Dans les affaires jointes 9-60 et 12-60

Société commerciale Antoine Vloeberghs,

société anonyme de droit belge, dont le siège social est à Anvers,

partie requérante,

représentée par son président et administrateur-délégué, M. Antoine Vloeberghs,

assisté de Me J. Mertens de Wilmars, avocat au barreau d'Anvers,

avec domicile élu chez Me Ernest Arendt, avocat à la cour d'appel, 27, avenue Guillaume, Luxembourg,

contre

Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

partie défenderesse,

représentée par son conseiller juridique M. Gérard Olivier,

avec domicile élu à son siège, 2, place de Metz, Luxembourg,

ayant respectivement pour objet :

— la réparation pécuniaire à la charge de la Communauté d'un préjudice prétendument causé par une faute de service de la Haute Autorité;

— l'annulation de la décision de la Haute Autorité contenue dans la lettre adressée le 16 juin 1960 par son président à la requérante;

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. Ch. L. Hammes et N. Catalano (*juge rapporteur*), *présidents de chambre*

MM. O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff et R. Rossi, *juges*

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

1. La requérante est établie à Anvers en qualité d'importatrice de combustibles solides et liquides. Elle exploite également une usine au port d'Anvers comprenant des installations analogues aux installations de surface d'une mine, notamment un lavoir moderne à liquide dense, lui permettant de traiter les combustibles solides importés (concassage, calibrage, criblage et lavage). Elle possède en outre une usine pour la fabrication d'agglomérés.

Par lettres des 14 mars 1953 et 25 janvier 1954, la requérante a attiré l'attention de la Haute Autorité sur les difficultés et restrictions opposées par les autorités françaises à la libre circulation des anthracites importés par elle des pays tiers et traités dans ses usines, et elle lui a demandé de prendre les mesures nécessaires.

En janvier 1957, l'A.T.I.C. (Association technique de l'importation charbonnière) avait consenti à la livraison de 30.000 tonnes d'anthracites américains. Ultérieurement, au cours de l'année 1957, la requérante a importé 73.000 tonnes d'anthracites américains et les a traitées dans ses usines en vue de leur vente en France; mais elle n'a pas réussi à obtenir l'autorisation nécessaire nonobstant ses sollicitations et celles de ses clients traditionnels en France. En 1958, certains de ces derniers ont renouvelé leurs propositions de conclure des contrats pour un total de 41.000 tonnes, mais la requérante s'est heurtée à un nouveau refus de l'A.T.I.C.

Au cours des années 1957, 1958 et 1959, la requérante a continué ses démarches auprès de la Haute Autorité; elle a notamment réitéré ses réclamations par lettres des 23 mai 1959, 27 juillet 1959, 1er décembre 1959 et 28 janvier 1960, auxquelles la Haute Autorité n'a donné aucune suite.

Entre temps, à la demande des gouvernements belge (février 1958), allemand (septembre 1958) et néerlandais (mars 1959), la Haute Autorité a estimé que les conditions d'application de l'article 71, alinéa 3, du traité étaient réunies et que les gouvernements intéressés étaient donc fondés à suspendre la libre entrée des charbons des pays tiers aux frontières internes de la Communauté.

La société commerciale Antoine Vloeberghs, s'estimant lésée par le comportement de la Haute Autorité, a introduit le 4 mai 1960 un recours en indemnité contre la Communauté (affaire 9-60).

2. Le 3 mai 1960, cette société a adressé à la Haute Autorité une lettre par laquelle, se basant sur l'article 35 du traité, elle lui demandait « de prendre à l'égard du gouvernement français une décision qui l'oblige à autoriser les importateurs et/ou négociants français à acheter librement » les anthracites qu'elle importait des pays tiers et traitait dans ses installations à partir du moment où ces anthracites auraient été admis en libre pratique en Belgique; en outre, elle demandait que soient prises des mesures d'urgence concernant en particulier certains stocks immobilisés depuis 1957.

Par réponse du 16 juin 1960, la Haute Autorité a contesté à la société Vloeberghs la qualité pour engager la procédure de l'article 35 en soutenant qu'elle n'était pas une entreprise au sens du traité, et elle a opposé une fin de non-recevoir à la mise en demeure. La Haute Autorité a informé en outre la demanderesse qu'elle avait pris contact avec le gouvernement français au sujet de la question la concernant, et qu'il était résulté de cet entretien que le gouvernement français n'était pas disposé, dans la situation actuelle du marché, à revenir sur sa position à l'égard de la société demanderesse.

Le 15 juillet 1960, la société Vloeberghs a introduit un recours en annulation (affaire 12-60) contre la décision de refus contenue dans cette lettre.

II — Conclusions des parties

Attendu que, dans l'*affaire 9-60*, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« Déclarer la requête recevable et fondée;

en conséquence, allouer à la requérante une indemnité provisionnelle de 64.852.973 francs belges;

déclarer que cette indemnité sera augmentée des intérêts à 5,5 % sur le principal, depuis la date du prononcé jusqu'à la date du paiement.

En avant, faire droit sur le surplus de la demande, désigner un ou plusieurs experts aux fins d'évaluer le préjudice subi par la requérante depuis l'année 1957 jusqu'au jour de l'expertise, à la suite du refus de l'A.T.I.C. d'autoriser l'importation des stocks d'anthracites américains entreposés par la requérante à Strasbourg, Givet et Terneuzen, Gand et Anvers, notamment les frais de stockage et d'entreposage payés par la requérante, le coût du financement du stock, sa moins-value et la perte commerciale supportée par la requérante; de donner leur avis motivé sur tous autres points que la Cour jugerait convenir, ainsi que de répondre à toutes les questions des parties à cet égard.

Dépens comme de droit. »

Attendu que la *défenderesse* conclut, à titre principal, à ce qu'il plaise à la Cour :

« Rejeter la requête introduite par la société Antoine Vloeberghs le 3 mai 1960 avec toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne le règlement des honoraires, dépens et tous autres frais éventuels; »

qu'à titre subsidiaire, la défenderesse fait

« toutes réserves sur l'évaluation du dommage qui nécessiterait, le cas échéant, l'intervention d'experts qualifiés ».

Attendu que, dans l'*affaire 12-60*, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« Annuler la décision contenue dans la lettre adressée par la Haute Autorité à la requérante en date du 16 juin 1960 en tant que par cette lettre la Haute Autorité refuse de prendre à l'égard du gouvernement français, comme la requérante l'y conviait par sa lettre du 30 avril 1960, une décision qui oblige ledit gouvernement français à autoriser la libre circulation en France des anthracites importés par la requérante des pays tiers, et admis en libre pratique en Belgique; et plus particulièrement des stocks d'anthracites entreposés par la requérante à Strasbourg (30.000 tonnes), à Givet (7.500 tonnes), à Anvers et Terneuzen (13.000 tonnes), et à Anvers et Gand (23.391 tonnes).

Dire pour droit que la Haute Autorité est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation et notamment de prendre les mesures propres à assurer une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision annulée. »

Attendu que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« Rejeter la requête introduite par la société Antoine Vloeberghs avec toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne le règlement des honoraires, dépens et tous autres frais éventuels. »

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent se résumer comme suit :

1. *QUANT A LA RECEVABILITÉ*

A — *En ce qui concerne le recours 9-60*

La *défenderesse* s'oppose à la recevabilité du recours en soutenant que l'appréciation de toute responsabilité découlant de la non-conformité avec le traité d'une action ou abstention de la Haute Autorité est nécessairement liée à l'exercice d'un contrôle de légalité et qu'en l'espèce, le recours mettant en cause la responsabilité de la Communauté du fait d'une abstention de la Haute

Autorité, l'article 40 invoqué par la requérante ne serait pas applicable. L'affaire ne pourrait être tranchée que, d'abord, par la procédure d'un recours en carence, ensuite par la mise en cause de la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité dans les conditions prévues à l'article 34 du traité.

A l'appui de sa thèse, la défenderesse avance les arguments suivants :

a) Après avoir souligné les différentes conditions objectives auxquelles l'article 34 subordonne la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité, elle en déduit que les auteurs du traité auraient manifesté ici une volonté particulièrement restrictive. De cette considération et du renvoi fait par l'article 40 à l'application de l'article 34, elle déduit qu'en cas d'annulation d'une décision de la Haute Autorité les personnes non visées à l'article 34 ne pourraient pas mettre en cause, par la voie de l'article 40, la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité pour faute de service découlant de l'irrégularité de la décision annulée.

b) Si l'on admettait la possibilité d'appliquer l'article 40 lorsqu'il n'y a pas eu préalablement recours en annulation, on devrait admettre la coexistence de deux régimes différents de responsabilité suivant qu'il y a eu ou non recours en annulation préalable.

c) Si la responsabilité pécuniaire découlant de la non-conformité avec le traité des actions ou des abstentions de la Haute Autorité pouvait être mise en cause par la voie de l'article 40 du traité, les intéressés auraient ainsi un moyen de mettre en mouvement le contrôle juridictionnel de la légalité. En effet, la Haute Autorité, condamnée au titre de l'article 40, ne pourrait certes se refuser à tirer les conséquences des appréciations formulées par la Cour sur la non-conformité avec le traité de son action ou abstention. Ainsi la limitation posée par le traité en ce qui concerne les sujets qui peuvent se prévaloir du contrôle juridictionnel de légalité perdrait en fait toute portée pratique.

L'article 40 devrait donc être interprété comme tendant à régler des hypothèses tout autres que celles visées par l'article 34, telles que, par exemple, la responsabilité découlant des agissements matériels des institutions de la Communauté et celles pouvant résulter de défectuosités ou de négligences dans le fonctionnement même des services.

A cette thèse, la *requérante* oppose deux sortes d'arguments :

a) En premier lieu, elle nie que la légalité d'une action ou abstention de la Haute Autorité ne puisse être contrôlée que par le seul truchement du contentieux de l'annulation. Cette thèse ne trouverait aucun appui dans le droit positif des États membres et elle serait contredite par le traité lui-même, qui prévoit, outre le contentieux de l'annulation (articles 33 à 35), les autres interventions juridictionnelles, y compris celle prévue par l'article 40.

b) En second lieu, la requérante réfute la portée attribuée à l'article 34 par la défenderesse, qui considère que cette disposition est applicable dans le cas d'un recours en indemnité mettant en cause la légalité non seulement d'une décision, mais de façon plus large « de toute action ou abstention de la Haute Autorité ». Par contre, l'article 34 ne viserait que l'action en responsabilité dérivant d'une faute dont est entachée une décision ou une recommandation de la Haute Autorité La requérante exclut que l'article 34 soit applicable en cas de décision implicite pouvant donner lieu à un recours en carence, car, d'une part, la cause du dommage ne se trouve pas exclusivement dans ce refus, mais aussi et principalement dans une abstention qui peut, au moment de la décision implicite de refus, s'être prolongée depuis un temps déjà long.

Sur la base de cette considération, et observant que c'est bien l'ensemble du comportement de la Haute Autorité pendant plusieurs années qu'elle a incriminé par son recours, la requérante s'oppose en outre à l'affirmation de la défenderesse selon laquelle, aux fins du présent procès, il s'agirait d'apprécier non pas l'ensemble du comportement de la Haute Autorité

sur le problème de la libre circulation, mais seulement la question de savoir en quoi la Haute Autorité, en s'abstenant de faire usage de l'article 88 à l'encontre du gouvernement français dès qu'elle a été saisie de la plainte de M. Vloeberghs (mai 1959), a commis une faute ayant causé un dommage à l'intéressé.

Enfin, la requérante affirme avoir qualité pour former un recours aux termes de l'article 34, mais puisque la défenderesse lui conteste la qualité d'entreprise communautaire, elle observe que, dans ces conditions, la Haute Autorité ne saurait lui interdire, sous peine de déni de justice, le recours à la procédure de l'article 30.

La *défenderesse* réplique que le traité n'a pas institué un système complet de protection judiciaire pour les personnes privées.

Ce serait d'ailleurs vider de toute portée la réserve faite par l'alinéa premier de l'article 40, à propos de l'application de l'article 34, que d'admettre qu'en cas d'annulation d'une décision de la Haute Autorité les personnes non visées à l'article 34 pourraient mettre en cause, par la voie de l'article 40, la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité pour faute de service découlant de l'irrégularité de la décision annulée.

S'opposant à l'argument que la requérante avait tiré de l'article 34, la défenderesse observe que l'on comprendrait difficilement pourquoi, dans le cas du recours en carence, les auteurs du traité ne se seraient aucunement préoccupés de régler les conséquences d'un arrêt d'annulation, alors qu'ils venaient de le faire à propos de l'article 33; en réalité, puisque le recours visé à l'article 35 doit être considéré comme un cas particulier du recours en annulation prévu à l'article 33, l'absence, dans le texte de cet article, de précisions tant sur la nature et les moyens du recours que sur les suites de l'arrêt ne pourrait être interprétée que comme un renvoi aux règles générales formulées par les articles 33 et 34 du traité.

La défenderesse s'oppose également à la solution découlant de l'argumentation de la requérante relative à l'article 35, suivant laquelle seules les dispositions de l'article 40, à l'exclusion de celles

de l'article 34, permettent de mettre en cause la responsabilité pécuniaire découlant d'une abstention. La défenderesse estime, par contre, que les dispositions de l'article 34, et celles-là seulement, s'appliquent dans tous les cas où la responsabilité de la Haute Autorité est mise en cause pour non-conformité d'une abstention avec les dispositions du traité, et que la responsabilité de la Haute Autorité pour non-conformité avec le traité d'une abstention est liée à l'exercice de l'action établie par l'article 34 du traité; en effet, le traité aurait étroitement lié la responsabilité pécuniaire pour non-conformité avec ses dispositions à l'exercice de l'action en annulation. La conséquence en serait que les entreprises non habilitées à former un recours en application de l'article 35 n'auraient ni directement ni indirectement la possibilité de faire censurer l'action ou l'abstention de la Haute Autorité.

La défenderesse en outre conteste que l'article 31 attribue à la Cour le pouvoir d'exercer dans toutes les catégories de recours le contrôle juridictionnel de légalité en appréciant la conformité du comportement de la Haute Autorité avec le traité.

En ce qui concerne l'article 36, la défenderesse observe que cette disposition n'a aucun rapport avec l'argumentation présentée dans le mémoire en défense, qui s'appuie exclusivement sur la portée respective des articles 34 et 40 du traité. D'ailleurs, l'article 36 montrerait seulement que le contentieux de pleine juridiction qu'il institue permet d'aller plus loin que le recours en annulation ouvert par les articles 33 et 35. Ce serait donc l'idée inverse de celle soutenue par la requérante.

Enfin, en ce qui concerne l'article 40, la défenderesse conteste qu'en employant la formule « faute de service ayant causé un préjudice dans l'exécution du traité » les auteurs du traité aient voulu restreindre la compétence de la Cour au cas où la responsabilité des institutions de la Communauté serait mise en cause pour non-conformité de leur comportement avec les dispositions du traité; car, en partant de ce critère, on ne pourrait pas expliquer la compétence de la Cour, prévue au deuxième alinéa de l'article 40, en cas de préjudice causé par une *faute personnelle* d'un agent dans l'exercice de ses fonctions.

B — *En ce qui concerne le recours 12-60*

Se référant à la justification donnée par la défenderesse dans sa lettre du 16 juin 1960 à la fin de non-recevoir opposée à sa demande, la *requérante* affirme dans sa requête que les transformations que les charbons bruts importés subissent dans ses installations constituent des activités que la Haute Autorité considère elle-même comme des activités de production lorsqu'elles sont effectuées directement par les entreprises minières; elles ne sauraient donc être considérées comme des activités de distribution lorsqu'elles sont l'œuvre d'une entreprise qui n'extrait pas elle-même le charbon de la mine, mais se contente de le transformer pour en faire un produit susceptible d'être distribué.

Dans son mémoire en défense, la *défenderesse* souligne tout d'abord que le recours 12-60 apporte un élément nouveau dans la présentation du problème soulevé par la requérante dans le recours 9-60 : celle-ci fait valoir en effet qu'elle exerce une activité de production au sens du traité C.E.C.A., alors que dans le recours 9-60 elle s'était qualifiée de négociant importateur-revendeur de charbons des pays tiers. Cette modification toucherait le fondement même de l'action, car si l'intéressée pouvait être considérée comme productrice de charbon de la Communauté, les charbons ainsi produits par elle seraient par là même des produits originaires de la Communauté. La défenderesse observe en outre que la requérante a ainsi présenté parallèlement deux argumentations tout à fait différentes et même contradictoires : l'une basée sur la prétendue qualité de producteur de la Communauté, l'autre basée sur la qualité de négociant importateur-revendeur de charbons des pays tiers.

A ce sujet la défenderesse soutient :

a) Que les opérations de traitement du charbon effectuées par la firme Vloeberghs entrent dans l'activité normale d'un négociant et ne sauraient lui conférer la qualité d'entreprises au sens de l'article 80 du traité.

D'après la défenderesse, les auteurs du traité, en parlant d'activité de production par opposition à activité de distribution, auraient entendu limiter le domaine normal de juri-

diction de la Haute Autorité en visant par là la fabrication proprement dite d'un produit et non pas de simples opérations tendant à améliorer la présentation d'un produit déjà fabriqué, comme ce serait le cas de Vloeberghs.

Dans le cas où l'activité en cause est exercée directement lors de l'extraction par l'entreprise minière elle-même, elle est considérée, il est vrai, comme activité de production en ce qui concerne par exemple l'application de l'article 54, mais cela seulement en tant qu'elle constitue une activité accessoire et connexe à l'activité principale de la mine. Si l'on peut admettre que l'accessoire suit le principal, on ne saurait admettre l'inverse.

La défenderesse souligne en outre qu'en dehors du présent recours M. Vloeberghs ne s'est jamais considéré comme producteur au sens du traité C.E.C.A. : en effet, en application de l'article 60, il ne transmet à la Haute Autorité les barèmes de prix que pour ses ventes d'agglomérés, et non pour les ventes des anthracites telles que celles dont il est question en l'espèce; en outre, M. Vloeberghs n'a jamais fait de déclarations d'investissements à la Haute Autorité conformément à l'article 54 du traité.

b) Par ailleurs, la requérante aurait basé son action sur sa qualité de négociant, en invoquant le droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté pour les charbons originaires des pays tiers qui ont été régulièrement dédouanés dans l'un des pays de la Communauté, ce qui démontrerait le fondement de la fin de non-recevoir déjà opposée à la mise en demeure effectuée par Vloeberghs au sens de l'article 35. Selon la jurisprudence de la Cour dans les affaires 7-54 et 9-54 d'une part et 18-57 d'autre part, les entreprises exerçant une activité de distribution n'ont pas qualité pour former un recours sur la base de l'article 35.

A ces arguments, la *requérante* réplique que, tant dans son recours en indemnité que dans son recours en annulation, elle s'est présentée « en sa qualité unique et réelle d'importateur de charbons

des pays tiers en vue de les revendre dans le marché commun après leur avoir fait subir un traitement industriel ». Elle conteste que le fait pour une entreprise d'être considérée comme exerçant une activité de production dans le domaine du charbon à l'intérieur du territoire d'un État membre ait nécessairement pour conséquence que les charbons faisant l'objet de cette activité deviennent par là même des produits originaires de la Communauté. Afin qu'une entreprise qui traite des charbons provenant de l'extérieur du marché commun puisse être considérée comme une entreprise au sens du traité, il ne serait pas nécessaire, selon la requérante, que son activité soit de nature à « naturaliser » le produit traité industriellement par l'entreprise.

En ce qui concerne la nature de l'activité qu'elle exerce dans ses installations, la requérante réaffirme que le fait que les différentes opérations de concassage, lavage et criblage et, dans une autre division de son entreprise, la fabrication d'agglomérés tendent directement à transformer une matière première en un produit fini suffit à faire entrer son activité dans le cycle de la production.

La requérante affirme aussi que la thèse suivant laquelle le traitement des charbons à la surface d'une mine n'aurait le caractère d'une activité de production au sens du traité que parce qu'elle serait l'accessoire de l'extraction n'est étayée par aucun argument et est inconciliable avec le texte de l'article 80 du traité.

Enfin, la requérante affirme que l'observation de la défenderesse, suivant laquelle elle n'aurait jamais eu, en dehors du présent recours, l'idée de se considérer comme producteur, est sans pertinence, puisque c'est précisément à propos du présent recours que la question se pose et doit être résolue. La requérante se déclare prête à accepter les conséquences juridiques qui pourraient dériver pour elle de la reconnaissance de sa qualité de producteur.

La *défenderesse* conteste que les opérations de concassage, lavage et criblage des anthracites pratiquées par Vloeberghs modifient la substance du produit ainsi traité au point de transformer une matière première en un produit fini. En ce qui concerne en

particulier la fabrication d'agglomérés, la défenderesse affirme qu'il s'agit là d'une activité tout à fait distincte de celle qui se trouve en cause dans la présente affaire, car les charbons que M. Vloeberghs n'a pas pu introduire en France sont des anthracites et non des agglomérés. La défenderesse voit en outre dans la thèse de la requérante une contradiction avec l'idée défendue par celle-ci que le produit sortant de son usine ne doit pas être considéré comme originaire de la Communauté (cette thèse serait d'ailleurs inconciliable avec la rédaction même de l'annexe I du traité). Elle observe que le problème ainsi soulevé se pose en termes analogues dans les domaines de la ferraille et de l'acier.

La défenderesse affirme en outre que le nombre des négociants exerçant en Belgique une activité similaire à celle de la société requérante serait de 7 et non 2 ou 3 comme l'affirme cette dernière; et que cette comparaison avec l'ensemble des négociants belges serait dépourvue de toute signification pour trancher un débat qui n'intéresse que l'activité des plus importants parmi les négociants grossistes.

La défenderesse observe également que, même si on estimait applicables à la société requérante les règles définies par le traité dans les domaines des prix et de la production, il faudrait limiter les possibilités de recours qui lui sont ainsi reconnues en tant que producteur au seul cas où se trouverait en cause son activité de production proprement dite; il faudrait donc en l'espèce dénier en tout cas à M. Vloeberghs la capacité de former un recours en annulation pour faire valoir un droit à la libre circulation qui, de son propre avis, n'a rien à voir avec le traitement qu'il fait subir aux charbons qu'il importe.

Par ailleurs, la thèse de la requérante, suivant laquelle il y aurait, au regard du traité, différentes catégories d'entreprises de production assujetties à des règles différentes, serait en contradiction avec la lettre même du traité, où le mot « entreprises » a été employé par référence à une définition générale donnée une fois pour toutes dans l'article 80, et ne faisant de distinction qu'entre production et distribution. En outre, cette thèse se heurterait également à la conception même du traité d'après laquelle une libre

circulation, échappant aux restrictions qui peuvent frapper les produits originaires des pays tiers, trouve sa contrepartie, entre autres, dans l'assujettissement des entreprises de production à un ensemble de règles étroitement liées les unes aux autres.

2. *QUANT AU FOND*

A — *En ce qui concerne le recours 9-60*

Le défaut d'action de la Haute Autorité

La requérante souligne tout d'abord que le principe de la libre circulation, au sein de la Communauté, des charbons importés des pays tiers qui ont été admis en libre pratique sur le territoire d'un des pays membres se déduit des articles 3, *a*, *b*, *f*, 4, *b* et *d*, 5, alinéa 2, 3e phrase, 46 et 60 *in fine* du traité, et des paragraphes 15 et 19 de la convention relative aux dispositions transitoires. Ce principe n'est d'ailleurs pas contesté par la Haute Autorité, qui en aurait rappelé l'existence aux gouvernements des pays membres à différentes reprises, et notamment les 28 mai 1955 et 7 janvier 1956.

Les articles 71 à 75 du traité, bien loin de contredire le principe de la libre circulation, conféreraient à la Haute Autorité et au Conseil de ministres les pouvoirs nécessaires tant pour assurer cette libre circulation que pour empêcher les inconvénients qui pourraient en découler et confirmeraient ainsi que ce principe est une des règles du marché commun.

Puisqu'il n'est pas contesté que les charbons américains traités par la requérante ont été importés dans des conditions régulières, et qui excluent la possibilité pour la Haute Autorité et le Conseil d'user à leur égard des compétences énoncées aux articles 71 à 75 du traité, il s'ensuivrait, selon la requérante, que ces charbons devaient pouvoir circuler librement dans la Communauté au même titre que des charbons originaires du territoire de celle-ci, et que le gouvernement français, en interdisant à ses ressortissants l'achat de ces charbons à raison de leur origine, aurait donc violé la règle de la libre circulation.

Dans ces conditions, la Haute Autorité avait le devoir, selon les articles 8, 14 et 88 du traité, d'agir pour assurer le respect des règles du traité, mais, bien que son attention eût été à maintes reprises attirée sur ce fait, elle aurait délibérément négligé de prendre les mesures nécessaires.

La requérante voit dans cette carence une *faute de service* dans l'exécution du traité, donnant lieu à réparation du dommage qui en est résulté pour elle.

La *défenderesse* soutient que la correspondance produite par la requérante montrerait que, jusqu'en mai 1959, M. Vloeberghs, loin de baser ses prétentions sur le principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers, aurait réglé son comportement sur l'idée que les opérations entreprises par lui relevaient plutôt de la politique commerciale du gouvernement français vis-à-vis des pays tiers. Ce n'est qu'en mai 1959 que M. Vloeberghs aurait commencé à invoquer les règles du traité C.E.C.A. relatives à la libre circulation. Mais entre temps, en face de la crise du marché charbonnier, la Haute Autorité avait reconnu que les gouvernements belge, allemand et néerlandais, qui en avaient fait la demande, étaient fondés à suspendre la libre circulation des charbons des pays tiers aux frontières internes de la Communauté. Le gouvernement français, affirme la défenderesse, aurait certainement obtenu lui aussi le bénéfice du concours mutuel, si, après avoir reconnu le principe de libre circulation des charbons originaires des pays tiers, il l'avait sollicité.

La *requérante* conteste cette interprétation des faits et notamment le fait qu'elle n'aurait invoqué la règle de la libre circulation qu'en 1959. Elle se réfère, entre autres, à sa lettre du 14 mars 1953 dans laquelle elle s'est plainte, auprès de la division du marché de la Haute Autorité, des entraves mises par l'A.T.I.C. à la libre circulation; à cette lettre, les services de la Haute Autorité ont répondu en prétendant que cette question ne concernait pas la Haute Autorité, mais était de la compétence exclusive des gouvernements nationaux. La requérante réaffirme en outre que c'est sa confiance dans l'application du traité qui l'aurait déterminée à ajouter en 1954, à ses installations de concassage et de recriblage, un grand

lavoir moderne à liquide dense. Après les difficultés rencontrées du fait de l'A.T.I.C. en 1957, les services de la Haute Autorité lui avaient fait espérer que, dans le cadre d'un règlement avec la France à propos de l'A.T.I.C., il serait apporté une solution à ses problèmes, ce qui expliquerait sa longue patience avant de faire valoir ses droits en justice.

La requérante affirme encore que la Haute Autorité n'a, à aucun moment, contesté en droit le bien-fondé de sa thèse au sujet de la libre circulation dans le marché commun des charbons importés des pays tiers et admis en libre pratique dans l'un des pays membres, et qu'en outre la Haute Autorité ne conteste pas non plus en fait que le gouvernement français refuse de s'incliner devant cette règle. Cela expliquerait la raison pour laquelle la défenderesse limite sa défense à un plan purement formel et évite soigneusement le fond du problème. D'ailleurs, la Haute Autorité elle-même, comme il résulte de sa lettre à la société requérante du 16 juin 1960, avait pris contact de sa propre initiative avec le gouvernement français au sujet de l'importation en France des anthracites traités par Vloeberghs, reconnaissant ainsi implicitement son devoir d'intervenir.

Dans la duplique, la *défenderesse* marque son désaccord au sujet de l'objet du recours tel qu'il ressort de la réplique. La défenderesse considère que cet objet a été énoncé à la page 2 du recours, et elle déduit de ce passage que la requérante n'a mis en cause la responsabilité de la Haute Autorité que dans la mesure où celle-ci s'est abstenue de donner suite à ses demandes. Vouloir maintenant mettre en cause l'ensemble du comportement de la Haute Autorité durant plusieurs années, avant même qu'elle ait été saisie par M. Vloeberghs, comme la requérante le fait dans sa réplique, reviendrait à modifier l'objet de son recours.

La défenderesse conteste d'ailleurs que la question du droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté pour les charbons originaires des pays tiers ait été soulevée avant le 23 mai 1959 par M. Vloeberghs : dans sa lettre du 14 mars 1953, en effet, M. Vloeberghs serait parti de l'idée que les charbons retravaillés par lui étaient devenus des charbons belges et avaient, à ce titre, droit à la

libre circulation comme des charbons originaires de la Communauté; la lettre du 25 janvier 1954 n'aurait soulevé qu'un problème d'obtention de devises.

Au sujet de l'installation en 1954 d'un grand lavoir moderne par la firme Vloeberghs, la Haute Autorité répond que la société Vloeberghs avait procédé à cette installation à ses propres risques; en effet, c'est seulement en 1955 qu'elle a définitivement fixé sa position au sujet de la libre circulation des produits en provenance des pays tiers vis-à-vis des six gouvernements. D'ailleurs, le traité ne garantirait aucunement, d'après la défenderesse, la libre circulation desdits produits en toutes circonstances.

La défenderesse ne conteste pas les démarches verbales que la requérante a soutenu avoir faites à plusieurs reprises en 1957 et 1958 auprès d'un des deux directeurs de la division du marché de la Haute Autorité, mais elle estime qu'il s'agissait de contacts qui n'étaient pas susceptibles d'engager les parties et qui ne sauraient être mis sur le même plan que la lettre du 23 mai 1959.

Selon la défenderesse, le fait que la Haute Autorité ne conteste pas le principe de la libre circulation, à l'intérieur de la Communauté, des charbons originaires des pays tiers n'autorise pas la requérante à conclure que ce principe devait nécessairement conduire à l'admission sur le territoire français des charbons américains que Vloeberghs avait à cet effet importés des États-Unis en Belgique. Invoquant l'article 71, alinéa 1, du traité, la défenderesse soutient que « le choix d'une politique permanente de direction des importations des pays tiers (trouvant en l'occurrence son expression dans le monopole de l'A.T.I.C.) relève de la compétence des gouvernements des pays membres et ne peut en soi être considéré comme contraire au traité »; et que, « à supposer même que soit reconnu par le gouvernement intéressé le principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers, il resterait donc à déterminer si le traité offre en pratique une voie pour concilier son application avec la conduite d'une politique permanente de direction des importations ». La défenderesse précise qu' « en prenant le 18 décembre 1957 la décision qui a fait l'objet, de la part du gouvernement français, du recours nº 2-58, la Haute Autorité ne s'est pas

proposé de trancher la question de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers : ni les considérants ni le dispositif de cette décision ne comportent de référence explicite à ce problème. La Haute Autorité ne songe donc pas à prétendre qu'en prenant à l'encontre du gouvernement français la décision du 18 décembre 1957, elle a engagé les actions nécessaires pour obliger ce gouvernement à reconnaître le principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers ». Elle reconnaît toutefois l'existence d'un lien indirect entre le problème de la libre circulation soulevé par le présent recours et les questions soulevées dans l'affaire 2-58, car cette décision de la Haute Autorité a constaté l'incompatibilité avec les dispositions du traité de l'interdiction faite aux acheteurs français de s'approvisionner auprès des négociants non français de la Communauté (parmi lesquels se trouvent des personnes susceptibles de vendre du charbon originaire des pays tiers). L'existence du recours 2-58, affirme la défenderesse, « constitue un des éléments qui ont pu inciter la Haute Autorité à s'abstenir jusqu'à présent d'engager la procédure prévue à l'article 88 du traité pour obliger le gouvernement français à reconnaître le principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers ».

Au cours des débats oraux, la défenderesse a en outre soutenu pour la première fois que les charbons importés d'Amérique par la requérante étant destinés dès l'origine à la France et non pas à la Belgique se trouvaient en Belgique dans la situation de charbons en transit et que, dans ces conditions, aux termes de l'article 73, l'administration des licences d'importation relevait de la compétence du gouvernement français. La question soulevée par le recours n'aurait donc aucun rapport avec celle de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers régulièrement importés dans un État membre.

La requérante s'est opposée à cette thèse en affirmant que les 73.000 tonnes que la firme Vloeberghs avait achetées aux États-Unis et qu'elle destinait à l'État français n'avaient pas transité par la Belgique, ni juridiquement ni économiquement. Ces 73.000 tonnes

avaient en effet été admises en libre pratique en Belgique et sont sorties de Belgique avec des licences d'exportation.

La défenderesse s'oppose à la conception défendue par la requérante selon laquelle l'obligation qui incombe à la Haute Autorité d'intervenir au titre de l'article 88 serait préexistante à toute mise en demeure et que, par conséquent, la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité serait engagée dès le moment où un gouvernement a établi une réglementation ou pris des dispositions constituant un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

La défenderesse soutient que, dans le cas prévu à l'article 88, le traité aurait laissé à la Haute Autorité, dans la mesure où la procédure prévue à l'article 35 n'est pas mise en mouvement, le choix du moment pour agir; en outre, il n'appartiendrait pas aux personnes privées d'engager devant la Cour un débat portant sur la diligence apportée par la Haute Autorité à mettre en œuvre l'article 88.

L'obligation d'agir et l'engagement de la responsabilité pécuniaire ne coïncideraient pas; ce fait serait d'ailleurs confirmé par l'article 88 qui n'établit pas une procédure permettant d'annuler avec effet rétroactif des réglementations gouvernementales contraires au traité, mais donne à la Haute Autorité le moyen d'obliger les États membres à faire cesser des situations de droit contraires au traité. La défenderesse exprime ses doutes sur la question de savoir si un particulier est fondé à se comporter comme si une réglementation gouvernementale, jugée par lui contraire au traité mais non attaquée par la Haute Autorité au titre de l'article 88, ne lui était pas opposable.

Le dommage

La *requérante* affirme qu'elle avait des perspectives de livraisons de l'ordre de 70.000 tonnes à partir du second trimestre 1957. L'impossibilité de vendre ce tonnage en 1957, dans laquelle elle aurait été mise par suite de l'opposition de l'A.T.I.C., lui aurait

causé un dommage qu'elle évalue au total, et de manière provisoire, à une somme située entre un minimum de 69.962.979 francs belges et un maximum de 99.162.973 francs belges.

La requérante offre de prouver, par toutes voies de droit, les faits et circonstances qu'elle a exposés à l'appui de son recours, dans la mesure où ils seraient contestés. Elle indique notamment une série de faits qui lui semblent particulièrement pertinents.

La *défenderesse* nie que le dommage subi par la requérante soit imputable au comportement de la Haute Autorité. Elle soutient que l'illégalité de son comportement ne constitue pas nécessairement une faute de service engageant sa responsabilité pécuniaire. Pour établir cette faute, il ne suffirait pas de constater que la Haute Autorité s'est abstenue, à la suite des réclamations de M. Vloeberghs, d'appliquer l'article 88 au gouvernement français, mais « il faudrait encore, en se référant à l'ensemble des faits et circonstances du moment, faire état d'éléments particuliers permettant de conclure à l'existence d'une faute de la Haute Autorité ».

La défenderesse nie en outre l'existence d'un lien de causalité entre le comportement incriminé de la Haute Autorité et le dommage subi par la requérante jusqu'en mai 1959, car, même si la Haute Autorité, à la suite des réclamations de M. Vloeberghs à partir de mai 1959, avait mis en œuvre la procédure prévue à l'article 88 à l'égard du gouvernement français, son action n'aurait pu aboutir à réparer le tort causé à la requérante, car cette procédure n'a aucune portée rétroactive et donne simplement à la Haute Autorité le moyen d'obliger les États membres à faire cesser des situations de droit contraires au traité. En outre, étant donné que la Haute Autorité n'aurait pas été en tout cas en mesure d'assurer immédiatement l'application par le gouvernement français du principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des charbons originaires des pays tiers, il serait très difficile d'apprécier le lien entre le comportement incriminé de la Haute Autorité et l'impossibilité où, depuis mai 1959, se trouvait toujours M. Vloeberghs d'introduire en France des charbons des pays tiers en provenance d'un autre pays de la Communauté, d'autant plus qu'à cette époque la situation du marché charbonnier était telle qu'elle justifiait de la

part des pays membres des mesures de restriction des importations des pays tiers.

Dans son mémoire en réplique, la *requérante*, tout en acceptant la distinction entre illégalité et faute, soutient que le fait, pour une administration publique, de commettre une illégalité est, en principe, une faute, sauf si l'illégalité est purement formelle en ce sens qu'elle ne porte que sur des éléments extrinsèques de la décision et n'en affecte nullement le contenu. Par contre, elle serait toujours une faute « lorsqu'elle trompe la sécurité juridique à laquelle l'administré a droit, ou lorsqu'elle fait apparaître que le service public ne fonctionne pas dans les conditions d'efficacité et de sécurité juridique qu'on est normalement en droit d'attendre de lui ».

La carence prolongée de la Haute Autorité qui n'a pas fait respecter par un des gouvernements une règle aussi essentielle que celle de la libre circulation présenterait, selon la requérante, les caractéristiques d'une attitude fautive.

Au sujet de l'existence d'un lien de causalité entre le dommage et le comportement de la Haute Autorité, la requérante observe que l'obligation, pour la Haute Autorité, d'assurer le respect du traité n'est pas soumise à la condition d'une réclamation préalable de la requérante; par conséquent cette obligation existait déjà en 1957 et 1958.

B — *En ce qui concerne l'affaire 12-60*

Le moyen de violation du traité

Dans la requête introduisant l'affaire 12-60, la *requérante*, se basant sur des arguments similaires à ceux qu'elle a exposés dans le recours 9-60, reproche à la Haute Autorité d'avoir violé les articles 3, 4, 5, 71 et 75 du traité et la règle de droit concernant la libre circulation des produits importés des pays tiers.

La requérante soutient en outre que la Haute Autorité aurait violé les articles 14 et 88 du traité en refusant de faire usage, après l'échec de la démarche qu'elle avait entreprise auprès du gouverne-

ment français, des pouvoirs que ces articles lui accordent pour obliger les États récalcitrants à se conformer au traité.

La *défenderesse* s'oppose à ce moyen en soulevant une exception de recevabilité tirée du prétendu caractère général de la décision attaquée.

En se référant aux arrêts 7 et 9-54, elle soutient que la décision que la Haute Autorité serait amenée à prendre au titre de l'article 88 à l'encontre du gouvernement français en cas d'annulation de son refus d'action ne saurait être considérée, si on tient compte du contenu de l'obligation à laquelle ce gouvernement se voit reprocher d'avoir manqué, comme une décision individuelle; car le véritable objet du débat serait la réglementation générale prise par le gouvernement français à l'ouverture du marché commun (décret du 9 février 1953) et limitant la libre circulation des produits en provenance des autres États membres aux seuls produits originaires de la Communauté.

Dans sa réplique, la *requérante* s'oppose, en avançant deux arguments, à la thèse selon laquelle la décision attaquée serait une décision générale.

Elle observe que, d'une part, ce qu'elle avait demandé à la Haute Autorité n'était pas d'édicter une norme, mais uniquement d'obliger un sujet déterminé, en l'espèce le gouvernement français, « à respecter et appliquer dans un ou plusieurs cas individuels une règle préexistante », et que, d'autre part, l'acte attaqué est le *refus* d'agir opposé par la Haute Autorité à la requérante. Il s'agirait donc d'une décision individuelle.

La *défenderesse* réfute le premier argument et observe que la requérante aurait ici méconnu la portée de l'article 88 du traité, en ne voyant dans cette disposition qu'une voie d'exécution permettant de faire respecter dans tel ou tel cas individuel une règle de droit qui ne serait plus sujette à discussion, alors que le débat engagé entre la Haute Autorité et le gouvernement français dans le cadre de l'article 88 porterait sur l'existence même de la règle de droit en question et que l'intervention de la Haute Autorité viserait à faire modifier la réglementation générale en vigueur en France sur la

circulation sur son territoire du charbon des autres pays membres de la C.E.C.A. D'autre part, selon la défenderesse, le deuxième argument conduirait en définitive à soutenir que toute décision prise par la Haute Autorité au titre de l'article 35 du traité aurait nécessairement un caractère individuel.

Le moyen de détournement de pouvoir

La *requérante* fait en outre grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir.

Se référant à des affirmations de la Haute Autorité contenues dans le mémoire en défense de l'affaire 9-60, elle observe que la défenderesse se montre consciente du fait que, si le gouvernement français n'a pas dû faire appel au concours mutuel, comme l'ont fait les gouvernements belge, allemand et néerlandais, c'est parce qu'il avait impunément violé le principe de la libre circulation. La Haute Autorité accepterait donc sciemment la discrimination entre les gouvernements qui se conforment au traité et les gouvernements qui ne s'y conforment pas et, par conséquent, entre les ressortissants des différents États membres en violation des articles 3, 4 et 5 du traité; elle aurait donc fait de ses pouvoirs un usage contraire au but en vue duquel ces pouvoirs lui ont été conférés.

La *défenderesse* répond que ce moyen serait basé sur l'idée fausse que la Haute Autorité ne devrait, à l'aide de l'article 88, qu'assurer l'exécution d'une position définie avant la mise en œuvre de la procédure de cet article; au contraire, seule la décision motivée prise au titre de l'article 88 a, quant à l'étendue de l'obligation litigieuse, la portée d'une constatation qui, sous réserve d'un recours devant la Cour, s'impose au destinataire.

S'opposant au grief de violation délibérée des articles 14 et 88 du traité, la défenderesse nie que, en s'entretenant avec le gouvernement français du problème soulevé par M. Vloeberghs, elle aurait par là même reconnu le bien-fondé de la position de celui-ci. D'autre part, la Haute Autorité ne pourrait de toute façon être considérée comme juridiquement liée par une position prise en dehors de la procédure prévue à l'article 88 du traité.

IV — Procédure

Attendu que la procédure a suivi son cours régulier;

qu'à la demande de la requérante, et avec l'accord de la partie défenderesse, la Cour a prononcé la jonction des deux affaires le 12 octobre 1960;

qu'à la suite des réponses de la requérante aux questions posées par l'avocat général, et des observations déposées à ce sujet par la défenderesse, la Cour, par ordonnance du 17 mars 1961, a décidé d'entendre à nouveau les parties;

que les parties ont été entendues à nouveau le 22 mars 1961.

MOTIFS

A — Quant à la recevabilité du recours en carence (affaire 12-60)

Attendu que la défenderesse soutient que la société requérante ne peut être considérée comme une entreprise au sens de l'article 80 du traité;

attendu qu'un recours en carence n'est recevable que si le requérant possède la qualité d'entreprise, au sens de l'article 80, l'article 35 ne laissant subsister aucun doute à cet égard;

attendu que la société requérante soutient avoir la qualité d'entreprise productrice de charbon en raison de son activité de concassage, criblage et lavage des anthracites importés;

attendu que ces opérations ne sauraient être considérées comme des activités de production, telles qu'elles peuvent être déduites de l'article 80 du traité;

que le traité, en dehors de l'extraction, ne considère comme activités de production que les activités qu'il reconnaît expressément comme telles;

que, pour constater si une activité déterminée constitue une activité de « production », il faut se reporter à la nomenclature de l'annexe I du traité;

que, lorsqu'il s'agit d'une activité comportant une certaine transformation de la matière première, le critère décisif est notamment celui de savoir si, après l'opération de transformation, le produit en question tombe dans ladite nomenclature sous une rubrique différente de celle où il figurait auparavant;

que tel n'est cependant pas le cas en l'espèce;

qu'en effet le produit primitif et le produit élaboré après concassage, etc. rentrent sous la rubrique « houille » (position 3.100 de la nomenclature);

attendu que les activités de concassage, criblage et lavage consistent, ainsi que la requérante elle-même l'a précisé au cours des débats oraux, en des opérations de tri permettant de séparer les morceaux de calibre, qualité et poids spécifique différents, ces opérations ne comportant ni la transformation d'un produit déterminé, ni la fabrication d'un produit nouveau;

que le fait que des opérations semblables à celles effectuées par la société requérante puissent être effectuées par les entreprises minières et qu'elles sont, dans ce cas, considérées comme relevant de la production charbonnière ne saurait être pris en considération, parce qu'il s'agit alors d'une activité accessoire, qui ne saurait en aucun cas constituer par elle-même une activité de production charbonnière;

attendu que, s'il est vrai que la requérante exerce une activité de production comme fabriquant de briquettes, cette qualité n'a pas à être prise en considération dans la présente affaire, dans laquelle la requérante a formé un recours en sa qualité d'importateur et exportateur, donc de négociant, de charbon originaire des pays tiers, alors que sa qualité de fabriquant de briquettes ne joue aucun rôle, ni direct ni indirect, par rapport à l'objet de la controverse;

attendu qu'il ressort des considérations qui précèdent que le recours en carence est irrecevable, sans qu'il soit nécessaire d'exa-

miner les autres exceptions soulevées à ce sujet par la défenderesse.

B — Quant à la recevabilité du recours en indemnité (affaire 9-60)

Attendu que la défenderesse soutient que, lorsque l'appréciation de la responsabilité est liée à l'exercice d'un contrôle de légalité, l'article 40 n'est pas applicable et qu'en ce cas le litige ne peut être tranché que par la voie d'un recours en annulation suivi, après l'annulation de l'acte litigieux, de la mise en cause de la responsabilité pécuniaire de la Haute Autorité, dans les conditions prévues à l'article 34 du traité;

que, s'il en était autrement, les intéressés auraient la possibilité de provoquer un contrôle juridictionnel de légalité même dans le cas où le délai requis pour intenter un recours en annulation serait expiré.

1. *EN CE QUI CONCERNE LA PORTÉE DE L'ARTICLE 40, ALINÉA 1*

Attendu que l'article 40, alinéa 1, traite du contentieux de la responsabilité de la Communauté pour faute de service;

que l'action en indemnité visée à l'article 40 se différencie d'un recours en annulation tant par son objet que par les griefs qui peuvent être invoqués;

qu'en ce qui concerne son objet l'action en indemnité tend, non pas à la suppression d'une mesure déterminée, mais seulement à la réparation d'un dommage provoqué par une action ou un défaut d'action constituant une faute de service;

qu'en ce qui concerne les griefs qui peuvent être invoqués à l'appui d'une action en indemnité seule l'existence d'une faute de service peut entraîner la condamnation de la Haute Autorité, alors que le recours en annulation permet d'invoquer les quatre moyens visés à l'article 33;

que l'article 40 attribue par conséquent à la Cour une compétence nettement différente de celle qu'elle exerce dans le contentieux de la légalité;

attendu que, dans la présente affaire, la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur la question de savoir si l'illégalité prétendue d'un acte qui n'a pas été annulé peut être invoquée, en elle-même, comme constitutive d'une faute susceptible d'entraîner un droit à réparation au titre de l'article 40;

qu'en revanche, dans le cas d'espèce, aucune décision de la Haute Autorité créant des droits et comportant des effets juridiques n'était intervenue;

que, dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire dans l'examen du présent litige de trancher la question de la recevabilité d'une action en indemnité fondée sur l'illégalité d'un acte positif dont l'annulation n'a pas été demandée, il est certain que la violation du traité reprochée à la Haute Autorité comme inhérente à son inaction peut être invoquée à l'appui d'une action fondée sur l'article 40;

attendu que la différence existant entre la compétence attribuée à la Cour par les articles 33 et 35 et celle qui lui est attribuée par l'article 40 est confirmée par la réserve contenue au premier alinéa de ce dernier article : « sous réserve des dispositions de l'article 34, alinéa 1 »;

que cette formule exclut toute possibilité de renvoi à l'article 34 et vise au contraire les hypothèses où l'article 34 n'est pas applicable, comme dans le cas d'espèce.

2. *EN CE QUI CONCERNE LA QUALITÉ POUR FORMER UN RECOURS AU TITRE DE L'ARTICLE 40*

Attendu que la requérante ne possédant pas, comme il a été démontré plus haut, la qualité d'entreprise au titre de l'article 80 du traité, il faut examiner si elle a qualité pour intenter un recours en indemnité au titre de l'article 40, alinéa 1;

attendu que l'article 40 ne contient pas les limites fixées par les articles 33 et 35 en ce qui concerne la qualité des requérantes;

qu'en raison de la distinction entre le contentieux de la légalité et le contentieux de la responsabilité, cette différence de texte doit être considérée en elle-même comme un élément suffisant pour exclure que les auteurs du traité aient voulu fixer, pour l'ouverture du contentieux de la responsabilité, des limites semblables à celles qu'ils avaient prévues pour le contentieux de la légalité;

attendu que cette interprétation littérale est confirmée par les considérations suivantes;

que le recours en annulation permet un contrôle direct de l'activité de la Haute Autorité, aboutissant, le cas échéant, à l'annulation des actes illégaux, alors que le recours en indemnité ne peut donner lieu qu'à une condamnation de la Haute Autorité à réparer le préjudice causé par son comportement;

que le recours en annulation a une incidence nettement plus marquée dans le champ d'activité de la Haute Autorité, tandis que le recours en indemnité ne peut porter que sur les conséquences de cette action;

attendu que, par contre, le problème se pose de façon différente en ce qui concerne l'action en indemnité,

— d'une part, parce que l'objet d'un recours en indemnité est beaucoup plus limité que celui d'un recours en annulation, et que le fondement de l'action est subordonné à la preuve de l'existence d'une faute de service;

— d'autre part, parce qu'aucune raison ne pourrait justifier le refus de toute protection juridictionnelle aux personnes physiques ou morales qui ne sont pas assujetties à la juridiction de la Communauté, lorsque ce préjudice est causé par une faute de service commise dans l'exécution du traité, hypothèse réservée à la compétence exclusive de la Cour, alors que toute personne physique ou morale peut, en s'adressant aux juridictions nationales compétentes, obtenir la réparation des

dommages causés par les institutions communautaires en dehors de l'application du traité (article 40, alinéa 3);

attendu que, pour les raisons ci-dessus exposées, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la défenderesse doit être rejetée.

3. *OBJET DE LA REQUÊTE*

Attendu que la défenderesse a soutenu en outre que la requérante se serait bornée dans sa requête à reprocher à la Haute Autorité son comportement à partir de 1957 et qu'elle aurait élargi sa demande dans la réplique, où elle aurait tardivement critiqué le comportement antérieur de la Haute Autorité;

attendu qu'il appartient à l'examen quant au fond de juger éventuellement si une carence de la Haute Autorité peut constituer une faute de service indépendamment de toute demande des intéressés;

que, dans le cadre de la recevabilité, il suffit de constater que l'objet de la demande a été exposé dans la requête avec une suffisante clarté par les arguments invoqués par la requérante, qui reproche à la Haute Autorité de n'avoir jamais agi, comme il était de son devoir de le faire, pour obtenir du gouvernement français le respect de la règle de la libre circulation des produits importés des pays tiers;

que, d'autre part, il ne faut pas confondre l'objet de la demande, qui est la réparation d'un préjudice causé à partir d'un moment donné, avec les arguments juridiques invoqués pour démontrer l'existence d'une faute de service, ces arguments pouvant être complétés et développés au cours de la procédure;

qu'il convient donc de rejeter également cette seconde exception.

C — Quant au fond

a) Attendu que la requérante soutient que, lorsque le traité prescrit la libre circulation des produits des États membres, cette

prescription implique aussi la libre circulation des produits originaires de pays tiers, régulièrement admis par l'un des États membres sur son propre territoire;

que la défenderesse ne contredit pas cette thèse, laquelle avait été officiellement adoptée par la Haute Autorité dès 1955 et formulée par elle dans sa lettre adressée le 28 mai 1955 aux gouvernements des États membres dans les termes suivants :

> « La Communauté repose, dans son domaine propre, sur le principe de l'unité, à savoir sur celui du marché commun, qui suppose la circulation sans entraves de tous les produits charbonniers et sidérurgiques relevant de la juridiction de la Communauté. Ce principe de la libre circulation des produits, défini à l'article 4, *a*, du traité, s'applique non seulement aux produits originaires d'un pays de la Communauté, mais aussi aux produits charbonniers et sidérurgiques de pays tiers, à la condition toutefois qu'ils aient été importés régulièrement dans un pays quelconque de la Communauté » (pièce nº 12 jointe à la requête 9-60);

que la Cour, faisant sienne la thèse de la libre circulation des produits des pays tiers, qui d'ailleurs n'est pas contestée par les parties, estime qu'il n'est pas nécessaire de la soumettre, dans l'espèce, à un examen plus approfondi;

b) Attendu que la requérante soutient que la Haute Autorité a commis une faute de service en s'abstenant de faire respecter la règle précitée de la libre circulation, par application de la procédure prévue à l'article 88, que, du fait de cette faute de service, la requérante n'a pas été en mesure d'écouler régulièrement en France les charbons qu'elle avait importés en Belgique, et qu'en conséquence la Haute Autorité serait tenue de réparer le dommage que lui a infligé cette atteinte à son droit;

attendu que la Cour, avant d'examiner si l'abstention de la Haute Autorité doit être considérée comme une faute de service, entend vérifier d'abord si cette abstention (même dans l'hypothèse où elle constituerait une faute de service) a lésé les intérêts de la requérante dans des conditions ouvrant à celle-ci un droit à réparation;

qu'il faut interpréter l'article 4, *a*, à la lumière des articles 2 et 3, *b*, et notamment de leurs objectifs respectifs, à savoir « réaliser

l'établissement progressif de conditions assurant, par elles-mêmes, la répartition la plus rationnelle de la production » et « assurer à tous les utilisateurs du marché commun ... un égal accès aux sources de production »;

que la règle de la libre circulation impliquée par l'article 4, *a*, a été établie notamment dans l'intérêt de la production communautaire et que l'extension de cette règle aux produits en provenance de pays tiers et régulièrement importés n'a pas été adoptée pour la protection de ces produits ou de leurs producteurs, mais afin d'éviter que, par l'établissement d'obstacles à la libre circulation desdits produits, la libre circulation des produits communautaires ne se trouve elle-même, en fait, atténuée ou compromise;

qu'en conséquence, si la Haute Autorité, qui est tenue de faire respecter l'article 4, *a*, vis-à-vis des États membres et des entreprises communautaires, ne respecte pas cette obligation, ses administrés sont en droit de s'estimer lésés dans leurs légitimes expectatives ou dans leurs droits et de demander réparation du dommage qui leur est ainsi causé;

qu'il en est autrement lorsqu'il s'agit de produits originaires de pays tiers parce que si, sous certaines conditions, ces produits sont admis à bénéficier de l'application de l'article 4, *a*, cet avantage n'est qu'un reflet de la garantie que le traité a voulu accorder aux produits communautaires, de sorte que les producteurs tiers ainsi que les commerçants qui négocient leurs produits, dans les cas où la susdite disposition ne se révélerait pas entièrement opérante à leur égard, ne seraient pas fondés à demander réparation de ce désavantage au titre de la violation d'un droit qui leur serait propre;

attendu que l'article 73 attribue l'administration des licences d'importation, dans les relations avec les pays tiers, au gouvernement sur le territoire duquel se situe le point de destination des importations;

qu'il ressort des allégations de la requérante elle-même, et notamment des pièces jointes à la requête 9-60, que le charbon litigieux n'a jamais été destiné à la circulation à l'intérieur de la

Belgique ou de la Communauté en général, mais uniquement à la France;

que le fait d'avoir soumis le charbon au lavage, au criblage et au concassage en Belgique ne change rien à cette destination première et définitive dudit charbon;

que l'admission de ce charbon en libre pratique en Belgique pouvait être réalisée sans difficulté ni débours d'aucune sorte;

que, dans ces circonstances, la requérante est mal fondée à se prévaloir d'un éventuel manquement de la Haute Autorité à ses obligations pour demander réparation du dommage que pareil manquement lui aurait infligé;

attendu que si le principe de la libre circulation, admis par la Cour, interdit aux États membres de refuser l'entrée, dans leurs territoires, de produits originaires de pays tiers et régulièrement importés dans un autre État membre, l'article 73 du traité, par contre, réserve au gouvernement sur le territoire duquel se situe le point de destination des importations, l'administration des licences que visent celles-ci;

que, dans l'espèce, comme il a été dit ci-dessus, il s'agit en réalité d'une tentative d'importation directe destinée à la France, à laquelle n'a été donnée que l'apparence d'une importation en Belgique;

attendu que, même si l'on admet que les États membres peuvent se défendre contre de pareils procédés par l'application du concours mutuel prévu à l'article 71, l'obligation de recourir audit concours mutuel ne vise pas à sauvegarder l'intérêt de tiers éventuels, mais uniquement l'intérêt de la Communauté;

que, par conséquent, ces tiers, en introduisant un recours selon l'article 40 du traité, ne sauraient se prévaloir du défaut d'application du concours mutuel pour la défense et la protection juridique de pratiques que le concours mutuel a précisément pour objet d'écarter;

que dès lors ce n'est pas la requérante qui pourrait demander réparation pour une prétendue lésion de ses droits qu'aurait entraînée le défaut d'action de la Haute Autorité;

qu'en raison de ces considérations, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments de la requérante, le recours doit être rejeté.

D — Quant aux dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens;

qu'en l'espèce la requérante a succombé en tous ses moyens;

qu'elle doit donc supporter les dépens du litige;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 2, 3, 4, 33, 35, 40, 71 et 73 du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1° Le recours 9-60 est rejeté comme non fondé;

2° Le recours 12-60 est rejeté comme irrecevable;

3° La requérante est condamnée aux dépens.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 14 juillet 1961.

DONNER HAMMES CATALANO
RIESE DELVAUX RUEFF ROSSI

Lu en séance publique à Luxembourg le 14 juillet 1961.

Le greffier *Le président*
A. VAN HOUTTE A. M. DONNER