ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
15 décembre 1994 *

Dans l'affaire C-320/92 P,

Finanziaria Siderurgica Finsider SpA, en liquidation, dont le siège social est à Rome, représentée par Mes G. Greco, avocat au barreau de Milan, et N. Schaeffer, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de ce dernier, 12, avenue de la Porte-Neuve,

partie requérante,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (première chambre) du 5 juin 1992, Finsider/Commission (T-26/90, Rec. p. II-1789) et tendant à l'annulation de cet arrêt,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Aresu, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. G. Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. F. A. Schockweiler, président de chambre, G. F. Mancini et J. L. Murray (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: l'italien.

avocat général: M. M. Darmon,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 décembre 1993,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 juillet 1992, la Società Finanziaria Siderurgica Finsider SpA (ci-après « Finsider ») a, en vertu de l'article 49 du statut CECA de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal de première instance du 5 juin 1992, Finsider/Commission (T-26/90, Rec. p. II-1789), en tant que ce dernier a refusé, d'une part, d'annuler la décision de la Commission du 21 mars 1990 infligeant à la requérante une amende pour dépassement de quotas et, d'autre part, de réduire le montant de ladite amende.

2 Il ressort de l'arrêt attaqué (points 1 et 9) que la décision n° 2794/80/CECA de la Commission, du 31 octobre 1980 (JO L 291, p. 1), a institué un régime de quotas de production pour certains produits sidérurgiques. Ce régime a été prorogé pour les années 1986 et 1987 par la décision n° 3485/85/CECA de la Commission, du 27 novembre 1985 (JO L 340, p. 5), et, pour les six premiers mois de l'année 1988, par la décision n° 194/88/CECA de la Commission, du 6 janvier 1988, prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique (JO L 25, p. 1, ci-après la « décision n° 194/88 »). Il a pris fin le 30 juin 1988.

3 Le 9 juin 1988, Finsider a demandé à la Commission l'autorisation de produire et de livrer sur le marché commun, au cours du deuxième trimestre 1988, une quantité d'acier supérieure au quota attribué pour cette période (point 7 de l'arrêt attaqué).

4 La demande était fondée sur l'article 11, paragraphe 3, sous e), de la décision n° 194/88, qui permet à la Commission d'autoriser, moyennant certaines conditions, une entreprise à anticiper au cours d'un trimestre une partie des quotas prévus pour le trimestre suivant.

5 Sur la base de l'article 58, paragraphe 4, du traité CECA, la Commission a constaté, par décision du 21 mars 1990, que, sans y être autorisée, Finsider avait dépassé les quotas qui lui étaient assignés pour le deuxième trimestre 1988. A titre de sanction, elle a infligé à cette société une amende de 2 153 550 écus (point 31 de l'arrêt attaqué).

6 Le 18 mai 1990, Finsider a introduit auprès du Tribunal une requête visant à obtenir l'annulation de cette décision et, à titre subsidiaire, une réduction de l'amende. La requête a été rejetée en tous ses moyens par le Tribunal dans l'arrêt du 5 juin 1992, contre lequel Finsider a introduit le présent pourvoi.

7 A l'appui du pourvoi, Finsider reproche en substance au Tribunal d'avoir:

— méconnu l'arrêt de la Cour du 14 juin 1989, Hoogovens Groep e.a./Commission (218/87, 223/87, 72/88 et 92/88, Rec. p. 1711), dans lequel les articles 5 et 17 de la décision n° 194/88 ont été annulés;

— violé le principe de la confiance légitime;

— interprété de manière erronée l'article 11, paragraphe 3, sous e), de la décision n° 194/88;

— constaté que la décision de la Commission était suffisamment motivée;

— considéré que la demande d'anticipation de quotas pouvait être rejetée de manière implicite;

— considéré que la Commission lui avait communiqué suffisamment de données pour établir le dépassement des quotas et

— refusé de réduire le montant de l'amende.

Sur le premier moyen

8 Par le premier moyen, Finsider fait valoir que le Tribunal a méconnu l'arrêt Hoogovens Groep e.a./Commission, précité, dans lequel la Cour a annulé les articles 5 et 17 de la décision n° 194/88.

9 La première de ces dispositions était ainsi rédigée:

« 1. La Commission fixe trimestriellement par entreprise les quotas de production et la partie de ces quotas pouvant être livrée sur le marché commun:

— sur base des productions et quantités de référence visées à l'article 4 paragraphe 4 et à l'article 6,

— par application à ces productions et quantités de référence des taux d'abattement visés à l'article 8.

2. Compte tenu des limites fixées à l'article 4 paragraphe 3, la Commission peut procéder si nécessaire à l'adaptation des quotas fixés conformément au paragraphe 1. »

10 Selon Finsider, cette disposition constituait la base légale permettant à la Commission de fixer les quotas d'acier pour les deux premiers trimestres 1988. Dès lors que cette disposition avait été annulée dans l'arrêt Hoogovens Groep e.a./Commission, précité, les quotas fixés pour 1988 auraient perdu toute validité, rendant ainsi impossible la constatation d'un quelconque dépassement.

11 A cet égard, il y a lieu de relever, comme l'a fait le Tribunal, que, dans l'arrêt Hoogovens Groep e.a./Commission, précité, point 26, la Cour a déclaré que l'article 5 de la décision n° 194/88 reprenait la teneur de l'article 5 de la décision n° 3485/85, précitée, et a en conséquence jugé que le premier de ces articles devait être annulé pour les mêmes motifs que ceux qui avaient entraîné l'annulation du second dans l'arrêt du 14 juillet 1988, Peine-Salzgitter e.a./Commission (33/86, 44/86, 110/86, 226/86 et 285/86, Rec. p. 4309).

12 Or, dans ce dernier arrêt, l'article 5 n'a pas été annulé en tant qu'il donnait pouvoir à la Commission de fixer les quotas, mais pour autant qu'il ne permettait pas d'établir des quotas de livraison sur une base que la Commission considère comme équitable pour les entreprises dont les rapports entre le quota de production et le quota de livraison sont sensiblement inférieurs à la moyenne communautaire.

13 Il en résulte que la Commission pouvait fixer les quotas pour 1988 en veillant à respecter l'impératif d'équité souligné par la Cour, que ces quotas pouvaient être

utilisés en vue de déterminer si Finsider avait excédé la quantité qui lui était assignée et que, dès lors, contrairement à ce que considère Finsider, le Tribunal n'a pas méconnu l'arrêt Hoogovens Groep e.a./Commission, précité.

14 La seconde disposition à laquelle se réfère Finsider dans son premier moyen, à savoir l'article 17 de la décision n° 194/88, qui a également été annulé dans l'arrêt Hoogovens Groep e.a./Commission, précité, autorisait les entreprises à convertir en quotas de livraison une partie de la différence entre les quotas de production et de livraison qui leur étaient attribués:

« Les entreprises sont autorisées à transformer chaque trimestre, dans une catégorie de produits qu'elles détermineront et dans un rapport de 1: 0,85, une partie de la différence entre le quota de production résultant de la production de référence et la partie de quota résultant de la quantité de référence pouvant être livrée sur le marché commun en quotas pouvant être livrés à l'intérieur du marché commun. »

15 Devant le Tribunal, Finsider a soutenu que l'application de cette disposition au cours de la période qui s'étend du 1er janvier 1987 au 30 juin 1988 avait permis à certaines entreprises d'augmenter leurs livraisons d'acier et que le surcroît de concurrence sur le marché commun avait provoqué dans son chef une baisse importante de livraison. Dès lors que l'article 17 était annulé par la Cour, la Commission aurait dû opérer une compensation entre le dépassement reproché à Finsider et la perte de livraison subie par celle-ci.

16 En réponse à cette argumentation, le Tribunal a constaté que la Commission avait tenu compte des conséquences de l'annulation de l'article 17 en diminuant, pour cette période et pour les deux catégories de produits visées par la décision, les dépassements initialement calculés (point 65 in fine de l'arrêt attaqué).

17 Dans le cadre du pourvoi, Finsider fait valoir que la Commission aurait dû également prendre en considération les réductions de livraison engendrées par l'application de l'article 17 au cours des périodes autres que le deuxième trimestre de l'année 1988 et pour des catégories autres que celles visées par la décision. En rejetant cette demande, le Tribunal aurait commis une erreur de droit.

18 A cet égard, il y a lieu de rappeler les termes de l'article 34 du traité CECA:

« En cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité. Celle-ci est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation. En cas de préjudice direct et spécial subi par une entreprise ou un groupe d'entreprises du fait d'une décision ou d'une recommandation reconnue par la Cour entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté, la Haute Autorité est tenue de prendre, en usant des pouvoirs qui lui sont reconnus par des dispositions du présent traité, les mesures propres à assurer une équitable répartition du préjudice résultant directement de la décision ou de la recommandation annulée et d'accorder, en tant que de besoin, une juste indemnité.

Si la Haute Autorité s'abstient de prendre dans un délai raisonnable les mesures que comporte l'exécution d'une décision d'annulation, un recours en indemnité est ouvert devant la Cour. »

19 De cette disposition, il ressort que la Commission doit prendre les mesures aptes à réparer le préjudice éventuellement causé par un acte de nature à engager la responsabilité de la Communauté.

20 Ainsi la Cour a-t-elle jugé, dans l'arrêt du 23 février 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité (30/59, Rec. p. 3), qu'il ne lui appartient

pas de dicter à la Haute Autorité les décisions qu'un arrêt d'annulation devrait entraîner, mais qu'elle doit se borner à renvoyer l'affaire devant cette dernière.

21 Le libellé de l'article 34 indique également que, lorsque la Commission n'a pas exécuté l'obligation qui lui incombe en vertu de cette disposition, l'entreprise peut introduire un recours en indemnité. Selon la jurisprudence de la Cour, elle devra établir l'existence d'une faute, d'un préjudice et d'un lien de causalité, la seule illégalité de l'acte annulé ne suffisant pas pour engager la responsabilité de la Communauté (voir arrêt du 30 janvier 1992, Finsider e.a./Commission, C-363/88 et C-364/88, Rec. p. I-359).

22 De ces considérations, il résulte que la juridiction communautaire ne peut pas contraindre la Commission à tenir compte, en vue du calcul du dépassement de quota reproché à une entreprise, des effets de l'annulation d'un acte qui aurait causé un dommage à cette entreprise. La compétence de cette juridiction se limite, lorsqu'elle est saisie d'un recours en indemnité, à vérifier si sont remplies les conditions pour l'obtention de la réparation, à savoir la faute, le dommage et le lien de causalité.

23 C'est donc à juste titre que le Tribunal a considéré qu'« il n'appartient pas au Tribunal d'imposer à la Commission ... la manière dont elle doit prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt d'annulation de la Cour » dans le cadre de l'article 34 du traité CECA (point 65 de l'arrêt attaqué).

24 Il s'ensuit que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen

25 En deuxième lieu, Finsider reproche au Tribunal d'avoir considéré qu'elle savait que les anticipations étaient en principe refusées en cas de suppression ultérieure des quotas et que, dans ces conditions, elle ne pouvait légitimement se croire autorisée à dépasser le quota qui lui avait été assigné. En adoptant cette position, le Tribunal aurait violé le principe de la confiance légitime.

26 A cet égard, le Tribunal a constaté, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation des faits, que « la requérante ne (pouvait) prétendre avoir été surprise par la fin du régime de quotas puisque la Commission avait clairement indiqué dans les considérants de sa décision n° 194/88 qu'elle maintenait le système de quotas pendant deux trimestres supplémentaires pour certains produits, mais en l'assortissant d'un 'relâchement des quotas au deuxième trimestre pour préparer la libération (du marché) après le 30 juin 1988' » (point 97). Cette constatation fournit une base suffisante pour considérer que le principe de la confiance légitime n'a pas été violé.

27 Finsider fait encore valoir que « des anticipations de ce genre ont certainement été accordées à d'autres entreprises ... sur la base de décisions formelles de la Commission » et qu'« il s'agit de faits tout à fait négligés par l'arrêt qui fait l'objet du pourvoi ».

28 A cet égard, il y a lieu de relever qu'à aucun moment Finsider n'a présenté un quelconque élément factuel de nature à établir son allégation et que d'ailleurs il n'appartient pas à la Cour, lorsqu'elle se prononce sur des questions de droit dans le cadre d'un pourvoi, de statuer sur les faits qui pourraient lui être soumis par les parties.

29 Il y a donc lieu de rejeter le deuxième moyen.

Sur les troisième, quatrième et cinquième moyens

30 Les troisième, quatrième et cinquième moyens ont trait à la décision du 21 mars 1990 infligeant à Finsider une sanction pour dépassement de quotas, dans la mesure où cet acte constituerait une « décision » de refus prise par la Commission sur la demande d'anticipation de quotas. Selon Finsider, le Tribunal aurait à tort considéré que cette « décision » était conforme à l'article 11, paragraphe 3, sous e), de la décision n° 194/88, qu'elle était suffisamment motivée et qu'elle pouvait être adoptée sous une forme implicite.

31 A cet égard, il y a lieu de souligner tout d'abord que la décision du 21 mars 1990 ne fait que, d'une part, constater dans le chef de Finsider un dépassement de quotas contraire à la décision n° 194/88 et, d'autre part, prononcer, à la suite de ce dépassement, une sanction à l'encontre de cette société (voir articles 1 et 2 de ladite décision).

32 Par ailleurs, il convient de relever qu'aux termes du quatrième considérant de la décision n° 194/88 « un retour immédiat aux règles du marché risquerait de provoquer une baisse trop brusque des prix » et il « paraît en conséquence justifié de maintenir encore (le système de quotas) pour deux trimestres ». Ainsi, le régime de quotas a pris fin le 30 juin 1988.

33 Selon l'article 11, paragraphe 3, sous e), de la même décision, une anticipation peut être accordée sur les quotas du trimestre suivant. Cela suppose que des quotas soient fixés par la Commission pour ce trimestre ultérieur. Une telle interprétation s'impose d'ailleurs eu égard à l'objectif de la disposition, qui est d'introduire une certaine souplesse dans le régime des quotas sans pour autant permettre, sous

peine de porter atteinte audit régime, une augmentation de la quantité d'acier pouvant être produite et/ou livrée par une entreprise déterminée.

34 Il en résulte que, le système de quotas prenant fin le 30 juin 1988, aucune anticipation ne pouvait plus être accordée au cours du deuxième trimestre 1988. L'article 11, paragraphe 3, sous e), précité, devenait ainsi sans objet dès la fin du premier trimestre, et la Commission n'était plus compétente pour adopter au terme de cette période une décision accordant ou refusant une anticipation.

35 Pour répondre à la demande d'anticipation formulée par Finsider, la Commission ne pouvait que rappeler à cette société que le régime de quotas expirait à la fin du deuxième trimestre 1988, sans que cet acte d'information puisse être considéré comme une « décision » au sens de l'article 14 du traité CECA. C'est d'ailleurs en ce sens qu'un chef de division de la Commission a adressé à Finsider, le 2 août 1988, une lettre ainsi rédigée:

« Nous désirons vous informer que ledit article [11, paragraphe 3, sous e), de la décision n° 194/88] permet 'une anticipation' de quotas: cela implique la condition que des quotas soient accordés pour les trimestres suivants. Puisque le système de quotas n'est plus en vigueur à partir de la fin du mois de juin, l'article 11, paragraphe 3, sous e), n'est plus applicable » (voir point 11 de l'arrêt attaqué).

36 Le Tribunal a par conséquent commis une erreur de droit en considérant, au point 71 de l'arrêt attaqué, que « la décision litigieuse, en indiquant l'ampleur du dépassement constaté et le taux d'amende appliqué dans le cadre de la procédure

en cause, constitue une décision implicite mais certaine de rejet des anticipations demandées par la requérante ».

37 Toutefois, si les motifs d'un arrêt du Tribunal révèlent une violation du droit communautaire, mais que son dispositif apparaît fondé pour d'autres motifs de droit, le pourvoi doit être rejeté (arrêt du 9 juin 1992, Lestelle/Commission, C-30/91 P, Rec. p. I-3755, point 28).

38 Tel est le cas en l'occurrence, puisque, la Cour ayant constaté que la Commission n'avait pas adopté une décision sur la demande d'anticipation, et ne pouvait d'ailleurs pas le faire, les moyens dirigés contre la décision du 21 mars 1990, précitée, pour autant qu'elle comporte selon Finsider un rejet de la demande d'anticipation formulée par cette dernière, sont sans objet.

Sur le sixième moyen

39 En sixième lieu, Finsider soutient que c'est à tort que le Tribunal a considéré que la Commission lui a communiqué suffisamment de données pour établir le dépassement de quotas. Selon la requérante, la Commission aurait dû également lui transmettre une copie des calculs effectués ou un procès-verbal reprenant les éléments de calcul exposés lors de la réunion bilatérale au cours de laquelle le dépassement a été discuté.

40 A cet égard, le Tribunal a constaté que « la Commission a, par sa lettre du 23 février 1989 ..., exposé les calculs qui devraient l'amener à constater un dépassement de quotas dans le chef de la requérante pour le deuxième trimestre de l'année 1988. Suite à cette lettre, la requérante a pu faire valoir ses observations

lors des réunions des 3 mars, 24 mai 1989 et du 24 janvier 1990 et dans ses lettres des 15 mars, 12 juin, 14 juillet, 1er août, 8 septembre 1989 et 7 février 1990. Par la suite, la Commission a tenu compte dans l'acte attaqué des observations de la requérante en ce qui concerne l'application de l'article 7 de la décision n° 194/88, ce qu'elle lui a fait savoir par lettre du 5 juin 1989. Par contre, elle a refusé, à juste titre, de tenir compte des anticipations demandées au titre de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ladite décision, ce qui ressort du compte rendu de la réunion du 24 mai 1989. De même, elle a refusé, à juste titre, de tenir compte dans le cadre de la présente procédure des effets de l'arrêt d'annulation du 14 juin 1989 en ce qu'ils ne concernaient pas le deuxième trimestre de l'année 1988 et les catégories de produits en cause (Ia et Ib). En outre, lors de l'audience, les parties se sont accordées sur le fait que la Commission a montré à la requérante, lors de la réunion informelle du 24 janvier 1990, les calculs qu'elle avait effectués en vue de déterminer l'importance des quotas dont la requérante avait été privée du fait de l'application de l'article 17 de la décision n° 194/88, ultérieurement annulé par la Cour, en particulier en ce qui concerne les catégories de produits et le trimestre en cause » (point 108).

41 De ces constatations factuelles, qu'il appartient au Tribunal d'effectuer (voir, notamment, arrêt du 1er octobre 1991, Vidrányi/Commission, C-283/90 P, Rec. p. I-4339, point 12), celui-ci a pu déduire à bon droit que la Commission avait « mis la requérante en mesure de présenter ses observations sur le dépassement allégué » (point 108).

42 Il en résulte que le sixième moyen doit être rejeté.

Sur le refus illégitime de réduire le montant de l'amende

43 Enfin, Finsider souligne que le Tribunal a rejeté la demande de réduction de l'amende, d'une part, en s'appuyant sur des motifs différents de ceux proposés par

la Commission, alors que la substitution de motifs est contraire au droit communautaire et, d'autre part, en ne prenant pas en compte le moyen tiré de la violation de la confiance légitime.

44 A cet égard, il suffit de constater que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a répondu aux arguments présentés par Finsider à l'appui de la demande de réduction de l'amende et que, ayant déjà rejeté le grief tiré de la violation du principe de la confiance légitime, il a pris en compte tous les éléments pertinents en vue d'apprécier le montant de l'amende. C'est donc à juste titre que, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, il a considéré « qu'il n'y a pas lieu de réduire l'amende infligée à la requérante » (point 114 de l'arrêt attaqué).

45 A titre subsidiaire, Finsider demande à la Cour de reconsidérer le montant de l'amende, eu égard aux arguments présentés devant elle dans le cadre de ce pourvoi, sans pour autant annuler l'arrêt du Tribunal pour erreur de droit.

46 Il n'appartient cependant pas à la Cour, lorsqu'elle se prononce sur des questions de droit dans le cadre d'un pourvoi, de substituer, pour des motifs d'équité, son appréciation à celle du Tribunal statuant, dans l'exercice de sa pleine juridiction, sur le montant d'une amende infligée à une entreprise en raison de la violation, par celle-ci, du droit communautaire.

47 Il s'ensuit que les arguments présentés par Finsider au soutien de la réduction du montant de l'amende doivent être écartés.

48 Au vu de ces considérations, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son ensemble.

Sur les dépens

49 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. La requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Schockweiler Mancini Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

F. A. Schockweiler