ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
12 novembre 1985 *

Dans l'affaire 183/83,

Krupp Stahl AG, à Bochum, Alleestraße 165, représentée par M^es^ Karl Pfeiffer, Kurt Biedenkopf et Peter Ossenbach, Friedrich-Schmidt-Straße 72, D-5000 Cologne 41, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M^e^ Jean-Claude Wolter, 2, rue Goethe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 13 juillet 1983, infligeant à la requérante une amende au titre de l'article 47 du traité CECA,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. U. Everling, président de chambre, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 29 janvier 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 août 1983, la société Krupp Stahl AG à Bochum a introduit, en vertu des articles 33 et 36, alinéa 2, du traité CECA, un recours tendant, à titre principal, à l'annulation de la décision de la Commission, du 13 juillet 1983, lui infligeant une amende de 3 505 414 DM et, à titre subsidiaire, à la réduction de l'amende dans une mesure appropriée.

Selon l'article 1er du dispositif de la décision attaquée, « la comptabilité secrète tenue par l'entreprise Krupp Stahl AG, en 1980 et au premier semestre 1981, et les entraves aux investigations en matière de prix constituent des infractions à la décision n° 14/64 ».

A l'appui de cette constatation d'infraction, la Commission a relevé dans les motifs de la décision attaquée les faits suivants:

a) lors de la première phase d'un contrôle effectué le 9 février 1981 en ses bureaux, Krupp a refusé aux inspecteurs de la Commission l'accès aux locaux où étaient conservés les documents commerciaux et la Commission a dû prendre une décision individuelle pour permettre à ses inspecteurs de recueillir les informations nécessaires;

b) en 1980 et au premier semestre de 1981, Krupp a accordé des rabais ni publiés ni notifiés, contraires aux règles de prix du traité CECA;

c) Krupp a tenté d'éluder les contrôles et vérifications par des entraves aux investigations des inspecteurs de la Commission;

d) pendant la même période, Krupp a pratiqué un système de comptabilité secrète pour les rabais, en réduisant au minimum le nombre des personnes initiées, en conservant la documentation hors des locaux commerciaux et en faisant exécuter des paiements par des personnes étrangères à l'entreprise.

4 Par le présent recours, la requérante avance un moyen de portée générale, à savoir une violation des formes substantielles, et divers moyens en relation avec chacun des groupes des faits précités.

Sur la violation des formes substantielles

5 La requérante reproche à la Commission de ne pas avoir respecté les droits de la défense en n'établissant pas un procès-verbal définitif de son audition du 19 janvier 1983, alors que cela aurait été nécessaire à la suite des observations que la requérante a faites sur le projet de procès-verbal du 9 février 1983 qui lui a été communiqué par la Commission. La requérante fait valoir que les erreurs et les lacunes observées par elle dans la rédaction de ce projet sont très probablement la cause ou, en tout cas, une des raisons de l'erreur contenue selon elle dans la décision attaquée. Elle considère par ailleurs que son audition était obligatoire par application analogique des règlements n^{os} 17 et 99/63 relatifs au droit de la concurrence, qui édicteraient des règles de la procédure d'application générale.

6 La Commission, en revanche, fait valoir que l'article 36 du traité CECA lui impose seulement d'adresser une lettre faisant état des infractions constatées et invitant les intéressés à prendre position. Une audition ne serait donc pas prévue et, si elle est accordée en pratique aux entreprises concernées, ce ne serait qu'une possibilité supplémentaire non prévue par les textes qui leur serait offerte. En tout cas, l'obligation d'établir, d'un commun accord, un procès-verbal ne serait pas imposée par le traité. Par ailleurs, les règlements n^{os} 17 et 99/63 ne pourraient pas être appliqués à la procédure à suivre pour l'audition en question.

7 Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 36, paragraphe 1, du traité CECA, la Commission, « avant de prendre une des sanctions pécuniaires ou de fixer une des astreintes prévues au ... traité, doit mettre l'intéressé en mesure de présenter ses observations ». Selon l'interprétation que la Cour a faite de cette disposition dans son arrêt du 16 mai 1984 (Eisen und Metall Aktiengesellschaft, 9/83, Rec. 1984, p. 2071), « la garantie des droits de la défense est assurée par cet article en donnant à l'intéressé la possibilité de présenter ses moyens. On ne peut pas exiger que la Commission réponde à ces moyens ... lorsqu'elle estime que l'instruction de l'affaire a été suffisante. Cela risquerait en effet de trop alourdir et prolonger la procédure en constatation d'une infraction ».

Cette constatation est aussi valable dans le cas où, après la réponse écrite de la société aux griefs formulés contre elle par la lettre de la Commission, une occasion supplémentaire lui a été donnée d'exposer oralement son point de vue: en effet, l'article 36 du traité CECA n'impose pas à la Commission l'obligation de répondre aux observations de l'intéressé formulées contre le projet de procès-verbal qui lui a été communiqué.

Il faut ajouter que l'argument de la requérante, selon lequel une telle obligation résulterait d'une application par analogie des dispositions des règlements n^{os} 17 et 99/63, n'est pas fondé, s'agissant de dispositions qui relèvent d'un tout autre domaine du droit communautaire.

Le moyen tiré de la violation des formes substantielles doit par conséquent être rejeté.

Sur les faits sous a)

En ce qui concerne les faits exposés sous a) ci-dessus, Krupp fait valoir que le fait d'exprimer son point de vue quant à l'étendue des pouvoirs des inspecteurs ne serait que l'exercice de son droit de demander que les questions juridiques contestées soient clarifiées par une décision spécifique préalable de la Commission. Une telle demande ne saurait donc être considérée comme une entrave susceptible de faire l'objet d'une amende.

La Commission réplique qu'elle ne conteste pas le droit des entreprises d'exiger, avant la vérification, une décision individuelle, telle que celle qui a été prise en l'espèce le 22 juin 1981. Elle a soutenu, en outre, lors de l'audience publique, que les événements qui se sont produits au début de la vérification, le 9 février 1981, ne font pas l'objet de la décision attaquée.

Il convient d'abord d'observer que le dispositif de la décision attaquée vise indistinctement toutes les entraves aux investigations et que les considérants retiennent expressément les événements du 9 février 1981 à la charge de la requérante.

14 Il faut ensuite rappeler que, comme la Cour l'a souligné dans son arrêt du 14 avril 1960 (Acciaieria et Tubificio di Brescia, 31/59, Rec. p. 153), « les entreprises peuvent, si elles estiment que les activités des agents de la Haute Autorité tendent à dépasser soit le cadre de leur mission, soit la compétence de la Communauté, demander qu'il ne soit procédé ni au rassemblement d'informations ni à des vérifications sans décision préalable départageant les points de vue divergents ».

15 Il en découle que la requérante est fondée à soutenir que le premier groupe de faits ne peut pas être retenu à l'appui d'une constatation d'infraction.

Sur les faits sous b)

16 La requérante soutient que la Commission n'est pas en droit de lui reprocher d'avoir accordé des rabais puisque ceci était formellement convenu avec la Commission et approuvé par elle.

17 Il est à constater sur ce point qu'il résulte, tant des considérants que du dispositif de l'acte attaqué, que les faits sous b) ne sont pas retenus comme constitutifs d'une infraction. Ce moyen est donc sans objet.

Sur les faits sous c)

18 En ce qui concerne les faits sous c) ci-dessus, à savoir les entraves lors de la deuxième phase des vérifications, la requérante soutient d'abord qu'il s'agit d'une allégation avancée par la Commission pour la première fois pendant la procédure devant la Cour, sans aucune indication dans la décision attaquée, laquelle manquerait ainsi de motivation suffisante sur ce point.

19 La Commission estime que cette affirmation est inexacte en faisant valoir que, dans le troisième considérant de la décision attaquée, il est mentionné clairement que « Krupp a ... tenté d'éluder les contrôles et vérifications en matière de prix des agents ou mandataires de la Commission ». Selon la Commission, il s'agirait en particulier, d'une part, des tentatives des représentants de la requérante pour amener les inspecteurs à n'examiner que certaines pages des dossiers et, d'autre part, de l'absence de plan des archives.

Il convient de constater que la décision attaquée ne contient pas, dans ses considérants, d'indications suffisantes permettant à la requérante de connaître avec exactitude les faits retenus comme constitutifs de l'infraction. En effet, ladite décision ne comporte ni description des événements ni indication des dates auxquelles ces événements sont intervenus, de sorte que le grief allégué reste vague et imprécis. En conséquence, la motivation de la décision attaquée est insuffisante.

Cette insuffisance de motivation ne peut être regularisée par les précisions apportées à l'audience par la Commission, selon lesquelles la requérante n'aurait pas mis à la disposition des inspecteurs un plan détaillé des archives facilitant le contrôle et n'aurait pas collaboré avec eux pour faciliter leur tâche.

Par conséquent, le moyen tiré d'une insuffisance de motivation sur ce point doit être retenu.

Sur les faits sous d)

En ce qui concerne les faits sous d) ci-dessus, Krupp fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de tenir secrets les rabais à l'égard de la Commission, puisqu'ils ont été accordés au su et avec l'accord de celle-ci.

Il convient de relever que la circonstance que Krupp n'avait pas de motif pour dissimuler à la Commission l'octroi de certains rabais est sans incidence sur l'existence d'une comptabilité secrète telle qu'elle est relevée dans la décision attaquée qui, sur ce point, est suffisamment motivée.

Ce moyen de la requérante doit, par conséquent, être rejeté.

La requérante conteste ensuite que ces faits puissent être regardés comme constitutifs d'une infraction. Elle observe à cet égard que la décision attaquée s'abstient de préciser les dispositions de la décision n° 14/64 qui auraient été méconnues en l'espèce, et soutient en outre que les faits en question n'entrent pas dans le champ d'application de cette décision n° 14/64.

27 A cet égard, la Commission fait valoir qu'au vu du comportement de la requérante, l'indication précise des dispositions violées de la décision n° 14/64 ne s'imposait pas. La décision n° 14/64, prise en application de l'article 47 du traité, préciserait quelles sont, concrètement, les obligations qui découlent pour les entreprises des dispositions de cet article et indiquerait avec exactitude la documentation comptable et commerciale « minimale » que les entreprises sont obligées de tenir et de mettre à la disposition des inspecteurs de façon à permettre un contrôle approprié.

28 Il convient d'observer que l'article 47, alinéa 1, du traité précise, d'une part, les obligations de renseignement à la charge des entreprises et, d'autre part, l'étendue des investigations qui peuvent être effectuées pour recueillir les informations nécessaires à la Commission. A cet effet, la décision n° 14/64, prise en exécution de l'article 47, précise, dans ses dispositions, les obligations concrètes des entreprises, dans le but exposé dans son quatrième considérant, selon lequel « les entreprises doivent être en mesure de présenter aux agents ou mandataires de la Haute Autorité des documents commerciaux et comptables qui fournissent les indications indispensables à un contrôle efficace du respect des règles des prix ». Dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de mentionner dans l'acte attaqué les dispositions précises sur la base desquelles elle a été prise.

29 Il en résulte que si la tenue d'une comptabilité secrète rend difficiles les tâches de contrôle de la Commission, elle est contraire aux obligations imposées aux entreprises par l'article 47 et ses dispositions d'application.

30 Par conséquent, ce moyen de la requérante doit être rejeté.

31 La requérante soutient ensuite que la décision n° 14/64 ne prévoit pas l'application d'une peine d'amende en raison de ces faits.

32 Pour écarter ce moyen, il suffit de constater qu'aux termes de l'article 47 du traité « la Haute Autorité peut prononcer, à l'encontre des entreprises qui se soustrairaient aux obligations résultant pour elles des décisions prises en application des dispositions du présent article ..., des amendes, dont le montant maximal sera de 1 % du chiffre d'affaires annuel, et des astreintes dont le montant maximal sera de

5 % du chiffre d'affaires journalier par jour de retard » et que l'article 3 de la décision n° 14/64, prise en application de l'article 47, dispose que « les sanctions prévues à l'article 47, alinéa 3, du traité, sont applicables aux entreprises qui se soustrairaient aux obligations résultant pour elles » de la décision.

Il s'ensuit que ce moyen de la requérante doit également être rejeté.

Il résulte de ce qui précède que la Commission n'a pu retenir légalement à l'encontre de la société requérante que les faits exposés sous d), ci-dessus.

Sur le montant de l'amende

Krupp fait valoir que la décision attaquée a retenu à tort comme critère de fixation du montant de l'amende le chiffre d'affaires de tous ses produits entrant dans le champ d'application du traité CECA, et non celui résultant des seuls produits sur lesquels portait le contrôle. Elle se serait également à tort référée au chiffre d'affaires de 1981 et non à celui de l'année où la décision attaquée a été prise.

La Commission observe que l'article 47, alinéa 3, du traité CECA, fixe le montant maximal de l'amende sur la base du critère du chiffre d'affaires. Elle soutient que la période retenue serait justifiée du fait qu'elle est la période pendant laquelle le contrôle a eu lieu et pour laquelle le chiffre d'affaires de la requérante était connu d'elle. Elle estime, par ailleurs, injustifié de se limiter au chiffre d'affaires des seuls produits ayant fait l'objet du contrôle.

Il convient de rappeler qu'en vue de la détermination de l'amende, il est loisible de tenir compte aussi bien du chiffre d'affaires global de l'entreprise qui constitue une indication, fût-elle approximative et imparfaite, de la taille de celle-ci et de sa puissance économique que de la part de ce chiffre qui provient des marchandises faisant l'objet de l'infraction et qui est donc de nature à donner une indication de l'ampleur de celle-ci. Il en résulte qu'il ne faut attribuer ni à l'un ni à l'autre de ces chiffres une importance disproportionnée par rapport aux autres éléments d'appréciation et que, par conséquent, la fixation d'une amende appropriée ne peut être le résultat d'un simple calcul basé sur le chiffre d'affaires global. Il convient, pour la

Cour, de tenir compte de ces considérations en procédant, dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction, à l'appréciation de la gravité des infractions en cause.

38 Quant à la gravité de l'infraction, Krupp soutient que la Commission a procédé à une évaluation erronée de la gravité de chaque infraction et à une répartition injuste entre les infractions du montant de l'amende. Elle considère d'ailleurs que l'amende infligée au titre de l'article 47 du traité CECA devrait être en règle générale inférieure à celle infligée au titre de l'article 60 pour les infractions en matière de prix.

39 La Commission réplique que la gravité réelle de l'infraction a été prise en compte. Selon la Commission, la tactique de dissimulation utilisée par la requérante était, en fait, de nature à rendre illusoire l'ensemble de la vérification, et elle constituait ainsi une infraction d'un ordre de gravité différent de celle de « manquement au devoir d'information », méritant en conséquence une répression exemplaire. Par ailleurs, la Commission estime qu'elle n'avait pas à prononcer des amendes distinctes, les infractions étant tellement imbriquées que la fixation d'une amende unique s'imposait. Enfin, elle soutient qu'une juste proportion existait entre l'amende infligée et l'amende envisagée pour infractions en matière de prix.

40 Il convient de faire remarquer que la Commission a la faculté et même l'obligation de graduer le montant des amendes en fonction des circonstances de la violation et de la gravité de l'infraction. En ce qui concerne le cas d'espèce, il convient de relever qu'après examen, la Cour n'a retenu comme constitutifs d'une infraction que les faits relatifs à la tenue d'une comptabilité secrète, et a écarté les autres faits invoqués par la Commission. Par conséquent, au vu de la gravité de cette infraction, l'application d'une amende au niveau que la Commission a fixé ne saurait être considérée comme justifiée.

41 Il faut toutefois remarquer que l'infraction retenue par la Cour conserve un caractère de gravité certaine puisqu'elle affecte l'exercice des pouvoirs de contrôle dévolus à la Commission par le traité.

42 Au vu donc des circonstances de l'espèce et sur la base de toutes ces considérations, la Cour estime qu'il convient de ramener le montant de l'amende de 3 505 414 à 1 000 000 DM.

Sur les dépens

Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Étant donné que la Commission a succombé pour l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) L'article 1er de la décision de la Commission du 13 juillet 1983 est annulé en tant qu'il constate des entraves aux investigations.

2) Le montant de l'amende infligée à la requérante est ramené à 1 000 000 DM.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) La Commission est condamnée aux dépens.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 novembre 1985.

Le greffier
P. Heim

Le président de la cinquième chambre
U. Everling