Affaire 268/84

Ferriera Valsabbia SpA
contre
Commission des Communautés européennes

« Marché commun d'acier — Amende pour dépassement des quotas de production et de livraison »

Rapport d'audience 353

Conclusions de l'avocat général M. Marco Darmon, présentées le 21 octobre 1986 361

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 21 janvier 1987 363

Sommaire de l'arrêt

CECA — Production — Régime de quotas de production et de livraison d'acier — Dépassement de quotas — Calcul — Prise en compte des stocks
(Traité CECA, art. 58; décision générale n° 1831/81)

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 268/84 *

I — Faits et procédure écrite

Par la décision générale n° 1831/81/CECA, du 24 juin 1981 (JO L 180, p. 1), modifiée par la décision n° 1832/81/CECA, du 3 juillet 1981 (JO L 184, p. 1), et, en dernier lieu, par la décision n° 533/82/CECA, du 3 mars 1982 (JO L 65, p. 6), la Commission a renouvelé, sur la base de l'article 58 du traité CECA, le régime de surveillance et le régime de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique et l'a étendu, à compter du 1er juillet 1981, à d'autres produits sidérurgiques, parmi lesquels les produits de la catégorie V. L'article 12 de cette décision prévoit pour les dépassements des quotas de pro-

* Langue de procédure: l'italien.

duction une amende s'élevant, en règle générale, à 75 Écus par tonne de dépassement.

Dans le cadre de cette décision, la Commission, par lettre du 4 décembre 1981, a communiqué à la société Valsabbia (ci-après « la requérante ») les quotas de production et les parties de ces quotas pouvant être livrées sur le marché commun au cours du premier trimestre de 1982 et, par lettres du 11 juin et du 24 octobre 1982, ceux relatifs au deuxième trimestre de l'année 1982.

Sur la base des déclarations et des informations fournies par la requérante en application de la décision précitée, la Commission a été amenée à relever pour les produits de la catégorie V un dépassement de la partie des quotas de production pouvant être livrée sur le marché commun au cours des premier et deuxième trimestres de 1982.

Par lettre du 11 octobre 1982, la Commission a fait grief à la requérante d'avoir dépassé, à concurrence de 979 tonnes, la partie des quotas de production relative aux produits de la catégorie V pouvant être livrée sur le marché commun au cours du premier trimestre de 1982 et, par lettre du 11 novembre 1982, elle lui a reproché d'avoir dépassé, à concurrence de 1 239 tonnes, la partie des quotas de production pour ladite catégorie pouvant être livrée sur le marché commun au cours du deuxième trimestre de 1982. Simultanément, elle a invité la requérante à présenter ses observations à ce sujet, conformément à l'article 36 du traité CECA.

La requérante a présenté ses observations, en réponse à la lettre du 11 octobre 1982, par lettre du 28 octobre 1982 et, en réponse à la lettre du 11 novembre 1982, par lettres datées des 24 novembre 1982, 17 février et 18 avril 1983, par la suite encore verbalement le 11 octobre 1983 et, enfin, par lettre du 17 octobre 1983.

La requérante ayant fait valoir que les inspecteurs de la Commission ont comptabilisé deux fois certaines livraisons en se fondant sur de simples factures pro forma, la Commission a effectué à nouveau des inspections.

Considérant que les observations que la requérante avait présentées à sa décharge étaient dénuées de valeur et qu'elle avait admis la matérialité des faits qui lui étaient reprochés, la Commission, par la décision du 27 septembre 1984 en cause, a infligé à la requérante une amende de 70 875 Écus, soit 98 461 676 LIT, au titre d'un dépassement de 945 tonnes de la partie des quotas de production pouvant être livrée sur le marché commun pour les produits de la catégorie V, réalisé par la requérante au cours du deuxième trimestre de 1982.

Cette décision est parvenue à la requérante par envoi recommandé le 5 octobre 1984. Par requête du 6 novembre 1984, elle a introduit le présent recours, qui a été enregistré au greffe de la Cour le 12 novembre 1984.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois demandé aux parties de fournir à la Cour les dispositions de droit national qu'elles ont citées dans leurs mémoires, à savoir à la Commission les circulaires n^{os} 52/5373 et 52/8348 et à la requérante les décrets du président de la République italienne n° 627, du 6 octobre 1978, et n° 24, du 29 janvier 1979. Les parties se sont conformées à la demande de la Cour dans les délais prévus.

Par ordonnance du 21 novembre 1985, la Cour a renvoyé l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Conclusions des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— suspendre l'application de la décision attaquée;

— annuler la décision de la Commission n° C(84) 1409/3 déf., du 27 septembre 1984;

— à titre subsidiaire, réduire l'amende infligée par la décision attaquée à un montant que la Cour jugera équitable;

— à titre plus subsidiaire, accorder une longue prolongation du délai de paiement de l'amende, avec toute décision que cela implique;

— condamner la défenderesse aux dépens.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A l'appui de son recours, la requérante présente deux moyens, celui de la violation d'une forme substantielle et celui de l'application d'un critère différent pour la fixation du montant de l'amende.

1. *Violation d'une forme substantielle*

Par le premier moyen, la *requérante* fait grief à la Commission d'avoir violé l'obligation de motiver suffisamment sa décision. Au paragraphe 7 des remarques préliminaires de la décision, elle se serait bornée à affirmer que, conformément aux différents contrôles effectués par ses inspecteurs, les factures présentées par la requérante seraient des factures régulièrement émises et enregistrées, qui ne seraient pas de nature à remettre en question les chiffres des livraisons comptabilisées. Elle se serait donc basée sur une simple affirmation sans aucune allusion aux raisons invoquées par la requérante afin d'expliquer le déroulement des faits et la légitimité de son attitude.

La requérante critique, notamment, le fait que la Commission n'ait aucunement expliqué, par référence aux données de fait, pourquoi elle a jugé bon d'assimiler l'émission des factures pro forma aux livraisons effectives ultérieures. A cet égard, il conviendrait de considérer comme valable l'explication de la présence de la marchandise, laquelle résulterait de l'exigence impérative de différer la livraison. En effet, les factures pro forma n'auraient été émises que pour pouvoir utiliser le crédit bancaire, sans que l'on ait pu procéder aux livraisons, étant donné que les conditions économiques pour la sortie du matériel de l'entreprise n'auraient pas existé.

Selon la requérante, dans le cas d'espèce, un télex du 5 mars 1981 (joint en annexe à la requête) révèle que, en avril 1981, une facture pro forma a été établie au nom de l'entreprise Philipp Brothers, de Zug (Suisse), et ce seulement afin de pouvoir utiliser le crédit, alors que l'entreprise aurait gardé la disponibilité de la marchandise jusqu'à la date différée de la livraison. En réalité, la marchandise n'aurait été livrée pour la fourniture de la société Philipp Brothers qu'en juillet, août et septembre 1981.

Ces circonstances de fait, inhérentes à la réalité du système de vente étroitement lié à celui des crédits, expliqueraient les données qui résultent des bulletins de livraison, à savoir une quantité de matériel livré en août 1981 plus importante qu'au mois de juillet, avec un excédent évident par rapport à ce qui a été facturé. Cela expliquerait également comment les inspecteurs de la Commission eurent à constater un stock qui ne correspondait pas à la réalité, dans la

mesure où il était basé sur le calcul du chiffre d'affaires et non sur le mouvement des bulletins de livraison et, par conséquent, sur celui de l'envoi de la marchandise ultérieurement à l'émission de factures pro forma.

La Commission n'aurait donc pas tenu compte de l'effet de report de la livraison, laquelle aurait eu lieu ultérieurement à l'émission de la facture pro forma. Ce document, qui aurait été émis uniquement pour des raisons bancaires impératives, aurait dû être nécessairement annulé et, pour des exigences de comptabilité auxquelles il n'aurait pas non plus pu être dérogé, la nouvelle facture définitive aurait dû porter le même numéro d'ordre que le document pro forma.

En ne tenant pas compte de ces circonstances, la Commission se serait fondée sur une appréciation abstraite et formaliste de la gestion de l'entreprise, qui serait en contradiction avec la réalité des exigences des négociations commerciales.

La requérante soutient, en outre, que la méthode d'évaluation suivie par la Commission ne permettrait aucune possibilité de contrôle, étant donné le caractère sommaire de la mesure attaquée. En ce qui concerne sa pratique de faire une différence entre factures pro forma et factures définitives, la requérante observe que celle-ci aurait été considérée comme immuable par les administrations nationales et qu'elle serait justifiée par la législation fiscale italienne. Par ailleurs, la décision n° 1831/81, dans ses articles 5, 8, 11 et 12, ne viserait que la *livraison* de la marchandise et jamais la seule facturation.

Selon la requérante, la défenderesse n'a démontré ni l'existence d'une motivation étayant la mesure attaquée ni le bien-fondé de l'appréciation des constatations de fait. Avant d'adopter une mesure tellement grave, susceptible de compromettre l'équilibre économique et l'emploi auxquels vise l'action communautaire, la Commission aurait dû approfondir les éléments réels du fonctionnement de l'entreprise requérante et surtout chercher une explication suffisante à toute mesure de sanction.

A propos de la prétendue violation des quotas de production, la requérante relève, d'une part, que la différence alléguée par les inspecteurs de la Commission n'existerait pas et, d'autre part, que la marchandise livrée à l'entreprise Philipp Brothers, même avec une facture établie à l'avance, aurait été livrée à un pays tiers (l'Algérie) et n'aurait eu de ce fait aucune incidence sur le marché communautaire. D'après les documents produits le 17 octobre 1983, le stock réel au 30 juin 1981 aurait été de 6 009 tonnes et non pas de 1 273 tonnes comme la Commission l'aurait prétendu en incluant également les factures Philipp Brothers, étant donné que c'est le mouvement effectif des marchandises qui est décisif en ce qui concerne les obligations découlant de la décision n° 1831/81, et qu'il suffirait donc, pour réaliser un contrôle « physique » des livraisons effectuées, que les inspecteurs relèvent les indications des bulletins de livraison, à partir desquelles ils pourraient avoir l'état exact des marchandises présentées.

En revanche, les résultats des enquêtes menées par les inspecteurs de la Commission seraient inacceptables parce qu'ils se référeraient exclusivement aux factures. En conséquence, la requérante estime qu'il est indispensable que la Cour ordonne un nouvel examen définitif de ses livres comptables afin d'arrêter la quantité exacte de la marchandise « livrée » au premier trimestre de 1981.

La *Commission* observe tout d'abord que la requérante a englobé dans le moyen de violation d'une forme substantielle également des griefs ayant trait au fond du litige. Elle aurait donc en réalité, sans toutefois y

faire expressément référence, présenté un autre moyen qui n'est pas spécifié. La Commission suppose cependant qu'il est peut-être possible de déceler le moyen de détournement de pouvoir dans l'argumentation développée par la requérante. A cet égard, la Commission fait remarquer que l'article 38, paragraphe 1, sous e), du règlement de procédure de la Cour oblige la requérante, à peine d'irrecevabilité, à exposer sommairement dans la requête introductive d'instance les moyens qu'elle invoque à l'appui de son recours.

En ce qui concerne le premier moyen invoqué par la requérante, à savoir l'insuffisance de la motivation de la décision, la Commission soutient que l'obligation de motiver une décision ayant un caractère individuel, prévue à l'article 15 du traité CECA, ne saurait porter sur l'examen du fond de la décision attaquée. Il ne pourrait donc pas s'agir de vérifier si la motivation correspond dans ses détails à la réalité, mais uniquement de juger si elle est suffisamment explicite et complète.

La Commission conteste les assertions de la requérante et soutient qu'elle a largement respecté l'obligation de motiver, prévue à l'article 15 du traité CECA. Selon la jurisprudence de la Cour, pour motiver un acte, il suffirait d'expliciter, de façon même succincte, les principaux points de droit et de fait lui servant de support et nécessaires pour rendre compréhensible le raisonnement qui a déterminé la Commission pour que la requérante puisse connaître ses droits et que la Cour puisse exercer son contrôle. Elle ne serait donc pas tenue de discuter toutes les objections qui pourraient être invoquées contre la décision attaquée.

Pour la Commission, les factures en question ne sont pas des factures pro forma, mais de véritables factures définitives. Elles contiendraient en effet tous les éléments prescrits par la réglementation italienne concernant la facturation des opérations aux fins de la TVA, à savoir le décret n° 633 du président de la République italienne, du 26 octobre 1972, et notamment son article 21. Cela serait vrai d'autant plus que la requérante n'aurait jamais été en mesure de présenter les factures définitives correspondant aux factures dites pro forma, encore qu'elle y ait été invitée à plusieurs reprises tant par les inspecteurs de la Commission que par la Commission elle-même.

La Commission expose que ses inspecteurs auraient effectué plusieurs contrôles auprès de la requérante en vue de vérifier, sur la base des déclarations faites par celle-ci, la situation comptable au 30 juin 1981, date à laquelle, selon la requérante, l'état de ses stocks différait de celui constaté par la Commission. Ces contrôles auraient dû nécessairement être basés sur un examen des documents comptables présentés par l'entreprise et n'auraient pu être effectués sur la base de constatations purement physiques. En outre, la requérante elle-même aurait choisi d'effectuer, durant les premier et deuxième trimestres de 1981, les déclarations prévues par la réglementation en vigueur à l'époque, sur la base des factures de vente et non sur la base des bulletins de livraison, ce qui résulterait des procès-verbaux rédigés par les inspecteurs. Ce ne serait qu'à partir du troisième trimestre de 1981 qu'elle aurait décidé de changer la méthode de contrôle.

En tout cas, la Commission exclut la possibilité que la même quantité ait été comptée deux fois. Ce serait donc à juste titre qu'elle aurait affirmé que les stocks de la requérante auraient remonté à 1 273 tonnes le 30 juin 1981, ainsi qu'il résulterait du procès-verbal d'inspection rédigé par les inspecteurs.

Enfin, indépendamment du montant réel des stocks du 30 juin 1981, la requérante ne saurait prétendre, selon la Commission, déduire desdits stocks des quantités de

livraison destinées de toute façon à l'exportation vers les pays tiers. Si tel devait être le cas, le principe de la distinction entre les livraisons sur le marché commun et les exportations hors CECA finirait par être faussé.

La Commission insiste sur le fait que le document, contenant les éléments dont il est question à l'article 21 du décret n° 633 du président de la République italienne, constitue, indépendamment de la dénomination utilisée, une facture aux fins de la TVA et que cette disposition est restée inchangée depuis son entrée en vigueur, à l'exception de l'obligation apportée ultérieurement d'indiquer le numéro de TVA de l'auteur de la facture.

La Commission admet qu'il est permis, selon la pratique administrative italienne, d'émettre de simples factures pro forma qui sont sans aucune valeur aux fins de la TVA. Toutefois, ces factures devraient porter une numérotation distincte permettant d'identifier clairement sa nature et indiquer qu'une facture aux fins de la TVA suivra. Ce serait en ce sens que s'est exprimé le ministre des Finances par les circulaires n° 52/5373, du 15 janvier 1973, et n° 52/8348, du 5 mars 1973. A défaut de cette indication, il ne serait pas possible de les distinguer des factures définitives. Ce serait donc à juste titre qu'elle aurait considéré les factures en question comme définitives.

En revanche, la Commission conteste avoir soutenu que l'émission d'une facture correspond au transfert de fait de la marchandise. Ce serait, au contraire, la requérante qui aurait toujours utilisé ce système pour déclarer ses livraisons et qui aurait demandé aux inspecteurs d'opérer le compte des ventes sur la base des factures de vente, et non sur la base des livraisons effectives. Ayant constaté, dès les premiers contrôles, la plus complète irrégularité des documents que la requérante était tenue de présenter, la Commission aurait consenti, à la demande de la requérante, à ce que le contrôle des livraisons s'effectuât provisoirement sur la base des factures et non sur celle des bulletins de livraison, afin de faciliter le passage à une comptabilité correcte.

Ce ne serait qu'à partir du troisième trimestre de 1981, en raison notamment de la persistance des irrégularités, et nonobstant les rappels répétés adressés à la requérante, que les inspecteurs auraient décidé de changer la méthode de contrôle et de baser dès lors leurs évaluations exclusivement sur les bulletins de livraison. Ils auraient donc dû procéder à la reconstitution des stocks détenus au 30 juin 1981 en appliquant le système de contrôle basé sur les factures. Procédant de la sorte, ils auraient vérifié chacune des factures de vente *et* les bulletins de livraison qui s'y rapportaient, portant sur les mêmes quantités de marchandises et seraient parvenus ainsi au résultat repris dans le rapport d'inspection du 17 janvier 1983, selon lequel les stocks en magasin étaient de 1 273 tonnes et non de 6 009 tonnes (comme l'aurait prétendu la requérante). Enfin, compte tenu des contrôles réitérés déjà effectués auprès de la requérante, la Commission estime qu'une nouvelle expertise sur la base des livres comptables de la requérante n'est pas nécessaire.

2. *Application d'un critère différent pour la fixation du montant de l'amende*

La *requérante* demande, à titre subsidiaire, que le montant de l'amende infligée soit réduit à un montant que la Cour juge équitable, en tenant compte des circonstances de fait particulières de la cause et des principes généraux de droit, comme, entre autres, le caractère personnel de la responsabilité et les conditions relatives à l'intention frauduleuse et à la faute, donc des critères d'équité. L'applicabilité de ces critères résulterait de la formulation même de la règle de sanction, à savoir l'article 12 de la décision générale n° 1831/81, qui prévoit que

l'amende s'élève « en règle générale » à 75 Écus par tonne de dépassement. S'agissant d'une sanction de « caractère pénal », cette somme devrait être comprise non pas comme un montant fixe, mais uniquement comme un paramètre de référence. En l'espèce, elle fait notamment valoir les circonstances de fait particulières et sa bonne foi résultant de la « nouveauté absolue » du type particulier de grief relatif à la procédure particulière des factures pro forma.

La *Commission*, tout en partageant en théorie le principe d'interprétation posé par la requérante en ce qui concerne l'article 12 de la décision n° 1831/81, oppose néanmoins qu'il n'existe, en l'espèce, pas de circonstances particulières ou d'éléments susceptibles de justifier une réduction de l'amende infligée. En outre, les sanctions prévues à l'article 12 précité devraient être considérées comme revêtant un caractère plutôt administratif que pénal. Telle serait également la tendance prédominante de la doctrine.

3. *Prolongation du délai de paiement*

La *requérante* demande, à titre plus subsidiaire, de lui accorder une longue prolongation du délai de paiement de l'amende.

La *Commission* se borne à renvoyer aux constatations de la Cour dans l'arrêt du 12 juillet 1984 (Busseni, 81/83, Rec. p. 2951), selon lesquelles de telles demandes sont manifestement irrecevables.

4. *Demande de suspension*

En ce qui concerne, enfin, la demande de la requérante de suspendre l'application de la décision attaquée, la Commission observe que, selon les articles 39 du traité CECA et 83 du règlement de procédure, une telle demande devrait être présentée par acte séparé et devrait être motivée suffisamment. Ces conditions n'ayant pas été réunies, la demande devrait être rejetée comme irrecevable.

IV — Procédure orale

A l'audience du 13 mars 1986, la requérante, représentée par M^e^ Francesco Masperi, avocat, et la Commission, représentée par M. M. Ferrari, ont été entendues en leurs observations orales et en leurs réponses aux questions de la Cour et ont produit certains documents. Suite à la demande formulée par la Cour lors de l'audience, les parties ont déposé par lettres du 26 mars 1986 et du 24 avril suivant un certain nombre d'autres documents comprenant, notamment, les procès-verbaux, des factures et des bulletins de livraison en ce qui concerne les quantités d'acier en cause. La Cour, après avoir pris connaissance de ces documents, a décidé d'ordonner la réouverture des débats et de les consacrer uniquement au problème posé par la détermination de l'état réel des stocks de la requérante au 30 juin 1981, veille de l'entrée en vigueur de la décision n° 1831/81/CECA.

A cette fin, la Cour a invité la Commission à préciser au cours de l'audience la méthode de calcul lui ayant permis d'aboutir au chiffre de 1 273 tonnes et à indiquer, notamment:

— si la reconstitution des stocks à la date précitée a été effectuée indépendamment de leur destination ultérieure (hors marché commun ou dans le marché commun),

— si le matériel livré à la société Philipp Brothers, dont le tonnage exact devra être précisé, a été pris en compte:

  1) au titre du premier semestre ou du second semestre de 1981,

  2) au vu de factures et/ou de bulletins de livraison, en précisant quels sont ceux des documents communiqués qui ont été pris en considération.

Par lettre de la même date, la Cour a également invité le représentant de la requérante à présenter ses observations sur les points ci-dessus précisés.

A l'audience du 23 septembre 1986, la Commission, représentée par MM. Oreste Montalto et F. Ferrari, en qualité d'agents, assistés par M. M. Mazza, en qualité d'expert, ainsi que la requérante, représentée par Me Francesco Masperi, avocat, ont répondu aux questions susmentionnées et aux questions supplémentaires de la Cour.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 21 octobre 1986.

K. Bahlmann
Juge rapporteur