

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 1^{er} DÉCEMBRE 1983 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

L'affaire que nous examinerons aujourd'hui a pour objet une amende infligée dans le cadre de la décision 1831/81 portant régime de quotas dans la sidérurgie (JOCE L 180 du 1. 7. 1981, page 1), en raison du dépassement des quotas du troisième trimestre 1981 pour les produits des groupes V et VI.

En ce qui concerne le point de départ de cette affaire, il y a lieu d'observer tout d'abord ce qui suit.

A la fin du mois de novembre 1980, la requérante informait la Commission qu'au début du mois de septembre de la même année elle avait accepté une commande relative à la livraison en Libye d'environ 22 000 tonnes de ronds à béton, dont 14 000 tonnes restaient à livrer au quatrième trimestre 1980; de ce fait, elle demandait en outre une augmentation, au titre de l'article 14 de la décision 2794/80 (JOCE L 291 du 31. 10. 1980, page 1), des quotas de production qui lui avaient été communiqués pour le quatrième trimestre 1980. La Commission a fait droit à cette requête — après avoir déjà modifié le 15 décembre 1980 les quotas de la requérante relatifs au quatrième trimestre 1980 pour le groupe de produits IV ainsi que pour l'acier brut — le 23 décembre 1980 et, pour tenir compte de cette importante commande en provenance d'un pays tiers, elle a non seulement adapté le quota d'acier brut, mais elle a également augmenté le quota de production pour les produits du groupe IV de 19 826 à 24 000 tonnes, soit le niveau de la production de référence. Par ailleurs, il apparaît — nous ne savons rien de plus précis à ce propos — qu'au cours de la période d'application de la décision

2794/80, la production de référence de la requérante avait en outre été ajustée par application de l'article 4, point 5, de cette décision.

Le 6 avril 1981, la requérante acceptait une autre commande de 30 000 tonnes de ronds à béton destinées à être livrées en Libye; cette commande devait être exécutée au cours de la période de mai à septembre 1981. Elle en informait la Commission par lettre du 14 juillet 1981 dans laquelle elle demandait à nouveau une adaptation de son quota de production au titre de l'article 14 de la décision 2794/80 et demandait de bénéficier encore pour le troisième trimestre 1981 de l'article 4, point 5, de cette décision.

Peu de temps après, le 4 août 1981, la Commission informait la requérante que son quota de production du troisième trimestre 1981 pour les produits des groupes V et VI était égal à 17 974 tonnes dont 10 790 tonnes pourraient être livrées sur le marché commun. Quelques jours après, le 7 août 1981, la Commission rejetait également la demande formée par la requérante dans une lettre du 14 juillet 1981. Elle précisait, par la même occasion, qu'au cours de la période d'application de la décision 2794/80 déjà, elle avait — pour avoir égard à la situation particulière de la requérante — ajusté la production de référence de cette dernière et cela avait été pris en compte, conformément à l'article 7, sous a), de la décision 1831/81, lors du calcul de la production de référence d'après le nouveau régime des quotas de l'acier.

Là-dessus, la requérante s'adressait à nouveau à la Commission le 2 septembre 1981. Elle déclarait que, dans la période de mai à août 1981, elle avait déjà livré 15 950 tonnes au titre de la commande

¹ — Traduit de l'allemand.

susmentionnée; les quantités restant à livrer, à savoir 7 000 tonnes environ en septembre ainsi qu'en octobre 1981, ne pourraient l'être dans le cadre du quota de production octroyé et c'est pourquoi elle, la requérante, insistait pour obtenir une augmentation de ce quota. Dans un télex envoyé le 16 septembre 1981, la requérante invoquait expressément l'article 14 de la décision 1831/81 modifié par la décision 1832/81 (JOCE L 184 du 4. 7. 1981, p. 1) et relevait qu'en l'absence d'une augmentation des quotas, elle serait contrainte de suspendre la production. Dans une autre lettre du 17 novembre 1981, la requérante décrivait la façon dont les livraisons à la Libye avaient été réparties, à savoir 1 840 tonnes en mai 1981, 5 850 tonnes en juin 1981 et 12 500 tonnes au troisième trimestre 1981. Elle signalait en outre qu'à cause de l'arrivée tardive de la réponse négative de la Commission, elle avait été contrainte de renoncer à une livraison résiduelle de 5 600 tonnes en octobre 1981; elle faisait encore valoir que la Commission n'avait pas tenu compte du fait que dans le passé la requérante avait déjà notablement réduit sa production. Enfin, elle notait encore dans une lettre du 14 décembre 1981 que la Commission l'ayant empêchée d'exécuter la totalité de la commande à l'exportation, son client libyen exigeait maintenant des dommages-intérêts; elle ajoutait qu'elle ne pouvait plus s'attendre à une autre commande de ce genre pour le trimestre suivant.

Comme il n'y a pas eu de modification des quotas de production de la requérante fixés pour le troisième trimestre 1981 et que cette dernière a effectivement dépassé de 4 999 tonnes ses quotas pour les produits des groupes V et VI, la Commission a engagé par lettre du 25 février 1982 une procédure de sanction contre la requérante.

Dans le cadre de cette procédure, la requérante a présenté le 4 mars 1982 ses

premières observations d'après lesquelles elle avait, au troisième trimestre 1981, exporté vers la Libye environ 70 % de la production qui lui avait été attribuée; par conséquent, l'excédent de production considéré comme illégal par la Commission serait intégralement parvenu sur les marchés de pays tiers. Lors d'une audition qui a eu lieu le 28 mai 1982, la requérante soulignait aussi que la commande à l'exportation susmentionnée lui avait permis de survivre car, dès avant l'introduction du régime de quotas, elle ne travaillait plus qu'à 50 % de ses capacités et les quotas de production ne lui auraient permis d'en exploiter que 20 %. Elle faisait valoir en outre qu'il eût été trop cher de se procurer ailleurs les produits qui lui auraient permis de satisfaire la commande à l'exportation car ses prix de revient auraient ainsi été dépassés; elle déclarait encore qu'elle n'avait pas songé à racheter des quotas parce qu'elle ne considérait pas ce marché comme sérieux et parce que dans ce cas aussi ses prix de revient auraient été dépassés.

Sur ce, le 24 novembre 1982, l'amende dont nous avons parlé au début a été prononcée au titre de l'article 12 de la décision n° 1831/81. Dans la décision portant fixation de l'amende, la Commission déclare qu'elle a rejeté la demande d'adaptation déposée par la requérante à propos des livraisons vers la Libye parce que les raisons invoquées par la requérante à l'appui de cette demande avaient déjà été prises en compte lors de la fixation des quotas de production applicables au troisième trimestre 1981, ce qui excluait dès lors tout autre droit à une adaptation. Cette même décision constatait pour les produits des groupes V et VI un excédent de production illégal de 4 999 tonnes qu'elle sanctionnait, en appliquant un taux de 75 Écus par tonne de dépassement, d'une amende de 374 925 Écus (soit 502 601 959 liras) à

payer dans les deux mois à compter de la notification de la décision. Ce montant était majoré de 1 % pour chaque mois de retard.

C'est contre cette décision que la requérante a, le 31 décembre 1982, saisi la Cour d'un recours par lequel elle demandait l'annulation de la décision et à titre subsidiaire la réduction de l'amende ou un délai de paiement.

Elle a par ailleurs demandé le sursis à l'exécution de la décision dans une requête séparée. Par ordonnance du 20 avril 1983, le sursis à l'exécution de l'article 2 de la décision attaquée lui a été accordé à condition qu'elle constitue une caution bancaire garantissant le paiement de l'amende majorée des intérêts de retard.

Cette affaire appelle de notre part les observations suivantes.

1. Si nous analysons l'argumentation de la requérante sur le plan juridique, il apparaît que celle-ci se réfère en grande partie à la régularité de la décision portant fixation des quotas qui lui a été communiquée; elle fait valoir à cet égard que la Commission aurait omis d'adapter son quota de sorte qu'il couvre sa production effective au cours du trimestre qui nous intéresse en l'occurrence. C'est dans ce contexte qu'il est fait grief de la non-application de l'article 14 de la décision 2794/80 et de l'article 14 de la décision 1831/81. La requérante estime que leur application avait été rendue nécessaire par les difficultés exceptionnelles qu'elle connaissait en raison des quotas octroyés et du fait que l'aggravation de la crise sur le marché de l'acier aurait justifié que l'on avantageât les exportations. Cela vaut également en ce qui concerne le point de vue de la requérante selon lequel la Commission aurait

dû prendre en compte, conformément à l'article 4, point 5 de la décision 2794/80, le fait que, obéissant en cela aux recommandations en vue de diminuer la production, la requérante — qui jusqu'en 1974 n'exploitait qu'une petite installation de laminage obsolète —, avait, pendant la période de référence déterminante pour la décision 2794/80, très fortement réduit sa production après le demantèlement de l'ancienne installation en 1975 et la mise en service d'une nouvelle installation de capacité plus élevée.

Cependant cette argumentation ne peut plus être invoquée au stade de la procédure relative à l'amende; en effet, même si, aux termes de l'article 36 du traité CEEA, il est possible dans un tel cas de faire jouer l'exception d'illégalité de la décision dont la méconnaissance doit être punie d'une amende, la jurisprudence, quant à elle, dit très clairement que cela n'est pas possible au regard de décisions *individuelles* qui n'ont pas été attaquées dans les délais prescrits. Nous nous référons à cet égard à l'arrêt dans l'affaire 36/64¹ ainsi qu'à l'arrêt prononcé très récemment dans l'affaire 265/82².

A ce propos, il y a lieu de rappeler que, le 14 juillet 1981 déjà, la requérante avait demandé une augmentation de son quota de production en se référant tant à l'article 14 de la décision 2794/80 qu'à son article 4, point 5. En outre, elle a renouvelé sa demande d'ajustement des quotas le 2 septembre 1981 en faisant valoir la commande à l'exportation qui lui avait été passée, et le 16 septembre 1981, elle a même invoqué à cette fin l'article 14 de la décision 1831/81. Dès le 7 août 1981,

1 — Arrêt du 2. 6. 1965 dans l'affaire 36/64, Société rhénane d'exploitation et de manutention «Sorema»/Haute Autorité de la CEEA, Recueil 1965, p. 425.

2 — Arrêt du 19. 10. 1983 dans l'affaire 265/82, Union sidérurgique du Nord et de l'Est de la France «Usinor»/Commission des Communautés européennes, Recueil 1983, p. 3105.

la réaction de la Commission était négative et il semble que, le 29 octobre 1981, elle a de nouveau pris à l'égard de la requérante une décision de rejet qui a eu pour conséquence que la requérante a renoncé à exécuter le reste de la commande pour l'exportation. Ces circonstances auraient dû amener la requérante à soumettre la question de l'adaptation de son quota au juge. Il aurait été possible alors de déterminer si on pouvait considérer comme suffisant le fait que les adaptations de quotas au titre de la décision 2794/80 ont été intégrées dans la détermination de la production de référence au titre de l'article 7, sous a) de la décision 1831/81; à cette occasion, il aurait été possible d'examiner la question de savoir si on pouvait critiquer le fait que la clause d'adaptation de l'article 14 de la décision 1831/81 dans la version de la décision 1832/81 ait été liée à des conditions très restrictives que la requérante ne pouvait satisfaire, sa production de référence intégrale pour les produits des groupes V et VI dépassant les 60 000 tonnes par an. Maintenant, par contre, il n'est assurément plus possible de dire si la Commission était fondée ou non à refuser à la requérante une adaptation de son quota et il convient dès lors de renoncer à examiner tous les arguments qui reviennent au fond à contester la légalité du quota dont le dépassement est reproché à la requérante.

Cependant nous tenons encore à ajouter dans ce contexte que le point vers lequel convergent des tentatives de justification de la requérante est la commande en vue d'une livraison en Libye qu'elle a acceptée au début d'avril 1981 et dont l'exécution aurait apparemment dû intervenir avant la fin d'octobre 1981. A condition que la planification ait été établie en conséquence, on pouvait imaginer qu'une grande partie de la commande pouvait encore être réglée au cours du deuxième trimestre 1981. Il paraissait donc aller de soi que, de même

qu'à la fin de 1980, la requérante dépose pour le deuxième trimestre de 1981 une nouvelle demande d'augmentation des quotas au titre de la décision 2794/80 qui était alors toujours en vigueur et il semble difficilement pensable que cette demande n'aurait pas abouti. Nous sommes fondés à nous demander pourquoi la requérante n'a pas fait usage de cette possibilité et nous avons l'impression qu'elle n'a pas agi avec la prudence nécessaire lors de l'exécution de la commande pour l'exportation qui a été à l'origine de ses difficultés; elle n'est donc certes pas exempte d'une part de responsabilité dans le dépassement des quotas du troisième trimestre 1981.

2. En ce qui concerne les autres arguments de la requérante, ils ne peuvent à notre avis — il est très regrettable qu'elle-même ait renoncé à en donner une qualification — qu'être classés dans les catégories «responsabilité» et «gravité de l'infraction». Toutefois — qu'il nous soit permis de le dire dès maintenant — ces considérations ne justifient pas non plus l'annulation de l'amende prononcée par la Commission ni sa modification au bénéfice de la requérante.

a) Ainsi a-t-elle prétendu qu'en acceptant la commande à l'exportation qui fonde l'essentiel de son argumentation, elle aurait agi dans le sens de la constatation faite par la Commission dans sa décision du 23 décembre 1980 selon laquelle il serait de l'intérêt de la sidérurgie communautaire de maintenir de tels courants d'exportation. Par ailleurs, elle affirme qu'à cette époque — en l'occurrence, elle se réfère au fait que la commande a été prise en avril 1981 mais qu'elle ne devait être exécutée pour la plus grande partie qu'après l'expiration de la durée d'application de la décision 2794/80 — elle n'était pas en mesure de prévoir si le régime des quotas serait prorogé ni quelles en seraient les moda-

lités après une éventuelle prorogation. Elle fait aussi valoir que lorsqu'elle a été informée du quota pour le troisième trimestre de 1981 et de la position restrictive adoptée par la Commission en ce qui concerne les livraisons à l'exportation, elle avait déjà épuisé 70 % de son quota en livraisons vers la Libye; mais, pour tenir compte de sa clientèle nationale, elle n'a pas été en mesure d'utiliser également le reste du quota à cette fin; enfin, les frais que cela aurait entraînés excluaient qu'elle pense à racheter des quotas pour satisfaire tous ses engagements de livraison.

Nous noterons le caractère certainement injuste du reproche selon lequel la Commission aurait communiqué tardivement le quota applicable pour le troisième trimestre 1981 et aurait de cette façon contribué notablement à l'aggravation de la situation de nécessité invoquée par la requérante. C'est à juste titre que la Commission a fait remarquer que, dès la publication de la décision 1832/81 au début de juillet 1981, les entreprises concernées avaient eu connaissance des éléments essentiels du nouveau régime et pouvaient dès lors sans difficulté aucune se faire une idée de l'importance approximative des quotas qui leur seraient alloués de même qu'il leur était possible à ce moment-là d'obtenir des indications précises sur la production autorisée en téléphonant à la Commission en temps voulu. En outre, il semble également inexact qu'au moment où la communication de quotas la concernant lui est parvenue, au début d'août 1981, la requérante avait déjà envoyé 12 500 tonnes de ronds à béton vers la Libye et avait ainsi épuisé 70 % de son quota de production. En effet, d'après les indications qu'elle donne à un autre endroit, elle aurait, après un total de 7 690 tonnes de livraisons en mai et en juin, envoyé 12 500 tonnes de sa production en Libye

au cours de l'ensemble du troisième trimestre; si l'on oppose à cela l'affirmation faite par la requérante le 2 septembre 1981 selon laquelle de mai à août 1981 elle aurait exporté 15 950 tonnes au total, nous ne pouvons qu'en déduire qu'au début du mois d'août — au moment de la communication des quotas — la requérante avait exporté au maximum environ 8 200 tonnes de sa production.

De plus, il y a lieu de se demander en outre s'il ne faut pas voir aussi une négligence dans le fait qu'une grande partie de la commande litigieuse n'a pas été exécutée dès le *deuxième* trimestre 1981, ce qui aurait un peu amélioré la situation de la requérante dans les mois suivants. Cependant, au cas où cette hypothèse devrait être exclue parce que la commande à l'exportation prévoyait que la plus grande partie des livraisons aurait lieu au cours de la période suivant l'expiration de l'application de la décision 2794/80, il resterait en tout cas le fait que la supposition de la requérante, à savoir que cette situation pourrait être maîtrisée sans plus de difficulté, apparaît comme l'expression d'une insouciance indéfendable. Eu égard à une crise qui allait en s'aggravant, elle ne pouvait certes pas penser que le régime des quotas de production serait abrogé à partir du mois de juillet 1981. Comme elle avait déjà bénéficié d'une augmentation notable de son quota de production pour 14 000 tonnes exportées au quatrième trimestre 1980, elle ne pouvait guère s'attendre à bénéficier, dans le cadre du nouveau régime de quotas conçu pour une crise plus sérieuse, d'une nouvelle augmentation de son quota de production, qui lui aurait permis sans plus d'exporter au troisième trimestre 1981 l'équivalent de 17 000 tonnes. Une telle présomption ne saurait en aucun cas être suffisamment justifiée par la

remarque précitée faite par la Commission dans sa lettre du 23 décembre 1980 et d'après laquelle il serait de l'intérêt de la sidérurgie communautaire de maintenir de tels courants d'exportation.

Enfin il ne nous paraît pas suffisamment établi que, dans la situation de nécessité dans laquelle la requérante s'était placée en acceptant imprudemment une importante commande à l'exportation à une date précoce de l'année 1981, elle n'avait plus que la possibilité de dépasser les quotas et qu'il était, par exemple, tout à fait inconcevable qu'elle procède à un rachat de quotas. Dans le cadre de la procédure administrative préliminaire, la requérante s'est bornée à dire à ce propos que le commerce des quotas n'était pas sérieux, pour affirmer plus tard que si elle avait racheté des quotas, elle aurait subi une perte puisque le prix des produits exportés était inférieur à celui des produits écoulés sur le marché commun. Cette affirmation ne serait vraiment convaincante que si elle avait été contrainte de racheter les quotas uniquement pour pouvoir réaliser ses exportations. Cependant, tel n'était pas nécessairement le cas puisque la production totale de la requérante au troisième trimestre 1981, qui est égale à 22 973 tonnes, y compris l'excédent de production illégal, ne comprend des exportations que pour 12 500 tonnes; nous sommes donc fondés à penser que son excédent de production a été utilisé en grande partie en tout cas pour approvisionner des clients traditionnels sur le marché commun et, dans cette dernière hypothèse, un rachat de quotas n'aurait pas nécessairement entraîné des pertes.

Eu égard à tous ces éléments, la requérante ne peut certes être exemptée de toute faute et on ne saurait justifier le dépassement de quotas qui lui est reproché par la seule existence d'une situation de nécessité inéluctable.

b) La requérante a par ailleurs fait valoir que le dépassement des quotas de 4 999 tonnes devrait être apprécié par rapport aux 26 340 tonnes de livraisons vers les pays tiers; il semble qu'elle calcule ce dernier chiffre en additionnant toutes les livraisons effectuées dans la période de mai à octobre 1981 au titre de la commande à l'exportation précitée.

Si elle entendait dire par là que le dépassement des quotas est imputable aux exportations, nous pourrions nous borner à répondre que cela n'est d'aucune pertinence. En effet, la jurisprudence dit très clairement et depuis longtemps que les exportations sont également et à juste titre soumises au régime des quotas (voir, par exemple, l'arrêt dans l'affaire 244/81¹), et qu'ainsi — en ce qui concerne l'activité de production — la seule chose qui importe est le respect des quotas alloués et non pas la façon dont la production est utilisée.

Cependant si, en se référant à l'importance des exportations, la requérante a voulu donner à entendre que la *gravité* de l'infraction qui lui est reprochée devrait être appréciée en tenant compte du fait qu'elle a exporté plus de la moitié de sa production réelle du troisième trimestre, il y aurait lieu de répondre à cela que ces considérations ne justifient en l'espèce aucune modification de la décision portant fixation de l'amende, même si l'on ne peut leur dénier toute pertinence en ce qui concerne le calcul de l'amende. En effet, d'après, l'article 12 de la décision 1831/81, un dépassement du quota de plus de 10 % — ce qui était le cas pour la requérante — aurait

¹ — Arrêt du 11. 5. 1983 dans l'affaire 244/81, Klöckner-Werke AG/Commission des Communautés européennes, Recueil 1983, p. 1451.

en soi justifié une majoration de l'amende. Comme la Commission y a renoncé et a appliqué le taux normal de l'article 12, alinéa 1 (à savoir 75 Écus par tonne de dépassement), il n'y a aucune raison valable de réduire une nouvelle fois le montant de l'amende, eu égard au rapport arithmétique existant entre l'excédent de production de la requérante et l'importance de ses exportations.

3. Quant à la demande subsidiaire par laquelle la requérante entend obtenir *un délai de paiement*, il n'y a pas lieu d'examiner maintenant si l'article 36 du traité CECA ouvre également de telles possibilités ou si celles-ci relèvent de la procé-

dure d'exécution. Il suffit au contraire de constater d'une part que la requérante n'a pas particulièrement motivé cette demande et que, d'autre part, la Commission est prête — ainsi qu'elle l'a déjà déclaré dans le cadre d'autres affaires — à accorder les facilités appropriées aux entreprises qui connaissent des difficultés en raison du paiement de l'amende. En ce qui concerne les modalités de paiement, la requérante pourra donc s'adresser à la Commission par une demande dûment motivée; toutefois, c'est là une question qu'il n'y a pas lieu de traiter dans l'arrêt à rendre à propos de la décision qui lui a été notifiée.

4. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de rejeter le recours comme non fondé et de condamner la requérante aux dépens, y compris ceux afférents à la procédure de sursis à exécution.