CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 15 NOVEMBRE 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par décision du 24 mars 1983, la Commission a constaté que durant le quatrième trimestre 1981, Usinor avait violé la décision de la Commission 1831/81 du 24 juin 1981 (JO 1981, L 180, p. 1) dans sa version amendée, en dépassant les quotas de production fixés pour le quatrième trimestre de 1981 pour les produits relevant des catégories I b, I d et V, tels qu'ils sont définis dans l'article premier de la décision 1831/81, de 23 735, 15 036 et 335 tonnes respectivement et les parties de ces quotas pouvant être livrées sur le marché commun pour les produits relevant des catégories I b, I c, I d et V de 30 912, 12 168, 18 739 et 3 767 tonnes respectivement. La Commission a infligé à Usinor une amende de 6 312 231 Écus.

Dans le cadre de la présente procédure, Usinor a demandé à l'origine l'annulation de cette décision. A titre subsidiaire, elle a contesté le montant de l'amende.

Par la suite, Usinor a abandonné son recours en annulation et s'est bornée à contester le montant de l'amende sur la base des motifs suivants: 1) la Commission a fait une application erronée de l'article 12 de la décision 1831/81 en ce qu'elle a: (a) augmenté l'amende de 10 % parce qu'Usinor avait prétendument dépassé ses quotas au cours d'un précédent trimestre et (b) infligé une amende à Usinor pour dépassement à la fois de ses quotas de production et des montants pouvant être livrés sur le marché commun; 2) en ce qui concerne les produits relevant des catégories 1 b, 1 d et V, des circonstances exceptionnelles justifient une réduction des amendes imposées.

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner l'exception d'irrecevabilité du recours en annulation soulevée par la Commission.

Aux termes de l'article 5 de la décision 1831/81, la Commission devait fixer trimestriellement, par entreprise, d'une part les quotas de production et d'autre part la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun sur la base d'autres dispositions de cette décision.

L'article 12 stipule en la matière ce qui suit:

«Il est infligé une amende s'élevant, en règle générale, à 75 Écus par tonne de dépassement aux entreprises qui dépassent leurs quotas de production ou la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun.

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. Les mêmes règles sont d'application en ce qui concerne le dépassement des quantités pouvant être livrées sur le marché commun.»

1 — Traduit de l'anglais.

Il est constant que dans la décision infligeant l'amende, le taux général de 75 Écus par tonne de dépassement a été augmenté de 10 % pour être porté à 82,5 Écus par tonne parce qu'Usinor avait dépassé son quota pendant le troisième trimestre de 1981 et avait été condamnée à payer une amende de ce fait. Une autre majoration de 10 %, portant le taux à 90 Écus par tonne, lui a été imposée lorsque le dépassement était supérieur à 10 % du quota visé. Dans les catégories dans lesquelles Usinor avait dépassé à la fois le quota de production et le montant qui pouvait être livré sur le marché commun, l'amende a été calculée pour chaque article par référence au tonnage total du dépassement le plus élevé. Eu égard au tonnage de dépassement le moins élevé, l'amende a été calculée sur 20 % du tonnage de dépassement concerné et non sur 100 %.

Usinor a été condamnée par la Commission à verser une amende pour avoir dépassé le quota de production pour les produits de la catégorie I A au troisième trimestre de 1981. Elle a saisi la Cour d'un recours en annulation de la décision de la Commission lui infligeant une amende, tout en demandant à titre subsidiaire la réduction de l'amende (affaire 265/82, Usinor/Commission). Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 19 octobre 1983, la Cour a déclaré que la méthode utilisée par la Commission pour calculer le quota était erronée; Usinor avait dépassé le quota qui lui avait été imparti sur cette base, mais elle n'aurait commis aucune infraction si, en fixant le quota en question, la Commission avait fait une juste interprétation de la décision 1831/81. Cependant, Usinor n'avait pas attaqué la décision de la Commission fixant le quota. Cette décision restait applicable et Usinor avait commis une violation de celle-ci de sorte que la décision de sanction basée sur cette décision ne pouvait pas être intégralement annulée. Toutefois, comme la décision fixant le quota n'aurait pas dû être prise dans les circonstances dans lesquelles elle l'avait été, la Cour a révoqué ou annulé l'amende.

Cela étant, peut-on considérer qu'Usinor a «dépassé son quota» pendant un précédent trimestre, ce qui autorise la Commission à majorer l'amende aux termes de l'article 12?

Nous pensons qu'il y a lieu de répondre par la négative. L'article 12 s'applique lorsqu'une entreprise dépasse un quota qui a été fixé de manière valide et légale. Si la Cour infirme la décision imposant le quota, ou déclare que le quota n'a pas été fixé de manière valide ou légale (alors même que la décision ne peut pas être annulée, le requérant étant forclos), on ne peut, à notre avis, considérer que l'entreprise a «dépassé son quota», même si en réalité elle a dépassé le chiffre spécifié du quota en question.

Il a été soutenu pour le compte de la Commission que le non-respect d'un quota justifie une majoration lorsqu'une infraction ne serait ce que «formelle» à un quota antérieur a été commise. Si un quota antérieur a été jugé non valide, nous serions d'avis que l'infraction antérieure ne constitue pas une infraction «formelle» même s'il y a eu dépassement d'un quota tangible, cependant non valide. Ce règlement vise à garantir le respect des quotas valides et à punir l'entreprise qui dépasse son quota deux fois

de suite ou à deux reprises. Cet objectif n'est pas atteint si le premier quota fixé n'est pas valide. La thèse de la Commission revient également à violer le principe «nulla poena sine culpa» qui a été considéré comme s'appliquant aux amendes infligées au titre de l'article 58 du traité CECA, et cela de manière expresse par M. l'avocat général VerLoren van Themaat dans ses conclusions dans l'affaire 188/82, Thyssen AG/Commission (16. 11. 1983), et par nous-même dans l'affaire 270/82, Estel NV/Commission (29. 2. 1984) ainsi que de façon implicite dans les arrêts rendus dans l'affaire Thyssen et dans l'affaire 83/83, Estel/Commission (arrêt du 17. 5. 1984).

Pour ces raisons, nous sommes d'avis que la Commission n'avait pas le pouvoir d'augmenter l'amende d'Usinor sur la base d'une seconde infraction. Il est sans importance que l'invalidité des quotas précédents ait été établie par la Cour dans un arrêt rendu après l'adoption de la décision litigieuse.

A titre subsidiaire, étant donné les circonstances, la Cour devrait, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 36 du traité CECA, déduire de l'amende infligée par la Commission le montant imputable à la récidive.

En conséquence, il est inutile d'examiner l'argument subsidiaire d'Usinor selon lequel l'article 12 n'autorise à augmenter l'amende que lorsque le quota pour la même catégorie de produits a été dépassé pendant l'un des trimestres précédents. Si nous étions parvenu à la conclusion opposée sur le point précédent, nous n'aurions pas considéré que les termes de l'article 12 confortent cette interprétation. Une majoration de l'amende infligée, même lorsque l'infraction antérieure concernait des produits d'une catégorie différente, est conforme à la lettre et à la finalité de l'article 12.

Usinor a invoqué certaines déclarations faites par des fonctionnaires de la Commission, selon lesquelles les amendes ne seraient augmentées pour récidive que lorsque des produits d'une même catégorie seraient impliqués. Ces déclarations ont été démenties dans une lettre adressée le 13 avril 1983 à l'Association européenne de la sidérurgie («Eurofer») par un certain M. Duprat de la direction E de la direction générale III de la Commission.

Dans les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire 270/82, Estel/Commission, notre opinion était que la position de la Commission en matière d'amendes se trouve formellement exposée à l'article 12. Des déclarations informelles faites par des représentants de la Commission ne peuvent modifier cette position.

Hormis le cas dans lequel un fonctionnaire déclare exercer un pouvoir discrétionnaire, ce qui crée une expectative légitime ou une fin de non-recevoir, des déclarations ne peuvent pas obliger la Commission à ne pas appliquer le droit. Nous pensons que rien en l'espèce n'aurait empêché la Commission d'appliquer la double pénalité en question à des dépassements de quotas relatifs à deux catégories différentes de produits s'il y avait eu antérieurement dépassement d'un quota valide.

Usinor affirme ensuite qu'elle ne peut être frappée d'une amende à la fois pour

violation de son quota de production et pour dépassement du quota de livraison sur le marché commun.

deux obligations distinctes, à savoir celle de respecter les quotas de production et celle de ne pas dépasser la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun. Le fait de ne pas respecter ces deux obligations constitue deux infractions distinctes pouvant faire l'objet d'une amende séparée.

Dans l'affaire 270/82, Estel/Commission (points 27 et 28 des motifs de l'arrêt), la Cour a rejeté l'argument selon lequel la Commission ne peut pas imposer une amende à la fois pour non-respect d'un quota de production et pour dépassement du montant pouvant être livré sur le marché commun. L'avocat d'Usinor a tenté d'établir une double distinction entre cette affaire et l'espèce présente. La première repose sur le fait qu'en substance, le système mis en place par la décision 1831/81 impose un quota de livraison sur le marché commun et un quota de livraison aux pays tiers. Si, comme en l'espèce, le dépassement du montant pouvant être livré sur le marché commun est plus élevé que le dépassement du quota de production pour la même catégorie de produits, le montant total de ce dernier quota a été livré sur le marché commun et il n'y a par conséquent qu'une seule infraction. Selon nous, cet argument repose sur un malentendu. L'article 58 du traité CEE autorise l'imposition de quotas de production en cas de baisse de la demande. Ainsi qu'il résulte du point 5 des considérants de la décision 1831/81, la limitation des livraisons sur le marché commun visait à redresser l'équilibre entre l'offre et la demande en empêchant les entreprises de concentrer trop leurs offres sur le marché commun. Cela ne signifie pas qu'en substance il existe un quota de livraison sur le marché commun et un quota de livraison aux pays tiers. Comme l'énonce le point 27 des motifs de l'arrêt rendu dans l'affaire Estel, les entreprises ont

En second lieu, l'avocat d'Usinor invoque les assurances qui auraient été données à Eurofer par certains représentants de la Commission suivant lesquelles cette dernière n'imposerait pas de «double pénalité». Le même argument a été soulevé dans l'affaire Estel et devrait, à notre avis, être rejeté en l'espèce. Des agents de la Commission ne peuvent pas contraindre la Commission à appliquer de façon inexacte le droit communautaire, en tout état de cause en l'absence de circonstances créant une fin de non-recevoir qui, selon nous, ne peut être établie en l'espèce.

Usinor soulève un certain nombre de critiques de détail.

Dans sa décision, la Commission a constaté qu'Usinor avait dépassé le quota de production pour la catégorie de produits I b de 23 735 tonnes et la partie du quota pouvant être livrée sur le marché commun de 30 912 tonnes. Usinor ne conteste ce calcul que pour 4 034 tonnes représentant les produits de la catégorie I b destinés à être transformés en produits de la catégorie I c par Usinor elle-même. Aux termes de l'article premier de la décision 1831/81, les tôles laminées à froid ou à chaud pour l'élabo-

ration des produits dérivés des catégories I c et I d ne rentrent dans la catégorie I b que si elles sont transformées en produits dérivés dans d'autres entreprises de la Communauté; lorsque les tôles sont transformées en produits dérivés par la même entreprise que celle qui a fabriqué les tôles, elles rentrent dans la catégorie I c ou I d, selon le cas, et non I b.

Usinor fait valoir qu'elle a rencontré au cours du quatrième trimestre de 1981 des difficultés techniques, sans spécifier lesquelles, dans la galvanisation des tôles et qu'elle s'est vue forcée de les livrer à d'autres entreprises, en leur transférant une partie de ses quotas de production pour la catégorie I c.

La Commission admet que l'acier au stade de sa première transformation était destiné à la production de produits de la catégorie I c et que des événements imprévus ont empêché Usinor de les galvaniser elle-même. D'un autre côté, nous ne sommes pas convaincu qu'Usinor n'aurait pas pu régler le problème différemment, en obtenant, par exemple, que d'autres entreprises lui cèdent des quotas de catégorie I b ou en s'arrangeant avec une autre entreprise pour qu'elle fabrique à la fois les produits de catégorie I b et les produits dérivés de catégorie I c en échange d'une cession similaire au cours d'un trimestre ultérieur. Les éléments invoqués à l'appui de ces difficultés nous paraissent légers. Même si en l'espèce ces produits relèvent de la catégorie I b et ont fait l'objet d'un transfert d'une partie du quota d'Usinor pour la catégorie I c, nous avons le sentiment que cela résulte du fait qu'Usinor n'a pas fait les démarches appropriées. Les conséquences sont dures, dit-on, mais les termes de l'article visé sont clairs, nous semble-t-il, et nous serions enclin pour notre part à rejeter l'argument d'Usinor selon lequel la Commission a agi avec retard. Le système doit être appliqué de manière stricte non seulement par la Commission, comme le soutient Usinor, mais également par Usinor.

En second lieu, Usinor invoque des circonstances exceptionnelles pour justifier la réduction de l'amende infligée en ce qui concerne les produits de la catégorie I d. Les dépassements allégués résultent, prétend-elle, de l'accroissement de la demande de «monogal», qui est un type de tôle d'acier galvanisée. D'après Usinor, la production de monogal est passée en 1981 de 5 700 tonnes à 13 800 tonnes. Dans ses conclusions dans l'affaire 10/83, Metalgoi/Commission, présentées le 1er mars 1984, M. l'avocat général VerLoren van Themaat semblait prêt à admettre qu'une augmentation considérable des ventes pouvait justifier une diminution de l'amende, au moins lorsqu'un nouveau marché avait été ouvert et que les ventes en question ne portaient aucunement préjudice aux concurrents. Cela, toutefois, suppose une nette augmentation de la demande. En l'espèce, rien n'indique que les quotas de la catégorie I d étaient insuffisants par rapport à l'ensemble de la demande et au vu des éléments de preuve fournis, il ne semble pas que la Commission ait eu connaissance du fait que le monogal créait un problème en matière de quotas. L'argument d'Usinor selon lequel il convient de satisfaire en priorité le client nous paraît indéfendable dans le contexte

du régime de quotas. Le fait que la décision 1619/83 du 8 juin 1983 (JO L 159, p. 56) ait autorisé l'échange de quotas n'est, selon nous, d'aucun secours à Usinor en l'espèce. En conséquence, nous sommes d'avis que les circonstances invoquées ne justifient pas la réduction de l'amende.

En ce qui concerne les produits de la catégorie V, Usinor a commencé par alléguer l'illégalité de la décision de la Commission 1832/81 du 3 juillet 1981 (JO 1981, L 184, p. 1), qui étendait le régime de quotas aux produits de la catégorie V et modifiait l'article 14 de la décision 1831/81. Ce dernier permet d'adapter la production de référence d'une entreprise lorsque certaines conditions sont remplies. Usinor faisait valoir que la modification apportée à l'article 14 conduisait à lui attribuer un quota moins important pour les produits de la catégorie V. Usinor a renoncé avant l'audience au moyen d'illégalité qu'elle avait soulevé contre la décision 1832/81 mais lors de l'audience, elle a invoqué, à titre de circonstance exceptionnelle, les doutes qu'elle avait sur la légalité de la décision pour justifier une réduction de l'amende, se référant en particulier aux affaires 140, 146, 221 et 226/82, Walzstahl-Vereinigung et Thyssen AG/Commission (arrêt rendu le 21. 2. 1984), et aux arguments qu'elle avait développés dans l'affaire 103/83, Usinor/Commission, ainsi qu'à l'affaire 151/83, Alpa/Commission (arrêts rendus le 11. 10. 1984). Dans l'affaire Walzstahl, la Cour a annulé une décision récente de la Commission apportant une nouvelle modification à l'article 14 sur la base de motifs qui, selon nous, ne s'appliquent pas à la version de l'article 14 en vigueur pendant le quatrième trimestre de 1981. Les affaires 103/83 et 151/83 concernaient l'article 14 de la décision de la Commission 1696/82 du 30 juin 1982 (JO 1982, L 191, p. 1) et le fait qu'il convenait de rejeter l'argument selon lequel cette disposition était illégale. Cela étant, nous estimons qu'il n'a été fourni en l'espèce aucun élément de nature à justifier la réduction de l'amende sur cette base.

Dans la réplique et à l'audience, l'avocat d'Usinor a également conclu à ce qu'il plaise à la Cour de condamner la Commission à payer les frais encourus par Usinor pour fournir une caution bancaire en garantie du paiement de l'amende en principal. Par lettre du 30 mars 1963, la Commission a informé Usinor que, si elle introduisait un recours devant la Cour contre la décision infligeant l'amende, elle procéderait au recouvrement de 70 % de l'amende (au motif qu'Usinor avait déjà été sanctionnée une fois) mais qu'il ne serait procédé à aucune mesure de recouvrement pour le restant avant que l'arrêt soit rendu, à condition qu'Usinor fournisse une garantie bancaire couvrant ce montant. Le 5 juillet 1983, au terme de la procédure de référé, le président de la Cour a ordonné le sursis à exécution de la décision infligeant l'amende jusqu'au trentième jour après la date de la notification aux parties de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 265/82, à la condition qu'Usinor constitue une garantie bancaire garantissant le montant total de l'amende. D'après les informations recueillies par la Cour, la Commission n'a pas cherché à procéder au recouvrement de 70 % de l'amende à l'issue de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 265/82.

Il s'ensuit que l'obligation pour Usinor de fournir une garantie bancaire couvrant le montant total de l'amende est née après l'introduction du recours, le 3 mai 1983, et c'est la raison pour laquelle il ne lui était pas possible d'introduire une demande relative aux frais encourus avant le dépôt de son mémoire en réplique. La Commission a eu à suffisance la possibilité de répondre à cette demande dans sa duplique et au cours de l'audience. Pour ces motifs, il n'y a, à notre avis, aucune raison de considérer que cette demande est irrecevable en application de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. Toutefois, la Cour ne devrait pas, selon nous, y faire droit. Usinor a constitué cette garantie à la suite d'une ordonnance rendue par le président, en contrepartie du sursis à exécution de la décision attaquée en l'espèce. La Commission aurait normalement été habilitée à exécuter cette décision, qu'Usinor se soit ou non rendue coupable de récidive.

Sur la base des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que l'amende infligée par la Commission devrait être réduite du montant représentant l'augmentation de 10 % imposée pour une seconde infraction, soit de 550 701 Écus, ce qui ferait passer ce montant de 6 312 231 à 5 761 530. Les autres demandes devraient être rejetées. Il nous semble raisonnable que chaque partie soit condamnée à supporter ses propres dépens y compris ceux afférents à la demande de référé.