CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 28 juin 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par le présent recours, l'entreprise Hoogovens conteste devant la Cour, en application de l'article 33 du traité CECA, la décision individuelle C (87) 2031 de la Commission des Communautés européennes, du 10 novembre 1987, par laquelle cette institution communautaire lui a infligé une amende de 767 850 écus pour avoir dépassé les quotas de production et de vente qui lui avaient été attribués pour les deuxième et troisième trimestres 1985.

A titre principal, la requérante demande à la Cour l'annulation, totale ou partielle, de la décision elle-même; à titre subsidiaire, elle demande la réduction de l'amende en fonction de l'équité.

2. L'ensemble des normes CECA pour la réglementation des quotas de production pour certains produits de l'industrie sidérurgique est bien connu de la Cour, qui a été appelée à l'interpréter en maintes occasions [1].

Nous pouvons donc nous limiter à rappeler que la décision individuelle attaquée est fondée sur la décision générale n° 234/84/CECA de la Commission, du 31 janvier 1984 (JO L 29 du 1.2.1984, p. 1); nous noterons, en particulier, la disposition inscrite à l'alinéa 1 de l'article 12: « Il est infligé une amende, s'élevant en règle générale à 100 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. »

3. Pour en venir à présent aux faits, il n'est pas contesté que Hoogovens a dépassé les quotas qui lui ont été attribués dans la mesure qu'on lui reproche. La requérante l'admet elle-même et invoque différents arguments pour justifier ce dépassement.

4. Nous vous renvoyons au rapport d'audience pour un exposé plus détaillé des arguments des parties.

5. En substance, la requérante soutient que la décision d'application de l'amende n'est pas correctement motivée. Nous remarquons que le défaut de motivation n'est pas invoqué en ce qui concerne l'établissement de l'infraction, mais uniquement en ce qui concerne la détermination du montant de l'amende. Hoogovens fait valoir en particulier que selon elle:

1) la Commission n'a indiqué dans la décision ni les circonstances ni les critères sur la base desquels elle a déterminé le montant de l'amende;

2) la Commission a fait mystère de ces critères, de manière à ne pas faire apparaître le vice caché dans la décision elle-

* Langue originale: l'italien.

1 — Voir, notamment, l'arrêt du 10 décembre 1986, Sideradria/Commission (41/85, Rec. p. 3917) et l'arrêt du 24 septembre 1987, Porto Nogaro/Commission (340/85, Rec. 1987, p. 3575).

même, c'est-à-dire l'existence d'une discrimination dans l'exercice de son pouvoir de sanction, et qui résulte d'une comparaison entre le montant de l'amende infligée à Hoogovens et celui des amendes infligées le même jour à d'autres entreprises sidérurgiques.

6. Examinons le premier terme de l'argumentation. La décision est-elle vraiment entachée du vice de défaut de motivation?

7. Sur un plan général, il nous paraît évident que les exigences de motivation d'une décision infligeant une amende sont différentes de celles qui s'appliquent à une décision établissant une infraction. Pour pouvoir valablement établir l'existence d'une infraction, il est nécessaire, d'une part, de procéder à un ensemble de constatations de fait et de droit, lesquelles doivent, d'autre part, être appuyées par un raisonnement logique qui révèle avec clarté les critères utilisés. L'objectif est bien évidemment de permettre à l'intéressé d'apprécier l'exactitude des déductions effectuées et à la Cour de contrôler les actes de l'autorité qui a adopté la mesure contestée, en la censurant le cas échéant.

Il nous semble que le niveau d'exigences auquel doit répondre une telle motivation est bien plus élevé que celui demandé pour la motivation du montant de l'amende infligée.

Normalement en effet, il existe une « sanction légale » à l'intérieur (ou, dans certains cas, même à l'extérieur) de laquelle l'autorité compétente choisit le « quantum » de la sanction à appliquer dans le cas concret en fonction de certains critères qui lui sont propres et qui, sous réserve évidemment que les entreprises et la Cour puissent les discerner, sont difficilement contrôlables par cette dernière (sauf discrimination manifeste et prouvée).

Or, comme notre prédécesseur, l'avocat général M. Reischl, a déjà eu l'occasion de le rappeler dans ses conclusions dans l'affaire Lucchini/Commission (arrêt du 19 octobre 1983, 179/82, Rec. p. 3083), la marge d'appréciation dont dispose la Commission dans la détermination du montant de l'amende en cas de dépassement des quotas de production et de livraison résulte de la combinaison des articles 58, paragraphe 4, du traité CECA, et 9 de la décision générale n° 2794/80 (dans la présente espèce, l'article 12 de la décision générale n° 234/84/CECA précédemment visée qui constitue le nouveau droit applicable). Les observations présentées par l'avocat général ainsi que la position adoptée par la Cour en particulier aux points 7 et 8 des motifs de l'arrêt Lucchini font apparaître le cadre normatif. Précisément, la Commission a limité elle-même les pouvoirs que lui attribue l'article 58, paragraphe 4, du traité CECA en décidant que, dans tous les cas de dépassement des quotas, elle fixera une amende égale en général à 100 écus par tonne de dépassement, sauf circonstances exceptionnelles qui justifieraient l'application d'un montant différent. Et la Cour a précisé clairement: « La Commission a pu valablement organiser l'usage de son pouvoir discrétionnaire en fixant cette règle, qui correspond aux exigences d'égalité tout en laissant la possibilité de tenir compte de situations exceptionnelles. » « Par conséquent, il y a lieu de considérer qu'une *motivation spécifique* relative au taux de l'amende n'est nécessaire que dans les cas exceptionnels dans lesquels la Commission applique un taux autre que le taux règle. » (C'est nous qui soulignons.)

La ratio de cette exigence résulte des termes employés par la Cour et, en particulier, de la référence aux exigences d'égalité. En d'autres termes, quand la Commission s'écarte de l'application du « taux règle » qui assure en soi une telle égalité, elle doit, au nom de cette exigence même, fournir une motivation plus claire (« motivation spécifique »).

8. Nous arrivons de la sorte à une première conclusion: une motivation spécifique n'est pas nécessaire lorsque la Commission, estimant que la gravité de l'infraction correspond à la règle générale du fait de l'absence de circonstances justifiant une dérogation au taux règle, applique ce taux règle. Il y a là une confirmation de ce que nous avons observé précédemment, à savoir que la motivation du montant de l'amende fixée dans un cas concret est, par sa nature même, soumise à des exigences moins rigoureuses que la motivation de l'établissement de l'infraction.

9. En même temps, cette conclusion nous amène à prendre position sur deux aspects supplémentaires. En premier lieu, l'exigence de motivation spécifique vaut-elle théoriquement également dans le cas de choix d'un taux moins élevé que le taux règle? En second lieu et si tel est le cas, la Commission a-t-elle satisfait dans le cas d'espèce à cette exigence?

10. En ce qui concerne le premier aspect, nous ne pensons pas qu'on puisse soutenir sérieusement qu'en soi l'application d'un taux inférieur au taux règle dispense la Commission de l'obligation d'une quelconque motivation. Il est plutôt vrai que la situation est différente dans le cas où le montant appliqué est plus élevé que celui correspondant au taux règle, en particulier dans le cas prévu à l'alinéa 2 de l'article 12 de la décision générale n° 234/84/CECA déjà mentionnée. Il apparaît à l'évidence ici que la Commission devra justifier de manière encore *plus exhaustive* les raisons qui l'ont conduite à appliquer une *amende plus élevée.* Mais il nous paraît évident qu'une motivation, même succincte, est nécessaire également dans le cas d'*amende moins élevée* qui nous occupe, ne serait-ce que pour éviter d'éventuels griefs de différence de traitement et, en dernière analyse, de discrimination. Une telle optique nous semble la seule compatible avec la ratio de l'arrêt Lucchini que nous venons de citer.

Nous répétons par ailleurs que, dans un tel cas, l'entreprise frappée par l'amende a le droit de connaître en gros les raisons pour lesquelles elle a bénéficié d'une réduction de l'amende. A notre avis, il faut exclure que la Commission est tenue à autre chose qu'à indiquer de manière suffisamment compréhensible les raisons de la diminution qu'elle a appliquée. S'il est vrai qu'une motivation spécifique n'est pas nécessaire pour l'application pure et simple du taux règle, il n'est pas concevable que l'application d'une amende plus favorable à l'entreprise soit soumise à une obligation de motivation allant au-delà des exigences de compréhension et de transparence pour l'entreprise et pour la Cour.

11. Pour en venir à présent au second aspect, c'est-à-dire la question de savoir si, dans le cas d'espèce, Hoogovens était en mesure de connaître les raisons pour lesquelles elle a bénéficié d'une réduction de l'amende par rapport au montant qui lui aurait été normalement appliqué, la Commission soutient que la réponse est contenue dans l'avant-dernier alinéa du dernier considérant de la décision contestée: « Compte tenu des éléments qui sont apparus au cours de l'enquête menée dans le cadre des procédures d'infraction, il

convient d'infliger une amende de 50 écus par tonne de dépassement. »

Par ailleurs, cette même Commission, avec une grande honnêteté, a dû reconnaître à l'audience que cette motivation est peut-être trop succincte. Nous sommes d'accord avec cette dernière observation de la Commission.

12. Nous ne pensons pas, en effet, que la phrase invoquée par la Commission satisfait aux exigences de motivation, même réduites au minimum, dans la mesure qui aurait été nécessaire en l'espèce. Il ne nous semble pas qu'une simple référence aux éléments apparus au cours de l'enquête effectuée durant la procédure d'infraction permet à la société Hoogovens, et encore moins à la Cour, de connaître les raisons de la réduction de l'amende de manière suffisamment compréhensible dans l'absolu et également de manière à éliminer les doutes légitimes sur l'existence de discriminations.

13. A cet égard, nous souhaitons être extrêmement clair. Le fait que la Commission inflige plusieurs amendes à plusieurs entreprises sidérurgiques, même en même temps, n'a pas pour conséquence de faire naître à l'égard de la Commission l'obligation de procéder dans les différentes décisions à des confrontations explicites entre les circonstances atténuantes qui justifient la réduction des amendes accordées selon le cas. En ce sens, nous souscrivons entièrement à l'affirmation contenue dans la duplique de la Commission. Nous y ajoutons qu'à l'article 58, paragraphe 4, du traité CECA la Commission a reçu la mission spécifique d'infliger des amendes dans le cas de violation, par les entreprises, des décisions adoptées en application de ce même article. Elle n'a pas reçu pour tâche de rédiger un manuel sur la manière dont elle s'acquitte de cette mission. A cet égard, nous ne sommes pas d'accord avec la requérante lorsque, dans sa requête, elle va jusqu'à prétendre que la politique poursuivie par la Commission en infligeant des amendes résulte des considérants de chaque décision. Notre conviction est que, pourvu qu'en veillant au respect de la réglementation adoptée par elle-même la Commission n'en donne pas une application incorrecte — en particulier, en violant le devoir de motivation et le principe d'égalité —, il ne lui appartient pas de procéder à une information détaillée dans chaque décision d'application des raisons sur la base desquelles, dans d'autres cas, elle n'a pas appliqué le taux règle à d'autres entreprises.

14. Sur la base de ces prémisses, nous estimons qu'en l'espèce on ne peut pas considérer qu'indépendamment de toute référence aux fixations d'amendes contenues dans d'autres décisions visant des entreprises concurrentes, la décision litigieuse fournit, en ce qui concerne les critères retenus par la Commission, une motivation suffisante en soi. Pour s'en convaincre, il suffit de noter qu'une formule du type « à la lumière des éléments apparus au cours de l'enquête menée dans le cadre des procédures d'infraction » est, d'une part, un *truisme* (en effet, on ne peut qu'espérer que la Commission s'est fondée sur le résultat des enquêtes effectuées dans le cas d'espèce et non pas sur des « rumeurs », des « a priori » ou, pire encore, sur les résultats d'une enquête en matière d'antidumping ou de concurrence...); d'autre part, elle est si *générale* qu'elle n'est d'aucun secours pour comprendre les véritables raisons de la réduction de l'amende.

15. Il est bien exact qu'à cet égard la défenderesse soutient que la décision litigieuse comporte des éléments de nature à permettre à Hoogovens de comprendre, par

simple exclusion de deux circonstances considérées par l'entreprise frappée de l'amende comme atténuantes alors qu'elles ont été expressément rejetées par la Commission, que la raison de la réduction de l'amende est liée au troisième argument soulevé par la requérante, c'est-à-dire la *relation entre les quotas de production et les parties des quotas de livraison* (rapport I/P) des produits sidérurgiques (voir, en particulier, le troisième considérant, alinéa 2).

Le troisième considérant a la teneur suivante:

« Mais considérant que:

l'intention de Hoogovens d'acheter des quotas et l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée d'exécuter ce projet ne justifient pas qu'elle fasse fi des obligations qui lui incombent en vertu du régime de quotas; il lui incombait en effet de planifier ses livraisons en fonction des quotas disponibles;

les difficultés que Hoogovens éprouvait depuis longtemps par suite du rapport défavorable entre la partie du quota destinée à être livrée sur le marché commun et le quota de production total ont effectivement été reconnues par la Commission et ont conduit cette dernière à adopter la décision n° 1433/87/CECA, du 20 mai 1987;

le régime des quotas est une réglementation applicable par trimestre, ce qui exclut de faire la compensation d'un trimestre sur l'autre. »

16. Comme on le voit, la lecture de l'alinéa 2 du troisième considérant de la décision C (87) 2031 ne permet pas de conclure que la circonstance atténuante qui fonde prétendument la réduction de l'amende de 100 à 50 écus par tonne réside dans le rapport I/P. Bien au contraire, la formulation choisie par la Commission induit à penser que la prise en considération des difficultés rencontrées par Hoogovens en ce qui concerne le rapport défavorable I/P s'est traduite par l'adoption de la décision n° 1433/87/CECA, du 20 mai 1987. En d'autres termes, loin de faire apparaître que cette circonstance a été considérée comme une circonstance atténuante aux fins de la *décision attaquée*, l'alinéa 2 de ce troisième considérant montre, au contraire, que cette circonstance a été prise en considération aux fins d'une *autre décision différente*, étrangère au présent litige.

Une simple lecture de cette dernière décision offre la confirmation définitive de ce que nous venons d'observer. En effet, cette décision autorise les entreprises communautaires ayant un rapport I/P défavorable à augmenter leurs quotas de livraison dans le marché commun par la conversion d'une partie de leurs quotas de production.

Il est donc bien évident, à la lecture de la décision attaquée (troisième considérant, alinéa 2) ainsi qu'à la lumière du contenu de la décision n° 1433/87/CECA, que l'argument lié au rapport défavorable I/P apparaît réfuté et, en fait, que cet élément n'est pas du tout admis comme circonstance pertinente aux fins de la réduction de l'amende, avec pour conséquence que les considérations de la Commission à cet égard semblent plus une tentative de combler d'une manière ou d'une autre et a posteriori une lacune dans la motivation (qu'elle reconnaît d'ailleurs) qu'une interprétation raisonnable de la décision attaquée.

Il nous semble donc que c'est à juste titre qu'Hoogovens soutient que la lecture de la décision en cause ne permet pas de conclure que la raison de la réduction de l'amende consiste dans le rapport I/P défavorable. On doit, en outre, remarquer à cet égard qu'il est certain que la Cour n'est pas en mesure d'aboutir à une telle conclusion. Cela élimine radicalement et définitivement tout doute quant à l'existence d'un défaut de motivation.

17. En conclusion, nous pensons que la décision incriminée est entachée d'un défaut de motivation. Il nous reste à examiner quelles conséquences il convient de tirer d'une telle constatation. D'un côté, la requérante elle-même n'a pas contesté l'existence de l'infraction et a reconnu le dépassement des quotas qui lui avaient été attribués: il ne nous semblerait donc pas légitime d'aboutir à la suppression totale de l'amende. D'un autre côté, la Commission a manqué à ses devoirs en ne précisant pas de manière suffisante les critères utilisés pour la réduction de l'amende. Dans de telles conditions, nous suggérons que la Cour fasse application de l'article 36, alinéa 2, du traité CECA et réduise l'amende infligée à Hoogovens conformément à l'équité.

Il est bien évident que la Commission devrait être condamnée aux dépens.