Arrêt de la Cour du 13 juillet 1965 [1]

Sommaire

1. *Actes d'une institution — Validité — Conditions de formes substantielles — Dispositions y relatives — Interdiction d'en étendre l'application*

2. *Mécanismes financiers — Péréquation de la ferraille — Réglementations discriminatoires — Modification — Absence de droits acquis (Traité C.E.C.A., art. 53)*

1. Cf. Sommaire nº 5, arrêt affaire 111-63.

2. Cf. Sommaire nº 9, arrêt affaire 111-63.

Dans l'affaire 39-64

SOCIÉTÉ DES ACIÉRIES DU TEMPLE,

société anonyme ayant son siège social à Billancourt (Seine),

représentée par son administrateur-directeur général en exercice, M. Eugène de Sèze,

assistée de Me Jean de Richemont, avocat à la cour d'appel de Paris,

ayant élu domicile chez Me Georges Margue, 20, rue Philippe-II à Luxembourg,

partie requérante,

contre

HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER,

représentée par ses conseillers juridiques MM. Italo Telchini et Giuseppe Marchesini, en qualité d'agents,

ayant élu domicile en son siège, 2, place de Metz à Luxembourg,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure : le français.

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Haute Autorité du 22 juillet 1964 ordonnant à la requérante le paiement de la somme de FF 476.963,76 dans le cadre du mécanisme de péréquation de la ferraille importée, et à titre de contribution complémentaire de péréquation,

LA COUR

composée de

M. Ch. L. Hammes, président
MM. A. M. Donner et R. Lecourt, présidents de chambre
MM. A. Trabucchi et R. Monaco (rapporteur), juges
avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Résumé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent se résumer comme suit :

La Haute Autorité, compte tenu de la décision 7-61 (*J.O.* du 25 avril 1961) et de l'article 6 de la décision 7-63 (*J.O.* du 6 avril 1963), a établi comme suit le décompte de péréquation des ferrailles importées et assimilées, concernant la requérante, à la date du 31 mai 1963 :

— appel de contribution pour charge au principal : FF 1.624.471,27;
— appel de contribution pour charge d'intérêts : FF 476.997,65.

Ce décompte a été signifié, le 8 avril 1964, à la requérante qui a formulé ses observations. Des entretiens ont eu lieu entre parties, le 20 mai et le 22 juillet 1963.

Le 27 février 1964, la requérante a acquitté la totalité des sommes prévues au premier poste; mais elle a contesté devoir acquitter la totalité des sommes prévues à titre d'intérêts.

Par décision du 22 juillet 1964, signifiée à la requérante le 3 août 1964, la Haute Autorité a ordonné à celle-ci de verser ces dernières sommes, en précisant que ladite décision constituait titre pour l'exécution forcée au sens de l'article 92 du traité.

C'est contre cette décision que la requérante a introduit, le 28 août 1964, le présent recours.

II — Conclusions des parties

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

« Annuler par voie d'exception d'illégalité les décisions générales 21-58 du 30 octobre 1958 — 19-60 et 20-60 du 20 juillet 1960 — 7-61 du 19 avril 1961 — 7-63 du 3 avril 1963 — ,tout au moins en toutes leurs dispositions relatives aux intérêts créditeurs et aux intérêts débiteurs.
Annuler la décision individuelle de la Haute Autorité en date du 22 juillet 1964, notifiée par lettre recommandée le 3 août 1964.
Avec toutes conséquences de droit.
Condamner la Haute Autorité aux entiers dépens; »

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

« rejeter le recours comme non fondé;
condamner la requérante aux dépens de l'instance ».

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

Attendu que la défenderesse ne soulève pas d'exception quant à la recevabilité du recours.

Sur le fond

Attendu que le recours est dirigé contre la décision de la Haute Autorité du 22 juillet 1964;

qu'il vise en outre, par voie d'*exception d'illégalité*, les décisions générales suivantes :

— n° 21-58 (*J.O.* n° 23, 1958);
— n° 19-60 (*J.O.* n^{os} 54 et 62, 1960);
— n° 20-60 (*J.O.* n^{os} 54 et 62, 1960);
— n° 7-61 (*J.O.* n° 30, 1961);
— n° 7-63 (*J.O.* n° 54, 1963);

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

A — Incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité

La *requérante* rappelle d'abord qu'aux termes de l'article 53 *b*), du traité, la Haute Autorité peut instituer tout mécanisme financier au sens de l'article 53 *a*), sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité.

De même, selon la jurisprudence de la Cour (affaires jointes 32 et 33-58), toute modification de la décision 2-57 (ayant modifié

et prorogé les décisions instituant le mécanisme financier de la péréquation) nécessite l'avis unanime du Conseil.

Or, l'obligation de recueillir cet avis vaut également pour les décisions relatives au règlement des intérêts, telles que les décisions visées par le présent recours. Il s'agit là d'un principe qui découle de l'article 53 du traité et de la jurisprudence de la Cour, notamment de l'arrêt dans les affaires jointes 4 et 13-59.

Aucune des décisions visées par le présent recours n'a été adoptée dans le respect de cette règle. Seule la décision 16-58, qui habilite la Haute Autorité à déterminer les conditions de règlement des intérêts de retard, a été précédée de l'avis du Conseil; mais cette décision a une portée limitée, puisqu'elle n'est applicable que pour la période du 1er août au 31 octobre 1958.

L'avis du Conseil était en l'espèce d'autant plus nécessaire que les décisions susdites ont modifié le système de la péréquation dans sa substance, et ont ainsi abrogé en fait les décisions antérieures le concernant.

En effet, ce système a subi une modification essentielle du fait :

— que l'assiette de la taxe de péréquation, au lieu d'être constituée par la seule ferraille d'achat, engloberait également le service des intérêts et les intérêts de retard, désormais inclus dans la contribution en principal;

— que des éléments subjectifs, empiriques et contingents, tels que le retard plus ou moins sensible avec lequel les assujettis effectuent le paiement de leur contribution, la diligence de la Haute Autorité ou des contribuables, etc., s'ajouteraient au système de la péréquation, alors que la Cour a insisté, dans l'affaire S.N.U.P.A.T., sur le caractère objectif de l'assiette.

La *défenderesse* objecte que le seul grief que l'on pourrait en théorie faire valoir en l'espèce est celui de violation des formes substantielles. D'une part, la violation du traité serait dans ce cas absorbée par le grief de violation des formes substantielles; d'autre part, il est absolument incontestable que la Haute Autorité était compétente pour prendre les mesures litigieuses. Cette dernière constatation est confirmée par l'article 53 du traité, aux termes duquel la Haute Autorité peut, sur avis conforme du Conseil, « instituer elle-même tous mécanismes financiers ». Deux conclusions se dégagent en effet de ce texte. La première est que la Haute Autorité est seule investie du pouvoir législatif nécessaire pour instituer les mécanismes financiers prévus par le traité. Certes, le Conseil participe à l'exercice de ce pouvoir en accordant son autorisation, mais celle-ci reste extérieure et préalable à la décision, qui émane de la Haute Autorité et n'est donc pas l'expression conjuguée de la volonté des deux institutions. La seconde est que l'avis du Conseil n'est exigé que pour instituer (voire proroger) les mécanismes susdits; il n'est pas nécessaire lorsqu'il

s'agit, comme en l'espèce, de modifier leur gestion ou des éléments non essentiels de leur organisation.

La jurisprudence de la Cour citée par la requérante ne contredit pas cette thèse. L'arrêt dans les affaires jointes 32 et 33-58, par exemple, affirme, il est vrai, qu'une modification apportée à la décision 2-57 devrait recueillir l'avis conforme du Conseil, mais il se réfère par là à une modification portant sur l' « institution » du mécanisme de la péréquation. Quant à l'arrêt dans les affaires jointes 4 et 13-59, il admet que l'article 53 du traité confère à la Haute Autorité « le pouvoir de créer des obligations pécuniaires à la charge des entreprises ».

En ce qui concerne en particulier la décision 16-58, l'avis du Conseil a été requis et obtenu justement parce qu'elle visait l'institution du mécanisme financier, et non pas en raison du fait qu'un accord du Conseil aurait été nécessaire pour procéder à l'imposition d'intérêts. Par ailleurs, rien n'empêcherait la Haute Autorité de recueillir l'avis du Conseil même dans des cas où cet avis ne serait pas obligatoire.

Ceci dit, il y aurait lieu d'observer que, de toute façon, les décisions générales contestées ont été appliquées depuis longtemps, et que la Cour a déjà eu maintes fois l'occasion de les examiner. Puisque le grief invoqué en l'espèce aurait pu être soulevé d'office, il aurait dû entraîner, s'il avait été fondé, l'annulation des décisions générales contestées à l'occasion des affaires précédentes.

La *requérante* répond en soulignant que c'est le Conseil, et non pas la Haute Autorité, qui est investi, dans la Communauté, d'un pouvoir législatif, si bien que la Haute Autorité aurait dû en l'espèce recueillir l'avis conforme et unanime de cette institution. En omettant cette formalité, elle aurait pris un acte qu'elle n'était point compétente pour adopter, et aurait ainsi empiété sur les prérogatives du pouvoir législatif. D'autre part, la violation des formes substantielles prévues par l'article 53 *b*), du traité, constitue en même temps une violation de cette disposition et, par là même, du traité.

La requérante précise que les décisions litigieuses ne se bornent pas à modifier la gestion du mécanisme financier de la péréquation de la ferraille, ou à établir une nouvelle réglementation de détail. Elles modifient l'essence même de ce mécanisme, puisqu'elles prévoient un supplément de taxe de péréquation, dont l'assiette est constituée par le service des intérêts, alors que, en vertu des décisions de base arrêtées avec l'avis conforme du Conseil, l'assiette du mécanisme financier est représentée par les quantités de ferraille achetées. C'est en vain que la Haute Autorité s'attache au sens grammatical du mot « institution », pour affirmer que l'avis du Conseil ne serait obligatoire que pour autant que la modification envisagée porte sur l' « institution » du mécanisme financier et non pas sur les « éléments de l'organisation de la péréquation ».

Des modifications qui, comme en l'espèce, tendent à vider une organisation de sa substance, ou à la compléter, pour aboutir à un résultat sinon inverse, du moins complémentaire, portent en effet sur le fond même de l'institution, et constituent une nouvelle organisation.

La requérante précise en outre que le principe tiré de l'arrêt 4 et 13-59, suivant lequel l'autorisation du Conseil n'est pas nécessaire pour conférer à la Haute Autorité le pouvoir d'exiger le remboursement de sommes indûment perçues, s'explique par le fait qu'un tel remboursement est un corollaire logique des crédits de péréquation. Il s'ensuit donc, *a contrario*, que l'autorisation du Conseil devient nécessaire dès que les prestations exigées ne rentrent plus dans le cadre même de ces crédits, c'est-à-dire du mécanisme financier tel qu'il avait été approuvé.

La *défenderesse* réplique que l'avis conforme du Conseil n'était pas obligatoire, du moment que la décision 7-61, tout en réalisant des modifications indispensables, se situe sur le plan des techniques qui permettent d'assurer l'égalité de traitement parmi les entreprises consommatrices de ferraille, et qu'elle laisse inchangés les éléments de base de la péréquation, tels que les entreprises redevables, l'assiette, etc. En effet :

— sur le plan général, si on entend par assiette d'une taxe la matière assujettie à l'impôt, déterminée en qualité et en quantité, la décision 7-61 ne peut avoir ajouté quoi que ce soit à l'assiette de la péréquation, à savoir les tonnages de ferraille d'achat. L'inclusion des anciens intérêts de retard dans les contributions en principal et le service des intérêts ne peuvent pas rentrer dans la notion d'assiette;

— sur le plan pratique, le fait d'avoir inclus les intérêts de retard dans le montant de la contribution due au principal constitue une opération contingente, effectuée « una tantum » et uniquement en vue d'économiser des transferts inutiles. La requérante, n'ayant pas versé à l'époque les sommes dues à titre d'intérêts de retard, n'est pas concernée directement par cette opération, et la somme globale des anciens intérêts de retard, inclus dans le principal, est dérisoire par rapport à la contribution générale.

La défenderesse conclut, en ce qui concerne la « répartition des intérêts créditeurs », que la décision attaquée ne modifie en aucun cas l'assiette de la taxe et que ses effets ne sont donc pas assimilables à la création d'un nouveau mécanisme financier. Elle fait valoir enfin que la jurisprudence invoquée par la requérante n'est pas pertinente, car elle tient à la définition des ferrailles soumises à la péréquation et que, par ailleurs, la décision litigieuse s'accorde avec l'attitude prise par la Haute Autorité en toute circonstance.

B — Détournement de pouvoir et discriminations

La *requérante* énonce une série d'arguments à l'appui de ce moyen. Elle fait notamment valoir ce qui suit :

a) Selon l'article 5 de la décision 7-61, les montants déjà versés par les entreprises au titre d'intérêts de retard sont considérés comme versements à valoir sur les montants des contributions dues à titre principal. Or, puisque ces contributions sont réparties entre toutes les entreprises, il s'ensuit que les intérêts de retard sont répartis, eux aussi, entre toutes les entreprises assujetties au mécanisme financier.

b) Selon l'article 3 de la décision 7-61, les intérêts dus aux entreprises qui ont payé en avance (intérêts créditeurs prévus par la décision 21-58) sont répartis entre toutes les entreprises, jusqu'à la clôture des comptes définitifs. Ainsi la contribution due par chaque entreprise varie-t-elle en fonction d'éléments d'ordre empirique et subjectif, tels que la plus ou moins grande diligence des entreprises à régler leurs contributions et de la Haute Autorité à effectuer la clôture des comptes définitifs.

c) La Haute Autorité n'a rien prévu en ce qui concerne les versements qui ont été effectués à tort ou par erreur, ou même à la suite de fraudes dont elle et les organismes de Bruxelles ont été les victimes.

d) La Haute Autorité ne précise pas non plus quels sont les bénéficiaires de la péréquation et des intérêts créditeurs, eu égard aux entreprises qui ont reçu de la ferraille dont le prix a été réduit, au cas où le mécanisme financier a lui-même assumé une partie ou la totalité des importations de ferraille.

e) La Haute Autorité aurait pratiquement accordé un « boni » imprévu à toute une série d'entreprises, du fait des circonstances suivantes :

— Selon l'article 1 de la décision 7-61, un intérêt de 5 % est accordé sur les versements antérieurs effectués à titre de contribution en réponse aux appels provisoires, et ce depuis le jour du versement jusqu'à la clôture des comptes.

Or, puisque ces versements s'échelonnent depuis avril 1954 et que les entreprises intéressées ont établi depuis longtemps leur prix de revient et comptabilisé les intérêts de retard dans leurs frais généraux, l'intérêt de 5 % susdit met à la disposition de ces entreprises des disponibilités supplémentaires.

— Selon l'article 2 de la décision 7-61, un intérêt de 5 % est versé sur les primes dues à certaines entreprises, en vertu de la décision 26-55. Or, puisque la décision 7-61 a été adoptées six ans après la décision 26-55 et qu'aucune date de versement n'a été spécifiquement prévue à ce sujet, il y a là un « boni » imprévu pour les bénéficiaires de ces primes.

— Par décision 22-58, la Haute Autorité n'a accordé à certaines entreprises des intérêts sur les sommes dues qu'à partir du 30 octobre 1958, soit quatre ans après l'institution du mécanisme financier et alors que tous les bilans de ces entreprises avaient été établis. Il s'agit dans ce cas aussi d'un bénéfice inattendu.

f) Par contre, pour les débiteurs de la contribution complémentaire correspondant à des intérêts de retard et destinée à compenser tous ces « boni », le système ainsi décrit comporte une charge accrue et, par là même, des distorsions très graves. Il s'agit en outre d'une discrimination qui contrevient aux dispositions de l'article 4 *b*), du traité et au principe fondamental inscrit à l'article 2.

La *défenderesse* répond en décrivant la portée et le contenu des dispositions attaquées par la requérante et en analysant le système d'intérêts instauré par la décision 21-58 et complété par la décision 7-61. Sur la base de cette analyse, elle fait ressortir la « ratio » même du système, consistant à mettre fin, par un procédé automatique et objectif, aux conséquences des paiements tardifs ou incomplets de la part de certaines entreprises. Ce système serait en effet fondé sur des éléments tout à fait objectifs, à savoir sur le principe de la rentabilité de l'argent et sur la date du paiement des contributions. En vertu de ce dernier élément, plus une entreprise a différé le paiement de sa contribution de péréquation, plus tard elle bénéficiera des intérêts créditeurs, de sorte que le paiement de la contribution supplémentaire au service des intérêts la met, dans la mesure du possible, à égalité avec l'entreprise qui a acquitté régulièrement sa dette.

D'autre part, aucun « boni » imprévu n'est accordé aux entreprises ayant effectué régulièrement leurs versements et bénéficiant ainsi d'intérêts créditeurs. Ceux-ci sont en effet compensés par la contribution supplémentaire due à ce titre, et il est d'ailleurs constant que tout paiement effectué en avance ou en excédent appelle une compensation adéquate. Il est pourtant erroné d'affirmer que ce système favoriserait les entreprises créditrices par rapport aux entreprises débitrices : il ne fait que rétablir entre les entreprises qui ont effectué leurs versements d'une façon régulière et les entreprises débitrices un équilibre qui n'avait pas été respecté.

Il s'ensuit donc que le grief de discrimination est mal fondé. Pour que l'on puisse reprocher à la Haute Autorité d'avoir commis une discrimination, il faut d'ailleurs qu'elle ait traité d'une façon différente des situations comparables, alors que la décision 7-61 vise des situations qui ne sont point comparables entre elles, mais qui sont « opposées » (entreprises créditrices et entreprises débitrices).

Il s'ensuit également que le grief de détournement de pouvoir est lui aussi injustifié, le mobile de la Haute Autorité étant conforme aux objectifs du traité : le rétablissement de l'égalité de traitement et d'une situation d'équilibre entre les assujettis au régime de péréquation.

Dans la réplique, la *requérante* conteste encore, à l'aide de plusieurs arguments, le caractère objectif du système attaqué. Elle fait notamment remarquer qu'à la base du système en question se trouve un élément que la Haute Autorité a tout à fait négligé : la répartition entre toutes les entreprises des intérêts de retard et des intérêts créditeurs. Et c'est entre autres la présence d'un tel élément qui justifierait le grief de discrimination.

Par ailleurs, la Haute Autorité n'aurait pas répondu à toute une série de griefs avancés dans le recours, ou bien elle y aurait répondu de façon sommaire et incomplète.

La requérante conteste, en particulier, que la contribution supplémentaire puisse compenser automatiquement les intérêts créditeurs et fait en outre valoir que la « compensation » que, selon la Haute Autorité, appelle tout paiement effectué en avance ou en retard, ne doit pas être assimilée à la taxe de péréquation elle-même, ni être répartie entre tous les assujettis, qui ne sont pour rien dans l'avance ou le retard de certains d'entre eux.

La requérante souligne enfin que, lorsque la Haute Autorité parle de « situations opposées » à propos des entreprises créditrices et entreprises débitrices, elle fait semblant d'oublier que les intérêts de retard assimilés à la taxe et les intérêts créditeurs qui dépendent de situations absolument différentes sont répartis entre tous les assujettis au prorata de leur assiette de contributions qui, à son tour, dépend d'éléments totalement différents. Un tel système instauré longtemps après le paiement effectif ne peut évidemment que favoriser les entreprises créditrices qui n'y comptaient plus, par rapport aux entreprises débitrices qui n'auraient pas eu le temps d'inclure le supplément de taxe dans leurs prix de revient. Il y a là non seulement une violation de l'avis du Conseil donné sur la décision 2-54, qui prescrit aux institutions d'éviter les complications administratives et de respecter l'article 5 du traité, mais aussi une atteinte au principe de la sécurité juridique.

Tout ceci prouve bien que les motifs essentiels de la décision de la Haute Autorité consistent en des erreurs de droit de nature à entraîner des discriminations et à comporter un détournement de pouvoir.

La *défenderesse* rétorque en insistant sur le caractère technique de la solution adoptée par la décision 7-61 qui, à son avis, rend le système plus pratique, plus simple et indépendant des événements fortuits et des situations subjectives. Elle conteste ensuite, point par point, le bien-fondé de certaines critiques formulées par la requérante.

A la thèse selon laquelle le système litigieux comporterait une discrimination de ce que : *a*) les montants des intérêts de retard déjà versés affecteraient, d'après l'article 5 de la décision 7-61, celui des contributions à titre principal, au bénéfice des entreprises en retard; *b*) tous les assujettis supporteraient, par suite de la répartition entre eux de la contribution supplémentaire, les conséquences découlant du retard apporté par certaines entreprises dans leurs versements, la défenderesse objecte :

— quant à la première discrimination, que le montant de la contribution en principal n'est pas affecté par le retard dans les versements, et que les intérêts de retard ont été supprimés;

— quant à la seconde discrimination, qu'il est vrai que tous les assujettis sont redevables d'une contribution au service des intérêts créditeurs, ce qui permet de leur accorder ces intérêts — à partir de la date réelle du versement — sur les sommes qu'ils ont payées. C'est là que l'on retrouve justement la présence, dans le système attaqué, d'un élément objectif incompatible avec le grief de discrimination.

Elle prend enfin position sur les contestations soulevées par la requérante en ce qui concerne : *a*) les versements effectués par la Haute Autorité à tort ou par erreur; *b*) les « boni » imprévus; *c*) la violation des dispositions qui prescrivent à la Haute Autorité d'agir avec un appareil administratif réduit et d'intervenir dans la mesure strictement nécessaire.

C — Motivation insuffisante

La *requérante* souligne que, tant les considérants des décisions litigieuses que le rapport de la Haute Autorité sur le contrôle de l'origine de la ferraille prise en péréquation par la C.P.F.I., font apparaître que le retard intervenu en l'espèce est dû à plusieurs imprécisions contenues dans les dispositions applicables et aux nombreuses fraudes commises en la matière.

Or, il est contraire aux principes généraux du traité et notamment aux articles 2, 3 et 4, de mettre à la charge des entreprises les conséquences de ces imprécisions et de ces fraudes, en un mot, de ce retard. L'attitude de la Haute Autorité est en l'espèce d'autant plus inadmissible qu'elle pourrait se prévaloir de l'article 47, paragraphe 3, pour compenser, par voie d'amendes ou de poursuites

légales, le préjudice éventuellement subi par les entreprises à cause du retard intervenu dans la liquidation du mécanisme financier.

La *défenderesse* objecte que la requérante n'offre pas, dans sa requête, le moindre argument à l'appui du moyen allégué et, après avoir rappelé les principes arrêtés par la Cour quant à la motivation des actes (affaires 2-56, 18-57 et 14-61), elle fait valoir que le retard intervenu dans la liquidation du mécanisme financier est dû, non pas à la Haute Autorité, mais au comportement des entreprises débitrices elles-même (telles que la requérante), ce qui explique et justifie l'octroi d'intérêts créditeurs aux entreprises qui ont acquitté en temps utile ou même en avance leurs dettes. Elle précise, en outre, que les actions civiles en dommages-intérêts qu'il est possible de faire valoir contre les auteurs de fraudes ont déjà été engagées devant les tribunaux nationaux, et se demande quels pourraient être les moyens relevant du traité qui, d'après la requérante, permettraient d'obtenir de ces entreprises un dédommagement ou le paiement d'amendes.

Dans la réplique, la *requérante* précise le contenu de son moyen, en formulant deux griefs, dont l'un porte sur le défaut de motivation au *sens matériel* des actes litigieux, et l'autre sur le défaut de motivation au *sens formel* de la décision 7-61.

a) Quant au premier grief, la requérante rappelle que, dès que la décision exécutoire lui a été adressée, elle a réglé le montant de sa dette principale, si bien qu'aucun reproche ne peut lui être adressé quant à sa bonne foi. Ceci dit, elle souligne que la Haute Autorité a commis bien des erreurs dans l'administration du mécanisme financier (par exemple les dérogations basées sur la notion d'« intégration locale ») et que, en raison de ces erreurs, les décisions litigieuses ne sauraient apparaître comme justifiées.

b) Quant au second grief, elle soutient que l'exposé des motifs de la décision 7-61 n'est ni dirimant ni concluant, car il ne se prononce pas sur les raisons qui auraient amené la Haute Autorité à choisir le système attaqué au lieu d'un autre, et ne vise pas les dispositions en vertu desquelles la Haute Autorité aurait été habilitée à adopter le système litigieux.

La *défenderesse* analyse, dans sa duplique, le texte de la décision 7-61, et notamment les considérants 5 à 8, et conclut que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour dans les affaires 18-57 et 14-61, la décision attaquée est motivée « ad abundantiam », du moment qu'elle permet aux intéressés et à la Cour de retrouver les éléments essentiels qui sont à sa base.

D — Illégalité des intérêts de retard

La *requérante* soutient que les intérêts de retard sont en l'espèce illégaux, non seulement pour autant qu'ils ont été établis sans

l'avis unanime du Conseil, mais aussi parce qu'il contreviennent à certains principes généraux du droit. En effet :

a) Il est constant (cf. art. 1153 c. civ. français) que les intérêts moratoires ne sont dus qu'à partir du jour de la sommation de payer, sauf dans les cas où la loi les fait courir de plein droit. Puisqu'en l'espèce le Conseil, qui seul aurait qualité pour prendre une « loi », n'a adopté aucun acte à ce sujet, il s'ensuit que les intérêts susdits ne sauraient courir de plein droit. Seules les décisions 19-60 et 20-60 font courir ces intérêts du jour de la réception de la notification du décompte, alors que les autres décisions les font courir de plein droit.

b) Il est aussi constant que les intérêts moratoires ne sont dus qu'à défaut du paiement d'une dette certaine, liquide et exigible. Les décisions de la Haute Autorité qui servent de base à la décision individuelle attaquée (titre exécutoire) font par contre courir ces intérêts sur des décomptes provisoires, et ce jusqu'à la clôture des comptes définitifs.

La *défenderesse* répond en précisant, tout d'abord, que dans le système établi par la décision 7-61, il n'existe pas d'intérêts moratoires. Seuls des intérêts créditeurs y sont prévus ; la contribution supplémentaire grevant tous les assujettis n'est pas une pénalisation, mais constitue le moyen permettant à la Haute Autorité de faire face au service des intérêts.

En second lieu, elle affirme qu'une décision générale de la Haute Autorité a sans aucun doute valeur de « loi », au sens évoqué par la requérante, et qu'il n'est pas exact que les décisions 19-60 et 20-60 aient fait courir les intérêts du jour de la notification du décompte. Ce n'est que le paiement des sommes dues à la Caisse, qui devait être effectué dans un délai de 25 jours à partir de cette notification ; les intérêts sont par contre réservés aussi longtemps que l'entreprise est restée redevable de ses contributions.

Dans sa réplique, la *requérante* insiste sur la thèse suivant laquelle les intérêts moratoires auraient été maintenus dans le système critiqué. D'une part, la décision 7-61 a simplement assimilé les intérêts de retard à des contributions dues à titre principal, ce qui équivaut à reconnaître leur existence sous une autre forme ; de l'autre, les intérêts créditeurs ont une nature identique à celle des intérêts moratoires. Ils ne pouvaient dès lors être établis — qu'il s'agisse d'intérêts de retard ou d'intérêts créditeurs — qu'avec l'autorisation du Conseil, et ne pouvaient être appliqués qu'après une mise en demeure portant sur une dette certaine, liquide et exigible.

La *défenderesse* répond dans la duplique que l'assimilation des intérêts moratoires à des contributions dues à titre principal est une opération purement comptable qui se justifie tant par le

souci d'éviter des transferts inutiles de fonds que par le principe de la compensation des dettes et des créances. Il est d'autre part vain de prétendre que ces intérêts ont été maintenus en se basant sur certaines dispositions des décisions 19-60 et 20-60, qui ont institué et qui ont réglé les modalités de leur versement, puisqu'aux termes de l'article 6 de la décision 7-61 ces mêmes dispositions ont été abrogées.

E — Rétroactivité des décisions litigieuses

La *requérante* souligne enfin que les décisions 7-61 et 7-63 ont des effets rétroactifs. En effet :

a) Quant à la décision 7,61,
- — son article 3 dispose que les intérêts créditeurs institués par elle sont mis à la charge de tous les assujettis par un système de compensation, pour chacune des périodes de décompte prévues par les décisions 19-60 et 20-60, et qui sont évidemment antérieures à la date de la décision 7-61;
- — son article 5 a pour effet de transformer dans le passé le versement des intérêts de retard en versement en principal.

b) Quant à la décision 7-63,
- — son article 5 prévoit des taux de contribution pour les périodes 1954 à 1958 et 1959, et stipule que les intérêts de retard dus à compter de la première notification sont eux aussi « rectifiés ».

La requérante conclut dès lors que toutes ces dispositions sont illégales en ce qu'elles contreviennent au principe général de la non-rétroactivité des lois et des actes administratifs.

La *défenderesse* répond que

- — le régime instauré en matière de péréquation était provisoire, ainsi que l'a reconnu la Cour elle-même, et que la requérante ne pouvait l'ignorer. Dans ces conditions, il serait erroné de prétendre que ce régime a créé des droits acquis;
- — le régime découlant de la décision 7-61 n'entraîne aucun préjudice pour les entreprises ayant déjà effectué leurs versements;
- — d'ailleurs, toute opération de liquidation de comptes produit des effets dans le passé.

Elle souligne que le but de la décision 7-61 est de remédier aux discriminations résultant du fait que certaines entreprises qui n'étaient pas en règle avec les contributions dont elles étaient redevables, auraient, suivant le système précédent, profité d'avantages multiples et injustifiés. La décision susdite s'efforce donc

de rétablir a posteriori l'égalité de traitement entre tous les assujettis, conformément à une exigence fondamentale du traité, confirmée plusieurs fois par la Cour. Par ailleurs, la réglementation relative à la péréquation de la ferraille a un caractère public et doit de ce fait être respectée à tout prix, même au détriment du principe — d'ailleurs non absolu — de la non-rétroactivité.

La *requérante* objecte qu'entre le système instauré par la décision 7-61 et les opérations de liquidation de comptes, aucune comparaison n'est possible. En effet, il ne s'agit pas en l'espèce de la liquidation, à titre provisoire, d'un compte, mais de l'établissement d'un nouveau compte sur des bases nouvelles, non prévues par les textes de base, et avec effet rétroactif.

Elle examine le droit interne de certains États membres et la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt dans les affaires jointes 42 et 49-59, pour en déduire que le principe de la non-rétroactivité des lois et des actes administratifs a un caractère absolu et que la Cour a elle-même reconnu que le retrait d'une décision, avec effet rétroactif, n'est possible que si l'acte est illégal.

La *défenderesse* répond en insistant sur le fait que la Haute Autorité dispose, à son avis, d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour juger, en vertu des éléments concrets qu'elle possède, si une réglementation doit être amendée, en raison des erreurs de fait et de droit qu'elle peut contenir, et affirme que l'exercice de ces compétences s'imposait dans le cas litigieux. Elle conteste que l'arrêt dans les affaires jointes 42 et 49-59 puisse être invoqué en l'espèce pour justifier un droit acquis au maintien du système précédent. En effet, non seulement le problème examiné par cet arrêt diffère du présent litige, mais encore cet arrêt prouverait le bien-fondé des arguments de la Haute Autorité, à savoir :

— que le pouvoir de rapporter ou de ne pas rapporter avec effet rétroactif ses propres décisions est reconnu à la Haute Autorité;

— que le caractère provisoire des décomptes était bien connu de tous les intéressés, avertis par les termes mêmes des décisions de la Haute Autorité ainsi que par la jurisprudence de la Cour;

— qu'il ne saurait être question de droits acquis lorsqu'il s'agit de remédier à une situation inéquitable en droit ou en fait, ou comportant des discriminations.

IV — Procédure

Attendu que la procédure écrite s'est déroulée de façon régulière;

que, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'aucune mesure d'instruction n'était nécessaire;

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 20 mai 1965;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 24 juin 1965.

MOTIFS

Attendu que la recevabilité de l'action n'a pas été contestée par la partie défenderesse et qu'elle ne donne pas lieu à des critiques d'office;

que le recours est donc recevable;

attendu que le recours est dirigé contre la décision individuelle du 22 juillet 1964 par laquelle la Haute Autorité a invité la requérante à verser des sommes dues à titre d'intérêts;

que, par le biais de l'exception d'illégalité, il vise en outre les décisions générales 21-58, 19-60, 20-60, 7-61 et 7-63, tout au moins dans la mesure où elles réglementent la question des intérêts dans le cadre du mécanisme financier de la péréquation des ferrailles importées.

A — Sur les moyens d'incompétence, de violation des formes substantielles et de violation du traité

Attendu que la requérante affirme que les décisions générales entreprises par le présent recours sont illégales du fait qu'elles auraient introduit un système d'intérêts non couvert par les décisions précédemment adoptées sur avis du Conseil, en conformité avec l'article 53 *b*), du traité;

que la décision 7-61 aurait en outre établi une contribution supplémentaire au service des intérêts créditeurs, dont l'effet serait d'altérer la structure du mécanisme de péréquation, tel qu'il avait été approuvé par le Conseil, en modifiant l'assiette des contributions;

attendu qu'il importe peu de savoir si la Haute Autorité aurait dû recueillir l'avis du Conseil pour se conformer à la procédure suivie pour la décision 16-58 qui prévoit l'imposition des intérêts de retard;

que la question essentielle est celle de savoir si l'obligation de recueillir l'avis du Conseil découle du traité lui-même;

attendu qu'aux termes de l'article 53 *b*), du traité, la Haute Autorité peut, « sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, instituer elle-même des mécanismes financiers répondant aux mêmes fins »;

que, s'agissant d'une disposition qui prévoit des conditions de forme substantielles pour la validité de certaines décisions, on ne saurait en étendre l'application;

qu'il résulte de l'article 53 *b*), du traité, que l'avis conforme du Conseil n'était nécessaire que si l'introduction des intérêts créditeurs et de la contribution supplémentaire litigieuse affectaient ou modifiaient les éléments qui se trouvent à la base de l'institution du mécanisme financier de la péréquation des ferrailles importées;

attendu qu'un système d'intérêts créditeurs, établi en vue de compenser l'échelonnement dans le temps des immobilisations de fonds auxquelles ont dû faire face les entreprises assujetties, apparaît comme une condition nécessaire pour éviter que ces entreprises ne subissent un préjudice injustifié du fait du retard des autres entreprises dans leurs versements;

que ce système, qui ne modifie pas les éléments constitutifs du mécanisme financier de la péréquation, a été adopté pour permettre à celui-ci de fonctionner correctement et d'atteindre les objectifs approuvés par le Conseil;

que, dès lors, son introduction ne nécessitait pas l'avis préalable du Conseil au sens de l'article 53 *b*), du traité;

attendu, en outre, qu'en ce qui concerne la contribution supplémentaire de péréquation, l'assiette des contributions, déterminée en fonction des quantités de ferraille achetées, constitue un élément essentiel du mécanisme de la péréquation, tel que l'avait approuvé le Conseil;

que cette contribution a uniquement pour objet d'assurer le règlement des intérêts créditeurs, et ne vise pas à établir une nouvelle charge de péréquation ou à modifier les critères relatifs à l'imposition des contributions;

que, par ailleurs, cette contribution supplémentaire, étant mise à charge des entreprises au prorata de l'assiette des contributions, ne saurait avoir pour effet de modifier cette assiette, qui reste fixée par les tonnages de ferraille utilisés;

que, d'autre part, elle est destinée, suivant le système même établi par la décision 7-61, à être, lors de la clôture définitive des comptes, entièrement ou partiellement absorbée par le versement des intérêts créditeurs;

que, partant, ladite contribution n'a pas pour effet de modifier ou altérer un élément constitutif du mécanisme financier de la péréquation, tel que l'avait approuvé le Conseil;

que l'avis du Conseil n'était donc pas en l'espèce nécessaire;

que, pour toutes ces raisons, les présents moyens doivent être rejetés comme non fondés.

B — Sur le moyen tiré d'un détournement de pouvoir et de discriminations

Attendu que la requérante soutient en outre que la décision 7-61 est entachée de détournement de pouvoir en ce qu'elle révèle

un mobile illicite ou un manque de circonspection grave équivalent à une méconnaissance du but légal et comportant des discriminations;

a) Attendu qu'à l'appui de ce moyen elle invoque tout d'abord l'article 5 de la décision 7-61, aux termes duquel les montants déjà versés par les entreprises au titre des intérêts de retard sont considérés comme versements à valoir sur les montants des contributions en principal;

que la requérante croit pouvoir déduire de cette disposition que le système des intérêts de retard aurait été maintenu et que ceux-ci, dus par certaines entreprises, devraient être répartis sur toutes les entreprises assujetties;

qu'ainsi ces dernières devraient supporter les conséquences découlant du retard de leurs concurrents;

attendu que cette déduction repose sur une interprétation erronée de la décision 7-61;

que la disposition de l'article 5 précité se révèle nécessaire par le fait précisément que ladite décision a dû remplacer entièrement l'ancien système des intérêts de retard par le système actuel;

que, le nouveau système mettant à la charge de tous les assujettis une contribution supplémentaire au service des intérêts, les anciens comptes relatifs aux intérêts de retard déjà versés par certaines entreprises devaient être supprimés, pour éviter que celles-ci ne soient doublement imposées;

qu'ainsi, au lieu d'être remboursés, les intérêts de retard susdits ont été considérés comme versements à valoir sur les montants de contribution encore dus;

qu'il ressort, tant de l'article 5 précité que de la logique du système, que cette imputation est effectuée de façon individuelle, au moyen de comptes séparés, et non pas par l'inclusion globale des intérêts de retard dans le décompte des montants de péréquation;

qu'ainsi, l'annulation du compte des intérêts de retard d'une entreprise ne peut avoir de répercussions fâcheuses sur les comptes des autres entreprises;

que, dans ces conditions, ce grief de discrimination n'apparaît pas fondé;

b) Attendu que la requérante fait d'autre part valoir que le montant de la contribution supplémentaire au service des intérêts dépend nécessairement de la diligence plus ou moins grande des entreprises à régler leurs contributions et de celle de la Haute Autorité à effectuer la clôture définitive des comptes;

que ce système introduirait ainsi des éléments subjectifs et empiriques dans le mécanisme financier de la péréquation, et aurait pour effet que tous les assujettis devraient supporter les conséquences du retard des entreprises défaillantes;

attendu que l'ancien système d'intérêts de retard a laissé apparaître qu'il était souvent impossible d'imposer de tels intérêts, tout au moins pour la totalité des contributions réellement dues;

qu'il est apparu que les entreprises qui ne s'acquittaient pas régulièrement de leurs dettes bénéficiaient souvent du même traitement que celui réservé aux entreprises qui avaient effectué régulièrement ou même à l'avance leurs versements;

que, de ce seul fait, ce système était susceptible d'altérer les conditions de concurrence et de compromettre le principe de l'égalité de traitement;

qu'il avait en outre pour effet de faire subir aux entreprises en règle avec leurs versements les conséquences du retard dans la liquidation du mécanisme financier;

attendu, par contre, que la décision 7-61 place toutes les entreprises assujetties dans une situation identique, de sorte qu'il ne pourrait être question de discrimination de ce chef;

qu'elle grève, en effet, toutes les entreprises d'une contribution supplémentaire au prorata de leur assiette de contributions;

qu'en vertu de ce système, des intérêts créditeurs sont alloués aux entreprises qui ont effectué leurs versements, à partir du jour du paiement jusqu'à la clôture définitive des comptes;

que le montant de ces intérêts est égal à celui de la contribution supplémentaire au service des intérêts, pour les entreprises qui ont acquitté ponctuellement leurs versements;

que, dans les autres cas, le solde résultant de la différence entre les deux montants, qu'il soit en faveur de l'entreprise ou du mécanisme de la péréquation, permet de compenser l'échelonnement dans le temps des immobilisations de fonds auxquelles ont dû faire face les entreprises assujetties;

que, de ce seul fait, il y a lieu de constater que le système litigieux se fonde sur des critères objectifs permettant d'assurer l'égalité de traitement de toutes les entreprises;

que, par ailleurs, s'il est vrai que le montant des intérêts créditeurs augmente à mesure que la clôture des comptes définitifs est retardée, cette augmentation ne se traduit pas par un préjudice injustifié pour les entreprises débitrices qui en supportent la charge;

que celles-ci ayant, en raison du retard apporté de bonne ou de mauvaise foi dans leurs versements, conservé la disponibilité de sommes dont elles étaient redevables, il est équitable qu'elles supportent la charge accrue découlant de la nécessité d'éviter tout préjudice aux entreprises créancières;

qu'ainsi le système attaqué tend, par la répartition sur tous les assujettis de la contribution au service des intérêts, et par l'introduction des intérêts créditeurs, à répercuter sur les entreprises avantagées les conséquences des retards susvisés, tout en assurant aux autres entreprises la sauvegarde de leurs créances;

que, partant, ce système offre une solution objective qui

permet d'éviter les discriminations provoquées par le système des intérêts de retard;

que, pour toutes ces raisons, ce grief de discrimination n'apparaît pas justifié;

c) Attendu que la requérante soutient en outre que l'octroi de certains intérêts créditeurs constituerait pour les entreprises bénéficiaires un avantage non justifié qui met à leur disposition des possibilités supplémentaires de financement et les favorise par rapport aux entreprises débitrices;

attendu que l'octroi de ces intérêts ne vise qu'à rétablir une situation d'équilibre qui avait été compromise par le régime antérieur;

qu'en effet, le but de la péréquation, qui est de placer tous les assujettis dans une situation comparable pour chaque période de péréquation, ne saurait être atteint, en cas de retard dans le versement des sommes dues à certaines entreprises, que par l'octroi d'intérêts créditeurs;

que, pour ces motifs, aucun avantage inéquitable ne découle du système attaqué au bénéfice de certaines entreprises;

que, dès lors, ce grief de discrimination doit, dans ce cas également, être rejeté;

attendu que, pour toutes ces raisons, le moyen de détournement de pouvoir allégué n'apparaît pas fondé.

C — Sur le moyen fondé sur une motivation incomplète

Attendu que la requérante affirme que l'exposé des motifs de la décision 7-61 n'est pas concluant, au motif qu'il n'explique par les raisons pour lesquelles il aurait été impossible à la Haute Autorité d'éliminer les inconvénients créés par l'ancien système des intérêts de retard et de choisir un système autre que celui attaqué;

attendu que les considérants 5 à 7 de cette décision font clairement ressortir les inconvénients créés par l'imposition d'intérêts de retard sur les montants provisoires de contribution, ainsi que la nécessité de ramener, pour tous les assujettis, les montants des prestations à une même date de valeur, ces prestations étant souvent échelonnées dans le temps de manière variable pour les différentes entreprises, qu'elles favorisaient ou défavorisaient;

que le considérant n° 8 expose la situation résultant, de l'avis de la Haute Autorité, de l'application du système attaqué, et au vu de laquelle elle a adopté ce système;

que cette motivation permet donc de connaître les considérations qui ont amené la Haute Autorité à adopter la décision 7-61, et les raisons sur lesquelles celle-ci est basée;

que, ladite décision étant motivée à suffisance de droit, le présent moyen est rejeté comme non fondé;

D — Sur le moyen de l'illégalité des intérêts de retard

Attendu que la requérante affirme que le maintien des intérêts de retard, confirmé par l'article 5 de la décision 7-61, serait contraire au principe général de droit suivant lequel les intérêts moratoires ne sont dus que sur une dette certaine, liquide et exigible, et à partir du jour de la sommation de payer;

attendu que la décision 7-61 a renoncé à pénaliser les retards de paiement par l'imposition d'intérêts moratoires, et a substitué à ce système celui d'une contribution supplémentaire au service des intérêts créditeurs;

que l'article 5 de la décision 7-61 se révèle nécessaire précisément parce que ladite décision a remplacé l'ancien système des intérêts de retard par le système actuel;

que, par ailleurs, l'article 6 de cette décision a expressément abrogé les articles 5 de la décision 19-60 et 6 de la décision 20-60, invoqués par la requérante au soutien de sa thèse;

que, pour toutes ces raisons, le système attaqué ne prévoyant pas le maintien des intérêts de retard, le présent moyen manque d'objet et doit dès lors être rejeté.

E — Sur le moyen fondé sur la rétroactivité de la décision 7-61

Attendu que la requérante fait enfin valoir que la décision 7-61 est irrégulière, en ce qu'elle comporte, notamment en ses articles 3 et 5, des effets rétroactifs, et enfreint ainsi un principe fondamental du droit;

attendu que dans un mécanisme financier, tel que celui en cause, fondé sur une interdépendance étroite entre les prestations de chacun des associés, il y a lieu surtout d'assurer l'égalité de traitement des assujettis, en éliminant toute possibilité de discrimination entre eux;

que, dans ces conditions, le maintien d'une réglementation dont l'effet serait de favoriser indûment certaines entreprises par rapport aux autres, sous prétexte qu'elle aurait créé des situations ou des droits acquis, compromettrait les finalités dudit mécanisme;

qu'il convient donc, dans le cadre de celui-ci, de reconnaître aux autorités responsables le pouvoir d'apporter à une telle réglementation les modifications nécessaires pour éliminer d'éventuelles discriminations;

que, par ailleurs, ce mécanisme financier étant en phase

de liquidation, et les prestations de chaque associé étant de ce fait soumises à un régime provisoire, on ne saurait éliminer une telle discrimination sans toucher aux situations créées par la réglementation antérieure, qu'il y avait lieu de modifier;

qu'il convient donc de conclure que le présent moyen n'est pas fondé et doit être rejeté;

attendu que, pour les raisons exposées, l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre des décisions générales 21-58, 19-60, 20-60, 7-61 et 7-63 n'a pas établi l'irrégularité de ces décisions;

que, partant, l'illégalité de la décision individuelle entreprise, étant basée sur cette exception, n'a pas non plus été établie.

Quant aux dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la requérante a succombé en ses moyens;

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 le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, en particulier ses articles 15, 33, 36 et 53;
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 le présent recours recevable et arrête :

1° Le recours est rejeté comme non fondé;

2° La partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 13 juillet 1965.

Hammes Donner Lecourt
Trabucchi Monaco

Lu en séance publique à Luxembourg le 13 juillet 1965.

Le greffier Le président
A. Van Houtte Ch. L. Hammes