

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

RAPPORT

sur

l'action de la Haute Autorité

dans le domaine du contrôle de l'origine de la ferraille
prise en péréquation par la Caisse de péréquation
des ferrailles importées (C.P.F.I.)

(Annexe spéciale au Neuvième Rapport général)



Avril 1961

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

RAPPORT

sur

l'action de la Haute Autorité

dans le domaine du contrôle de l'origine de la ferraille
prise en péréquation par la Caisse de péréquation
des ferrailles importées (C.P.F.I.)

(Annexe spéciale au Neuvième Rapport général)



Avril 1961

SOMMAIRE

	Page
<i>I</i> — REMARQUE PRÉLIMINAIRE	7
<i>II</i> — LE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION	9
Origine - Organisation - Fonctionnement	9
Preuve de l'origine de la ferraille péréquée	13
Bureaux régionaux	13
Documents produits	16
Catégories de ferrailles	20
<i>III</i> — HISTORIQUE DES MANDATS DE CONTROLE DONNÉS AUX EXPERTS COMPTABLES	22
<i>IV</i> — MÉTHODE DE VÉRIFICATION	25
Contrôles comptables	25
Contrôle de l'authenticité	26
Questions spéciales relatives à la ferraille de démo- lition navale	28
<i>V</i> — OPÉRATIONS DE CONTROLE DANS LES PAYS ET RÉSULTATS	30
1. République fédérale d'Allemagne	30
2. Belgique	36
3. France	39
4. Pays-Bas	42
5. Récapitulation des tonnages ayant indûment bénéficié de la péréquation dans la république fédérale d'Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas	44
<i>VI</i> — OPÉRATIONS DE CONTROLE EN ITALIE	45

	Page
<i>VII</i> — LES MESURES PRISES PAR LA HAUTE AUTORITÉ A LA SUITE DU CONTROLE	49
Remarques préliminaires.	49
Actions civiles	49
Instruction pénale	51
<i>VIII</i> — CONCLUSIONS	55

I — REMARQUE PRÉLIMINAIRE

1. Le présent document — dont la parution a été quelque peu différée à cause de retards survenus dans la reproduction des derniers résultats des enquêtes — est joint au *Neuvième Rapport général de la Haute Autorité* présenté en février 1961. Il donne un compte rendu d'ensemble de l'action entreprise par la Haute Autorité pour mener à bien sa tâche dans le domaine du contrôle de la péréquation de la ferraille. Il s'agissait de résoudre le problème posé par la découverte d'irrégularités commises dans le cadre du mécanisme de péréquation.

Le présent rapport ne met pas un terme à la question soulevée par les fraudes en matière de ferraille ni à toutes les activités de la Haute Autorité en cette matière. La Haute Autorité reste, par exemple, confrontée avec les conséquences juridiques des faits révélés par les investigations, et il va sans dire qu'elle continuera à apporter son concours aux services nationaux chargés des enquêtes et des recherches nécessaires.

La Haute Autorité a procédé à ses investigations avec une extrême minutie en mettant en œuvre tous les moyens de sa compétence. Celle-ci lui permet de faire des enquêtes auprès des industries relevant du traité, mais ne lui confère pas les pouvoirs normalement dévolus aux autorités nationales en matière pénale; il ne lui est, notamment, pas permis de procéder elle-même à des enquêtes auprès des négociants en ferraille et dans les chantiers de démolition navale.

La Haute Autorité peut annoncer aujourd'hui que toutes les actions dont elle pouvait se charger elle-même sont pratiquement terminées, comme le sont d'ailleurs les travaux qu'elle a entrepris en vue de préparer les enquêtes ultérieures à effectuer par les autorités nationales.

2. Le présent rapport est par conséquent définitif en ce sens que la Haute Autorité a maintenant épuisé les possibilités d'investigation dont elle dispose en propre en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le traité.

3. Dans une première partie, le rapport indique les raisons pour lesquelles un mécanisme de péréquation des ferrailles importées a été institué et comment il a fonctionné. Il décrit également les catégories de ferrailles prises en péréquation.

Le rapport relate ensuite comment, après la découverte des fraudes, furent définis les mandats de contrôle et quelle fut la méthode de vérification.

Un passage important est consacré aux enquêtes effectuées dans les pays membres et aux résultats des vérifications.

Enfin, on trouvera une description des suites judiciaires des enquêtes.

II — LE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION

4. Pour rendre plus compréhensibles les problèmes examinés dans le présent rapport et dissiper de nombreux malentendus, il semble utile de décrire brièvement le mécanisme de péréquation de la ferraille ainsi que les différentes organisations intervenant dans cette péréquation et leurs attributions (1).

Origine

5. En 1953, c'est-à-dire à l'époque où il incombait à la Haute Autorité d'instituer le marché commun de la ferraille, il s'agissait pour elle d'ouvrir à des courants réciproques six marchés sévèrement cloisonnés aux structures entièrement différentes. Certaines différences dans l'approvisionnement en charbon à coke et en minerai de fer, les interventions des pouvoirs publics, la structure différenciée des ventes et la divergence des intérêts des industries nationales de l'acier sont à l'origine des écarts suivants entre les prix de la ferraille d'un pays à l'autre (catégorie n° 11, retenue normalement comme référence) : en Belgique et en Italie, où le déficit de ferraille avait un caractère structurel, les prix respectifs étaient d'environ 48 \$ et 45 \$ la tonne. La république fédérale d'Allemagne, qui pratiquement se suffisait à elle-même, appliquait un prix d'environ 36 \$ par tonne, tandis qu'aux Pays-Bas et en France, où la ferraille est traditionnellement excédentaire, les prix à la tonne s'élevaient respectivement à 23 \$ et 28 \$. En définitive, il y avait un déficit structurel de ferraille dans l'ensemble de la Communauté. La liberté totale du négoce de la ferraille à l'intérieur du marché commun, qu'il s'agissait de créer, aurait eu pour conséquence de faire

(1) Pour plus de détails, voir les précédents rapports généraux de la Haute Autorité, notamment le *Troisième Rapport général*, nos 115 et 116, le *Sixième Rapport général*, vol. 1, nos 17 à 24, et le *Septième Rapport général*, nos 68 bis et 64 à 68.

passer les prix au niveau du prix mondial que l'on pouvait, à l'époque, situer à environ 65 \$ rendu aciérie.

Organisation

6. Lorsque les industries sidérurgiques des six pays, se référant à l'article 53, *a*, du traité, ont manifesté leur volonté de créer un mécanisme de péréquation fondé sur le principe de la libre adhésion, la Haute Autorité a estimé que toutes les conditions étaient réunies pour autoriser un tel mécanisme.

7. Les organisations suivantes furent créées par l'industrie sidérurgique :

- 1) L'O.C.C.F. (Office commun des consommateurs de ferraille), au sein duquel se sont déroulées les négociations en commun sur les importations de ferraille en provenance des pays tiers ainsi que de ferraille assimilée.
- 2) La C.P.F.I. (Caisse de péréquation des ferrailles importées). Cette Caisse avait à compenser la différence entre le prix à l'importation et le prix pratiqué sur le marché commun en y affectant les fonds provenant d'un prélèvement de péréquation sur tous les achats de ferraille de la sidérurgie. Cette organisation sera dénommée ci-après « la Caisse ».
- 3) Le Bureau paritaire des consommateurs et négociants, chargé de maintenir la liaison avec les négociants fournisseurs de ferraille.

8. Ces organisations étant fondées sur le principe de la libre adhésion, il apparut bientôt qu'il était difficile, voire impossible, d'obtenir en temps voulu, chaque fois qu'une décision était nécessaire, un accord entre toutes les délégations; le mécanisme risquait parfois de se bloquer. De plus, le fait que tous les consommateurs de ferraille ne contribuaient pas au mécanisme financier était considéré comme peu équitable. C'est pourquoi la Haute Autorité décida, en mars 1954, après avis conforme, à l'unanimité, du Conseil de ministres, de rendre obligatoire le mécanisme précité, sur la base de l'article 53, *b*, deuxième alinéa.

Les statuts de l'O.C.C.F. et ceux de la Caisse, sociétés coopératives de droit belge, furent modifiés dans le sens d'une

adaptation aux tâches nouvelles assumées par ces sociétés; ces tâches se fondaient désormais sur les dispositions d'une décision de la Haute Autorité.

Ce système a fonctionné jusqu'au 1^{er} août 1958, non sans avoir subi de nombreux aménagements qui, au cours des années, se sont révélés utiles pour l'approvisionnement correct du marché de la ferraille.

9. Il ressort du texte des diverses décisions successives ⁽¹⁾ qu'il fut conféré à la Caisse, outre la gestion journalière, un large pouvoir de décision. Toutefois, la Haute Autorité s'est réservé le droit d'intervenir dans ces décisions chaque fois que cela s'imposait. Ce même droit d'intervention s'appliquait aux décisions de l'O.C.C.F. chargé de présenter les propositions, dont l'exécution était du ressort de la Caisse.

Cependant, en rendant son arrêt bien connu du 13 juin 1958 dans l'affaire Meroni (affaire 9-56), la Cour a condamné cette forme de délégation du pouvoir de décision. Dans le cadre du mécanisme de péréquation qui a succédé à celui qui avait été institué par la décision n° 2-57 et qui a fonctionné jusqu'à fin novembre 1958, la Haute Autorité recouvrait le pouvoir de décision qu'elle avait auparavant délégué à la Caisse, ne confiant à celle-ci que la seule application des mesures décidées par elle-même.

Fonctionnement

10. Avant l'arrêt précité, la Haute Autorité s'était bornée à surveiller plus particulièrement la politique dans la Communauté en matière d'importation des ferrailles ainsi que la fixation des prix de péréquation. On ne saurait nier que, grâce à cette méthode, le système de péréquation a fonctionné en souplesse et a valu de grands avantages à la Communauté. Du début à la fin de la période de péréquation obligatoire, c'est-à-dire d'avril 1954 au 30 décembre 1958, plus de 13 millions de tonnes de ferrailles ont été importées ou obtenues par démolition de navires, sans que l'on ait eu à enregistrer une hausse inconsidérée des prix dans la Communauté.

(1) Voir décisions nos 22-54, 14-55 et 2-57 dans le *Journal officiel de la C.E.C.A.* du 30 mars 1954, du 30 mars 1955 et du 28 janvier 1957.

Pour se faire une idée du résultat chiffré du fonctionnement de la Caisse de péréquation pour la sidérurgie de la Communauté, il faut considérer que, pour 41 millions de tonnes de ferraille d'achat de la Communauté, on a empêché le prix intérieur de monter au niveau de celui de la ferraille d'importation. La différence moyenne entre le prix intérieur et le prix à l'importation (c'est-à-dire le taux moyen de la péréquation) a été de 29,70 \$. Il s'ensuit que le mécanisme de la péréquation a fait bénéficier la sidérurgie de la Communauté d'une économie globale de 1,2 milliard de \$.

11. On trouvera ci-dessous un relevé, par pays, des tonnages ayant bénéficié de la péréquation.

(en tonnes)

Pays	Ferraille d'importation	Ferraille de démolition navale	Total
Allemagne (R.F.)	3 174 791	237 068	3 411 859
Belgique	843 927	396 609	1 240 536
France	1 254 012	298 252	1 552 264
Italie	6 218 910	299 891	6 518 801
Luxembourg	—	998	998
Pays-Bas	165 587	128 225	293 812
Total	11 657 227	1 361 043	13 018 270

Dans ce relevé et dans la suite du présent rapport, il n'est fait état que des tonnages pris effectivement en péréquation par la C.P.F.I. de Bruxelles.

12. Malheureusement, certains ont profité de la situation pour s'assurer illicitement des avantages pendant la période de fonctionnement du mécanisme de péréquation qui a permis à la sidérurgie des six pays de la Communauté de s'approvisionner sans interruption en ferraille à des prix relativement bas.

Ainsi qu'il ressort de la réponse de la Haute Autorité à la question parlementaire n° 59 (1), les organisations de Bruxelles, se rendant aux instances de la Haute Autorité, ont, peu après la dénonciation par M. Louis Worms, à l'époque acheteur à La Haye d'une société commerciale allemande

(1) Voir *Journal officiel des Communautés européennes* du 20 avril 1958.

de négoce de ferraille, de fraudes commises aux Pays-Bas, pris des mesures visant à renforcer le contrôle sur les ferrailles fournies par les négociants.

Preuve de l'origine de la ferraille péréquée

13. Lorsque dans la même année — ainsi qu'il a déjà été précisé ci-dessus au sujet de l'arrêt rendu dans l'affaire Meroni — la Haute Autorité s'est trouvée dans l'obligation d'assurer elle-même le fonctionnement du mécanisme de péréquation dans les conditions voulues par la Cour, elle a saisi l'occasion pour donner elle-même des prescriptions détaillées en ce qui concerne la preuve de l'origine des ferrailles présentées à la péréquation ⁽¹⁾.

Précédemment, la Haute Autorité n'avait eu aucun motif d'édicter elle-même de telles prescriptions, présumant que les industriels, capables d'organiser l'administration et le contrôle interne de leurs industries, sauraient en faire autant — et avec la même rigueur — dans les organisations de Bruxelles. Cette manière de voir semblait d'autant plus fondée qu'il était de l'intérêt des industriels eux-mêmes d'éviter des irrégularités, puisque c'était eux qui auraient à supporter les frais de toute opération irrégulière.

Bureaux régionaux

14. On ne saurait traiter de la question de la preuve de l'origine sans préciser au préalable la mission des bureaux régionaux établis dans les six pays. En effet, les organisations de Bruxelles avaient recours à ces services locaux pour s'acquitter de leurs fonctions.

Dès le début, les organisations nationales ci-après ont fonctionné comme bureaux régionaux :

Allemagne (R. F.) Deutsche Schrottverbraucher Gemeinschaft (DSVG)

Belgique Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges

(1) Voir décision n° 23-58, *Journal officiel des Communautés européennes* du 14 novembre 1958.

<i>France</i>	Union des consommateurs de ferrailles de France
<i>Italie</i>	Consorzio approvvigionamenti materie prime siderurgiche
<i>Luxembourg</i>	Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises (1)
<i>Pays-Bas</i>	Vereniging van de Nederlandse IJzeren Staalproducerende Industrie

Ces organisations ont assumé le rôle de bureau régional, sur la base d'une coopération volontaire et bénévole en sus de leurs activités courantes.

Les bureaux régionaux assumaient deux fonctions auprès de l'O.C.C.F. D'une part, ils remplissaient le rôle de bureau d'information chargé d'établir les besoins des entreprises en ferrailles d'importation dans chacun des pays de la Communauté (sur la base de leurs informations, il appartenait à l'O.C.C.F. de préparer la négociation des achats à l'étranger). D'autre part, ils étaient chargés du contrôle de l'origine des ferrailles soumises à la péréquation.

15. La Caisse et les bureaux régionaux coopéraient selon les modalités suivantes.

Chaque mois, les bureaux régionaux communiquaient à la Caisse, pour chaque contrat de l'O.C.C.F., le relevé des tonnages de ferraille pouvant bénéficier de la péréquation et qui avaient été livrés aux entreprises de leur ressort durant le mois précédent. Sur cette base, la Caisse faisait connaître alors le montant global de la péréquation due par elle pendant ce mois dans la Communauté (prix d'importation, déduction faite du prix de base de péréquation). En divisant cette somme par le tonnage total des ferrailles achetées par les entreprises de la Communauté et livrées à elles durant le même mois, on obtenait un chiffre représentant le taux de la contribution par tonne de ferraille d'achat. Sur la base du montant global de péréquation dans un pays, d'une part, et des obligations contributives existant pour le même pays et pour la même période, d'autre part, la Caisse était en mesure de commu-

(1) En raison du faible tonnage de ferraille péréquée pour l'industrie luxembourgeoise, le présent rapport ne s'occupe pas particulièrement de la situation au Luxembourg.

niquer à chaque bureau régional un état récapitulatif faisant ressortir le solde excédentaire ou déficitaire de chaque pays. La Caisse veillait alors à ce que les excédents existant dans un pays fussent virés au bureau régional des pays où le produit de la contribution ne permettait pas de régler la péréquation. En Italie, par exemple, où les besoins en ferraille d'importation provenant de pays tiers sont traditionnellement plus élevés que dans tout autre pays de la Communauté, le bureau régional recevait régulièrement des excédents de ce genre provenant des autres États membres.

16. Les intéressés n'ignoraient pas que ces opérations financières entre la Caisse et les bureaux régionaux, tout comme le règlement des montants de péréquation au bénéfice des entreprises sidérurgiques, avaient un caractère *provisoire*.

Ce caractère provisoire des opérations financières et des paiements, dont il était d'ailleurs fait mention sur tous les états de paiement adressés régulièrement aux bureaux régionaux, était d'autant plus évident que les montants de péréquation à verser devaient fréquemment être modifiés en raison de corrections ultérieures apportées au prix moyen de la ferraille intérieure de la Communauté. Le versement rapide des montants provisoires de péréquation profitait d'ailleurs au mécanisme financier, en raison de la réduction des intérêts à verser. Pour donner aux entreprises importatrices des conditions sensiblement analogues à celles des achats de ferraille à l'intérieur de la Communauté, les acheteurs de ferraille d'importation bénéficiaient d'une bonification d'intérêts de 5 % à la charge du mécanisme financier entre le jour de paiement au vendeur étranger et celui du versement du montant de la péréquation. En effet, les entreprises importatrices de ferraille en provenance de pays tiers sont obligées, par la nature même de ces marchés, de garder disponibles des moyens financiers plus importants et durant plus de temps que ce n'est le cas pour les affaires conclues à l'intérieur de la Communauté.

17. Les bureaux régionaux assumaient ainsi une double tâche, l'une pour l'O.C.C.F., l'autre pour la Caisse. En République fédérale d'Allemagne, cependant, le bureau régional assumait en outre une troisième fonction : la DSVG assurait en plus l'expédition de la ferraille péréquable fournie aux

usines allemandes par l'O.C.C.F. et effectuait pour leur compte les paiements nécessaires. Les usines allemandes ne passaient pas de contrats d'achat écrits avec l'importateur. Elles se déchargeaient entièrement sur la DSVG pour l'expédition et le paiement. Dans d'autres pays de la Communauté, en revanche, les usines passaient elles-mêmes avec les négociants des contrats écrits qui étaient portés à la connaissance du bureau régional.

Documents produits

18. Dans tous les pays de la Communauté, les vendeurs remettaient au bureau régional les documents portant attestation de l'origine de la ferraille qu'ils fournissaient aux usines (1). A défaut d'un règlement uniforme concernant les documents à produire, chacun des bureaux régionaux appliquait ses modalités pour la vérification de l'origine des ferrailles.

19. C'est ainsi que l'O.C.C.F. avait inclus dans les « clauses contractuelles » en vigueur pour les vendeurs allemands qui avaient passé un contrat avec cette organisation un article 4 relatif à la preuve de l'origine des ferrailles. Cet article était libellé comme suit :

« Le vendeur doit fournir des documents patents qui prouvent que le matériel est originaire du pays indiqué dans la lettre d'achat. Ces documents doivent émaner des instances qui sont habilitées officiellement à établir de tels certificats d'origine. Le matériel originaire — directement ou indirectement — de tous les pays de la Communauté du charbon et de l'acier est exclu.

S'il s'agit de ferraille provenant de la démolition navale à l'intérieur de pays de la C.E.C.A., il sera délivré à l'O.C.C.F. une liste reprenant les noms des navires en question, contenant également les indications de poids et de dimension.

En outre, les déclarations d'entrée en douane et les contrats d'achats de navires sont à produire et, en plus, une confirmation de l'autorité sous la surveillance de laquelle la démolition a eu lieu, prouvant que le matériel a été expédié en conformité avec le contrat.

Pour des lots de ferrailles provenant de matériels analogues ou assimilés, la C.P.F.I. ou son mandataire doit être autorisée à contrôler les travaux de récupération de la ferraille.

Pour d'autres matériels qui se trouvent dans la C.E.C.A. et qui ne tombent pas sous les dispositions de la Haute Autorité, les documents

(1) Seulement en Belgique, les négociants ont remis de tels documents à la Caisse ou à l'O.C.C.F.

gouvernementaux ou des autorisations officielles sont à produire, qui déclarent que les matériels, respectivement la ferraille provenant de ces matériels, en cas de renonciation de l'O.C.C.F., sont libres d'être exportés vers les pays tiers, mais qu'en cas d'un achat par le bureau de Bruxelles, une licence d'exportation ne sera plus délivrée. Si les documents qui doivent être fournis avant le chargement du matériel à expédier aux usines laissaient subsister le moindre doute à cet égard, le paiement ⁽¹⁾ serait suspendu. »

20. Pour une meilleure compréhension de la suite du présent rapport, il y a lieu de noter que ces clauses contractuelles étaient également applicables aux vendeurs néerlandais.

21. Dans les autres pays de la Communauté, les contrats passés avec le négoce contenaient également une clause prévoyant que l'origine de la ferraille était à prouver sans équivoque. Il était précisé que si les documents laissaient subsister le moindre doute, le paiement ⁽¹⁾ serait suspendu. En fait, les contrats ne faisaient qu'énoncer un principe : il fallait produire des documents et ceux-ci ne devaient laisser subsister aucun doute dans l'esprit des contrôleurs quant à l'origine du matériel.

22. En règle générale, les documents suivants étaient produits pour la *ferraille d'importation* :

- connaissance du transport maritime;
- certificats d'origine;
- documents douaniers;
- factures des négociants de ferraille adressées aux usines réceptrices;
- documents relatifs au transport des ferrailles entre le port de mer et les usines réceptrices.

23. Le contrôle a montré que les documents de transport à l'intérieur de la Communauté ne se trouvaient pas dans les dossiers, sauf pour la France; dans de nombreux cas, on a pourtant réussi à les obtenir plus tard.

En revanche, pour ce pays les documents douaniers faisaient défaut, étant donné que la douane française ne

⁽¹⁾ Il s'agit du prix d'achat et non du prix de péréquation, ce dernier n'étant pas versé au vendeur.

délivre que sur demande les documents qu'elle établit lors de chaque importation de ferraille.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'Allemagne, les documents normalement à produire ont été remplacés pour 250 000 tonnes environ par des déclarations officielles sur l'origine de la ferraille. Ces déclarations ont été délivrées par le Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft. Pour la ferraille de matériel militaire des forces alliées (« Heereschrott »), les seules pièces étaient des documents douaniers et des factures adressées par les négociants de ferraille aux usines.

Pour connaître la situation en Italie, on voudra bien se reporter à la partie de ce rapport consacrée à ce pays qui, dans le domaine des ferrailles d'importation comme dans celui des ferrailles de démolition, occupe une position particulière.

24. En règle générale, les documents suivants étaient produits pour la *ferraille de démolition navale* :

- documents relatifs à l'acquisition, à la nature et à l'état du navire de démolition;
- rapports de taxation mentionnant le tonnage de ferraille à tirer du navire;
- factures du démolisseur adressées à l'usine réceptrice.

En plus, les bureaux régionaux ont procédé aux opérations de contrôle qui peuvent se résumer ainsi :

- vérification de l'inscription du navire dans un registre maritime;
- inspection du navire à démolir, en vue d'établir s'il était effectivement en voie de démolition, et contrôle, par sondages, des fournitures;
- identification des envois, aux usines réceptrices, qui entrent en considération au titre de la péréquation;
- le cas échéant, vérification en vue d'établir si le gouvernement en cause peut délivrer — ou a effectivement délivré — une licence d'exportation.

25. En Belgique, la situation différait en ce sens que l'origine de la ferraille était certifiée par des déclarations de l'inspection

générale économique du ministère des affaires économiques. Le bureau régional n'effectuait donc pas, en règle générale, de contrôle sur les chantiers de démolition. Les déclarations du ministère se référaient à la fois à la qualité et à la quantité de la ferraille escomptée, comme c'était aussi le cas pour les documents similaires établis aux Pays-Bas.

En France, les déclarations de ce genre se référaient à la qualité. L'appréciation de l'élément quantitatif était laissée entièrement au bureau régional qui, à cette fin, établissait des rapports d'expertise outre ses rapports de contrôle. En cas d'achat de navires de démolition à des services publics, ce rapport d'expertise était remplacé par l'indication de la quantité dans le « cahier des charges ».

Dans les pays où l'on a eu recours aux services de taxateurs assermentés, le bureau régional pouvait de toute évidence considérer les tonnages mentionnés dans les rapports de taxation comme des données sûres pour la péréquation. C'est précisément parce qu'ils sont assermentés que l'on s'est adressé à ces taxateurs pour obtenir des estimations authentifiées de la quantité de ferraille pouvant être tirée d'un navire donné.

Les mêmes observations s'appliquent aux quantités de ferraille indiquées sur les certificats officiels et provenant de navires mentionnés dans ces certificats. Il est permis, à ce sujet, de se référer à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 17 décembre 1959 dans l'affaire 23-59 (1).

Dans cette affaire, une entreprise avait reproché à la Haute Autorité une faute de service en faisant valoir que celle-ci n'avait pas su éviter la prise en péréquation de certaines quantités de ferrailles accompagnées de faux certificats de démolition navale délivrés par le chef de la section « sidérurgie » du ministère néerlandais des affaires économiques. Les prétentions de l'entreprise en cause ont été rejetées par la Cour qui a jugé que, dans le cas d'espèce, le fait que la Caisse ait permis le versement de péréquation sur la base de certificats émanant d'un service national qualifié et compétent en la matière ne saurait être reproché à la Haute Autorité.

(1) *Jurisprudence de la Cour*, volume V.

Catégories de ferrailles

26. Pour mieux faire comprendre les divers problèmes inhérents au contrôle, il convient de fournir quelques détails au sujet des catégories de ferrailles qui ont été considérées comme ayant droit au bénéfice de la péréquation.

27. Il est superflu d'approfondir la question lorsqu'il s'agit de *ferrailles d'importation*; le terme est clair par lui-même et fournit une définition utilisable. Les pièces justificatives à fournir pour cette catégorie de ferraille ne soulèvent pas non plus de difficultés réelles.

28. Quant à la *ferraille de démolition navale*, elle doit être définie de façon précise.

La définition économique, selon laquelle doit être considérée comme ayant droit au bénéfice de la péréquation toute ferraille provenant de matériels soumis au régime de la concurrence internationale, constitue, il est vrai, un principe très simple mais non un critère généralement utilisable. En effet, il suffit de songer à certaines circonstances d'ordre géographique, par exemple, pour se trouver devant des cas limites très difficiles. Les gouvernements nationaux ont été confrontés avec les mêmes problèmes dans la mise en œuvre de l'interdiction d'exportation qui comportait une dérogation pour les cas où l'O.C.C.F. refuserait un lot déterminé.

En réalité, la ligne de conduite des gouvernements nationaux en matière de délivrance de licences d'exportation a imposé la nécessité de retenir une autre définition que l'on peut libeller ainsi : sont admises à la péréquation toutes les ferrailles pour lesquelles une licence d'exportation pouvait être délivrée. Il n'y avait pas unité de vue complète dans les administrations nationales sur l'interprétation de cette définition de principe. Dans certains pays, des ferrailles provenant de la démolition de bateaux fluviaux ont parfois été prises en péréquation. D'ores et déjà, on peut dire que le contrôle a été effectué en partant du principe que toutes les ferrailles pour lesquelles des licences d'exportation pouvaient être délivrées étaient à considérer comme admises à la péréquation. Il est à noter à ce propos que la Haute Autorité n'a jamais constaté un manque de contact entre les bureaux régionaux et les ministères compétents.

Lorsqu'il s'agit de la démolition de navires coulés, submergés, etc., cas fréquent sur la côte normande, en France, le contrôle du tonnage de ferraille réellement obtenu est encore plus difficile que lorsqu'il s'agit de la démolition de navires à l'état flottant. En effet, dans le premier cas, il n'est pas établi à l'avance dans quelle mesure le navire peut être renfloué dans des conditions de coût économique justifiées. Il est évident que tout contrôle *a posteriori* est stérile dans ces cas. En fait, le contrôle du bureau régional ne pourrait être considéré comme entièrement efficace que si l'un de ses représentants avait assisté quasi en permanence aux travaux. Il n'a pas été procédé à un contrôle aussi poussé. D'ailleurs, le bureau régional de Paris, pour lequel la ferraille de navires renfloués était la plus importante, n'avait pas l'effectif nécessaire pour y faire face. Il s'ensuit que la réserve formulée à propos des navires à l'état flottant en ce qui concerne le tonnage de ferraille obtenu (ou admis à la péréquation) s'applique *a fortiori* à la ferraille de renflouage.

29. Enfin, il est à noter que, dans le mécanisme de péréquation, la « ferraille de remplacement » a également joué un rôle. Il s'agit de ferrailles intérieures pouvant être livrées dans le cadre d'un contrat à la place et au prix des ferrailles d'importation ou de démolition navale, en attendant que celles-ci soient disponibles. Au moment de la réception, le vendeur devait céder le tonnage de ferrailles d'importation ou de ferrailles navales, qui avait fait l'objet du remplacement, au prix de la ferraille intérieure de la Communauté; en outre, il ne pouvait pas exporter ce tonnage.

De telles transactions permettaient à l'importateur ou au démolisseur de faciliter le financement. Par conséquent, la « ferraille de remplacement » ne représentait *nullement une extension* des catégories ou des quantités de ferraille pouvant bénéficier de la péréquation.

III — HISTORIQUE DES MANDATS DE CONTROLE DONNÉS A DES EXPERTS COMPTABLES

30. Après la dénonciation par M. Worms, au mois de novembre 1957, de la fraude commise aux Pays-Bas et dont il est question ci-dessous, les vérifications de la Société anonyme fiduciaire suisse (S.A.F.S.) ont commencé en mars 1958, en vertu d'un mandat donné par la direction de l'O.C.C.F.

Le fait d'avoir limité sérieusement la portée de ce mandat a fait l'objet de sévères critiques auxquelles la Haute Autorité s'est, en principe, ralliée. Notons que l'O.C.C.F. explique ainsi la limitation dudit mandat :

A l'origine de la fraude commise aux Pays-Bas, on trouve des déclarations (falsifiées) du ministère néerlandais des affaires économiques. Ces déclarations devaient ouvrir un droit à la péréquation. Elles habilitaient les intéressés à exporter certains tonnages de ferrailles à *obtenir par la démolition de navires*. Or, ces déclarations ont été utilisées par un négociant allemand non pour des contrats relatifs à des ferrailles navales, mais pour des contrats portant sur des ferrailles d'importation.

Le mandat donné le 15 mars par l'O.C.C.F. à la Société anonyme fiduciaire suisse a été défini par celle-là comme suit :

« Il s'agissait de vérifier si l'O.C.C.F. ou la C.P.F.I., Bruxelles, avaient accepté ou considéré comme suffisants des documents prouvant l'origine :

- 1) Qui se référaient à des ferrailles de démolition navale, mais qui furent présentés pour des contrats conclus pour des ferrailles de pays tiers;
- 2) Qui indiquaient l'origine de pays tiers autres que ceux qui furent stipulés dans les contrats.

Selon M. A. Voigt ⁽¹⁾, les contrats se référant aux importations de ferrailles des États-Unis d'Amérique (contrats conclus fob), ainsi que ceux relatifs à des ferrailles de démolition navale (navires démolis dans les pays de la Communauté), n'étaient pas à vérifier. »

(1) Un des directeurs de l'O.C.C.F.

31. Malgré ces limitations, ce mandat se rattachait logiquement à la fraude constatée. On comprend que le premier souci ait été de faire vérifier s'il n'y avait pas eu d'autres cas analogues et de s'orienter sur les pratiques adoptées dans le domaine de la ferraille de remplacement (voir ci-dessus). C'est pourquoi le contrôle a commencé par une enquête visant à établir si des certificats d'origine portant sur des ferrailles navales avaient été présentés dans le cadre de contrats relatifs à des ferrailles d'importation.

Étant donné que tel était l'objet du contrôle, il était normal que l'on examinât tout d'abord les contrats relatifs à la ferraille d'importation et qu'on laissât de côté la ferraille navale. Dans un tel contexte, il ne semblait pas logique d'exclure du contrôle la ferraille importée en provenance de l'Amérique, mais il y a à cela une autre explication. D'ailleurs, il importe de noter à ce sujet qu'en raison de l'adjonction « contrats conclus fob », toutes les ferrailles d'origine américaine n'étaient pas exclues, mais seulement les contrats fob.

En effet, ceux-ci occupaient une position particulière, à savoir :

- 1) Le transport était effectué par chargements entiers au moyen de navires affrétés par l'O.C.C.F. lui-même ;
- 2) Une très grande partie de cette ferraille était contrôlée en Amérique par le bureau d'experts comptables Price Waterhouse & Co, qui était chargé de vérifier le prix de revient de la ferraille achetée à ces conditions.

Les contrôles ultérieurs n'ont fait apparaître aucune fraude dans ces contrats américains. Afin de dissiper tout malentendu éventuel, il est peut-être utile de noter que, dans le cadre du mandat précité, on ne pouvait considérer comme « ferrailles en provenance des États-Unis d'Amérique (contrats conclus fob) » les ferrailles achetées à certaines unités militaires américaines stationnées en Allemagne.

32. Le 9 août 1958, le président de l'O.C.C.F. avait écrit à la direction de l'O.C.C.F. qu'il fallait donner des directives à la S.A.F.S. pour un contrôle complet. C'est ainsi que la C.P.F.I. a demandé à la S.A.F.S., par lettre du 14 août 1958, d'effectuer un contrôle complet pour la période du 1^{er} avril 1954 au 31 janvier 1957. Lors d'une réunion à Bruxelles le

29 août 1958, la période de contrôle a été prolongée jusqu'au 30 avril 1957.

33. En vue de mettre fin à toute incertitude concernant le mandat de contrôle et afin de renforcer la position de la S.A.F.S. vis-à-vis des organisations de Bruxelles, la Haute Autorité lui a ensuite donné elle-même un mandat qui précise en termes clairs que la S.A.F.S. était chargée de pousser son contrôle jusqu'à la limite du possible et d'indiquer les points qui pouvaient laisser des doutes et qu'elle n'était pas en mesure d'élucider elle-même. La S.A.F.S. était priée également d'examiner directement avec M. Worms les cas précis d'irrégularité dont celui-ci avait déjà fait mention; en outre, la société suisse était chargée d'examiner en première priorité toutes les affaires concernant la ferraille navale et la ferraille de remplacement. Le rapport sur ces deux points devait être remis à la Haute Autorité pour le 15 octobre 1958 au plus tard.

Par la suite, le nombre des bureaux d'experts comptables a été renforcé pour permettre d'accélérer les opérations de contrôle et de les terminer plus rapidement que n'aurait pu le faire la seule S.A.F.S.

Ainsi, pour les travaux de contrôle de la deuxième période (1^{er} mai 1958 - 30 novembre 1958), la S.A.F.S. a été secondée par cinq autres bureaux d'experts comptables :

Price Waterhouse & C^o, à Bruxelles;

Treuhand-Vereinigung Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, à Francfort;

T. Keuzenkamp, à La Haye;

Jonkers & de Jong, à Rotterdam;

Dijker, de Leede & C^o, à La Haye.

Le coût total de ces contrôles peut être estimé à environ 400 000 unités de compte A.M.E.

IV — MÉTHODE DE VÉRIFICATION

Contrôles comptables

34. La vérification par experts comptables s'est donné pour tâche *d'examiner un à un tous les contrats* conclus par l'O.C.C.F. avec les importateurs afin d'établir, à l'aide des documents disponibles, s'ils donnaient droit au bénéfice de la péréquation.

On a vérifié si les documents requis existaient et s'ils constituaient un ensemble logique et cohérent au point de vue des dates et des tonnages mentionnés. A cet égard, les experts comptables avaient plus spécialement à vérifier si les indications contenues dans ces documents concordaient entre elles et si elles concordaient avec d'autres données (par exemple frets acquittés, taxes, etc.), telles qu'elles ressortaient des pièces contrôlées.

Les documents disponibles étaient pour la plupart des copies ou des photocopies, les originaux ayant été renvoyés après contrôle, par les bureaux régionaux, aux usines réceptrices.

Des *contrôles complémentaires* ont été effectués en vue de vérifier l'authenticité des documents :

- 1) A l'aide d'informations sur le trafic maritime, il a été vérifié si les navires mentionnés dans les connaissements avaient effectivement jeté l'ancre dans le port de mer désigné, à la date indiquée ou à une date s'en rapprochant;
- 2) A l'aide du Lloyd's Register of Shipping, il a été vérifié si le navire mentionné existait réellement, quel était le nom du propriétaire et si le port en lourd du navire était suffisant pour permettre le transport du tonnage de ferraille mentionné;

- 3) Le nom de tous les navires a été inscrit sur des fiches de référence afin de relever tout double emploi éventuel;
- 4) Dans les cas où cela se justifiait, il a été procédé à des sondages à l'aide des « Blue Books », afin de vérifier si les navires avaient effectivement effectué le voyage mentionné sur les connaissements et si la route suivie était logique;
- 5) Lorsqu'il s'agissait de ferraille navale, l'existence réelle des navires démolis a été vérifiée dans le Lloyd's Register et celle des bateaux de navigation intérieure dans d'autres registres accessibles au public;
- 6) A l'aide des indications fournies par les Lloyd's dans leur « Statistical Summary of Merchant Ships totally lost, broken up, etc. », reportées sur des cartes perforées et classées par pays et par ordre alphabétique, il a été vérifié si la démolition des navires ainsi que la période et le pays où la démolition avait eu lieu étaient confirmés par Lloyd's.

Cette longue série de vérifications tend à démontrer que l'on s'est efforcé de contrôler, autant que possible à l'aide d'informations externes, l'exactitude des faits révélés par les documents et de déceler les doubles emplois éventuels dans les documents.

Contrôle de l'authenticité

35. Bien que les contrôles complémentaires aient déjà fourni des indications sur l'authenticité des documents consultés, la Haute Autorité a pris l'initiative de faire vérifier autant que possible intégralement, dans chacun des pays, l'authenticité d'un des documents au moins. On a jugé que si l'on pouvait être certain de l'authenticité d'une des pièces faisant partie d'un ensemble cohérent de documents, on disposait par là-même d'une indication valable sur l'authenticité probable des autres documents. Ce contrôle était d'autant plus important que presque tous les documents à vérifier étaient, comme dit ci-dessus, des copies ou photocopies. En outre, il eût été pratiquement impossible de faire remplacer les copies par les originaux. Les documents les plus indiqués pour le contrôle de l'authenticité étaient les documents douaniers, parce que ceux-ci pouvaient être vérifiés dans les services centraux avec le concours d'organismes gouverne-

mentaux. Il eût été difficile de retenir d'autres documents à cette fin, car il aurait fallu s'adresser à de nombreuses personnes morales ou physiques de droit privé qui auraient dû ou pu invoquer le secret des renseignements d'ordre commercial.

36. En ce qui concerne l'*Allemagne* et la *Belgique*, cette vérification d'authenticité a été effectuée à l'aide de la méthode mécanographique (1). Cette technique offrait, parmi d'autres avantages, celui de permettre le tri, la sélection et l'impression, pour les besoins les plus divers, des indications figurant sur les documents douaniers et relatives à chacune des importations globales ou partielles. Le report sur cartes perforées des renseignements fournis par les nombreux documents douaniers (environ 25 000) a été un travail de longue haleine. Il s'agissait de photocopies de formulaires qui, souvent, avaient été remplis à la main, et souvent en caractères gothiques dans les documents allemands. Ces travaux ont été effectués en coopération par les employés de la C.P.F.I., de la Haute Autorité et de la S.A.F.S.; toutes les cartes perforées ont été contrôlées ensuite par des vérificateurs de la S.A.F.S.

Aux *Pays-Bas*, les documents douaniers étaient peu nombreux. Le ministère néerlandais des finances les a tous examinés et a certifié leur authenticité.

En ce qui concerne la *France*, on s'est heurté à une difficulté : la douane française ne délivre de documents douaniers à l'occasion des importations de ferrailles que sur demande expresse — ce qui est inhabituel — des importateurs. Pour ce pays, on est pourtant arrivé à un résultat satisfaisant en faisant intervenir la statistique douanière des importations de ferraille. On pouvait disposer des relevés des importations individuelles établis depuis le 1^{er} janvier 1956 sur la base de ces cartes. Aussi a-t-on pu procéder à une vérification complète de l'authenticité des documents douaniers français pour les importations postérieures au 1^{er} janvier 1956, les relevés afférents aux années précédentes ayant déjà été détruits.

(1) Pour la Belgique toutefois, cette vérification n'a porté que sur les documents douaniers datés du 1^{er} janvier 1956 ou postérieurs à cette date, car les archives belges avaient déjà détruit les documents antérieurs.

Pour l'*Italie*, on trouvera des précisions dans le chapitre spécial qui lui est consacré. La méthode de travail adoptée pour ce pays a rendu superflue la vérification séparée de l'authenticité des documents douaniers.

37. La vérification de l'authenticité des documents douaniers n'a donc été complète que pour la République fédérale et les Pays-Bas.

En ce qui concerne la Belgique, elle n'a porté que sur la période postérieure au 1^{er} janvier 1956, de même que pour la France — mais ici la réalité des importations a été établie sur la base de la statistique douanière.

Questions spéciales relatives à la ferraille de démolition navale

38. La nécessité d'une vérification analogue de l'authenticité des documents relatifs à la ferraille de démolition navale était moins impérieuse. Si la démolition est confirmée par le Lloyd's Register of Shipping et si la démolition a été constatée par un bureau régional ou par un service gouvernemental, il ne reste plus guère de doute sur la question de savoir si les navires en cause ont été effectivement démolis. Il importe seulement de savoir si la livraison de ferraille ne dépasse pas en tonnage celui qui a été obtenu par la démolition du navire visé dans le contrat. A cet égard, les moyens dont dispose le contrôle comptable sont nettement insuffisants, à moins qu'on puisse les mettre en œuvre dans l'enceinte du chantier de démolition. Or, la Haute Autorité elle-même n'est pas habilitée à procéder de la sorte.

Il est certain qu'aucun démolisseur ne se risque à acheter un navire de démolition avant d'avoir calculé au préalable le rendement présumé; dans ce calcul, le tonnage de ferraille à obtenir joue un rôle capital. Sous ce rapport, le droit à péréquation a pu être déterminé avec la plus grande certitude dans les cas où le démolisseur a chargé un expert assermenté de refaire ce calcul préliminaire. Dans ces conditions, on peut admettre raisonnablement l'existence d'un critère d'appréciation qui a permis dans chaque cas de dépister les fournitures dont le tonnage dépassait largement celui de la ferraille réellement obtenu par le démolisseur. Une situation analogue s'est présentée dans les pays où les pouvoirs publics, en donnant

leur garantie pour l'octroi d'une licence d'exportation, mentionnaient dans leurs déclarations le tonnage à exporter éventuellement.

39. Pour une première appréciation du tonnage que l'on peut obtenir d'un navire de démolition, le contrôle a appliqué les critères utilisés assez couramment qui consistent à établir une relation entre le poids en acier et le poids brut. A titre de vérification, par sondage, de cette méthode, la Haute Autorité a demandé en outre au Lloyd's Register of Shipping de déterminer *a posteriori* le poids en acier de 43 navires démolis. Ce sondage devait nécessairement être limité, en raison des coûts de l'opération et du temps que les Lloyd's devaient y consacrer. Bien que Lloyd's, chargé par la Haute Autorité d'établir des expertises *a posteriori*, n'ait pu conférer aux chiffres fournis un caractère de certitude absolue, on a néanmoins eu l'impression qu'il y a eu des livraisons de ferraille dont le tonnage dépassait celui du matériel de démolition acheté sous contrat, même dans les cas où tout semblait en ordre, suivant les critères pratiques précités.

Cela s'est également confirmé à l'occasion d'un contrôle intégral dans une entreprise de démolition. Dans ce cas, les tonnages fournis concordaient *grosso modo* avec les règles pratiques, mais l'entreprise avait néanmoins ajouté de la ferraille intérieure à sa livraison.

40. Étant donné qu'il n'est pas encore possible de prévoir dans quelle mesure les constatations résultant des avis des Lloyd's peuvent servir de base à des actions civiles ou pénales, il n'est fait mention que des seuls tonnages de ferraille de démolition navale, admis indûment à la péréquation, qui ont été découverts dans le cas précité pour lequel une enquête effectuée sur place a fourni des preuves irréfutables de livraisons dont le tonnage dépassait celui de la ferraille effectivement obtenue par démolition.

Les résultats de l'examen des Lloyd's ont été portés à la connaissance des organismes de contrôle nationaux compétents et aux instances judiciaires nationales, afin de mettre ainsi en lumière la possibilité générale de commettre des irrégularités sous forme de livraisons excédentaires. Seule une enquête effectuée sur place par les pouvoirs publics peut fournir des preuves formelles suffisantes du préjudice causé.

V — OPÉRATIONS DE CONTRÔLE DANS LES PAYS ET RÉSULTATS

41. Dans les développements ci-après, on trouvera, pour chacun des pays, la description des opérations de contrôle et le résultat de ces vérifications. Ces divers exposés sont subdivisés ainsi :

A — Tonnage pris en péréquation, ventilés selon leur origine.

B — Importance de l'activité des organismes de contrôle nationaux et des instances judiciaires nationales.

Ce paragraphe décrit brièvement, en complément des méthodes de vérification déjà exposées, dans quelle mesure et dans quels domaines la Haute Autorité a bénéficié, pour ses vérifications, de l'aide des organismes de contrôle nationaux.

C — Tonnages de ferraille d'importation et de ferraille de démolition navale admis indûment à la péréquation.

1. République fédérale d'Allemagne

A — TONNAGES

42. Les tonnages suivants ont été admis à la péréquation :

	<i>(en tonnes)</i>
Ferraille d'importation en provenance du continent américain	2 251 976
Ferraille d'importation en provenance d'autres pays tiers	922 815
Ferraille de démolition navale	237 068
	<u>3 411 859</u>

Dans les importations en provenance d'autres pays tiers figurent notamment quelque 181 000 tonnes de « Heeres-schrott » (ferrailles de matériel militaire), c'est-à-dire des ferrailles achetées aux forces armées américaines, canadiennes ou britanniques stationnées en République fédérale.

43. Les premiers contacts avec les autorités allemandes ont eu pour objet les contrats portant sur le « Heeresschrott », dans lesquels les organisations de Bruxelles et la justice allemande, opérant chacune de leur côté, avaient constaté des irrégularités. Les discussions avec les autorités allemandes se sont déroulées au Bundesministerium der Finanzen (ministère fédéral des finances). L'Oberfinanzdirektion (direction centrale des contributions) de Düsseldorf fut désignée comme organe de coordination et chargée des contacts avec la Haute Autorité. Les documents ont été répartis entre neuf Oberfinanzdirektionen, qui furent chargées de procéder aux vérifications, tant chez les contractants O.C.C.F. que chez les importateurs établis dans leur ressort. L'Oberfinanzdirektion Düsseldorf reçut pour mission de faire connaître au fur et à mesure à la Haute Autorité les résultats des vérifications.

Une coopération particulièrement efficace s'est ainsi établie. Les vérifications ont bénéficié de l'appui vigoureux des pouvoirs publics allemands.

44. Les contrôles intéressant le « Heeresschrott » n'ont été complètement terminés que vers la fin de 1960. Une vingtaine de contrôleurs avaient été affectés à ces travaux durant une année. C'est une des raisons pour lesquelles les autorités allemandes n'ont pas commencé plus tôt la vérification de l'authenticité des documents relatifs aux autres catégories de ferrailles importées. Il a en outre été établi un programme de contrôle de certains contrats portant sur des importations de ferraille de quelque 400 000 tonnes, contrats qui sont considérés comme devant faire l'objet d'une vérification complémentaire.

45. Au sujet des opérations de contrôle en République fédérale, il est enfin à noter que l'Oberfinanzdirektion de Hambourg a ouvert une procédure de vérification complète dans une entreprise de démolition navale établie dans le port libre de Hambourg.

46. Dans la République fédérale, et dans ce pays seulement, des organismes nationaux de contrôle économique étaient habilités à procéder à des vérifications auprès des négociants.

C'est pour cette raison que, dans aucun autre pays de la Communauté, les activités de contrôle n'ont eu autant d'ampleur qu'en république fédérale d'Allemagne.

C — TONNAGES ADMIS INDUMENT A LA PÉRÉQUATION

47. Ci-dessous seront examinés successivement :

1. « Heeresschrott »;
2. Ferrailles importées;
3. Ferrailles de démolition navale.

1. *Heeresschrott*

Nature des transactions considérées

48. Comme il a déjà été dit, on entend par « Heeresschrott » les ferrailles achetées à des unités des forces armées américaines et quelquefois à des unités canadiennes ou britanniques stationnées en République fédérale. Géographiquement parlant, ces ferrailles se trouvent déjà en territoire fédéral, mais, du point de vue douanier, elles n'ont pas été importées en République fédérale et pourraient dès lors être réexportées de la République fédérale sans aucune formalité. Du point de vue économique, ces ferrailles sont censées relever du régime de la concurrence internationale et, pour cette raison, elles sont, au titre de la péréquation, assimilées aux ferrailles importées.

Au point de vue du contrôle, ces ferrailles entrent dans une catégorie spéciale, à cause de l'absence des documents de transport internationaux dont l'utilité pour le contrôle de l'origine est certaine. Au surplus, ces documents n'ont généralement pas été remplacés par des documents de transport allemands, parce que des tonnages considérables de « ferrailles de remplacement » (« Umtauschschrott ») ont été livrés à l'industrie. C'est pour cette raison que les seules pièces attestant qu'il existait un droit au bénéfice de la péréquation étaient des acquits de douane. Toutefois, les contrôles ont démontré qu'en déclarant à la douane un tonnage plus élevé et en acquittant les droits afférents, on obtenait un document permettant de réclamer le versement d'un montant de péréquation correspondant.

Tonnages ayant indûment bénéficié de la péréquation

49. Après des travaux de contrôle très complexes, qui ont porté sur les agissements de onze contractants O.C.C.F. et de plus de 100 importateurs ou fournisseurs sous-traitants, on a constaté que, sur un total de plus de 181 000 tonnes admis à la péréquation, 87 050 tonnes l'avaient été indûment.

Ce tonnage se subdivise comme suit, selon les irrégularités relevées :

	<i>(en tonnes)</i>
Acquits de douane falsifiés	10 333
Acquits de douane obtenus par subterfuge sans que les négociants aient pu prouver qu'il s'agissait de ferrailles d'importation	54 034
Matériels d'importation dans lesquels figuraient non pas uniquement des ferrailles d'acier, mais aussi d'autres produits (notamment des automobiles, roues à chenilles, etc.)	721
Marchandises d'importation non transformées en ferraille, mais négociées en tant que produits de réemploi; on relève, sous cette rubrique, des importations de matériels militaires flambant neufs	6 772
Marchandises d'importation achetées à des unités militaires françaises ou déjà propriété allemande (un hangar allemand pour avions, par exemple)	5 285
Ferrailles réexportées à destination de pays tiers	360
Prises en compte d'unités de mesures anglaises (tons, pounds, etc.) en équivalence de tonnes européennes, etc.	1 332
Cas complexes ne rentrant pas spécifiquement dans une des rubriques susmentionnées, mais réunissant plus d'une des irrégularités précitées	8 214
Total	<u>87 050</u>

2. Ferrailles importées

50. L'Oberfinanzdirektion de Düsseldorf estime que les services allemands auront terminé les travaux de vérification, dont ceux qui portent sur l'authenticité des documents, au plus tôt le 1^{er} octobre 1961. Il ne faut pas oublier que les vérifications concernant le « Heeresschrott » ont demandé un travail considérable.

Tonnages indûment admis à la péréquation

A l'heure actuelle, il est possible de citer les cas suivants dans lesquels des montants de péréquation ont été versés indûment :

(en tonnes)

a) Six contrats portant respectivement sur 1 240 t, 2 944 t, 3 606 t, 5 506 t, 530 t et 3 661 t, ces tonnages ayant été fournis sous le couvert des certificats falsifiés délivrés par un fonctionnaire du ministère néerlandais des affaires économiques	17 487
b) Un contrat portant sur un tonnage admis à la péréquation sur le vu d'une licence d'exportation obtenue par subterfuge	10 601
c) Sur huit contrats concernant des blocs-moteurs et portant sur un total de 32 741 t (3 370 t, 6 056 t, 2 000 t, 4 000 t, 1 195 t, 994 t, 6 087 t et 9 039 t), il a été constaté qu'une quantité de 8 100 t a été retirée de la péréquation	8 100
d) Un contrat ayant donné lieu à la présentation d'acquits de douane truqués par photomontage; en réalité, ces acquits concernaient des importations en provenance des États-Unis pour lesquelles le bénéfice de la péréquation avait été demandé sur la base d'autres contrats	4 092
e) Une réimportation en République fédérale de ferrailles intérieures allemandes exportées temporairement en Autriche et négociées en République fédérale comme s'il s'agissait de ferrailles d'importation	110
f) Péréquation effectuée sur la base de preuves insuffisantes par connaissements maritimes Constatacion faite de cette irrégularité, ce tonnage a été retiré de la péréquation.	453
g) Péréquation d'un tonnage plus élevé que celui dont il était fait état sur des déclarations délivrées par le Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft	433
h) Cas analogue intéressant une autre firme	210
i) Double emploi d'un seul et même document	715
j) Trois contrats connexes ayant donné lieu à la péréquation d'un tonnage dépassant celui qui était arrivé par voie maritime; écart minimum	2 124
k) Péréquation sur le vu de documents falsifiés par photomontage	7 827
Total	<u>52 152</u>

3. Ferrailles de démolition navale

Critères appliqués en vue d'établir le droit à la péréquation

51. Le bureau régional allemand a toujours considéré comme admissibles des tonnages de l'ordre de 60 % du tonnage brut des navires démolis. Une expertise n'était jugée nécessaire que si les tonnages de livraison dépassaient ladite proportion de 60 %. Dans bien des cas, les tonnages de livraison

ont concordé assez exactement avec les tonnages ainsi calculés.

Dans la pratique, on a recouru à cette méthode dite de la « règle globale » en raison de sa simplicité. Elle présentait cependant l'inconvénient de pouvoir être appliquée de mauvaise foi, si le démolisseur tirait d'un navire un tonnage de ferraille sensiblement inférieur aux 60 %, en complétant le manquant par des ferrailles intérieures et en facturant celles-ci également au prix fort. Cette tendance aux livraisons additionnelles semble confirmée dans certains cas où les Lloyd's, de Londres, avaient calculé le tonnage en acier des navires démolis. Voici les résultats de ces calculs :

	Poids selon Lloyd's	Quantités livrées	% en trop
8 navires — tonnage de ferraille calculé	23 075 t	25 739 t	11,1 %
2 navires sur lesquels il a été livré en moins	— 1 118 t	— 1 021 t	—
6 bateaux	21 957 t	24 718 t	12,7 %

Les services de contrôle allemands ont été mis au courant.

Ferrailles de démolition navale admises indûment à la péréquation

52. Il est d'ores et déjà établi qu'une entreprise de démolition a livré, avec des ferrailles de démolition navale, 10 157 tonnes de ferrailles intérieures. Elle a en effet démoli 87 navires et 10 coques de sous-marins allemands, totalisant un tonnage brut d'environ 139 000 tonnes. Or, 60 % de ce tonnage représentent 83 880 tonnes. Le tonnage livré en vertu de contrats O.C.C.F. s'établissait à 84 936 tonnes, et on a constaté que, dans ce chiffre, il y avait 10 157 tonnes de ferrailles intérieures. La justice allemande est saisie de cette affaire.

D — RÉCAPITULATION

53. Jusqu'ici, il résulte de l'enquête menée en Allemagne qu'un tonnage de 149 359 tonnes a indûment bénéficié de

la péréquation, à savoir 87 050 tonnes de Heeresschrott, 52 152 tonnes de ferrailles importées et 10 157 tonnes de ferrailles de démolition navale.

2. Belgique

A — TONNAGES

54. Les tonnages suivants ont été admis à la péréquation :

	<i>(en tonnes)</i>
Ferrailles importées du continent américain	637 193
Ferrailles importées d'autres pays tiers	206 734
Ferrailles de démolition navale	396 609
	<hr/>
	1 240 536
	<hr/> <hr/>

B — CONTROLE SUR LE PLAN NATIONAL

55. En ce qui concerne les ferrailles importées, ce contrôle a porté sur la vérification de l'authenticité des documents douaniers belges. La douane belge a constaté l'exactitude de toutes les données que la Haute Autorité lui a fournies au moyen de classifications opérées selon la méthode mécanographique, sauf l'exactitude des documents douaniers d'un seul importateur. On verra plus loin que ces derniers se rapportent à un important ensemble de fraudes découvertes par des fonctionnaires de la C.P.F.I.

Quant aux ferrailles de démolition navale, l'activité déployée par l'Inspection générale économique du ministère des affaires économiques a été très importante. En effet, l'origine des ferrailles de démolition navale n'a pu être contrôlée en Belgique que sur la base d'attestations délivrées par ladite inspection et dont il ressortait qu'elle contrôlait la démolition des navires mentionnés dans ces documents.

Dans ces conditions, le bureau régional belge a cru ne pas devoir contrôler lui-même régulièrement les chantiers de démolition. Il ne faut donc pas s'étonner du rôle considérable qui revient sur le plan qualitatif et quantitatif aux pouvoirs publics belges dans le domaine de la péréquation des ferrailles de démolition navale.

1. Ferrailles importées

56. Il est possible d'ores et déjà de faire connaître les cas ci-dessous :

(en tonnes)

- a) Six contrats appellent les observations suivantes; ils portent sur un total de 8 500

D'abord, la C.P.F.I. a découvert qu'un contrat belge et un contrat allemand, qui avaient été conclus par l'intermédiaire d'un négociant belge, avaient donné lieu à un double emploi de connaissements couvrant 2 000 tonnes environ. Les contrôleurs ont constaté ensuite que des certificats d'origine (du Congo belge) ne pouvaient être complétés par d'autres documents (6 500 tonnes). Le négociant a reconnu le double emploi couvrant les 2 000 tonnes et l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de fournir d'autres pièces justificatives couvrant les 6 500 tonnes. Il a signé une reconnaissance de dette d'un montant de 9 058 803 frb. — qui a été honorée en partie. La C.P.F.I. a alors repris le contrôle de tous les contrats conclus avec cette société.

Au cours de ce contrôle, la C.P.F.I. a découvert des documents douaniers établis au nom d'une autre firme belge, qui n'étaient pas assortis de documents complémentaires. Le négociant visé en premier lieu a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de produire ces pièces, parce que l'autre firme avait été déclarée en faillite et que son directeur se trouvait en Espagne. Il a déclaré en outre ne pas avoir acheté les ferrailles à cette firme, mais à une société tierce.

Selon les documents douaniers en cause, un navire venant d'Amérique du Sud aurait dû accoster cinq fois en Belgique en deux semaines. Les documents en question étaient déposés au parquet d'Anvers. Celui-ci a constaté qu'une trentaine de ces pièces étaient falsifiées quant à la quantité et à la valeur, et dans certains cas en ce qui concerne l'origine et le mode d'importation. Ces irrégularités ont été découvertes après que la première société se fût retournée contre son fournisseur, celui-ci s'étant alors retourné contre son transporteur; ce dernier s'est renseigné auprès de la douane, laquelle a comparé les souches avec les documents et a constaté les faux. C'est ainsi qu'on a trouvé le point de départ du plus grand ensemble de fraudes commises en Belgique.

Pareils faux ont également été relevés lors de la vérification de l'authenticité des documents douaniers belges. Il s'agit des cas suivants :

- b) Neuf contrats avec une société assortis de documents douaniers falsifiés et portant sur un tonnage de 13 442

Ce tonnage a indûment bénéficié de la péréquation.

A reporter 21 942

	<i>(en tonnes)</i>
	<i>Report</i> 21 942
c) Un contrat ayant indûment bénéficié de la péréquation pour un tonnage de	1 201
d) Deux contrats avec une firme ayant donné lieu au versement indû de montants de péréquation pour 3 880 tonnes et 1 229 tonnes; au total	5 109
e) Un contrat ayant donné lieu au versement indû d'un montant de péréquation, grâce notamment au double emploi de certains documents, pour un tonnage de	243
	<hr/>
Total partiel	28 495
	<hr/> <hr/>

En outre, des montants de péréquation ont été versés indûment dans les cas suivants :

	<i>(en tonnes)</i>
f) Un cas dans lequel les mêmes documents ont servi deux fois	100
g) Des contrats conclus avec une firme, portant sur des tonnages dont certains sont déjà compris dans les contrats visés plus haut, et dont, en l'absence de connaissements, l'importation ne peut être considérée comme prouvée; au total	25 180
h) Un contrat non assorti de connaissements à raison de (Une partie de ce tonnage relève d'un des cas visés plus haut.)	3 157
	<hr/>
Total	56 932
	<hr/> <hr/>

2. Ferrailles de démolition navale

57. Les cas suivants sont à mentionner :

	<i>(en tonnes)</i>
a) Deux contrats couvrant un tonnage global de 4 950 tonnes, livré avec deux faux certificats établis par un fonctionnaire du ministère néerlandais des affaires économiques	4 950
b) La présentation, pour deux contrats différents, d'une seule et même attestation, délivrée par l'inspection générale économique, comme preuve de l'origine d'un tonnage de	9 460
	<hr/>
	14 410
c) Rendements de démolition probablement inexacts : Lloyd's a également été invité à calculer le tonnage d'acier d'un certain nombre de navires démolis en Belgique. Les premiers calculs ayant fait apparaître des écarts notables, l'échantillon a été étendu à 22 navires, dont la démolition a été effectuée par 8 entreprises. On trouvera ci-dessous quelques chiffres groupés par entreprise de démolition :	

Nombre de navires	Tonnages d'acier selon Lloyd's	Tonnages livrés	Écart	
			en tonnes	en %
8	23 978	32 166	8 188	34,1
4	7 320	11 376	4 056	51,4
4	10 342	13 361	3 019	29,3
2	1 646	2 500	854	51,7
1	3 952	5 300	1 348	34,1
1	884	1 150	266	30,1
1	3 353	6 200	2 847	84,9
1	3 119	4 500	1 381	44,3
22	54 594	76 553	21 959	40,2

Dans aucun des cas contrôlés, il n'a été livré un tonnage égal ou inférieur aux tonnages d'acier calculés. Même après avoir accru le nombre des sondages, on ne saurait, du point de vue statistique, considérer la fourniture excédentaire moyenne de 40 % comme une caractéristique générale de la masse à contrôler. Pour arriver à une telle caractéristique, il aurait fallu se laisser guider davantage par le hasard dans le choix des navires à contrôler plutôt que par la recherche des fraudes. Cependant, étant donné l'importance du tonnage de ferrailles de démolition navale en Belgique (environ 450 000 tonnes ⁽¹⁾), il semble permis de présumer qu'un tonnage élevé de ferrailles de démolition a indûment bénéficié de la péréquation. Ces constatations ont été portées à la connaissance de la justice belge.

D — RÉCAPITULATION DES TONNAGES ADMIS INDUMENT
A LA PÉRÉQUATION

58.		<i>(en tonnes)</i>
	Ferrailles importées	56 932
	Ferrailles de démolition navales	14 410
	Total	<u>71 342</u>

3. France

A — TONNAGES

59. Les tonnages suivants ont été admis à la péréquation :

(1) Dont une partie livrée à d'autres pays et péréquée dans ceux-ci.

	<i>(en tonnes)</i>
Ferrailles importées en provenance du continent américain	992 336
Ferrailles importées en provenance d'autres pays tiers	261 676
Ferrailles de démolition navale	298 252
	<hr/>
Total	1 552 264
	<hr/> <hr/>

Les ferrailles navales offertes en France provenaient en grande partie d'épaves échouées devant la côte normande. Tous les tonnages de ferrailles pour lesquels le gouvernement était disposé à accorder une licence d'exportation ont été admis au bénéfice de la péréquation. Le présent rapport a déjà attiré l'attention sur les grandes difficultés qui grèvent le contrôle *a posteriori* des tonnages provenant des épaves.

B — CONTROLE SUR LE PLAN NATIONAL

60. Le gouvernement français n'a pas été en mesure de mener des enquêtes administratives complémentaires chez les négociants et les démolisseurs. Il a fait valoir que cela n'entrerait pas dans sa compétence. En revanche, il a fait procéder à des enquêtes judiciaires dans les cas où il existait des présomptions graves d'irrégularités tombant sous le coup de sanctions pénales.

De telles enquêtes sont encore en cours. Deux procès-verbaux ont été communiqués à la Haute Autorité, dont un portant sur un cas dans lequel aucune irrégularité n'a été relevée, semble-t-il, et un autre qui donnera lieu à des poursuites pénales.

Sur la base de la statistique du commerce extérieur (direction des douanes), on a pu, en ce qui concerne les importations de ferrailles en provenance des pays tiers, constater la concordance entre les données de base de la statistique et les documents en possession de la C.P.F.I., pour la période postérieure au 1^{er} janvier 1956 : comme déjà indiqué ci-dessus, les documents concernant les années précédentes avaient déjà été détruits.

En outre, à l'aide des renseignements fournis par l'Institut national de statistique du ministère belge des affaires économiques, on a contrôlé les tonnages importés en France après transit par la Belgique. Leur concordance a été constatée.

C — TONNAGES DE FERRAILLES ADMIS INDUMENT
AU BÉNÉFICE DE LA PÉRÉQUATION

1. Ferrailles importées

61. Les cas suivants sont à mentionner :

	<i>(en tonnes)</i>
a) Une déclaration belge de « libre entrée », falsifiée par une firme belge, a été acceptée à titre de certificat d'origine	171
b) L'origine d'un tonnage couvert par un contrat n'a pas été prouvée à concurrence de 961 tonnes en raison de l'absence des connaissements, et à concurrence de 200 tonnes en raison de l'absence de certificats d'origine; au total	1 161
c) Un contrat a été admis à la péréquation, alors que 485 tonnes n'étaient pas couvertes par un connaissement ni par un certificat d'origine valable, et que les connaissements et certificats présentés en couverture des 566 tonnes restantes ne se rapportaient pas à des ferrailles. (Par ailleurs, les indications concernant le transport étaient loin de correspondre à la réalité.)	1 051
Total	<u>2 383</u>

2. Ferrailles de démolition navale

62. Les cas suivants peuvent être mentionnés :

	<i>(en tonnes)</i>
a) Péréquation admise pour un tonnage de ferrailles provenant d'un bassin portuaire, bien que le ministère ait refusé d'en autoriser l'exportation	3 108
b) Non-présentation d'une autorisation du ministère permettant d'accorder le bénéfice de la péréquation à un tonnage supplémentaire de ferrailles à ajouter au tonnage initialement admis à la péréquation	300
c) Absence de déclarations du ministère, les documents de base n'ayant pas été produits, à concurrence d'un tonnage global de	115
d) Absence de déclarations du ministère (motif indiqué : non demandées par oubli) à concurrence de	318
e) Idem, à concurrence de	295
f) Idem, à concurrence de	124
g) Idem, pour des ferrailles provenant d'épaves démolies à Toulon, à concurrence de	764
h) Idem, pour des ferrailles provenant de Toulon, à concurrence de	755
i) Idem, à concurrence de	506
j) Idem, à concurrence de	520
Total	<u>6 805</u>
	41

D — RÉCAPITULATION DES TONNAGES
AYANT INDUMENT BÉNÉFICIÉ DE LA PÉRÉQUATION

63.		<i>(en tonnes)</i>
	Ferrailles importées	2 383
	Ferrailles de démolition navale	6 805
	Total	9 188

4. Pays-Bas

A — TONNAGES

64. Les tonnages suivants ont été admis à la péréquation :

	<i>(en tonnes)</i>
Importations en provenance du continent américain	130 568
Importations en provenance d'autres pays tiers	35 019
Ferrailles de démolition navale	128 225
Total	293 812

B — CONTROLE SUR LE PLAN NATIONAL

65. La Haute Autorité s'étant adressée au ministre néerlandais des affaires économiques pour demander que le service de contrôle de son département ouvre l'enquête complémentaire chez les négociants en ferrailles et chez les démolisseurs, il apparut que ce service ne pouvait que s'en remettre à la bonne volonté des entreprises contrôlées; en d'autres termes, ce service devait faire savoir aux intéressés qu'ils n'étaient pas tenus d'accepter le contrôle, ni de fournir des renseignements. Selon la Haute Autorité, une telle enquête ne pouvait être suffisamment efficace. C'est pourquoi elle a saisi la justice néerlandaise et l'a priée d'ouvrir une enquête en lui remettant toutes les données dont elle disposait.

Jusqu'ici, le procureur général près la Cour de La Haye a fait parvenir plusieurs procès-verbaux. Deux cas ont fait l'objet d'enquêtes complémentaires effectuées en Allemagne et aux Pays-Bas.

Pour être complet, rappelons que le ministère des finances a vérifié l'authenticité de tous les documents douaniers néerlandais et a constaté qu'ils étaient en règle.

C — TONNAGES ADMIS INDUMENT AU BÉNÉFICE
DE LA PÉRÉQUATION

1. *Ferrailles importées*

66. Après les constatations de la justice néerlandaise et des experts comptables, il n'a été relevé à ce jour aucune irrégularité concernant la péréquation de ferrailles importées aux Pays-Bas.

2. *Ferrailles de démolition navale*

67. Lloyd's a calculé le tonnage d'acier de sept navires. Dans trois cas, le tonnage livré était inférieur à celui qui avait été calculé par Lloyd's; dans les quatre autres cas, il était plus élevé.

Nombre de navires	Tonnages d'acier selon Lloyd's	Tonnages livrés	Écart	
			en tonnes	en %
4	3 682	5 256	1 574	42

Ces quatre cas, qui concernent tous des navires démolis par une seule et même entreprise, ont été signalés au procureur général près la Cour de La Haye avec prière de bien vouloir ordonner une enquête sur le rendement effectif en ferraille. Cette enquête judiciaire a été mise en route.

D — RÉCAPITULATION DES TONNAGES
AYANT INDUMENT BÉNÉFICIÉ DE LA PÉRÉQUATION

68.

Ferrailles importées	néant
Ferrailles de démolition navale	enquête en cours

A cet égard, il est à noter que l'on n'a pas mentionné ici les tonnages (plus de 22 000 tonnes) qui ont été acceptés sur le vu de certificats falsifiés par un fonctionnaire du ministère néerlandais des affaires économiques; en effet ces tonnages ont été pris en péréquation en Allemagne et en Belgique, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

**5. Récapitulation des tonnages ayant indûment bénéficié
de la péréquation dans la république fédérale d'Allemagne,
en Belgique, en France et aux Pays-Bas**

69.

(en tonnes)

Pays	Tonnages ayant indûment bénéficié de la péréquation	
	Ferrailles importées	Ferrailles de démolition
Allemagne (R.F.)	139 202	10 157
Belgique	56 932	14 410
France	2 383	6 805
Pays-Bas	(17 487)	(4 950) ⁽¹⁾
	198 517	31 372
Total des deux catégories	229 889	

⁽¹⁾ Non repris au total, parce que déjà incorporés dans les calculs pour la République fédérale et la Belgique.

Il est à noter, enfin, que le contrôle n'a relevé, dans aucun cas, la prise en péréquation de ferrailles sans qu'un document justificatif concernant leur origine ait été soumis.

VI — OPÉRATIONS DE CONTROLE EN ITALIE

70. En Italie, la situation est très différente de celle des autres pays pour les raisons suivantes :

- a) L'Italie est le pays le plus déficitaire en ce qui concerne la ferraille et a été, en conséquence, le plus grand importateur de ferraille et, partant, celui qui a le plus bénéficié de la péréquation (50 % environ) pour un tonnage total de 6 518 801 tonnes

dont environ :

	<i>(en tonnes)</i>
— Ferraille en provenance du continent américain	5 403 220
— Ferraille importée d'autres pays tiers	815 690
— Ferraille de démolition navale	299 891

- b) L'administration douanière italienne procède selon un système, pour les ferrailles, qui se distingue fortement de celui des autres pays. En effet, la douane italienne :

- exige, lors de l'importation, la production des connaissements maritimes, des certificats d'origine (pour les importations provenant du bassin méditerranéen) et des factures du fournisseur étranger;
- contrôle directement la démolition des bateaux, effectuée sur les chantiers de démolition qui, en Italie, sont considérés situés « hors douane ». C'est donc la ferraille qui entre sur le territoire italien et non l'unité navale elle-même;
- établit au poste-frontière ou au chantier de démolition une « bolletta di cauzione per merci estere », document qui accompagne chaque importation jusqu'à l'entreprise sidérurgique (aciérie);
- établit à l'aciérie une « bolletta di importazione », document qui nationalise la marchandise et permet à l'administration italienne de percevoir ses droits.

- c) Pour la douane italienne, seul le matériel coupé en dimensions inférieures à 50 cm est considéré comme de la ferraille. Le matériel de dimensions supérieures

n'est considéré comme ferraille (sans paiement de droit de douane) que dans le cas où il est enfourné. En conséquence, d'une manière générale, la ferraille importée est stockée à l'entreprise réceptrice dans un parc spécialement réservé, sous le contrôle de l'administration douanière.

- d) En outre, en Italie, pour ce qui concerne les importations de ferraille, les commerçants sur place n'ont pas eu la même importance que dans les autres pays de la Communauté. En principe, ce sont toujours les entreprises sidérurgiques qui ont dédouané le matériel.
- e) Enfin, la démolition est considérée comme ayant lieu hors douane.

Documents sur l'origine

71. Les documents sur l'origine, que le bureau régional de Milan a mis à la disposition de la C.P.F.I. pour ce qui concerne les importations des pays tiers, consistent en :

photopies de certificats de la douane italienne, ou photopies de « bollette di importazione ».

En ce qui concerne les documents justificatifs relatifs aux contrats conclus pour les ferrailles de démolition navale, les dirigeants du bureau régional de Milan ont déclaré au début du contrôle que les dossiers remis devaient contenir les documents suivants :

le contrat de l'O.C.C.F., Bruxelles;

le contrat du bureau régional de Milan (en pratique, le même contrat que ci-dessus, avec signature de l'entreprise et du fournisseur);

un rapport d'expertise, mentionnant le tonnage de ferraille provenant de la démolition du navire et donnant les caractéristiques de ce dernier;

une attestation de la Terrestre Marittima S.A. à Gênes, mandataire du bureau régional à Milan, en ce qui concerne la surveillance de la démolition du bateau;

une attestation du bureau régional de Milan, précisant notamment la nationalité du navire dont on a tiré la ferraille et le négociant qui l'a vendue;

- la commande de l'usine sidérurgique;
- les avis de réception des usines;
- les factures des fournisseurs.

Après examen de la documentation produite pour les ferrailles de démolition navale et d'importation, une conclusion s'imposait : le contrôle effectué par la Haute Autorité a montré que les dossiers remis par le bureau régional de Milan ne contenaient aucun document qui prouvait valablement l'origine et la provenance de la ferraille prise en péréquation.

72. Pour remédier à cette situation, la Haute Autorité a décidé de procéder à un contrôle intégral comportant les opérations suivantes :

- examen, auprès des postes de la douane italienne, de la totalité des « Matrici — Bollette di importazione »;
- examen des « Bollette di cauzione » s'y rapportant;
- vérification du paiement de la ferraille, du fret et des primes d'assurances;
- contrôles relatifs à l'itinéraire de divers bateaux;
- contrôle, pour toutes les importations de ferraille du bassin méditerranéen (t 300 000-350 000), des certificats d'origine exigés par la douane italienne;
- contrôle, par sondages dirigés, des connaissements (toujours repris par la douane) et des « Manifesti delle merci arrivate » (document interne de douane);
- rapprochement des quantités péréquées avec les données des statistiques officielles;
- inscription par bateau démoli des quantités de ferraille livrées, afin de déterminer subsidiairement le pourcentage du tonnage livré eu égard à la jauge brute des bateaux. Sur la base des résultats, d'autres expertises du Lloyd's seront demandées si nécessaire.

Étant donné que, pour ces travaux de contrôle, on s'est fondé exclusivement sur des documents originaux, il n'a pas été nécessaire — comme ce fut le cas en Allemagne et en Belgique — de procéder à une vérification complémentaire de leur authenticité.

L'examen des pièces justificatives originales auprès des postes de douane et à Rome auprès du ministère des finances (Ufficio riscontro scritture doganali) a été entrepris le 21 mars 1960. Ces travaux n'ont pu commencer qu'avec un certain retard en raison du temps nécessaire pour la mise au point de questions de compétence.

Il s'agissait de rechercher et de contrôler environ 15 400 « Bollette di importazione — Matrice » et un nombre encore plus élevé de « Bollette di cauzione ».

En ce qui concerne la vérification du paiement de la ferraille et des autres frais, ce contrôle — qui faisait suite à une étude préliminaire — a commencé le 18 octobre 1960 auprès du bureau régional de Milan.

Situation du contrôle

73. A fin mars 1961, il avait été vérifié environ 15 000 « Bollette di importazione — Matrice », et tous les autres documents de douane correspondants, soit approximativement 97 % du total des « Bollette » à contrôler. Du point de vue quantité il s'agit de 97 % d'un tonnage de 6 500 000 tonnes. Il est prématuré de se prononcer d'une manière définitive sur l'origine des ferrailles qui font l'objet des travaux en cours. En vue de déceler un éventuel double emploi, il convient d'attendre la vérification de toutes les « Bollette di importazione — Matrice » et la fin du contrôle des paiements de la ferraille et des autres frais.

Rien ne permet toutefois de croire qu'un tonnage important de ferraille intérieure ait été fourni sur contrats O.C.C.F. Cela paraît peu probable pour deux raisons valables, à savoir les méthodes spéciales du contrôle douanier et le déficit de ferraille en Italie. Les résultats provisoires de l'enquête sont d'ailleurs là pour le confirmer.

**VII — LES MESURES PRISES
PAR LA HAUTE AUTORITÉ
A LA SUITE DU CONTROLE**

Remarques préliminaires

74. Si l'on veut donner un aperçu de ces mesures, il faut prendre comme point de départ l'enquête menée après les poursuites intentées par la justice néerlandaise contre un fonctionnaire néerlandais et les directeurs de la N.V. Zeeuw-sche Metaal Maatschappij, impliquée dans la fraude commise aux Pays-Bas. Cette enquête visait à élucider la question de savoir quels étaient les faux parmi les certificats établis par le fonctionnaire susvisé et quelles étaient les entreprises qui avaient indûment bénéficié de montants de péréquation pour des ferrailles en provenance des Pays-Bas. A la suite de cette enquête, la Haute Autorité a pris à l'encontre des entreprises sidérurgiques en cause des décisions sur la base de l'article 92 du traité, leur enjoignant d'avoir à rembourser les montants de péréquation indûment perçus.

Ces entreprises ont attaqué lesdites décisions devant la Cour de justice des Communautés européennes qui les a annulées par son arrêt du 4 avril 1960. Cet arrêt a été publié dans la première partie du volume VI du *Recueil de la jurisprudence de la Cour*.

Actions civiles

75. Les entreprises en cause ne pouvaient donc être contraintes à rembourser les montants de péréquation indûment perçus. Les actes de procédure et d'autres pièces concernant cette affaire ont été transmis à des avocats en Allemagne et en Belgique avec mandat de poursuivre la récupération des sommes indûment perçues par un négociant allemand et un négociant belge. Ceux-ci avaient acheté à la Zeeuwsche Metaal Maatschappij, pour la revendre aux

entreprises en cause, la ferraille couverte par les faux certificats.

En février 1961, le négociant allemand susvisé a été cité devant le Landgericht, à Düsseldorf, aux fins de se voir condamner à rembourser plus de 2 millions de DM, tandis que le négociant belge a déjà été sommé de rembourser le solde du montant qu'il a perçu indûment dans cette affaire. Il sera cité prochainement à comparaître devant la justice.

En outre, la Caisse intentera une action en responsabilité civile contre l'État néerlandais, du chef du préjudice causé par l'établissement de faux par un de ses fonctionnaires.

Comme il ressort de ce qui précède, la seule possibilité pour la Caisse de récupérer les fonds, après l'arrêt de la Cour mentionné plus haut, est de s'adresser aux tribunaux nationaux.

Ces procès seront intentés, selon le cas, soit par l'O.C.C.F., soit par la Caisse (en liquidation). Cette activité fait partie des opérations de liquidation du fonds de péré-
quation et se poursuit en étroit contact entre le collège des liquidateurs de la Caisse et la Haute Autorité.

Les procès devant la Cour de justice ont rendu inévitable un retard dans l'action visant à permettre à la Caisse de récupérer les sommes dont le versement indû a été rendu possible par la première fraude dévoilée. Il faudra maintenant attendre l'issue des procès en instance dans divers pays de la Communauté, et non seulement celle des trois procès précités qui ont été intentés à la suite de la délivrance des certificats par le fonctionnaire du ministère des affaires économiques.

Il est probable que ces procès — à la différence de ceux qui sont intentés devant la Cour de justice des Communautés européennes — devront passer par plusieurs instances avant qu'intervienne un arrêt définitif qui puisse être exécuté.

L'énorme travail préparatoire requis pour la mise en route de ces procès est exécuté avec la plus grande diligence. Les conseillers juridiques de la Caisse ont reçu l'ordre de prendre toutes les mesures conservatoires qu'ils estiment nécessaires. Un certain nombre de sommations ont été expé-

diées, notamment les sommations visant à la récupération des montants indûment versés par la Caisse au titre de la péréquation du « Heeresschrott » ont été adressées aux négociants en cause.

Instruction pénale

76.. Outre ces actions au civil, des actions pénales sont en cours dans divers pays de la Communauté.

Il incombe évidemment aux autorités nationales intéressées, et à elles seules, de décider s'il y aura lieu d'intenter des poursuites pénales. La seule chose que puisse faire la Haute Autorité est de fournir des renseignements aussi complets que possible aux instances compétentes. Elle n'a pas manqué de le faire.

Par conséquent, dans le cadre de cette situation de fait, des contacts réguliers ont lieu avec les instances judiciaires de la république fédérale d'Allemagne, de la Belgique, de la France et des Pays-Bas; les résultats des contrôles, que la Haute Autorité a pu obtenir indépendamment ou en coopération avec les services nationaux, ont été communiqués aux autorités compétentes. C'est après avoir pris connaissance de ces données que les instances judiciaires nationales, de leur côté, ont engagé des enquêtes dans un certain nombre de cas. La situation se présente ainsi, pays par pays :

77. Dans la république fédérale d'Allemagne, l'Oberfinanzdirektion de Düsseldorf, en présence de représentants de la Haute Autorité, a dénoncé dès le mois de juillet 1960 une longue série de délits relevés dans le secteur de la ferraille provenant de matériels militaires (« Heeresschrott »). Ainsi qu'il a déjà été précisé dans le paragraphe V, on a constaté des irrégularités dans lesquelles étaient impliqués onze contractants O.C.C.F. et plus de 100 fournisseurs sous-traitants. A la suite de cette dénonciation, les agissements de quatre importants négociants de ferraille, de six fournisseurs sous-traitants, d'un agent de la douane et d'un fonctionnaire de la DSVG ont été l'objet d'une ample enquête judiciaire.

Dans le cadre de celle-ci, deux fournisseurs sous-traitants et un agent de la douane ont été mis en détention préventive. Depuis lors, ils ont été mis en liberté sous caution.

L'ouverture de plusieurs enquêtes judiciaires est probable. Elles prendront sans doute beaucoup de temps en raison de l'ampleur et de la dispersion, sur la quasi-totalité du territoire de la République fédérale, des transactions portant sur la ferraille de matériels militaires.

Pour ce qui est du secteur de la ferraille d'importation, la Haute Autorité a déposé plainte en justice contre le directeur d'une importante firme commerciale qui, à l'époque, est parvenu, par des subterfuges, à obtenir du ministère fédéral allemand des affaires économiques une licence d'exportation couvrant une quantité de 10 000 tonnes de ferrailles. Cette licence a été utilisée à l'appui d'une demande de péréquation. Dès la clôture de l'instruction judiciaire, le procureur de l'État a adressé à la Haute Autorité copie de la citation à comparaître devant l'Amtsgericht de Düsseldorf, qu'il a signifiée au commerçant susvisé.

Par ailleurs, pour ce qui est du secteur de la ferraille de démolition, la justice est saisie de l'affaire dont il a déjà été question et qui concerne la fourniture de 10 000 tonnes de ferraille intérieure.

78. En *Belgique*, la justice enquête sur la falsification de documents relatifs à 20 000 tonnes de ferrailles environ. Le directeur de la firme, auteur des faux, a été arrêté en Espagne. Cette enquête est également dirigée contre les négociants de ferraille qui ont fourni le matériel sur la base des contrats en cause. Pour les besoins de la future action civile, il importe d'établir jusqu'à quel point ces négociants étaient au courant du caractère frauduleux des documents.

En ce qui concerne la ferraille de démolition, la justice belge a été saisie de la question de savoir si les tonnages de ferraille effectivement fournis ne dépassent pas considérablement les tonnages que l'on a pu tirer de la démolition de navires.

79. En *France*, dans un certain nombre de cas, la justice, agissant à la requête de la Haute Autorité, a ouvert une enquête en vue de dépister les fraudes éventuelles.

Dans un cas, elle a fait connaître que ses investigations ne lui ont pas fourni de motif pour tenter des poursuites.

Dans un autre cas, une enquête de la justice française a permis d'obtenir des renseignements complémentaires sur des irrégularités présumées.

La suite de l'enquête devra établir si les faits avérés peuvent donner lieu à des poursuites.

80. En ce qui concerne les *Pays-Bas*, on se rappelle que, dans ce pays, un fonctionnaire du ministère des affaires économiques, ainsi que trois directeurs d'une entreprise de négoce de ferraille, ont été condamnés à des peines de prison sans sursis du chef d'irrégularités qui ont donné lieu à l'action de la Haute Autorité telle qu'elle est décrite dans le présent rapport; il a déjà été mentionné plus haut que, le service de contrôle du ministère des affaires économiques s'étant révélé incompetent en la matière, la justice a enquêté auprès de certains négociants de ferraille et dans certaines entreprises de démolition à la suite de questions soulevées par la Haute Autorité sur des cas concrets.

La justice a ouvert une instruction pénale dans l'affaire des fournitures excédentaires du secteur de la ferraille de démolition. Des renseignements sur les résultats ne sont pas encore disponibles.

87. De manière très générale, il est encore à noter ce qui suit au sujet des actions pénales. Il va sans dire que, dans tous les cas où les instances judiciaires nationales ouvrent une instruction pénale, les résultats de celle-ci auront une incidence déterminante sur les actions civiles à intenter.

En dépit de tous les efforts déployés, tant par la Haute Autorité que par les autorités nationales, on ne peut éviter que certains faits passibles de poursuites pénales bénéficient de la prescription, notamment en Belgique et en France, où le délai de prescription est de trois ans pour les cas de ce genre.

Enfin, la Haute Autorité tient encore à noter qu'elle ne saurait faire siennes, sans preuves à l'appui, les présomptions de culpabilité exprimées par certains, selon lesquels des intéressés ou leurs représentants à l'O.C.C.F., à la Caisse ou dans les bureaux régionaux auraient été impliqués dans les fraudes ou auraient délibérément favorisé celles-ci.

Il est toutefois évident que la Haute Autorité *n'a pas exclu* de ses investigations les agents des organisations chargées du mécanisme de péréquation, ni d'ailleurs l'éventualité de la faute personnelle. Dans un cas précis, l'instruction pénale ouverte sur le vu des résultats des activités de contrôle est d'ailleurs dirigée également contre certains agents des organisations susmentionnées.

La Haute Autorité croit avoir démontré par ce qui précède que, même en l'absence de tout pouvoir judiciaire propre, elle a appliqué efficacement la seule méthode valable pour le dépistage de ceux qui étaient impliqués dans les fraudes et qu'elle a agi, dans ce domaine, sans acception de personne.

VIII — CONCLUSIONS

82. Il importe de souligner que la phase des enquêtes administratives touche à sa fin et que s'est maintenant ouverte celle des poursuites pénales. La Haute Autorité n'a pas déployé en vain tant d'efforts en vue de dépister les irrégularités qui ont pu être commises dans le cadre du mécanisme de péréquation des ferrailles. Il s'agissait de s'assurer de l'existence et de vérifier l'exactitude de quelque 150 000 documents relatifs à la péréquation de plus de 13 millions de tonnes de ferrailles qui, au total, ont donné lieu au versement d'un montant de péréquation de 400 000 000 de dollars. Or, on a constaté maintenant qu'une quantité approximative de 230 000 tonnes avait bénéficié indûment de la péréquation.

83. Le contrôle par la Haute Autorité de l'origine de la ferraille prise en péréquation est devenu nécessaire, avec l'ampleur et dans la forme dont on peut se faire une idée en lisant le présent rapport, parce que le contrôle préventif assuré par les organisations de Bruxelles s'était avéré insuffisant au cours de la période de fonctionnement du mécanisme de péréquation. La Haute Autorité a déjà eu l'occasion, précédemment, de rappeler que, dans les circonstances de l'époque, elle s'était conformée aux dispositions de l'article 5 du traité de la C.E.C.A. aux termes duquel elle est tenue d'accomplir sa mission avec des interventions limitées et un appareil administratif réduit, en coopération étroite avec les intéressés. Mais la Haute Autorité a déjà fait connaître, en se référant aux expériences acquises dans le cadre du mécanisme de péréquation des ferrailles, qu'elle ne saurait désormais instituer ou autoriser d'éventuels mécanismes de péréquation sans avoir la conviction qu'un contrôle préventif efficace sera assuré. Elle a constaté l'inefficacité de tels contrôles dans le présent cas.

84. La Haute Autorité a déclenché, puis poursuivi jusqu'à la limite des possibilités, les contrôles dont il est question

dans le présent rapport. Si elle s'en est chargée, c'est qu'elle était fermement convaincue, en sa qualité de première autorité supranationale, d'avoir à prouver qu'elle entendait veiller, dans les limites de ses attributions, au respect des normes de droit en vigueur dans la Communauté et qu'elle était en mesure de mettre en œuvre à cette fin, et avec efficacité, tous les moyens dont elle dispose.

85. La Haute Autorité croit avoir démontré dans ce rapport qu'elle n'a pas failli à cette tâche. C'est donc avec confiance qu'elle soumet cette partie de son *Neuvième Rapport général* au jugement de l'Assemblée parlementaire européenne.

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
2062/2/61/1