Affaire 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
contre
Commission des Communautés européennes

« Quotas de production et
de livraison d'acier — Amende »

Rapport d'audience 3575

Conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn, présentées le 18 juin 1987 3581

Arrêt de la Cour (première chambre) du 24 septembre 1987 3584

Sommaire de l'arrêt

1. *CECA — Production — Régime de quotas de production et de livraison d'acier — Dépassement de quotas — Amende — Circonstances justifiant une réduction de l'amende — Absence*
(Traité CECA, art. 58; décision générale n° 1696/82/CECA, art. 12)

2. *Exception d'illégalité — Actes dont l'illégalité peut être excipée — Décisions individuelles — Exclusion*
(Traité CECA, art. 36, alinéa 3)

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 340/85 *

I — Exposé des faits

La société requérante (ci-après « Porto Nogaro ») est une entreprise sidérurgique italienne produisant des ronds à béton et des aciers marchands. A ce titre, elle est soumise à la réglementation communautaire en matière de quotas de production et de livraison de certains produits sidérurgiques [décision n° 1696/82/CECA de la Commission, du 30 juin 1982, prorogeant le régime de surveillance et de quotas de

* Langue de procédure: l'italien.

production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 191, p. 1)].

Dans le courant du dernier trimestre de 1981, Porto Nogaro a mis en service un nouveau train de laminage, ce qui a eu pour effet d'augmenter sa capacité de production aussi bien pour les ronds à béton (catégorie V au sens de la réglementation précitée) que pour les aciers marchands (catégorie VI au sens de la réglementation précitée). Elle a demandé à la Commission de lui attribuer des quotas de production et de livraison qui seraient fonction de sa nouvelle capacité de production.

La Commission a fait droit à cette demande et a attribué à Porto Nogaro, successivement pour les quatre trimestres de 1982 et pour le premier trimestre de 1983, des quotas de production et de livraison pour les ronds à béton et pour les aciers marchands, calculés en fonction de la capacité de production résultant de la mise en service du nouveau train de laminage.

Il est toutefois apparu que, dans le courant du deuxième trimestre de 1982, la capacité de production de Porto Nogaro s'était modifiée une nouvelle fois, l'entreprise ayant mis en service, à cette époque, un train de laminage supplémentaire.

Pour tenir compte de cette situation, la Commission a adopté, le 2 mars 1983, une décision par laquelle elle a augmenté rétroactivement, pour les deuxième, troisième et quatrième trimestres de 1982 et pour le premier trimestre de 1983, les quotas de production et de livraison de Porto Nogaro dans la catégorie des ronds à béton. En même temps, elle a diminué, mais pas dans la même proportion, les quotas de production et de livraison de l'entreprise dans la catégorie des aciers marchands.

Cette décision se terminait sur ces mots: « Compte tenu de la date de la présente décision, vous êtes autorisé à reporter à partir du deuxième trimestre aux trimestres suivants, jusqu'au premier trimestre de 1983, après notification à la Commission, les parties de quotas attribuées à votre entreprise, qui n'ont pas été utilisées au cours des trimestres en question. »

Par télex du 10 mars 1983, l'entreprise a demandé de pouvoir étendre cette autorisation de report au deuxième trimestre de 1983. A l'appui de sa demande, elle a fait valoir qu'elle n'avait reçu la décision du 2 mars 1983 que le 9 mars 1983 et que, dès lors, elle n'aurait pas la possibilité matérielle d'utiliser avant la fin du trimestre en cours les quantités dont le report avait été autorisé.

Par lettre du 22 mars 1983, la Commission lui a répondu que sa demande de report était à l'examen et qu'une réponse lui serait envoyée le plus rapidement possible. La Commission n'a toutefois jamais fait connaître sa décision à Porto Nogaro par la suite.

Au début de l'année 1984, la Commission a reproché à Porto Nogaro d'avoir dépassé, durant le deuxième trimestre de 1983, son quota de production pour les ronds à béton et ses quotas de production et de livraison pour les aciers marchands.

Pour sa défense, l'entreprise a fait valoir qu'elle avait interprété la décision du 2 mars 1983 non pas comme autorisant uniquement le report des suppléments de quotas accordés pour les ronds à béton, mais bien comme autorisant le report de toutes les parties inutilisées de quotas, tant pour les ronds à béton que pour les aciers marchands.

Elle a encore prétendu que, sa demande du 10 mars 1983 n'ayant pas été rejetée explicitement, elle pouvait se considérer comme tacitement autorisée à reporter au deuxième trimestre de 1983 toutes les quantités dont la décision du 2 mars 1983 avait, selon elle, autorisé le report au premier trimestre de 1983.

Elle n'a toutefois pas contesté la subsistance d'un dépassement de 1 765 tonnes de son quota de production pour les ronds à béton, même dans l'hypothèse où le report sollicité le 10 mars 1983 aurait été expressément autorisé. A cet égard, l'entreprise a fait valoir que ce dépassement était dû à une simple erreur de transcription lors de l'établissement de sa déclaration de production. Cette erreur aurait certes entraîné un dépassement de 1 765 tonnes du quota de production dans la catégorie des ronds à béton, mais aussi une inutilisation, dans la même proportion, du quota de production pour la catégorie des aciers marchands.

Le 9 octobre 1985, la Commission a adopté la décision attaquée par laquelle elle sanctionne, pour le deuxième trimestre de 1983, un dépassement du quota de production pour les ronds à béton de 1 765 tonnes et, en ce qui concerne les aciers marchands, un dépassement du quota de production de 2 484 tonnes et un dépassement du quota de livraison de 522 tonnes.

Dans cette décision, la Commission reconnaît que l'imprécision de sa décision du 2 mars 1983 a pu conduire Porto Nogaro à interpréter celle-ci comme l'autorisant à reporter au premier trimestre de 1983 toutes les parties inutilisées de quotas, tant pour les ronds à béton que pour les aciers marchands.

Par ailleurs, en ce qui concerne la question de savoir si l'absence de réponse au télex du 10 mars 1983 pouvait être interprétée comme une autorisation tacite de report des quotas au deuxième trimestre de 1983, la décision attaquée admet la thèse de l'autorisation tacite pour les seuls ronds à béton, sans fournir d'explications à ce sujet. Par contre, pour les aciers marchands, la Commission rejette cette thèse au motif que Porto Nogaro aurait volontairement interprété la décision de report du 2 mars 1983 de manière inexacte afin de pouvoir céder dans cette catégorie, où elle ne produisait plus rien, des parties de quotas considérables.

La décision précise encore que l'amende, qui, en règle générale, s'élève à 75 Écus par tonne de dépassement, doit être fixée, en l'espèce, à 50 Écus par tonne de dépassement en raison de la situation d'incertitude qui a régné pendant le trimestre en cause quant au prolongement du système des quotas.

Le recours de Porto Nogaro a été enregistré au greffe de la Cour le 14 novembre 1985.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

Par ordonnance du 17 décembre 1986, la Cour a décidé, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la première chambre de la Cour.

II — Conclusions des parties

Porto Nogaro conclut:

— à titre principal, à ce que la Cour annule la décision du 9 octobre 1985;

— à titre subsidiaire, à ce que la Cour réduise en équité l'amende infligée par cette décision;

— en toute hypothèse, à ce que la Cour condamne la Commission aux dépens.

La *Commission* conclut à ce que la Cour:

— rejette le recours comme non fondé;

— condamne Porto Nogaro aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *A titre principal: annulation de la décision attaquée*

1. *Impossibilité matérielle d'utiliser les quotas supplémentaires accordés*

Porto Nogaro fait valoir que la décision de la Commission du 2 mars 1983, qui l'autorisait à reporter au premier trimestre de 1983 les parties de quotas non utilisées depuis le deuxième trimestre de 1982, lui est parvenue trop tard pour qu'elle ait pu encore produire et livrer pendant le trimestre en cours les quantités dont le report était ainsi autorisé. Elle n'a, en effet, eu connaissance de cette décision que le 9 mars 1983.

La *Commission* rappelle que, pour les ronds à béton, elle n'a sanctionné que le dépassement du quota dont Porto Nogaro aurait bénéficié dans l'hypothèse où le report sollicité par son télex du 10 mars 1983 aurait été autorisé. L'argument serait donc sans pertinence pour ce qui est des ronds à béton.

En ce qui concerne les aciers marchands, la Commission souligne que la décision du 2 mars 1983 a diminué les quotas de l'entreprise pour cette catégorie. Si, en cas d'augmentation de quota, une adoption tardive de la décision d'augmentation peut empêcher l'utilisation matérielle des suppléments accordés, l'argument serait dénué de tout fondement lorsque, comme en l'espèce, les quotas sont diminués.

2. *Violation du principe de la confiance légitime*

Porto Nogaro soutient que, en l'autorisant, le 2 mars 1983, à reporter au trimestre en cours les parties de quotas inutilisées des trois trimestres antérieurs, la Commission a témoigné de la volonté de lui permettre d'utiliser entièrement les quotas attribués. Pour être cohérente avec elle-même, la Commission aurait dû lui accorder le nouveau report sollicité. Dans ces conditions, Porto Nogaro aurait été fondée à penser qu'elle obtiendrait l'autorisation de report. Cette conviction aurait été renforcée par le fait que des fonctionnaires de la Commission lui auraient donné l'assurance verbale qu'elle obtiendrait cette autorisation. Dans ces conditions, elle aurait interprété de bonne foi l'absence de refus opposé à sa demande du 10 mars 1983 comme une autorisation tacite du report sollicité.

La *Commission* répond qu'il relevait de son pouvoir d'appréciation d'accorder le report sollicité. Il est vrai que, pour les ronds à béton, elle n'a sanctionné que le dépassement du quota dont Porto Nogaro aurait bénéficié dans l'hypothèse où le report sollicité par son télex du 10 mars 1983 aurait été autorisé. En revanche, elle a sanctionné tout le dépassement pour les aciers marchands, parce que le seul objectif de Porto Nogaro, en sollicitant le report, aurait été de pouvoir céder un maximum de quotas dans une catégorie dans laquelle elle ne produisait plus. Par ailleurs, il serait de principe que le silence de l'administration équivaut à un refus. Porto Nogaro ne pouvait, dès lors, interpréter l'absence de réponse à son télex du 10 mars 1983 comme un acquiescement tacite à la demande qui y était exprimée.

B — *A titre subsidiaire: réduction de l'amende*

Porto Nogaro sollicite, à titre subsidiaire, une réduction de l'amende infligée. Elle invoque à ce sujet sa bonne foi et le fait qu'il s'agit de la première procédure à sa charge pour dépassement de quotas. Elle demande que l'amende soit calculée au taux

de 12 Écus par tonne de dépassement, comme la Cour l'aurait fait dans d'autres cas où il s'agissait d'un premier dépassement de quotas.

La *Commission* ne répond pas à l'argumentation subsidiaire de l'entreprise requérante.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

A — *Questions posées à Porto Nogaro*

1. Porto Nogaro admet-elle que, même dans l'hypothèse où le report des quotas sollicité par son télex du 10 mars 1983 aurait été autorisé, il subsiste à sa charge un dépassement de 1 765 tonnes du quota de production des ronds à béton (catégorie V) pour le deuxième trimestre de 1983?

Dans sa réponse, Porto Nogaro admet la réalité de ce dépassement, mais soutient qu'il ne devrait pas être sanctionné.

2. Porto Nogaro affirme avoir reçu de la part de fonctionnaires de la Commission des assurances verbales selon lesquelles elle serait autorisée à reporter du premier au deuxième trimestre de 1983 les parties de quotas non utilisées. Ces promesses d'autorisation de report concernaient-elles à la fois les ronds à béton (catégorie V) et les aciers marchands (catégorie VI) ou une seule de ces catégories?

Dans sa réponse, Porto Nogaro expose que les fonctionnaires de la Commission n'ont pas distingué, dans leurs promesses verbales, entre les ronds à béton et les aciers marchands.

3. Pendant la période s'étendant du deuxième trimestre de 1982 au deuxième trimestre de 1983, Porto Nogaro a-t-elle cédé à d'autres entreprises tout ou partie de ses quotas de production et de livraison pour les aciers marchands (catégorie VI) et, si oui, à quelles dates et quelles furent les quantités cédées?

Porto Nogaro répond que, pendant la période en question, elle a effectivement cédé pour partie ses quotas de la catégorie des aciers marchands à raison des quantités suivantes: deuxième, troisième, quatrième trimestres de 1982 et premier trimestre de 1983: 14 000 tonnes de son quota de production et 11 000 tonnes de son quota de livraison; deuxième trimestre de 1983: 10 000 tonnes de son quota de production et 5 300 tonnes de son quota de livraison. Les entreprises cessionnaires appartiendraient au groupe de Porto Nogaro ou seraient liées à la requérante « par des accords entre entreprises ».

4. Est-il exact que Porto Nogaro a cessé toute production pour les aciers marchands (catégorie VI) dès la fin de l'année 1982?

L'entreprise répond qu'elle n'a pas cessé la production des aciers marchands (catégorie VI) à la fin de l'année 1982. Elle aurait continué à produire dans cette catégorie jusqu'à la fin du mois de mars 1984.

B — *Questions posées à la Commission*

1. La motivation de la décision du 9 octobre 1985 n'est-elle pas contradictoire en ce qu'elle admet l'interprétation donnée par Porto Nogaro à la décision du 2 mars 1983 pour ce qui est du report des quotas au premier trimestre de 1983 tout en rejetant, du moins pour les aciers marchands (catégorie VI), cette même interprétation pour ce qui est du report des quotas au deuxième trimestre de 1983?

La Commission soutient que sa décision du 9 octobre 1985 n'est pas contradictoire. Elle n'aurait nullement admis l'interprétation donnée par Porto Nogaro à sa décision du 2 mars 1983 pour ce qui est du report intégral des quotas au premier trimestre de 1983 (ronds à béton et aciers marchands). Elle se serait simplement abstenue de sanctionner ce report pour éviter à Porto Nogaro de lourdes amendes. En revanche, elle n'aurait pas estimé devoir faire preuve de la même

indulgence en ce qui concerne la demande de report des quotas inutilisés pour les aciers marchands au deuxième trimestre de 1983: la décision du 2 mars 1983 aurait réduit les quotas de la catégorie des aciers marchands et la communication de cette décision en fin de trimestre ne saurait dès lors être la cause de l'inutilisation des quotas de cette catégorie. L'inutilisation de ces quotas aurait, au contraire, été décidée délibérément par l'entreprise.

2. Par sa décision du 9 octobre 1985, la Commission a-t-elle sanctionné tout le dépassement du quota de production pour les ronds à béton (catégorie V) (deuxième trimestre de 1983) ou seulement la partie qui dépassait le quota dont Porto Nogaro aurait bénéficié dans l'hypothèse où le report sollicité par son télex du 10 mars 1983 aurait été autorisé?

La Commission répond que, pour les ronds à béton (catégorie V), elle n'a sanctionné que la partie excédant le quota dont Porto Nogaro aurait bénéficié si le report demandé par son télex du 10 mars 1983 avait été autorisé.

3. a) Est-il exact que des fonctionnaires de la Commission ont donné l'assurance verbale à Porto Nogaro qu'elle obtiendrait l'autorisation de reporter au deuxième trimestre de 1983 les parties de quotas non utilisées?

La Commission répond qu'il est possible qu'un de ses fonctionnaires ait affirmé verbalement à Porto Nogaro que celle-ci avait obtenu l'autorisation de reporter au deuxième trimestre de 1983 les parties de quotas inutilisées durant le premier trimestre de 1983.

b) Si de telles assurances verbales ont été données, portaient-elles à la fois sur les ronds à béton (catégorie V) et sur les aciers marchands (catégorie VI) ou sur une seule de ces catégories?

Dans sa réponse, la Commission précise que les assurances verbales éventuelles ne pouvaient en aucun cas porter sur les quotas de la catégorie VI, puisque, par sa décision du 2 mars 1983, la Commission avait réduit les quotas attribués précédemment à Porto Nogaro pour cette catégorie.

R. Joliet
Juge rapporteur