit être interprétée comme un renvoi aux prix de barème, conformément aux

conditions générales de vente et à la pratique commerciale de la requérante. Les factures relatives aux ventes à propos desquelles il y a encore contestation (après la décision adoptée par la Commission en cours d'instance, laquelle a réduit les chefs d'accusation et, partant, le montant de l'amende initialement infligée à la requérante) sont toutes postérieures à la date d'entrée en vigueur de la décision 963/77/CECA et se réfèrent à des avis d'expédition également postérieurs à cette date. Il faut donc en déduire que les contrats de vente incriminés ont été parfaits après que le régime des prix minimaux était devenu applicable. Cela conformément au principe, selon lequel il n'y a pas contrat de vente aussi longtemps que le prix n'a pas été déterminé et qu'il ne suffit pas que celui-ci soit déterminable si les parties ont fait référence aux prix en vigueur au moment de la livraison et si la détermination du prix appartient unilatéralement au vendeur sans intervention de l'autorité publique (principe accueilli tant dans la jurisprudence belge que dans la jurisprudence française; voir, par exemple, tribunal de commerce de Tournai, 9 février 1947, Pasicrisie 1949, III, p. 31; Cassation civile française, I, 1973, Brell. I, n° 96, p. 89).

D'autre part, cet aspect de la question pourrait également être laissé de côté dans le cas d'espèce dès lors qu'il existe un motif plus simple de rejeter le recours. En effet, puisqu'il est établi que la détermination du prix a été faite par référence aux prix de barème en vigueur au moment de la livraison, la nécessité de respecter les prix minimaux relativement aux ventes en question résulterait en tout état de cause de ce qu'après l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA, aucune entreprise ne pouvait établir des

prix de barème inférieurs aux prix minimaux. En conséquence, le prix de vente convenu «per relationem» antérieurement à l'entrée en vigueur de la décision en question devait être conforme aux obligations imposées par le régime des prix minimaux.

En ce qui concerne, ensuite, la réduction de l'amende infligée en janvier 1979, qui a été opérée par la Commission quatre mois après dans une mesure proportionnelle à la réduction du montant des sous-cotations (10 % environ), la société Thy-Marcinelle soutient qu'il eût été plus logique de lui accorder une réduction proportionnelle à celle du montant des opérations irrégulières (20 %).

Nous ne partageons pas ce point de vue. Le critère dont s'est servie la Commission pour réduire l'amende nous paraît conforme au critère sur lequel celle-ci s'est fondée dans le calcul de l'amende même. A cet effet, elle a appliqué le coefficient de 10 % du montant des sous-cotations; par conséquent, il est logique que la réduction soit effectuée en déduisant 10 % non pas du montant total des ventes irrégulières, mais seulement du montant des sous-cotations présumées, liées à ces opérations. Nous noterons également que dans l'affaire 26/79, la requérante n'a pas contesté la validité du critère utilisé dans le calcul de l'amende et que, d'autre part, la même méthode a été employée par la Commission pour toutes les autres requérantes. Le grief en question doit donc être rejeté.

19. Nous avons rappelé au début de nos conclusions qu'à titre très subsidiaire, la majeure partie des requérantes a

demandé la réformation de la décision individuelle attaquée dans le sens d'une réduction des amendes infligées par la Commission. Il ne fait aucun doute que la Cour ayant compétence de *pleine juridiction* dans le cas d'espèce, celle-ci a le pouvoir d'accueillir ces demandes en modifiant le montant des sanctions pécuniaires lorsqu'elle le juge équitable et opportun.

La nature particulière de la crise dans le secteur des ronds à béton — qui a amené la Commission à introduire le régime des prix minimaux —, les répercussions sensiblement négatives que les niveaux des prix fixés d'autorité ont eues sur l'activité des entreprises plus compétitives, les graves lacunes du système tel qu'il était défini par la décision 962/77/CECA et tel qu'il est resté en vigueur jusqu'au début de l'année 1978 constituent à notre avis autant de motifs valables de réduire substantiellement les amendes. Nous avons déjà parlé de toutes ces circonstances et il nous semble superflu de nous étendre encore sur celles-ci. Nous nous limiterons donc à souligner, sur le premier point, que la crise dans le secteur en question se caractérisait par un déséquilibre entre la forte capacité de production et la forte capacité concurrentielle de certaines entreprises de petites dimensions (environ un tiers du total) et les difficultés rencontrées par de nombreuses entreprises de plus grandes dimensions, si bien qu'une mesure de fixation de prix minimaux était nécessairement destinée à pénaliser les unes en vue de protéger les autres. En instituant impérativement un niveau minimal des prix, la Commission ne pouvait ignorer que cette pénalisation se vérifierait dans les faits et elle aurait dû chercher à en réduire le poids, pour le moins en adoptant dès le début toutes les mesures

complémentaires nécessaires pour éviter que les lacunes du régime instauré n'en rendent encore plus pénible le respect. Nous avons retenu que la décision 962/77/CECA n'était pas entachée de vices juridiques susceptibles de la faire qualifier d'illégal, mais nous ne pouvons pas ne pas rappeler qu'il y avait, même sur le plan strictement formel, certaines raisons d'avoir des doutes (en particulier au sujet de l'observation de l'article 61, avant-dernier alinéa, relativement au respect du principe de proportionnalité, relativement au caractère complet de la motivation et relativement au niveau des prix imposés). Il nous a semblé que certains de ces doutes pouvaient être surmontés, d'autant que la censure de la Cour doit s'inspirer d'un critère de prudence lorsque sont en jeu des décisions de politique économique qui ne sont pas manifestement contraires au droit; toutefois, nous croyons que la lenteur et l'incertitude du comportement de l'exécutif communautaire ne peuvent être oubliées lorsqu'il s'agit d'apprécier l'équité des sanctions pécuniaires infligées.

Naturellement, la réduction du montant de ces sanctions mérite d'être accordée très largement aux entreprises dont le fonctionnement s'est ressenti le plus gravement dans l'instauration du régime des prix minimaux et qui ont fourni des preuves plus convaincantes des dangers courus et des sacrifices subis. Nous songeons surtout à l'entreprise Stefana Antonio et, dans une moindre mesure, à l'entreprise Maximilianshütte, dont nous avons illustré les avatars. Nous pensons en outre qu'il est justifié, dans le cas de l'entreprise Rumi, de tenir compte du fait que ses ventes sur le marché commun subirent un recul important au cours des mois de juillet et août 1977, et cela en dépit du fait qu'elle avait respecté initia-

lement les prix minimaux, étant incitée ensuite à les violer après une nouvelle diminution sensible de ses ventes en janvier 1978 et après avoir constaté que, sur le marché allemand où son produit avait précédemment trouvé de larges débouchés, les offres au-dessous des prix minimaux étaient devenues fréquentes et dangereuses (l'entreprise Walzstahlvereinigung affirmait le 23 mars 1978, dans un télex adressé à la société Rumi, qu'«aucune vente n'est possible pour les entreprises italiennes si cette situation persiste».

Nous observerons enfin que la société Sider Camuna a présenté des documents desquels il résulte qu'à l'époque des faits examinés ici, elle opérait déjà dans des conditions très difficiles, n'utilisant guère plus 25 % de sa propre capacité; dans ces conditions, il lui eût été impossible, selon ses dires, de faire face au danger d'une forte contraction des ventes en respectant les prix minimaux.

D'autre part, il y a au moins une situation dans laquelle aucune réduction de l'amende ne nous semble justifiée. Nous songeons au cas des aciéries de Montereau, requérantes dans l'affaire 31/79. Cette société affirme qu'après l'instauration du régime des prix minimaux, elle chercha en vain à obtenir des ordres à ces prix, mais qu'elle apprit de ses clients que ceux-ci avaient pu conclure des contrats portant sur l'achat de ronds à béton à des prix plus convenables auprès d'autres producteurs, lesquels auraient émis des documents antidatés, par rapport à la date d'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA. Face à cette situation et après avoir subi une perte de près de 2 millions de FF du chef de

mévente, la requérante affirme avoir été contrainte de s'adapter aux conditions du marché.

La Commission répond en faisant observer que les prix minimaux établis par la décision 962/77/CECA étaient inférieurs aux prix de barème de la requérante en vigueur immédiatement avant l'entrée en vigueur de la décision. Quant aux pertes financières que la requérante affirme avoir subies en 1977, celles-ci seraient dues essentiellement au fait qu'elle avait pratiqué des prix trop bas par rapport aux coûts de production. Il est intéressant de noter à cet égard que la moyenne des ventes réalisées par la requérante au cours de la période septembre à décembre 1977 dépasse nettement celle des ventes antérieures à l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA. On a donc l'impression que cette entreprise a fait une politique de dumping et qu'en offrant le produit à des prix très inférieurs aux prix minimaux, elle a pu conquérir de nouvelles parts de marché. Tout cela est confirmé par la très forte quantité de ventes au-dessous des prix effectués par cette entreprise, lesquelles se montent à près

de 50 000 tonnes, niveau qui dépasse très largement celui des autres requérantes.

A la lumière de ces considérations, le comportement de la société Acières de Montereau apparaît plus gravement contraire aux finalités de la décision 962/77/CECA que ne le sont les violations dont se sont rendus coupables des producteurs plus compétitifs. En outre, les ventes au-dessous du prix effectuées par cette société ont débuté une semaine à peine après l'entrée en vigueur de la décision 962/77/CECA et elles se sont poursuivies jusqu'à la fin de l'année 1977, c'est-à-dire durant un laps de temps sensiblement plus long que celui au cours duquel se situent les infractions des autres requérantes.

Compte tenu de ces éléments et eu égard, enfin, au coefficient assez bas appliqué par la Commission pour fixer l'amende infligée à cette requérante (5,7 % du montant des sous-cotations par rapport à 25 % appliqués aux bresciens et à 10 % appliqués à Korf, Maxilianshütte et à Thy-Marcinelle), nous croyons qu'il n'y a aucun motif de réduire le montant de la sanction dont s'agit.

20. En conclusion, nous proposerons que la Cour, statuant sur les recours dans les affaires jointes 154/78, 205 et 206/78, 226 à 228/78, 263 et 264/78, 39/79 ainsi que dans les affaires jointes 26/79 et 86/79, et dans les affaires 31/79, 83/79, 85/79:

- 1) rejette les demandes d'annulation des décisions individuelles attaquées, à l'exception de celles concernant les entreprises Feralpi et Acciaieria di Darfo;
- 2) annule la décision concernant l'entreprise Feralpi, en se limitant à la partie qui concerne les opérations de vente effectuées par celle-ci en république fédérale d'Allemagne, et déclare en outre, relativement à la même décision, que dans le calcul de la différence entre prix minimaux et prix pratiqués aux fins de la détermination de l'amende, il faut tenir compte

non seulement du prix de base effectif, mais également des extra facturés par l'entreprise;

- 3) annule la décision concernant l'Acciaieria di Darfo, en se limitant aux fournitures faites aux entreprises Maretto Blein et Baraclit, sur la base des ordres des 27 et 28 avril 1977;
- 4) réduise le coefficient appliqué dans le calcul des amendes infligées aux requérantes indiquées ci-après:
 - a) de 50 %, en faveur des requérantes Ferriera Valsabbia, OLS, AFIM, Fratelli Stefana, Acciaieria di Darfo, Feralpi, Korf (après correction de la base de calcul de l'amende en ce qui concerne les entreprises Acciaieria di Darfo et Feralpi);
 - b) de 60 %, en faveur des requérantes Sider Camuna et Rumi;
 - c) de 70 %, en faveur de la requérante Maximilianshütte;
 - d) de 80 %, en faveur de la requérante Stefana Antonio;
- 5) condamne la Commission à la moitié des frais de l'instance supportés par les requérantes mentionnées sous les groupes a) et b), et des deux tiers des frais supportés par les requérantes Maximilianshütte et Stefana Antonio;
- 6) décide que les requérantes dans les affaires jointes 26 et 86/79 (Thy-Marcinelle et Monceau) et 31/79 (Montereau) supportent la totalité des frais relatifs à ces instances.