# ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
20 juin 1985 *

Dans l'affaire 64/84,

**Queenborough Rolling Mill Company Limited,** représentée par Me T. R. Ottervanger, avocat au barreau de Rotterdam, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de Me E. Arendt, 34, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes,** représentée par M. Frank Benyon, membre de son service juridique, en tant qu'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Manfred Beschel, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 26 janvier 1984 infligeant une amende à la partie requérante,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, P. Pescatore et K. Bahlmann, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 14 février 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: l'anglais

# ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

## En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 12 mars 1984, la Queenborough Rolling Mill Company Ltd (ci-après QRM), ayant son siège social à Queenborough (Royaume-Uni), a introduit, en vertu de l'article 33, alinéa 2, du traité CECA, un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission, du 26 janvier 1984, infligeant à la société requérante une amende de 491 988 Écus pour dépassements de ses quotas de production pour le troisième trimestre de 1981 et de ses quotas de production et des parties de ces quotas pouvant être livrées sur le marché commun pour le quatrième trimestre de 1981.

2 Il apparaît du dossier que, par lettre du 20 août 1981, la Commission a communiqué à QRM une décision fixant son quota de production pour le troisième trimestre de 1981 à 3 604 tonnes. Par lettre du 28 octobre 1981, elle lui a attribué, pour le quatrième trimestre de 1981, un quota de production de 3 912 tonnes, en fixant à 2 944 tonnes la partie de ce quota pouvant être livrée sur le marché commun. Ces décisions individuelles ont été prises en application de la décision générale n° 1831/81/CECA de la Commission, du 24 juin 1981, instaurant un régime de surveillance et un nouveau régime de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 180, p. 1).

3 Il convient de rappeler que la décision n° 1831/81 précitée, fondée sur les articles 47 et 58 du traité CECA, était applicable pendant la période allant du 1er juillet 1981 au 30 juin 1982. Ces régimes ont été aménagés de telle sorte que la Commission fixe pour les entreprises concernées, sur la base de certaines productions de référence, les quotas trimestriels, les quotas de production et la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun. L'article 12, alinéa 1, de cette même décision prévoit qu'aux entreprises dépassant leurs quotas de production ou la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun sera infligée une amende s'élevant, en règle générale, à 75 Écus par tonne de dépassement. L'alinéa 2 dudit article précise que, dans le cas où la production d'une entreprise dépasse son quota de 10 % ou plus, ou si l'entreprise a déjà dépassé pendant l'un des

trimestres précédents son ou ses quotas, les amendes pourront atteindre jusqu'au double de ce montant par tonne. Enfin, selon l'article 14 de la décision précitée, la Commission procédera à une adaptation adéquate des productions de référence, si, en raison de l'ampleur des taux d'abattement imposés pour un trimestre, le régime de quotas cause des difficultés exceptionnelles à une entreprise.

4 Il y a lieu de noter que les décisions individuelles portant fixations des quotas n'ont pas été contestées par la requérante.

5 Le 15 février 1983, la Commission a fait savoir à QRM qu'elle avait constaté des dépassements, en ce qui concerne la production des produits des catégories V et VI, de 2 330 tonnes pour le troisième et de 3 263 tonnes pour le quatrième trimestre de 1981, et pour la partie du quota pouvant être livrée sur le marché commun de 697 tonnes pour le quatrième trimestre de 1981. Après avoir entendu QRM dans ses explications, la Commission a arrêté la décision qui fait l'objet du litige. Il y a lieu de noter que la requérante ne conteste pas les constatations de la Commission relatives aux quantités produites en dépassement des quotas.

6 A l'appui de son recours, la requérante développe quatre moyens qui peuvent être résumés comme suit:

— la réception de la lettre du 20 août 1981 fixant les quotas pour le troisième trimestre de 1981 aurait entraîné l'impossibilité de se conformer aux quotas attribués;

— des difficultés exceptionnelles rencontrées pendant le troisième et le quatrième trimestre de 1981 auraient mis sérieusement en danger sa rentabilité, ce que la Commission aurait dû prendre en considération en fixant l'amende;

— en ce qui concerne les transformateurs d'acier, le principe de non-discrimination devrait conduire à une réduction de l'amende de 75 Écus pour chaque tonne de dépassement fixée en prenant pour base une entreprise intégrée;

— l'augmentation de l'amende de 25 % par rapport au taux normal pour le quatrième trimestre de 1981, au motif que QRM aurait excédé son quota pour

le troisième trimestre, serait injuste en raison de la situation exceptionnelle reconnue pour ce même troisième trimestre par la Commission.

**Sur l'impossibilité alléguée de se conformer aux quotas attribués**

7 La requérante observe en premier lieu qu'elle a reçu la lettre du 20 août 1981 fixant le quota pour le troisième trimestre alors que deux tiers du trimestre étaient déjà écoulés. A ce moment, QRM n'aurait plus été en mesure de réduire temporairement sa production, parce que des commandes très importantes enregistrées avant le 1er septembre l'auraient obligée de continuer la production, l'entreprise ayant été fermée pour congé pendant deux semaines au mois d'août. Les commandes, les livraisons à des clients réguliers et les stocks à la fin du mois d'août de 1 900 tonnes l'auraient contrainte de produire 2 338 tonnes en septembre 1981. En fait, elle aurait produit 2 516 tonnes en septembre, ce qui montrerait qu'il n'existe pas d'excuse pour la production de 178 tonnes seulement.

8 La requérante expose, en second lieu, qu'elle estimait que les mesures de crise avaient été prises surtout pour être appliquées aux entreprises les plus importantes et non aux petits transformateurs et monoproducteurs. Enfin, elle n'aurait pu prévoir le système nouveau et complexe de quotas imposé par la décision générale n° 1831/81. QRM aurait donc été obligée d'attendre la lettre du 20 août 1981 de la Commission établissant les conditions particulières. Lorsqu'elle aurait finalement reçu la lettre, il ne lui serait resté plus aucune possibilité de s'y conformer. QRM se serait donc trouvée dans une situation exceptionnelle justifiant qu'aucune amende ne lui soit infligée.

9 La Commission répond, en premier lieu, qu'elle aurait admis dans sa décision litigieuse qu'une réception plus tardive que d'habitude aurait pu contribuer à la production excédentaire. Elle aurait donc décidé de réduire le taux normal de l'amende pour le troisième trimestre de 50 %, ce qui impliquerait l'exemption de 1 165 tonnes excédentaires illégalement produites en septembre. QRM aurait donc pu produire en septembre 1981 le reste de son quota, à savoir 186 tonnes (3 604 tonnes moins 3 418 tonnes déjà produites) plus les 1 165 tonnes, soit un total de 1 351 tonnes, ce qui ne semble pas déraisonnable à la Commission si on le compare à la moyenne mensuelle précédente de 1 708 tonnes. En deuxième lieu, la Commission fait valoir que la requérante aurait fortement dépassé son quota du quatrième

trimestre, ce qui donnerait lieu à conclure que la réception tardive n'a pas du tout été la cause du dépassement. Enfin, les livraisons à des clients très réguliers et les commandes très importantes invoquées par QRM pour justifier le dépassement ne peuvent constituer, pour la Commission, un moyen de défense contre l'illégalité de la production excédentaire: les quotas imposés constitueraient des actes de droit public et prévaudraient sur toute obligation contractuelle.

10 Quant à l'imprévisibilité du nouveau régime de quotas, la Commission rappelle que toute entreprise, même petite, dès lors qu'elle est transformateur ou monoproducteur, est soumise à toutes les règles du régime de quotas. En l'espèce, QRM n'aurait eu aucune raison valable pour croire que la Commission ne lui attribuerait pas de quotas pour le troisième trimestre parce qu'elle s'était déjà vu attribuer des quotas pour des trimestres précédents. En outre, QRM aurait pu facilement calculer elle-même sa production de référence et ses quotas conformément à l'article 7 bis de la décision n° 1832/81 de la Commission, du 3 juillet 1981, incluant les ronds à béton et les aciers marchands dans le nouveau régime de quotas de production instauré par la décision n° 1831/81/CECA (JO L 184, p. 1).

11 Ce premier moyen ne saurait être accueilli. En ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel elle aurait été contrainte de produire 2 338 tonnes en septembre 1981 du fait d'engagements contractés avant le 1er septembre, il convient de constater, comme la Cour l'a itérativement souligné, que l'introduction du système de quotas de production a pour objectif de répartir équitablement, entre toutes les entreprises de la Communauté, les sacrifices inévitables qu'entraîne la crise sidérurgique, caractérisée par une réduction de la demande et une détérioration des niveaux de prix. Les conséquences de cette crise frappent toutes les entreprises, quels que soient leur localisation géographique, leur état de développement individuel, leur structure, leurs niveaux de développement ou leur taux d'exploitation des capacités de production (voir les arrêts du 12 juillet 1984, Busseni/Commission, 81/83, Rec. p. 2951, et du 12 décembre 1983, Metallurgiki Halyps, 31, 138 et 204/82, Rec. p. 4193). Ce principe de solidarité ne permet pas à la requérante de se prévaloir des contrats de livraisons fermes pour justifier un dépassement de quotas. En effet, c'est ce même principe de solidarité qui imposait à la Commission, dès lors qu'elle avait décidé l'instauration d'un système général de quotas, de ne pas distinguer entre les entreprises intégrées et les transformateurs et monoproducteurs (voir arrêt du 16 février 1982, Ferriere Padana/Commission,

276/80, Rec. p. 517) et de ne pas garantir à chaque entreprise individuelle un minimum de production en fonction de ses propres critères de rentabilité ou de ses commandes reçues.

12 S'agissant de l'argument de l'imprévisibilité du nouveau système de quotas, il y a lieu de faire remarquer que la Commission, en réduisant l'amende pour le troisième trimestre de 50 % du montant qu'un dépassement de 2 330 tonnes aurait, en règle générale, entraîné, a ainsi toléré une surproduction de 1 165 tonnes. De cette manière, elle a tenu compte de la situation exceptionnelle de QRM. Par cette diminution de l'amende, la Commission a implicitement accepté une production plus élevée (1 351 tonnes) que la requérante pouvait s'attendre à produire licitement au cours du mois de septembre si celle-ci avait reçu la notification du quota de production à temps, à savoir environ 1 202 tonnes (quota pour le troisième trimestre — 3 604 tonnes — divisé par trois). Dans ces circonstances, on ne peut pas reprocher à la Commission d'avoir fait une mauvaise application de ses pouvoirs d'appréciation. Le moyen dirigé contre l'amende infligée pour le dépassement du quota du troisième trimestre doit donc être rejeté.

**Sur les difficultés exceptionnelles rencontrées au cours des troisième et quatrième trimestres de 1981**

13 La requérante fait valoir qu'elle aurait rencontré des difficultés exceptionnelles au sens de l'article 14 de la décision n° 1831/81 au cours des deux derniers trimestres de 1981 et des deux premiers trimestres de 1982. La Commission aurait procédé à une adaptation des quotas pour les deux trimestres de 1982, mais elle aurait en revanche refusé une telle adaptation pour 1981, par décision individuelle du 22 novembre 1983, la raison étant que le délai limite pour introduire la demande n'aurait pas été respecté. La décision précitée serait intervenue bien que la Commission ait promis d'examiner la demande tardive avec le plus grand soin. Selon QRM, la Commission, qui ne conteste pas les difficultés exceptionnelles, aurait dû prendre en considération cette situation en fixant le montant de l'amende.

14 La Commission rétorque que les décisions individuelles refusant une adaptation de quotas non contestées antérieurement ne sauraient l'être dans le cadre d'une requête visant à faire annuler la décision infligeant une amende. En outre, l'article 14 de la décision n° 1831/81 ne s'appliquerait pas à la fixation des amendes. L'argumentation de la requérante ne saurait donc justifier une réduction du montant de l'amende infligée.

15 Ce moyen doit également être rejeté. QRM n'a contesté ni la légalité des décisions fixant les quotas pour les troisième et quatrième trimestres de 1981, ni la décision individuelle de refus de l'octroi d'adaptations de quotas du 22 novembre 1983. En conséquence, la requérante restait liée par les quotas attribués qu'elle a dépassés. Dans ces circonstances, le fait que la Commission ait procédé à une adaptation des quotas pour les deux premiers trimestres de 1982 ne peut être invoqué ni comme circonstance atténuante de la violation incontestablement commise par QRM au cours des deux derniers trimestres de 1981 ni comme prouvant l'existence d'une situation exceptionnelle justifiant une appréciation différente de celle faite par la Commission quant à la gravité de l'infraction.

16 En outre, il y a lieu de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir les arrêts du 13 décembre 1984, Usinor/Commission, 78/83, Rec. p. 4177, et du 12 juillet 1984, Busseni, précité), un requérant ne peut pas, à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre une décision individuelle conformément à l'article 33 du traité CECA, invoquer l'illégalité d'une autre décision dont il a été le destinataire et qui est devenue définitive.

**Sur la violation alléguée du principe de non-discrimination**

17 La requérante fait valoir que les conséquences d'une amende de 75 Écus par tonne de dépassement prévue dans l'article 12 de la décision n° 1831/81 et fixée en prenant pour base une entreprise intégrée type qui se voit ainsi retirer l'avantage que constituerait la diminution de ses coûts fixes seraient proportionnellement beaucoup plus onéreuses pour un transformateur que pour une entreprise intégrée. Selon QRM, un taux d'amende de 75 Écus laisse aux entreprises intégrées, compte tenu de la contribution moyenne par tonne (définie par le prix de vente net diminué de coûts de production variables strictement en fonction du tonnage), un avantage net de 77 UKL par tonne, alors que ce même taux imposerait aux transformateurs une perte de 8 UKL. En conséquence, seuls les dépassements commis par les transformateurs seraient vraiment sanctionnés par le taux de 75 Écus par tonne de dépassement. Il ne serait donc pas juste, et de plus contraire au principe d'égalité, d'appliquer à QRM le même chiffre de 75 Écus qu'à une entreprise intégrée. A cela s'ajouterait le fait que la Commission aurait facilement pu faire, pour répondre aux exigences du principe de non-discrimination, une distinction entre les trois catégories principales de producteurs d'acier, à savoir les transformateurs, les

aciéristes travaillant avec des fours à arc et les entreprises intégrées, et établir ainsi une amende type pour chacune de ces trois catégories.

18 La Commission souligne, en premier lieu, que la légalité de l'article 12 de la décision n° 1831/81 serait reconnue par la jurisprudence de la Cour. Cette disposition ainsi que l'article 58 du traité CECA feraient référence à la valeur de la production d'acier sur le marché, quelles que soient les méthodes de production adoptées et sans renvoyer à la valeur ajoutée par l'entreprise concernée ou à sa marge bénéficiaire. Ce serait en cas de déséquilibre apparaissant sur le marché que l'article 58 devrait permettre d'y faire face et cela serait la raison pour laquelle seule la valeur de la production sur le marché doit servir de référence pour le montant de l'amende. En revanche, la taille réduite, les méthodes de production, la production d'une seule catégorie de produits ou les difficultés financières d'une entreprise seraient prises en compte par la Commission au stade de la fixation du quota. La Commission est d'avis qu'une diminution du taux d'amende ne saurait être accueillie que dans une situation spéciale ou exceptionnelle d'une entreprise. Elle ajoute que la proposition faite par QRM d'établir trois taux types serait impraticable, d'une part, parce que les différents niveaux de profit ou de coûts varient d'une entreprise à l'autre et, d'autre part, parce qu'il serait impossible si l'on acceptait la proposition de la requérante d'endiguer les demandes visant à l'application d'autres distinctions entre les entreprises concernées pour diminuer les amendes.

19 Devant cette divergence d'opinions, il y a lieu de constater que les dispositions de l'article 58, alinéa 4, du traité CECA se réfèrent à la notion de valeur des productions irrégulières et non à celle de contribution moyenne par tonne ou de marge bénéficiaire réalisée sur lesdites productions. En effet, l'article 12, paragraphe 1, de la décision n° 1831/81 qui dispose qu'est infligée une amende s'élevant, en règle générale, à 75 Écus par tonne de dépassement, reste bien dans les limites maximales pour les amendes prescrites par l'article 58.

20 S'il est vrai que l'article 58 n'exclut pas que la Commission, lorsqu'elle inflige une amende, prend en considération la situation individuelle d'une entreprise, il n'en reste pas moins que c'est la valeur de la surproduction qui provoque le déséquilibre sur le marché et qui est à la base des dispositions sur les amendes à l'encontre des entreprises qui violent les décisions prises pour stabiliser le marché de l'acier.

21 Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour (voir les arrêts du 16 novembre 1983, Thyssen/Commission, 188/82, Rec. p. 3721, et du 29 février 1984, Estel/Commission, 270/82, Rec. p. 1195) que le pouvoir de la Commission découlant de l'article 58 du traité CECA, en connexion avec des décisions y faisant exécution, de sorte que celle-ci fixe dans tous les cas de dépassement de quotas, en règle générale, une amende égale à 75 Écus par tonne, n'a pas introduit un automatisme absolu. Partant, la Commission est certes obligée, comme il résulte de l'arrêt du 16 novembre 1983 (Thyssen/Commission, précité), de graduer le montant des amendes en fonction des circonstances de la violation ou de la situation exceptionnelle d'une entreprise justifiant l'application d'un taux autre que le taux-règle de 75 Écus. La structure de l'entreprise ou sa faible contribution moyenne par tonne d'acier produite ne peuvent diminuer ce taux que dans le cas où elles apportent des éléments établissant une circonstance atténuante de la violation ou une situation exceptionnelle.

22 La circonstance que la requérante appartient à une catégorie d'entreprises pour laquelle les conséquences d'une amende de 75 Écus sont relativement plus lourdes que pour les entreprises dont la production est plus diversifiée ou intégrée ne peut être considérée comme une circonstance atténuante de la violation commise. Elle ne constitue pas non plus une situation exceptionnelle frappant individuellement une entreprise. Elle n'est propre ni à la requérante ni même aux autres entreprises se livrant exclusivement à la transformation, mais est inhérente aussi à de nombreuses autres entreprises dans l'ensemble de la Communauté. Les conséquences résultant de la structure de l'entreprise en tant que transformateur ne peuvent donc mettre la requérante dans une situation exceptionnelle et la distinguer, en ce qui concerne le montant de l'amende, des autres entreprises dont la structure d'entreprise ou le mode de production sont différents.

23 C'est à bon droit que la Commission invoque en outre des motifs tenant à la praticabilité du régime de quotas pour justifier une application uniforme, en règle générale, d'une amende égale à 75 Écus par tonne, sauf dans des cas exceptionnels. En effet, le système de quotas serait considérablement affaibli si la Commission était contrainte de déterminer à chaque fois la catégorie à laquelle appartiennent les différentes entreprises et les différences qui les distinguent. De plus, les contributions moyennes apportées par les entreprises, voire de la même catégorie, peuvent différer largement. Enfin, il y a lieu de constater que la Commission, si elle établissait différents taux d'amende selon la catégorie des entreprises, pourrait aboutir à une discrimination entre les entreprises qui fournissent les mêmes quantités de

surproduction de produits sur le marché, concourant donc de la même façon au déséquilibre du marché.

24 Ce moyen doit donc également être rejeté.

**Sur l'augmentation de l'amende de 25 % pour le quatrième trimestre de 1981**

25 La requérante fait valoir que l'augmentation de l'amende de 25 % par rapport au taux normal pour le quatrième trimestre, au motif qu'elle aurait excédé son quota au cours du troisième trimestre, serait injuste, parce que, en ce qui concerne le troisième trimestre, la Commission aurait reconnu l'existence d'une situation exceptionnelle en fixant l'amende à la moitié du taux normal. Elle est d'avis que la Commission aurait donc dû prendre en considération cette situation exceptionnelle lorsqu'elle s'est référée à ce dépassement pour augmenter l'amende et, pour cette raison, n'aurait dû imposer une amende qu'à un taux supérieur de 12,5 % au taux normal, à savoir la moitié de l'augmentation effectivement imposée.

26 La Commission rétorque que l'article 12 de la décision n° 1831/81 prévoit la possibilité d'appliquer une majoration du taux général de l'amende pouvant aller jusqu'à 100 %. L'objectif serait de dissuader des contrevenants de commettre une deuxième infraction. Comme il ne serait pas contesté que la requérante a dépassé son quota au troisième trimestre, le dépassement au quatrième trimestre constituerait une deuxième infraction malgré le fait que la Commission ait admis de traiter l'infraction commise pendant le troisième trimestre de manière plus favorable. Il serait impossible de faire deux concessions, une pour le troisième trimestre et une pour le quatrième trimestre, sur la base d'une seule circonstance atténuante, à savoir la réception tardive de la lettre fixant les quotas pour le troisième trimestre.

27 Ce moyen doit être également rejeté. En effet, la requérante a dépassé largement son quota pour le troisième trimestre. Il résulte en outre des considérants du présent arrêt concernant le premier moyen de la requérante que la Commission a infligé à juste titre une amende pour le dépassement au cours du troisième trimestre du quota de production à concurrence de 1 165 tonnes. Ce dépassement ne peut être considéré comme négligeable en comparaison avec le quota de 3 604 tonnes attribué.

28 Il y a lieu de constater qu'il n'est pas contesté par la requérante qu'elle a dépassé également au cours du quatrième trimestre son quota de production (3 912 tonnes) et la partie pouvant être livrée sur le marché commun (2 944 tonnes) par respectivement 3 263 tonnes et 697 tonnes. QRM se trouvait donc en état d'infraction. Partant, la constatation de l'existence d'une récidive de la requérante au sens de l'article 12 de la décision n° 1831/81 pour le quatrième trimestre par la Commission n'est pas entachée d'erreur.

29 Au surplus, il y a lieu de rappeler que l'article 12 de la décision n° 1831/81 prévoit également que, dans le cas où la production d'une entreprise dépasse son quota de 10 % ou plus, les amendes pourront atteindre jusqu'au double du montant normal de 75 Écus par tonne, et que les mêmes règles sont d'application en ce qui concerne le dépassement des quantités pouvant être livrées sur le marché commun. La majoration du taux normal, en l'occurrence de 25 %, pour des dépassements importants au cours du quatrième trimestre n'apparaît donc pas dépourvue de fondement.

30 De l'ensemble de ce qui précède, il résulte que la requérante n'a pas réussi à démontrer que la décision de la Commission du 26 janvier 1984 est illégale. En conséquence, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

**Sur les dépens**

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

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

**1) Le recours est rejeté.**

**2) La requérante est condamnée aux dépens.**

Due Pescatore Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 juin 1985.

Le greffier
P. Heim

Le président de la deuxième chambre
O. Due