CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 23 FÉVRIER 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le recours dont il s'agit a été formé par un producteur d'acier néerlandais que nous appellerons Estel et qui est un membre de l'association européenne de la sidérurgie, ci-après dénommée Eurofer.

Dans cette affaire, Estel a demandé l'annulation soit totale, soit partielle d'une décision de la Commission du 24 mars 1983. Cette décision constatait qu'Estel avait enfreint la décision de la Commission 1831/81 du 24 juin 1981 (JO L 180, 1981, p. 1), en ce qui concerne le quatrième trimestre 1981, en dépassant les parties des quotas pour les produits appartenant aux catégories Ib et V qu'elle était autorisée à livrer dans le marché commun. Elle déclarait qu'Estel avait dépassé la quantité autorisée de produits de la catégorie Ib d'environ 22 132 tonnes et celle des produits de la catégorie V de 4 334 tonnes. Par suite de ces prétendues infractions, la Commission a infligé à Estel une amende de 2 183 445 Écus. Estel soutient que si elle succombe sur la demande principale, en tout état de cause le montant de l'amende devrait être réduit.

Selon l'article 5 de la décision 1831/81, la Commission est tenue de fixer chaque trimestre pour chaque entreprise en cause en premier lieu ses quotas de production et en deuxième lieu la part de ces quotas qu'elle est autorisée à livrer dans le marché commun, sur la base indiquée dans la décision. Aux termes de l'article 10, la Commission a été habilitée à adapter les quotas pour les produits de la catégorie Ia utilisés sous forme de produits laminés à chaud en vue de la production au sein de la Communauté de petits tubes soudés et à autoriser les livraisons correspondantes dans le marché commun. L'article 11, paragraphe 1, dans la version modifiée par l'article premier, paragraphe 6, de la décision de la Commission 1832/81 du 3 juillet 1981 (JO L 184, 1981, p. 1) admet une tolérance de 3 % en cas de dépassement du quota de production, «étant entendu que la production de l'ensemble de ces catégories ne peut pas dépasser la somme des quotas attribués pour chacune de ces catégories de produits». C'est de cette tolérance qu'il s'agit notamment dans la présente affaire. L'article 12 de la décision prévoit des amendes à infliger si les quotas fixés par la Commission ne sont pas respectés. L'amende s'élève «en règle générale» à 75 Écus pour chaque tonne dépassant le quota, mais ce montant peut être doublé si le quota est dépassé de 10 % ou plus ou si l'entreprise a dépassé ses quotas au cours d'un trimestre précédent.

Les faits de la cause sont résumés ci-après.

Le 10 novembre 1981, la Commission a fait connaître à Estel les productions de référence et les quotas pour le quatrième

1 — Traduit de l'anglais.

trimestre de 1981. A la suite d'une demande d'Estel du 16 janvier 1982 en vue d'une adaptation au titre de l'article 10 de la décision, la Commission a augmenté, suivant sa lettre du 8 mars 1982, les quotas de production pour les produits de la catégorie Ia et la quantité pouvant être livrée dans le marché commun, qui, après rectification, est passée à 84 343 tonnes. Cette quantité est inférieure de 12 300 tonnes à la quantité demandée par Estel, qui n'a cependant pas contesté la décision faisant l'objet de la lettre du 8 mars 1982.

Par une autre lettre du 6 octobre 1982, la Commission a informé Estel qu'elle avait dépassé les quotas pour le quatrième trimestre de 1981 et était donc passible d'une amende. Les représentants d'Estel ont exposé leur point de vue à ce sujet au cours d'une réunion et la Commission a pris ensuite la décision contestée dans la présente affaire.

La décision elle-même rappelle qu'Estel avait déjà dépassé ses quotas pour le troisième trimestre de 1981 et pour cette raison avait été condamné à une amende. La Commission a donc estimé opportun d'augmenter le montant de l'amende en ce qui concerne le quatrième trimestre et l'a fixé à 82,5 Écus par tonne, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'amende normale de 75 Écus.

La Cour a déjà été saisie d'une requête d'Estel contestant la décision de lui infliger une amende en ce qui concerne le troisième trimestre. Dans nos conclusions dans cette affaire, nous avons estimé que malgré la nécessité de réduire l'amende, la décision de la Commission ne devait pas être annulée, Estel ayant dépassé les quotas. Dans sa plaidoirie devant la Cour au cours de l'audience de ce jour, l'avocat d'Estel a admis que si la Cour ne tranche pas en sa faveur le point essentiel dans la première affaire, il ne peut réussir à obtenir l'annulation de l'ensemble de la décision infligeant une amende à son client en l'espèce.

Le premier argument avancé par Estel a l'appui de sa demande d'annulation est que la Commission a violé l'article 15 du traité instituant la CECA en omettant de motiver suffisamment sa décision. Estel affirme que la Commission n'a pas tenu compte de ses arguments, qu'elle n'a pas expliqué pourquoi elle les avait rejetés ni pourquoi elle avait estimé que le cas relevait de la règle générale pour la condamnation à une amende, visée à l'article 12 de la décision 1831/81.

A notre avis, ces arguments doivent être rejetés. Nous estimons qu'en infligeant des amendes la Commission n'a pas à traiter de toutes les questions sur lesquelles son attention est attirée. Il suffit qu'elle indique les motifs sur lesquels elle fonde sa décision. Elle n'est pas tenue de s'étendre explicitement sur tous les motifs du rejet. A notre avis, cette opinion est corroborée par certains arrêts de la Cour, notamment dans les affaires 86/82 Hasselblad/Commission (21. 2. 1984, Recueil 1984, p. 883, au point 17) et 76/83 Usines Gustave Boel/Commission (16. 2. 1984, Recueil 1984, p. 859, au point 9). Comme nous l'avons déclaré dans la première affaire Estel et comme cela est, croyons-nous,

confirmé par l'arrêt de la Cour dans l'affaire 179/82 Lucchini/Commission (19. 10. 1983, Recueil 1983, p. 3083, aux points 7 et 8), lorsque des amendes sont infligées, généralement à un taux spécifié, il n'y a lieu d'en donner les raisons que si la règle générale n'est pas appliquée.

En l'espèce, il n'est guère douteux que la Commission n'a pas exposé clairement pourquoi elle a conclu qu'Estel ne devait être condamnée à une amende qu'en ce qui concerne le dépassement des montants des produits des catégories Ib et V pouvant être livrés dans le marché commun; en effet sa décision rappelle qu'il y avait eu dépassement pour tous les produits sauf ceux de la catégorie Ia. Ce point ne présente cependant aucune difficulté, car il est entendu que l'application de la tolérance de 3 % que nous avons déjà mentionnée a réglé la question du dépassement pour les catégories autres que Ib et V et Estel n'a pas fait valoir qu'aucune raison suffisante n'avait été donnée à cet égard.

En deuxième lieu, Estel allègue que, dans la mesure où il s'agit de 5 459 tonnes, soit une partie de l'excédent pour laquelle une amende lui a été infligée, la Commission a commis un acte illicite en fondant sa décision sur une méthode d'application de l'article 10 de la décision 1831/81 qu'elle n'a divulguée qu'après le quatrième trimestre de 1981.

Il est constant qu'il n'y a pas eu dépassement pour les produits de la catégorie Ia livrés dans le marché commun ou, en fait, fabriqués par Estel au cours du quatrième trimestre. En effet, un déficit de 5 056 tonnes pour la quantité des produits de la catégorie Ia qui auraient pu être livrés a été constaté.

Estel prétend que si l'adaptation du quota de la catégorie Ia par la Commission au titre de l'article 10 avait été supérieur à ce qu'il a été, la somme totale de tous les quotas applicables à Estel aurait été plus élevée et le déficit de ses livraisons dans le cadre de la catégorie Ia aurait été également plus grand. Il en serait résulté que la tolérance de 3 % prévue par l'article 11 aurait été plus importante et en fait aurait suffi à absorber les 5 459 tonnes supplémentaires, ce qui aurait réduit la quantité totale de l'excédent.

Cette argumentation part de l'hypothèse selon laquelle les dispositions de l'article 11, qui ne concernent que les quotas de production, régissaient également les livraisons dans le marché commun. Cette hypothèse n'ayant pas été contestée, il nous semble superflu d'en traiter en l'espèce.

Néanmoins, l'argumentation d'Estel devrait, selon nous, être rejetée. Il est parfaitement évident qu'Estel n'a pas contesté la légalité de la décision du 8 mars 1982 de procéder à l'adaptation en vertu de l'article 10, même si à ce stade Estel avait, et cela en toute connaissance de cause, fabriqué et livré 12 300 tonnes de produits laminés à chaud en vue de la production de petits tubes soudés de plus que la quantité adaptée autorisée par la Commission, mais constituant une partie de la quantité demandée en fait par Estel. Celle-ci n'a respecté l'ensemble du quota pour la caté-

gorie Ia que parce qu'elle a restreint les livraisons d'autres produits relevant de la catégorie Ia, apparemment en s'efforçant de rester dans les limites de la quantité globale et de profiter ainsi de la tolérance de 3 %, même si sa production était excédentaire en ce qui concerne certains produits appartenant aux autres catégories.

A notre avis le déficit des produits de la catégorie Ia était inférieur aux estimations d'Estel, pour cette seule raison que les 12 300 tonnes n'étaient pas visées par l'adaptation effectuée conformément à l'article 10.

Il reste cependant que si la Commission a appliqué l'article 10 de façon erronée, Estel pouvait tenter de rectifier la situation en contestant la décision portant sur l'adaptation initiale. Elle s'en est abstenue. Il nous semble qu'il n'y a plus lieu d'y revenir. La quantité des produits de la catégorie Ia pouvant être livrée dans le marché commun telle qu'elle a été fixée par la décision du 8 mars 1982 lie Estel et la Commission ne peut à notre avis être accusée d'avoir commis un acte illégal en calculant la tolérance de 3 % en fonction de cette quantité.

Selon nous, il est donc superflu en l'espèce que la Cour, ou nous-même, examinions de manière approfondie si la Commission a adopté une approche correcte en appliquant l'article 10.

Néanmoins, il est clair que l'avocat de la Commission a présenté un argument de poids lorsqu'au cours de l'audience de ce jour il a fait observer à la Cour qu'en tout cas il ne peut être juste de tenir compte deux fois dans le calcul du chiffre de 12 300 tonnes.

A l'appui de son allégation suivant laquelle la Commission a commis une illégalité, Estel a soutenu en outre que la Commission n'avait divulgué la méthode utilisée pour appliquer l'article 10 qu'après l'expiration du quatrième trimestre de 1981. A notre avis, il n'a pas été établi qu'il en était ainsi, bien que nous persistions dans nos conclusions relatives à la première affaire Estel selon lesquelles il est préférable qu'une méthode d'interprétation qui est susceptible de donner lieu à contestation soit exposée par la Commission dans le texte de sa décision. D'après les documents qui ont été produits devant la Cour dans la première affaire Estel, il semble qu'Eurofer ait reçu des explications verbales au sujet de la méthode utilisée par la Commission pour appliquer l'article 10 et qu'elle en ait informé ses membres sans délai par télex du 2 novembre 1981. La Commission a confirmé la méthode en question par lettre du 10 novembre. Après des échanges de vues au niveau interne, Eurofer a écrit à la Commission le 12 novembre que ses membres souhaitaient un nouvel examen de la situation par la Commission. Il nous semble que, déjà à ce moment-là, les membres d'Eurofer connaissaient clairement la situation. Il se peut qu'ils ne l'aient pas admise et en fait Estel soutient qu'elle a poursuivi ses échanges de vues avec la Commission au cours des mois de décembre et janvier de l'année suivante; mais il n'est pas possible d'affirmer que la méthode d'application de l'article 10 n'avait pas été fixée ni qu'il n'était pas possible de prévoir quel serait le montant des adaptations avant la fin de 1981. Dans ces conditions, il ne nous semble pas nécessaire de tenir compte des entreprises particulières qui sont réputées avoir appliqué une méthode différente de

celle d'Estel, bien que, comme l'avocat d'Estel l'a remarqué aujourd'hui, les lettres produites ne semblent guère convaincantes ni probantes à ce sujet.

Subsidiairement Estel déclare cependant que même à supposer qu'elle se soit trompée, elle n'aurait commis aucune faute en adoptant une optique — une interprétation — qui était raisonnable et qui n'avait pas été contestée. C'est la raison pour laquelle une amende ne pourrait lui être infligée.

A notre avis, cet argument doit, lui aussi, être rejeté. Estel connaissait les conséquences de la fabrication et de la livraison de produits laminés à chaud non couverts par les adaptations apportées au titre de l'article 10. A la suite des échanges de vues entre Eurofer et la Commission, Estel connaissait, dès la deuxième semaine de novembre, en quoi consistait la méthode suivie par la Commission pour appliquer l'article 10. Elle savait donc ou doit être présumée avoir su qu'en appliquant une autre méthode quelle qu'elle soit elle risquait d'être condamnée à une amende soit parce qu'elle avait excédé les quotas de production pour les produits de la catégorie Ia — ou la quantité pouvant être livrée sur le marché — soit parce que la tolérance susceptible d'être autorisée en ce qui concerne les excédents des produits appartenant aux autres catégories serait réduite.

En allant de l'avant et en appliquant sa propre interprétation pour le quatrième trimestre, il nous paraît qu'Estel avait accepté les risques qu'elle prenait. Une fois encore, si Estel avait contesté le point de vue de la Commission, elle aurait pu chercher à se protéger en saisissant la Cour. Quant à savoir si elle aurait obtenu gain de cause, cela est une autre question, mais comme elle ne s'y est pas résolue il nous semble qu'elle doit en supporter les conséquences.

Enfin, Estel soutient que la Commission lui a infligé l'amende à tort parce qu'elle n'a pas tenu compte des circonstances à l'origine du dépassement. Elle a méconnu la gravité de l'infraction et s'est abstenue de prendre en considération la véritable responsabilité d'Estel à cet égard.

Dans ses observations écrites, la Commission a soutenu qu'elle n'était pas libre de tenir compte de considérations subjectives en fixant l'amende au titre du paragraphe 1 de l'article 12. Pour les raisons déjà exposées dans les conclusions dans la première affaire Estel, cette allégation de la Commission nous paraît erronée, la Commission étant libre de réduire le chiffre de 75 Écus selon le cas.

Néanmoins, que la Commission ait elle-même commis ou non une faute en ne tenant pas compte des circonstances particulières à la présente espèce, ou, comme le prétend Estel, en négligeant le caractère suffisamment exceptionnel de la situation pour justifier une réduction du taux normal de 75 Écus, la Cour a pleine juridiction au titre de l'article 36 du traité en ce qui concerne les amendes et peut elle-même apprécier quel doit être leur montant.

En l'espèce, et à la différence de la première affaire Estel, il ne nous paraît pas que les circonstances justifient une réduction du montant de l'amende. Il ne s'agit pas d'une affaire où des imprécisions quant à l'interprétation correcte ou à l'application de l'article 10 de la décision 1831/81 permettent de dire qu'elles ont conduit une entreprise à dépasser le

quota pour les produits de la catégorie Ia ou leur quantité pouvant être livrée dans le marché commun, de sorte qu'elle est passible d'une amende. Le dépassement dont la Cour est saisie est relatif aux produits des catégories Ib et V. Le seul grief d'Estel consiste en ce qu'elle ne peut réduire l'effet du dépassement dans la mesure où elle le souhaiterait, parce que la Commission n'a pas effectué une adaptation supérieure au titre de l'article 10 de la décision. Si Estel avait respecté ou appliqué la méthode utilisée par la Commission pour interpréter l'article 10 et restreint la production et la livraison de produits laminés à chaud au cours du quatrième trimestre de 1981, elle ne se trouverait pas dans cette situation. D'autre part si elle avait tenté de se protéger en contestant la décision portant sur l'adaptation et obtenu gain de cause, elle aurait également cessé d'être passible d'une amende. Il n'en a rien été et, à notre avis, aucun élément de fait ne peut être invoqué pour justifier une modification par la Cour du montant de l'amende infligée par la Commission en l'espèce.

Pour les raisons exposées ci-dessus, nous estimons qu'Estel doit être déboutée et condamnée aux dépens.