Dans l'affaire

entre

1. SYNDICAT DE L'INDUSTRIE SIDÉRURGIQUE
(Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie),
syndicat professionnel de droit allemand, ayant son siège à Düsseldorf,

représenté par son président, M. Hans-Günther Sohl;

2. GUSSSTAHLWERK CARL BÖNNHOFF,
société en commandite simple de droit allemand, ayant son siège à Wetter (Ruhr),

représentée par M. Waldemar Bönnhoff, négociant, et M. Horst Pegau, ingénieur;

3. GUSSSTAHLWERK WITTEN,
société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Witten,

représentée par son président-directeur, M. Rudolf Kögl, et son directeur, M. Adolf Richter;

4. RUHRSTAHL,
société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Hattingen et son administration à Witten,

représentée par son président, M. Kurt Schmitz et son administrateur, M. Rudolf Spolders;

5. EISENWERK ANNAHÜTTE ALFRED ZELLER,
société en nom personnel de droit allemand, ayant son siège social à Hammerau,

représentée par son fondé de pouvoirs, M. Kurt Zeller;

parties requérantes,

pour lesquelles domicile a été élu à Luxembourg,
auprès de M. André Robert, 31, boulevard Joseph-II,

assistées de Me Heinrich Lietzmann, avocat au barreau du Landgericht et de l'Amtsgericht à Essen

et

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

ayant fait élection de domicile en ses bureaux, 2, place de Metz, à Luxembourg,

partie défenderesse,

représentée par son conseiller juridique, M. Frans Van Houten, en qualité d'agent,

assistée de M. Adolf Schüle, professeur à l'Université de Tübingen,

ayant pour objet un recours en annulation des articles 3, § 1, *b*, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, § 1, *f* et *g*, 16, § 1, et 17 de la décision de la Haute Autorité n° 2-57 du 26 janvier 1957, publiée au *Journal Officiel de la Communauté n° 4, du 28 janvier 1957*, et de toutes autres dispositions, pour autant qu'elles concernent la contribution complémentaire frappant la consommation excédentaire de ferraille,

LA COUR

composée de:

M. M. Pilotti, *président,*

MM. A. van Kleffens et L. Delvaux, *présidents de chambre,*

MM. P. J. S. Serrarens, O. Riese, J. Rueff, Ch. L. Hammes, *juges,*

avocat général: M. M. Lagrange,

greffier: M. A. Van Houtte,

rend le suivant

ARRÊT

EN FAIT:

1. Les faits

Dans la décision n° 2-57, qui, par ailleurs, proroge l'application des décisions n° 26-55 et n° 3-56, c'est le même mécanisme qui permet d'assurer à la fois la péréquation du prix des ferrailles importées et des ferrailles intérieures et la réalisation des économies de ferraille. Elle prévoit, outre la contribution au taux de base, une contribution à un taux complémentaire frappant la fraction de la consommation de ferraille, dans les installations existantes, qui dépasse le volume de ferraille utilisé au cours d'une période de référence dans le passé. En vue de tenir compte de toutes les situations particulières, chaque entreprise est libre de choisir sa période de référence (6 mois compris dans 7 mois consécutifs entre le 1-1-1953 et le 31-1-1957).

L'article 8 de la décision impose aux entreprises une augmentation de contribution lentement progressive, tandis que l'article 9 leur permet, dans le cas d'une diminution des mises au mille dans leurs appareils de production ou leurs procédés de fabrication, de réduire ou même de supprimer entièrement leurs contributions au taux complémentaire.

Les *requérantes* exposent que tous les grands pays producteurs d'acier doivent importer de la ferraille et qu'il en sera ainsi à l'avenir. Il n'y a pas menace de pénurie réelle de ferraille. La situation actuelle est d'ailleurs satisfaisante. Sur la base de l'évolution du marché, en dépit d'une hausse passagère et anormale de la conjoncture, les entreprises ont pu couvrir entièrement leurs besoins en ferraille dans le cadre de l'ancien système et même remonter leurs stocks de sorte que maintenant l'évolution désordonnée s'est transformée en un accroissement continu. Il n'y aucune raison d'intervenir pour assurer l'approvisionnement régulier en ferraille comme le prévoit la décision n° 2-57. Même dans l'hypothèse, contestée, qu'il faut économiser la ferraille, la voie choisie par la défenderesse ne permet pas d'atteindre ce résultat: elle est techniquement irréalisable, anti-économique et injuste. Techniquement et géographiquement, il est impossible de réduire la consommation de

ferraille sinon à des conditions inacceptables; le système en cause ne peut pas fonctionner. Il est injuste; il favorise un groupe d'entreprises au détriment d'un autre groupe. Par le système des références il éternise un état de choses passé; il ne permet pas l'adaptation à la conjoncture et à l'évolution futures; il conduit à une utilisation anti-économique de la ferraille. Il est injuste d'avantager les installations existantes aux dépens des installations nouvelles. Une telle protection n'existe pas dans une économie libre de marché; elle ne peut se justifier par le Traité. Économiquement, ce système ne se comprend pas; la défenderesse s'écarte de ses objectifs généraux; pour couvrir les besoins en acier en 1965 et surtout en 1975 une expansion considérable de la capacité de production est nécessaire. Or, par ses mesures, la défenderesse rend ces vues d'avenir illusoires: elle se met en contradiction avec ses propres objectifs. C'est sous cet angle qu'il faut voir dans la décision attaquée une répartition, une orientation des investissements et une orientation de la production.

Les parties requérantes résument ensuite la situation particulière de chacune d'elles.

1) La Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, chambre syndicale de l'industrie sidérurgique allemande, est ouverte à toutes les entreprises du fer et de l'acier exerçant une activité dans la République fédérale. Elle a pour objet la défense des intérêts collectifs de ses adhérents.

2) La société Gußstahlwerk Carl Bönnhoff est une aciérie sans production propre de fonte. Comme les usines intégrées conservent leur fonte aux fins de substitution à la ferraille, la requérante devra nécessairement accroître sa mise de ferraille. Par ailleurs, elle envisage de mettre en service en 1958 un four électrique: faute de consommation de référence, le taux complémentaire jouera à plein et l'augmentation de consommation ne sera pas rentable par suite de son prix de revient excessif. En effet, en comptant le taux complémentaire à 10 $ et étant donné que pour la production d'une tonne de lingots un enfournement de 1.033 kg de ferraille est nécessaire, la charge supplémentaire s'élèverait à 43,40 DM par tonne de lingots produite.

3) La société Gußstahlwerk Witten est une entreprise non intégrée fabriquant, en fours Martin et électriques, des aciers

spéciaux. Elle dépend, de ce fait, entièrement du marché pour ses approvisionnements en fonte et en ferraille. La raréfaction de la fonte sur le marché a conduit également la requérante n° 3 à augmenter sa mise de ferraille. Au surplus, des raisons techniques impératives s'opposent à la réduction de la mise au mille spécifique dans les fours électriques.

4) La société Ruhrstahl est en voie d'installer un four électrique de 80 tonnes qui ne pourra être mis en service qu'après le 31 janvier 1958 et sera, de ce fait, privé de consommation de référence. Par le jeu des taux complémentaires et de l'imputation des accroissements de stocks sur les consommations taxables, chaque tonne produite au nouveau four entre la date de mise en service et la date d'expiration de la décision sera frappée d'une contribution complémentaire d'environ 13,85 $.

5) La société Eisenwerk Annahütte Alfred Zeller, aciérie sans production propre de fonte, utilise deux fours Martin qui devront être portés au maximum de leur capacité pour alimenter deux trains de laminoirs récemment installés. En raison du peu d'importance de sa consommation de référence, l'aciérie supportera très fortement l'application du taux complémentaire. La consommation taxable de ferraille par tonne produite est de 842 kg. En comptant le taux complémentaire à 10 $, la charge supplémentaire s'élève à 35,40 DM, soit 9,8 % du prix de vente.

En raisonnant théoriquement sur une base de prélèvement de 10 $ par tonne de ferraille, le taux complémentaire, lors de la mise en service d'un nouveau four électrique après le 31 janvier 1958, s'élève à 48 DM par tonne d'acier laminé, soit 6 % du prix de vente de 800 DM. Cette pénalisation rend le produit incapable de soutenir la concurrence par rapport aux producteurs qui n'ont pas cette charge.

La *défenderesse* expose les diverses mesures qu'elle a prises au cours des cinq dernières années pour remédier au déficit structurel de la ferraille. Par la décision n° 2-57, la Haute Autorité, respectant les règles des articles 5, 57 et 59 du Traité, a recouru à des mesures indirectes, qui évitent la répartition et incitent les entreprises à un comportement se traduisant, en définitive, par une limi-

tation de la consommation de ferraille, tout en leur laissant une certaine liberté d'action. L'entreprise qui, dans l'état actuel du marché de la ferraille, augmente sa consommation, accroît la pression qui pèse sur le marché et doit être tenue de payer, dans l'intérêt commun, par le mécanisme du taux complémentaire, un prix plus élevé à raison de l'accroissement de sa consommation. La Haute Autorité n'a pu faire d'exception à ce régime: il était impossible de prendre en considération la multitude des intérêts particuliers. Cette exception aurait ruiné l'application même de la décision. En ce qui concerne les producteurs d'aciers spéciaux, qui ont les plus grandes difficultés à réduire leur consommation de ferraille, la Haute Autorité a pris en considération le fait que les prix de vente de leurs produits sont nettement plus élevés que ceux des aciers ordinaires et que la charge de la contribution complémentaire est relativement moins lourde pour eux. Bref, la Haute Autorité tend à opposer à tout accroissement de la pression exercée par les entreprises sur l'approvisionnement en ferraille une contre-pression par le relèvement de la contribution à raison de l'augmentation de consommation. Cette contre-pression se traduit par une élévation des prix. Cette voie est juste et efficace; elle correspond à la mission de l'article 3: poursuivre dans l'intérêt commun l'approvisionnement régulier du marché commun en ferraille.

En ce qui concerne l'approvisionnement en fonte des aciéries non intégrées, elles peuvent passer des contrats à long terme. Elles peuvent même économiser la ferraille par des procédés déjà en vigueur à Salzgitter.

Quant à la réduction de la mise au mille de ferraille dans l'électrométallurgie, là aussi des économies de ferraille sont possibles, grâce au procédé utilisé par les Deutsche Edelstahlwerke.

La défenderesse ne peut admettre que la mise en service d'un nouveau four électrique après le 31 janvier 1958 puisse entraîner une imposition complémentaire égale à 6 % du prix de vente de l'acier produit. En effet, les requérants partent d'un prélèvement élevé (10 $ par tonne), alors que le taux de base de la contribution peut être estimé à 6 $ au cours de l'année 1958. Ils négligent ensuite la consommation de ferraille d'aciers alliés, qui n'est pas assujettie à la contribution, et les possibilités de réduire la mise de ferraille.

La Haute Autorité conteste également les chiffres cités par la requérante n° 2. Il faut tenir compte:

— de ce que le taux complémentaire ne s'élèvera qu'à 6 $;

— de ce que la requérante utilise environ 1/4 de ferraille d'aciers alliés, ce qui réduit d'autant la contribution;

— de ce qu'un four électrique fonctionne déjà dans l'entreprise, ce qui permet au nouveau four d'obtenir le taux de référence du four existant (article 6, paragraphe 2, 1er alinéa);

— de ce que la mise de ferraille très élevée (1.033 kg) pourrait être réduite (article 9 de la décision).

Il en est de même des chiffres fournis par la requérante n° 5 quant à l'incidence de la contribution complémentaire sur le prix de la tonne de lingots d'acier Martin. Avec une contribution complémentaire de 6 $ (25,80 DM), l'accroissement d'imposition serait de 6 %, pour le prix actuel de 363 DM pour une tonne de lingots. En outre, on pourrait obtenir une diminution sensible de l'imposition supplémentaire en augmentant la mise de fonte, de telle sorte que l'accroissement de l'imposition ne dépasserait pas 4 %.

2. Conclusions des parties

Les *parties requérantes* concluent qu'il plaise à la Cour: annuler les articles 3, paragraphe 1, *b*, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, paragraphe 1, *f* et *g*, 16, paragraphe 1, et 17 de la décision n° 2-57 de la Haute Autorité du 26 janvier 1957, ainsi que toutes autres dispositions pour autant qu'elles concernent la contribution complémentaire frappant la consommation excédentaire; condamner la Haute Autorité aux dépens.

La *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour de Justice: rejeter le recours introduit le 12 mars 1957 par les parties requérantes comme partiellement irrecevable, et, pour le reste, comme non fondé; condamner les parties requérantes aux dépens.

3. Moyens et arguments des parties

A – QUANT À LA RECEVABILITÉ

1. La décision attaquée constitue-t-elle un faisceau de décisions individuelles, au sens de l'article 33, alinéa 2, du Traité, concernant chacun des requérants en particulier?

La *défenderesse* expose qu'on ne peut réduire l'unité d'une décision en ses différentes modalités d'application pour en tirer des conclusions quant à son caractère individuel ou général. La Cour en a jugé ainsi dans son arrêt 8-55 (Recueil, tome II, page 224). Le caractère individuel de la décision ne peut être déduit du prétendu caractère pénal de son article 8. Ce serait méconnaître le sens et l'objet du taux complémentaire. La procédure de recouvrement prévue à l'article 12 de la décision est d'un usage courant pour tous les impôts publics, ainsi que pour les prélèvements généraux de la Haute Autorité (art. 50 du Traité). La décision n° 2-57 établit un principe général, normatif; il pose les conditions de façon abstraite et énonce les conséquences juridiques qui en découlent. La décision a un caractère général, et il en résulte que les griefs des requérants sont irrecevables dans la mesure où ils s'appuient sur une prétendue violation du Traité.

Les *parties requérantes* répondent que le caractère individuel des dispositions attaquées est établi à trois points de vue:

a) du fait que les diverses dispositions de la décision frappent chacune un groupe d'entreprises bien déterminé et dont le cercle ne peut s'élargir, par exemple les entreprises visées par l'article 6, paragraphes 2 et 3, qui mettront en service entre le 1er février 1957 et le 31 janvier 1958 des installations nouvelles au sens dudit article 6;

b) du fait de la nature pénale du taux complémentaire;

c) du fait que l'article 13 de la décision impose aux entreprises membres de l'Office commun et de la Caisse l'obligation de modifier les statuts de ces organismes.

Dans chacun de ces trois cas, le cercle des intéressés est bien déterminé. Dès lors, la décision n° 2-57 doit être considérée comme

un faisceau de décisions individuelles, ce qui permet aux requérants d'invoquer des moyens de violation du Traité et pas seulement de détournement de pouvoir.

2. *Des demandes fondées sur des intérêts différents et absolument distincts peuvent-elles être formulées en une seule requête?*

La *défenderesse* expose que, si la requête commune a le même objet, il n'existe aucune unité quant aux moyens invoqués par chaque requérant pour montrer en quoi il est lésé par la décision attaquée. Les difficultés différentes invoquées par chacun prouvent que tous les requérants ne peuvent être lésés par toutes les dispositions qui font l'objet d'un recours commun. La Haute Autorité s'en remet à la sagesse de la Cour quant à la recevabilité de cette accumulation de recours individuels.

Les *parties requérantes* répondent que la Haute Autorité entend introduire dans le droit de la Communauté l'interdiction des requêtes collectives. En droit français, cette défense découle d'une considération d'ordre fiscal, chaque requête étant assujettie au droit de timbre. La procédure allemande ignore cette réglementation. La jonction de plusieurs recours ne pourrait, par ailleurs, entraîner le rejet, mais seulement la disjonction. L'objection que les motifs sont différents pour chaque requérant ne tire pas à conséquence puisque, dans un recours pour détournement de pouvoir, qui met en cause la validité des mobiles d'un acte administratif, seuls comptent les faits et arguments indépendants de la personne du requérant.

3. *Le recours d'une association d'entreprises est-il recevable lorsque les intérêts particuliers des entreprises, membres de l'association, sont divergents?*

La *défenderesse* expose que le recours formé par une association doit invoquer un détournement de pouvoir dirigé contre l'intérêt collectif des entreprises qu'elle représente. Or, parmi les entreprises, celles qui sont menacées par le taux complémentaire s'estiment victimes d'une discrimination par rapport aux autres entreprises membres de l'association. Cette contradiction d'intérêts s'oppose, par définition, à la formation d'un intérêt collectif.

Les *parties requérantes* répondent que la Haute Autorité tente de limiter le droit de recours des associations en affirmant que ce droit n'existe pas s'il y a des différences d'intérêts à l'intérieur de l'association. Cette limitation ne trouve aucun fondement ni dans la jurisprudence de la Cour, ni dans la doctrine. Mais même si l'on voulait exiger l'existence d'un intérêt collectif, le recours du requérant n° 1 serait recevable, car il est de l'intérêt collectif de l'association et de ses membres que l'article 53 du Traité ne soit pas interprété comme une clause autorisant un dirigisme sans contrôle, qui rendrait illusoire les garanties que le Traité donne à toutes les entreprises, notamment en ses articles 54, 58, 59.

4. *Les moyens invoqués par les requérants sont-ils des griefs de détournement de pouvoir?*

La *défenderesse* expose que le but d'une décision générale ne peut être erroné que si, dans l'ensemble, cette décision générale poursuit un objectif qu'elle ne pouvait viser d'après la disposition du Traité sur laquelle elle se base. Le mécanisme financier institué conformément à l'article 53 sert principalement à assurer l'approvisionnement régulier en ferraille à des prix raisonnables. Pour atteindre ce but, l'article 1 de la décision confie deux tâches à la Caisse de péréquation des ferrailles importées:

— assurer la péréquation de la ferraille importée, plus chère,

— inciter à économiser la ferraille.

Les requérants ne demandent pas l'annulation de l'article 1 précité. Ils ne mettent donc nullement en question la légalité de la mission confiée à la Caisse. Les requérants n'attaquant pas les buts fondamentaux de la décision n° 2-57, leurs griefs en vue d'affirmer l'existence d'un détournement de pouvoir perdent toute valeur. Étant donné la situation de la ferraille lors de l'adoption de la décision, l'approvisionnement régulier en ferraille du marché commun, but prescrit par l'article 3, *a*, du Traité, ne pouvait être atteint qu'en imposant aux entreprises le choix entre une limitation quantitative (réduction de la consommation de ferraille d'achat) ou une charge financière (augmentation des contributions à la Caisse).

La Haute Autorité conclut donc que les griefs des requérants ne contiennent rien qui permette de conclure qu'elle aurait, par le

moyen des dispositions attaquées de la décision n° 2-57, poursuivi un but autre que celui qu'elle pouvait viser par le moyen du mécanisme financier de l'article 53.

Les *parties requérantes* répondent qu'il y a détournement de pouvoir, les buts réels des dispositions attaquées, tels qu'ils apparaissent à la suite d'une analyse purement objective, étant en contradiction avec les fins prescrites à la Haute Autorité par l'article 53. En effet, les buts réels des dispositions attaquées sont triples:

— répartition de la ferraille par le biais d'un système de priorité sur la base de références et de doubles prix;

— orientation des investissements, par le refus d'une consommation de référence, dans le cas prévu à l'article 6, paragraphe 3, de la décision, et par l'instauration d'un taux progressif;

— orientation de la production, par la fixation d'une consommation de référence qui rend non rentable la production de certaines sortes d'acier.

Par contre, la décision néglige les objectifs essentiels qui lui sont prescrits par les articles 2, 3, 4 et 5 du Traité.

Il n'est pas vrai que les entreprises ont le choix entre une limitation quantitative de la consommation de ferraille et une contribution financière spéciale à la Caisse. Les impératifs économiques les contraignent à adopter une attitude déterminée; elles ne sont donc pas libres d'opter.

Rien ne sert à la défenderesse de présenter la répartition, l'orientation des investissements et de la production comme une simple répercussion nécessaire et indirecte des mesures visant à assurer l'approvisionnement régulier en ferraille. La Haute Autorité a envisagé les conséquences inévitables de la décision et le but auquel elle visait couvre donc également les conséquences inévitables, qui doivent être considérées comme répondant à un propos délibéré. Le seul point important, c'est que les conséquences prennent place dans le cadre d'un objectif licite en soi. Si la défenderesse ne devait pas être rendue responsable du fait que les

conséquences normales d'une décision sont comprises dans le but visé, le contrôle de ses objectifs, prévu au Traité, deviendrait tout simplement illusoire et les intéressés seraient dépouillés de la protection que leur confère le Traité contre le détournement de pouvoir.

B – QUANT AU FOND

Premier grief: Détournement de pouvoir au regard de l'article 59, de l'annexe II et de l'article 57 du Traité.

Les *parties requérantes* exposent que le système des priorités et des doubles prix constitue un système de répartition. Or, aucune répartition ne peut être poursuivie par une procédure autre que celle prévue à l'article 59 sous les garanties fixées à l'annexe II, même dans le cadre des moyens d'action indirects dont parle l'article 57.

La *défenderesse* répond que, pour fonder un détournement de procédure, les requérants devraient alléguer et prouver qu'en appliquant l'article 53, *b*, la Haute Autorité aurait entendu atteindre les même effets et résultats dans le domaine de la répartition que ceux prévus à cet effet par les diverses dispositions spéciales du Traité. Mais dans la conception des requérants, les dispositions attaquées ne sont pas aussi radicales que les mesures directes de répartition prévues à l'article 59 et à l'annexe II. Ils réduisent eux-mêmes les répercussions des dispositions attaquées sur les achats des ferrailles par les entreprises au jeu d'une simple influence, ce qui constitue précisément le caractère essentiel d'une mesure indirecte. Le fait que les requérants qualifient ces effets du vocable de répartition ne peut les dispenser de prouver l'existence d'une répartition, ni d'expliquer comment, subjectivement, la Haute Autorité voulait une répartition. Le grief est donc mal fondé.

Deuxième grief: Détournement de pouvoir au regard des articles 54 et 57 du Traité.

Les *parties requérantes* exposent que l'orientation des investissements, bien loin d'être la conséquence fatale d'une mesure destinée à assurer l'approvisionnement régulier en ferraille, apparaît clairement comme étant le but déterminant des mesures particulières attaquées. L'article 54, combiné avec les dispositions de

l'article 46, est la *lex specialis* en matière d'investissements et aucune action dans ce domaine ne peut être poursuivie par une autre procédure que celle qui y est prévue.

La *défenderesse* répond que les requérants méconnaissent complètement les rapports entre les clauses de droit économique du titre III et les objectifs généraux fixés par les articles 2 et 3 du Traité. Il est exact que les objectifs de l'article 3 ne peuvent être poursuivis qu'en vertu des pouvoirs conférés à la Haute Autorité. Mais il est inexact d'en conclure que l'article 54 soit la seule règle qui permette à la Haute Autorité de prendre des mesures ayant des répercussions sur l'activité des entreprises en matière d'investissements. L'article 53 lui permet, dans le cadre de la poursuite d'un ou de plusieurs objectifs de l'article 3, de prendre des mesures ayant des répercussions du même ordre.

On ne peut alléguer que les effets d'un mécanisme financier sur les investissements sont illicites parce que l'article 53 ne parle pas expressément de ceux-ci. L'exercice de nombreux autres pouvoirs spéciaux prévus par le Traité, notamment dans ses articles 61 et 55, paragraphe 2, entraîne nécessairement des répercussions sur les investissements, encore que ces articles n'en parlent pas non plus. Ce que l'article 53 ne peut réglementer, ce sont les mesures qui sont expressément prévues à l'article 54. Et les dispositions attaquées n'ont pris aucune de ces mesures, ni quant à la forme, ni quant au fond.

Mais il n'est pas défendu d'agir sur les investissements par des mesures indirectes. Si donc un mécanisme financier prévu à l'article 53 est, dans les circonstances données, le moyen adéquat pour assurer la réalisation d'objectifs déterminés prévus à l'article 3, il n'y a aucune faute à ce que les effets qui en résultent aient aussi une influence sur les projets d'investissements des entreprises.

Le grief de détournement de pouvoir est donc injustifié.

Troisième grief: Détournement de pouvoir au regard des articles 58 et 59 du Traité.

Les *parties requérantes* exposent que l'article 58 est la seule disposition du Traité qui prévoie un mécanisme financier destiné à limiter le niveau de la production. Il en résulte que la création d'un

tel mécanisme ne peut légalement être poursuivie dans le cadre de l'article 53. De même, l'article 59 permet d'agir sur le niveau de la production par le biais de la répartition, et faire appel, à cette fin, à la procédure de l'article 53 constitue également un détournement de pouvoir au regard de l'article 59.

La *défenderesse* répond que ce grief se fonde sur la même conception inexacte que se font les requérants de la nature des mesures indirectes, et en particulier de la signification de l'article 53 dans ses rapports avec les modes d'action directs prévus par le Traité.

Les articles 58 et 59 règlent des possibilités d'intervention pour des conjonctures diamétralement opposées, l'un en cas de crise des débouchés, l'autre en cas de pénurie sérieuse. La Haute Autorité ne peut donc poursuivre au moyen de la même mesure simultanément les buts de l'article 58 et ceux de l'article 59.

Il y a «orientation de la production» dans le cas de fixation par voie d'autorité de programmes de fabrication (article 59, paragraphe 2, article 66, paragraphe 7) ou de quotas de production (article 58). Ces mesures sont juridiquement obligatoires et sanctionnées en cas de contravention. Les dispositions attaquées ne contiennent rien de semblable. Si elles influencent quelques-unes des entreprises consommatrices de ferraille dans leurs perspectives de production, c'est là un effet typique d'une mesure indirecte.

Le système créé par la Haute Autorité d'après l'article 53, qui incite à épargner la consommation de ferraille, se distingue fondamentalement du système de péréquation de l'article 58, paragraphe 2, qui taxe la surproduction des entreprises en cas de crise de vente.

En résumé, la Haute Autorité conteste aussi bien le fait d'une orientation de la production que d'avoir eu l'intention d'y avoir recours en prenant la décision n° 2-57.

Quatrième grief: Détournement de pouvoir au regard des articles 3 et 53, paragraphe 1, *b*, du Traité.

Les *requérants* exposent que l'article 53, combiné avec l'article 3 du Traité, ne permet que les mesures qui ne restreignent pas la

concurrence. Les mesures incompatibles avec la concurrence sont traitées comme des cas particuliers pour lesquels il faut suivre une procédure et des moyens spéciaux. Étant donné que la décision, dans les articles attaqués, s'écarte des principes de l'économie de concurrence, elle détourne l'article 53 de son but.

La *défenderesse* répond qu'un mécanisme financier, visant à bon droit à réaliser les buts de l'article 3 et notamment l'approvisionnement régulier du marché commun en ferraille, a normalement des répercussions indirectes sur les conditions d'approvisionnement en matières premières, sur les conditions de production et d'orientation des investissements. S'il n'en était pas ainsi, il serait impossible d'organiser un mécanisme de l'article 53 pour exécuter les missions définies à l'article 3. On ne voit donc pas comment les requérants peuvent admettre que l'article 53, combiné à l'article 3, n'autorise que les mesures qui ne restreignent pas la concurrence.

Cinquième grief: Détournement de pouvoir au regard des articles 2, 3, 4 et 5 du Traité.

Les *requérants* exposent que la Haute Autorité doit poursuivre simultanément, et de manière égale, tous les objectifs de l'article 3. Si certaines contradictions surgissent entre ces objectifs, la nécessité d'un compromis peut apparaître; mais il faut alors que ce compromis soit «raisonnable» et ne sacrifie, même comparativement, aucun des buts légaux. Si un tel sacrifice était nécessaire, c'est-à-dire s'il y avait incompatibilité entre la poursuite d'un but et celle d'un autre but, la Haute Autorité devrait alors renoncer à user des pouvoirs de l'article 53 et ne pourrait recourir qu'au pouvoir spécifique qu'elle tient d'autres dispositions du Traité. Or la Haute Autorité n'a pas fait la conciliation raisonnable des fins de l'article 3 que lui prescrivait l'article 53. C'est ainsi que, notamment par l'article 6, paragraphe 3, de sa décision, elle s'est volontairement abstenue de promouvoir les buts de l'article 3, paragraphes *d* et *g* (développement du potentiel de production, expansion régulière et modernisation de la production). Il n'y avait pas, en l'espèce, de circonstances impératives nécessitant un compromis entre les fins de l'article 3, et justifiant cette abstention. Bien plus, la Haute Autorité a poursuivi des buts réels contraires aux fins de l'article 3, paragraphes *d* et *g*, en arrêtant l'installation de nouveaux appareils gros consommateurs de ferraille et en empêchant, en raison de la

contribution complémentaire pesant sur l'excédent de consommation, l'augmentation de la production au-delà d'un tonnage de référence.

Les buts réels des mesures attaquées sont, en même temps, contraires à ceux des articles 3, *b*, 4, *b*, et 59, paragraphe 4, car ces dispositions défavorisent de manière générale un groupe d'entreprises par rapport à d'autres (art. 3, § 1, *b*, et 6, § 3, de la décision). Il y a, en effet, violation du principe de l'égal accès aux sources de production, discrimination entre utilisateurs, et répartition inéquitable des moyens de production.

La *défenderesse* répond que l'objectif de l'article 3, *a*, veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, a, en l'espèce, une certaine prééminence sur les objectifs des paragraphes *d* et *g*. En effet, le développement du potentiel de production, ainsi que l'expansion et la modernisation de la production, supposent que les entreprises soient approvisionnées régulièrement en matières premières. Mais, bien que la Haute Autorité ait d'abord mis l'accent sur la réalisation de l'objectif énoncé au paragraphe *a*, elle a cependant veillé en même temps au maintien des conditions tendant à inciter les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production.

L'allégation que le refus d'une consommation de référence a arrêté l'installation de nouveaux appareils gros consommateurs de ferraille peut être vraie pour certaines entreprises, mais non pour la totalité de celles qui consomment de la ferraille. Or, la méconnaissance des objectifs de l'article 3 ne peut s'envisager qu'en tenant compte de l'intérêt d'ensemble du marché. L'argument serait-il fondé pour certaines entreprises, ce que la Haute Autorité conteste, il demeurerait insuffisant pour prouver un détournement de pouvoir.

La thèse que les objectifs de l'article 3, paragraphes *d* et *g*, n'auraient pu être sacrifiés que dans le cadre de l'exercice des pouvoirs spéciaux prévus aux articles 54, 58 et 59 est insoutenable. La Haute Autorité ne voit pas pourquoi on pourrait suspendre, en période de crise, certains objectifs qui, par ailleurs, devraient être expressément favorisés dans des situations de marché qui ne sont pas encore une véritable situation de crise, mais rendent cependant

nécessaires des mesures indirectes pour écarter à long terme des troubles sérieux dans les conditions de production des entreprises.

Quant au grief de détournement de pouvoir au regard des articles 3, *b*, 4, *b*, et 59, paragraphe 4, la défenderesse observe qu'il s'agit d'un moyen de violation du Traité. En effet, si, dans une décision, la Haute Autorité crée une inégalité objective de traitement entre les entreprises, non justifiée par le droit du Traité, il s'agit d'une infraction au principe d'égalité énoncé à l'article 4, *b*, et donc d'une violation du Traité. Mais la défenderesse affirme qu'il n'y a pas de discrimination contraire au Traité. A la question de savoir si la Haute Autorité était en principe autorisée à surtaxer la consommation excédentaire de ferraille, il faut répondre par l'affirmative si l'on admet que le mécanisme financier créé se propose d'inciter les entreprises à prendre certaines mesures. En outre, les critères prévus pour la constatation du surplus de consommation ont été fixés objectivement; ils étaient adéquats et justifiés en fonction de la situation à réglementer et du but à poursuivre.

Sixième grief: Détournement de pouvoir au regard de l'article 65 du Traité.

Les *requérants* exposent qu'il découle du renvoi fait par le paragraphe *b* de l'article 53 au paragraphe *a* du même article, et de ce dernier à l'article 65, que la Haute Autorité était tenue de respecter les dispositions du paragraphe 2, *b*, dudit article 65, aux termes duquel l'accord autorisé ne doit pas être «d'un caractère plus restrictif que ne l'exige son objet». Or, le refus d'accorder une consommation de référence pour les installations tombant sous le coup de l'article 6, paragraphe 3, de la décision attaquée ainsi que la taxation complémentaire de l'excédent de consommation ont un caractère plus restrictif que ne l'exige la péréquation de la ferraille importée.

La *défenderesse* répond qu'il s'agit là d'un moyen de violation du Traité. De plus, il n'est pas fondé. Les dispositions de l'article 65 sur les cartels ne peuvent être respectées que pour les mécanismes financiers résultant d'une initiative privée des entreprises. Ceci découle tout d'abord de la nature même des choses, et ensuite du fait que la référence de l'article 53, paragraphe a, à l'article 65 n'est pas applicable au paragraphe *b*.

Septième grief: La Haute Autorité a violé les articles 2, 3, 4, 5, 53, 54, 58, 59, l'annexe II et l'article 65 du Traité.

Comme il a été exposé ci-dessus dans les développements consacrés à la recevabilité du recours, les *parties requérantes* invoquent que les dispositions attaquées ont un caractère individuel et qu'elles sont dès lors fondées à invoquer le moyen tiré de la violation du Traité. Les requérants renvoient à leurs explications relatives au détournement de pouvoir pour démontrer dans quelle mesure la Haute Autorité a violé le Traité en fait et en droit. En outre, ils estiment que les dispositions attaquées violent les principes généraux du droit parce qu'irrationnelles, contradictoires et, par suite, irréalisables en pratique et inacceptables par les intéressés.

La *défenderesse* répond que la décision n° 2-57 a un caractère général et que, dès lors, les griefs fondés sur la violation du Traité sont irrecevables (voir ci-dessus: recevabilité du recours).

Au sujet de l'allégation que les dispositions attaquées violent les principes généraux du droit, la Haute Autorité répond qu'elle a eu en effet des conversations avec le Conseil de l'Office commun des consommateurs de ferraille sur l'interprétation de la décision. Le fait que la Haute Autorité n'a pas donné suite à l'examen des projets d'amendements de l'Office ne prouve en aucune manière que la décision n° 2-57 est incompréhensible, contradictoire et impraticable.

4. Procédure

Le recours est régulier en la forme et a été introduit dans les délais. Les pouvoirs des agents et avocats des parties ne donnent lieu à aucune objection. La procédure écrite a suivi son cours régulier. Les mémoires des parties, auxquels était joint un certain nombre d'annexes, ont été régulièrement signifiés. Un mémoire supplémentaire a cependant été produit par les parties requérantes le 11 octobre 1957, après l'expiration des délais fixés pour le dépôt de leur mémoire en réplique.

La requérante n° 4, Ruhrstahl Hattingen, s'est désistée à l'audience publique du 20 février 1958. Son défenseur, par lettre datée du 19 février 1958, remise à l'audience, a expliqué que, d'une

part, le four électrique de 80 tonnes qui était en construction avait pu être mis en service le 24 janvier 1958, et que, d'autre part, le conseil de l'O.C.C.F. avait décidé le 18 mars 1957 que l'augmentation des stocks de ferraille ne devait pas être considérée comme consommation supplémentaire de ferraille d'achat. Ces deux faits ont pour conséquence que la partie requérante n'est pas plus lésée par la décision n° 2-57 que les autres usines allemandes du type mixte et n'a donc plus intérêt a poursuivre un recours particulier. C'est un désistement pur et simple. Il n'est point besoin d'acquiescement de la partie défenderesse puisqu'il s'agit d'un recours en annulation (règlement de la Cour, article 81, paragraphe 2).

EN DROIT:

A – SUR LA RECEVABILITÉ

La partie requérante n° 1 (Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie) est, aux termes de ses statuts, une association privée de droit allemand ayant pour objet de promouvoir les intérêts généraux de ses membres, producteurs de fonte ou d'acier, et d'en assurer la défense. Il n'est pas contesté que la décision générale n° 2-57 est, dans ses dispositions attaquées, de nature à porter atteinte à certains intérêts, même divergents peut-être, dont la requérante a la charge. Elle a par suite qualité pour se pourvoir devant la Cour conformément aux dispositions des articles 33, 48 et 80 du Traité.

Les requérantes n^{os} 2, 3, 4 et 5 sont, aux termes de leurs statuts, des sociétés privées de droit allemand; elles ont pour objet l'exercice d'une activité de production dans le domaine de l'acier, à l'intérieur des territoires visés à l'article 79, premier alinéa, du Traité; elles ont, par suite, qualité, au sens des dispositions des articles 33 et 80 du Traité, pour se pourvoir devant la Cour contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité.

En vertu des dispositions de l'article 33, alinéa 2, du Traité, les entreprises visées à l'article 80 sont recevables à former un recours en annulation contre les décisions générales de la Haute Autorité qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard.

Les requérantes n^os^ 2, 3, 4 et 5 allèguent qu'elles sont les victimes des dispositions attaquées, du fait de la très grande difficulté qu'elles éprouvent de faire des économies de ferraille et, par conséquent, de la nécessité qui leur est imposée de payer la contribution complémentaire si elles développent leur consommation de ferraille d'achat.

La décision n° 2-57 vise l'ensemble des entreprises énumérées à l'article 80 du Traité dans la mesure où elles utilisent de la ferraille, aussi bien celles qui existent actuellement que celles qui viendraient à être créées pendant la durée d'application de la décision. C'est une décision générale; elle établit un principe normatif, elle pose les conditions de son application de façon abstraite et elle énonce les conséquences juridiques qui en découlent. L'allégation des requérantes n^os^ 2, 3, 4 et 5, à savoir que cette décision générale constitue également une décision ou un faisceau de décisions individuelles à leur égard, ne peut être admise.

La partie requérante n° 1 allègue formellement un ou des détournements de pouvoir à l'égard de ses membres, les requérantes n^os^ 2, 3, 4 et 5 allèguent formellement un ou des détournements de pouvoir à leur égard, toutes les parties requérantes indiquent de façon pertinente les raisons dont découlent à leur avis le ou les détournements de pouvoir allégués; en effet, les arguments invoqués tendent à faire juger qu'en édictant les dispositions attaquées, la Haute Autorité a usé des pouvoirs qui lui sont impartis par l'article 53, *b*, du Traité à des fins autres que celles en vue desquelles ils lui ont été conférés, tant par méconnaissance grave de certains des objectifs visés à l'article 3 que par la volonté manifeste de réaliser les objets spécifiquement régis par les articles 54 et 59 en vue d'éluder les procédures spéciales prévues auxdits articles.

Aux termes de l'article 33, alinéa 2, du Traité, les entreprises ou les associations visées à l'article 48 ne peuvent former un recours contre les décisions générales que si elles les estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard. En l'espèce, les moyens tirés de la violation du Traité ne peuvent donc être admis.

Si l'on écarte l'allégation par certaines requérantes du caractère individuel à leur égard de la décision entreprise, elles attaquent toutes cette décision sur les mêmes points et en invoquant les

mêmes moyens: la présentation des recours sous la forme d'une requête collective est valable en l'espèce.

Les requérantes sont recevables en leur recours, mais en tant seulement qu'elles invoquent des moyens de détournement de pouvoir, soit à leur égard, soit à l'égard de leurs membres.

B – QUANT AU FOND

La Haute Autorité a choisi l'article 53 comme base juridique des systèmes de péréquation de ferraille qu'elle a institués.

Cet article met à la disposition de la Haute Autorité un instrument d'intervention en vue des missions que le Traité lui assigne, notamment en son article 3.

L'article 53 figure dans le chapitre II intitulé «Dispositions financières». Celles-ci traitent dans les autres articles de l'utilisation des fonds obtenus par la Haute Autorité par prélèvement sur la production ou par emprunt. On peut donc considérer que les mécanismes financiers visés à l'article 53 sont des mécanismes fondés sur des transferts de ressources, notamment du type péréquation ou compensation. Pareille interprétation est confirmée par le dernier alinéa de l'article 62, prévoyant que certaines compensations «peuvent être instituées dans les conditions prévues à l'article 53».

Les péréquations et compensations n'affectent pas directement les prix, mais les facteurs qui contribuent à leur formation. Par là, sans faire obstacle à la libre détermination des prix, ces facteurs modifient le niveau auquel ceux-ci s'établissent.

C'est par ces modifications de niveau de prix que les mécanismes financiers prévus à l'article 53 affectent les autres éléments caractéristiques de l'état du marché et notamment l'offre et la demande dont les produits qu'ils concernent sont l'objet. Ils constituent donc, entre les mains de la Haute Autorité, des procédures d'intervention, puissantes et efficaces, mais de nature «indirecte» au sens de l'article 57 du Traité. Par là ils s'opposent aux procédures d'action directe par fixation de quotas de production (article 58) ou par répartition des ressources (article 59).

L'utilisation des mécanismes financiers prévus à l'article 53 permet à la Haute Autorité d'exercer une large influence sur le marché du charbon et de l'acier. Cependant l'article 53 limite l'utilisation de ces mécanismes aux procédures «nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 et compatibles avec les dispositions du Traité, en particulier de l'article 65».

La mention expresse de l'article 3 ne dispense pas la Haute Autorité de l'obligation de respecter les autres articles du Traité, et notamment aussi les articles 2, 4 et 5 qui, avec l'article 3, doivent toujours être respectés parce qu'ils fixent les objectifs fondamentaux de la Communauté. Ces dispositions ont même force impérative et doivent être envisagées simultanément pour en faire une application adéquate. Comme elles se suffisent à elles-mêmes, ces dispositions sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune disposition du Traité; si elles sont reprises ou réglementées en d'autres dispositions de celui-ci, les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appliqués. Toutefois, il s'entend qu'il faudra en pratique procéder à une certaine conciliation entre les divers objectifs de l'article 3, car il est manifestement impossible de les réaliser tous ensemble et chacun au maximum; ce sont des principes généraux, vers la réalisation et l'harmonisation desquels il faut tendre dans toute la mesure du possible. D'autre part, ces mécanismes financiers doivent être établis sans préjudice des dispositions de l'article 58 et du chapitre 5 du titre III du Traité.

Les décisions antérieures à la décision 2-57 avaient pour objet la péréquation des prix entre les ferrailles importées et les ferrailles intérieures.

La décision n° 2-57 maintient ce régime, mais elle le corrige et le complète par de nouvelles dispositions tendant à agir tout à la fois sur le prix de la ferraille et sur le volume global des achats en vue d'inciter les entreprises à réaliser des économies de ferraille, dans l'intérêt de l'approvisionnement régulier du marché.

L'excès de la demande sur l'offre de ferraille, s'il s'était prolongé, aurait pu créer une «pénurie sérieuse» ressortissant aux procédures de l'article 59. La Haute Autorité, si elle voulait éviter leur

mise en œuvre — et les dispositions de l'article 57 lui faisaient un devoir de chercher autant que possible à l'éviter —, ne pouvait échapper à la nécessité et à l'obligation d'appliquer la procédure prévue à l'article 53, *b*, sous réserve d'en respecter les conditions d'application.

1. Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir au regard de l'article 53, b, et des articles 2, 3, 4 et 5 du Traité, à savoir que les buts poursuivis par la Haute Autorité, au moyen des mécanismes financiers de l'article 53, vont à l'encontre des objectifs définis par les articles 3 et 4 du Traité

a) 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 tous mécanismes financiers reconnus nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3; l'exercice des pouvoirs qui lui sont ainsi dévolus est soumis aux dispositions formulées dans les articles 2 à 5 visant l'établissement, l'administration et l'orientation du marché commun.

Aux termes de l'article 2 du Traité, la Communauté a pour mission de contribuer à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres. Le moyen prévu pour réaliser ces objets consiste en l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4 portant suppression des entraves à la concurrence. Il incombe à la Communauté, en vertu de cet article 2, de réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants.

A ces fins, la Communauté doit assurer, sur le marché, l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et, sous réserve de se conformer au principe de la hiérarchie des interventions, consacré par l'article 57 du Traité, il lui appartient, conformément aux dispositions de l'article 5, «de n'exercer une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent».

Dans la poursuite des objectifs prévus à l'article 3 du Traité, la Haute Autorité doit assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, lorsque pareilles conciliations s'avèrent irréalisables, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire que peuvent lui paraître imposer les faits ou circonstances économiques au vu desquels, pour l'exécution de la mission que lui confie l'article 8 du Traité, elle arrête ses décisions.

En vertu des dispositions de l'article 57 du Traité, la Haute Autorité, dans le domaine de la production, recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition, notamment à des interventions en matière de prix. Au nombre des modes d'action ainsi visés, il y a lieu de compter, comme dit antérieurement, les mécanismes financiers prévus à l'article 53, ces mécanismes ayant pour effet une action sur les prix, notamment par voie de compensation et de correction des éléments qui concourent à leur formation. Ces mécanismes, en concourant à la formation des prix, modifient le niveau de ceux-ci sur le marché et affectent par là les effets que le niveau des prix exerce sur l'orientation de la production, donc sur la structure de l'appareil productif. Ils donnent ainsi à la Haute Autorité le moyen de modifier les effets de «conditions normales de concurrence», tout en en assurant, conformément aux exigences de l'article 5 du Traité, le maintien et le respect. Par l'emploi approprié de ce puissant moyen d'intervention, la Haute Autorité peut, dans une large mesure, et sous réserve que les circonstances l'exigent, assurer la conciliation nécessaire des objectifs énumérés à l'article 3 du Traité dans l'accomplissement de la mission qui lui est impartie.

Les pouvoirs ainsi dévolus à la Haute Autorité trouvent cependant leurs limites dans les dispositions spécifiques édictées par le titre troisième du Traité; notamment, ces pouvoirs seraient détournés de leur but légal s'il apparaissait que la Haute Autorité en ait usé dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'éluder une procédure spécialement prévue par le Traité pour parer aux circonstances auxquelles elle doit faire face.

Le marché des ferrailles, à l'époque où sont intervenues les dispositions attaquées, était notoirement caractérisé par l'insuffi-

sance aiguë de l'offre intérieure, par les difficultés croissantes d'importation et par la forte et rapide augmentation des prix de ferrailles en provenance de l'étranger; la situation découlant de ces faits et circonstances économiques ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme excluant, *prima facie*, des interventions de la Haute Autorité tendant à parer aux conséquences contraires aux exigences de l'article 3 du Traité que cette situation eût été susceptible d'entraîner; par ailleurs, l'appréciation, par la Haute Autorité, de la situation au vu de laquelle sont intervenues les dispositions attaquées, ne révèle pas, par elle-même, l'existence d'un mobile illicite dans le chef des auteurs desdites mesures.

Dès lors, la Cour ne saurait admettre que les circonstances excluaient, à l'époque, une action de la Haute Autorité sur le marché des ferrailles tendant à affecter indirectement les moyens de production qui font appel à cette ressource.

b) Les dispositions attaquées dans le présent recours ont pour objet de rendre progressivement sélective la contribution de péréquation des prix des ferrailles importées en majorant le taux applicable aux consommations de ferraille d'achat qui excèdent un niveau de référence déterminé et en modulant la charge financière ainsi prévue en fonction du coefficient de mise au mille de ferraille dans les appareils et procédés de fabrication faisant appel à cette ressource. Par ailleurs, les dispositions précitées sont assorties d'un ensemble de mesures transitoires destinées à permettre aux entreprises de s'adapter progressivement aux conditions qui leur sont ainsi faites, notamment le choix par chacune d'elles de sa période de référence, le délai de six mois pendant lequel il est sursis à la contribution au taux complémentaire, le caractère progressif imprimé audit taux, l'attribution d'une consommation de référence et d'une mise au mille de référence aux appareils mis en service pendant l'année suivant la mise en vigueur de la décision, ainsi que l'attribution d'une mise au mille de référence à tous appareils mis en service après l'expiration de ce délai et sans limite de temps. Par ces mesures, la Haute Autorité assortissait le mécanisme de péréquation des prix des ferrailles importées, antérieurement institué, de conditions tendant à empêcher que l'abaissement du prix de la ferraille résultant de la péréquation n'incite les producteurs du marché commun à augmenter leur consommation de ferraille.

Ainsi défini, le but déterminant des dispositions attaquées s'inscrivait légalement dans le cadre d'une action indirecte — au sens de l'article 57 — entreprise sur le marché des ferrailles en vue d'assurer, compte tenu des faits et circonstances alors observés, l'approvisionnement régulier du marché commun, les fins précitées sont conformes aux dispositions conjointes des articles 3, *a* et *d in fine*, 2, alinéa 2, et 5, alinéa 2, paragraphe 3, du Traité.

c) Il y a lieu toutefois d'examiner si les mesures entreprises sont compatibles avec les règles de l'article 3, *b*, *d in initio* et *g*, objectifs que le groupement requérant fait grief à la Haute Autorité d'avoir gravement méconnus en édictant lesdites mesures.

Aux termes de l'article 3, *b*, du Traité, les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun, assurer à tous les utilisateurs du marché commun, placés dans des conditions comparables, un égal accès aux sources de production. Cette disposition constitue un objectif s'imposant à l'action de la Haute Autorité dans l'usage des pouvoirs qui lui sont impartis par le Traité. La méconnaissance du principe de l'égalité des utilisateurs devant la réglementation économique, qualifié comme il est dit ci-dessus, pourrait établir l'existence d'un détournement de pouvoir à l'égard des personnes ou des catégories délibérément sacrifiées.

En vertu d'un principe généralement admis dans le droit des États membres, l'égalité des administrés devant la réglementation économique ne fait pas obstacle à l'établissement de prix différents suivant la situation particulière des usagers ou des catégories d'usagers, à la condition que les différenciations de traitement correspondent à une différence dans les conditions où ils se trouvent placés; faute d'une base objectivement déterminée, les différenciations de traitement auraient un caractère arbitraire et discriminatoire et seraient illégales. La réglementation économique ne saurait être taxée d'inégalité sous prétexte qu'elle entraîne des conséquences différentes ou des sacrifices inégaux à l'égard des assujettis, dès lors que cette situation s'avère être le résultat des conditions d'exploitation différentes dans lesquelles ils sont placés.

Le taux complémentaire institué par l'article 3, alinéa 1, *b*, de la décision attaquée s'applique, d'une manière générale et absolue,

à toute consommation de ferraille d'achat excédant celle relevée au cours d'une période de référence, la liberté laissée aux entreprises assujetties de choisir elles-mêmes, dans des limites de temps expressément fixées, la période qui leur est la plus favorable, ne prive pas, pour autant, le critère de différenciation ainsi édicté du caractère objectif sans lequel il apparaîtrait arbitraire; en effet, les différences de fait résultant de cette situation pour les entreprises proviennent de leurs conditions d'exploitation différentes et non pas d'une inégalité de droit qui serait inhérente à la décision.

La progressivité qu'impriment au taux complémentaire les dispositions de l'article 8 attaqué au présent recours est exclusivement fondée sur les périodes successives d'application de la décision n° 2-57; elle revêt ainsi un caractère général et absolu, objectivement motivé par le souci d'inciter progressivement, par une action sur les prix, les entreprises sidérurgiques consommatrices de ferraille à ménager l'emploi de cette ressource pour en éviter l'épuisement inconsidéré.

Les remises sur la part de contribution de péréquation calculée au taux complémentaire, instituées en vertu de l'article 9 de la décision entreprise, sont octroyées, sur une base exclusivement objective, à raison de la réduction du coefficient de mise au mille de ferraille dans tous appareils et procédés de fabrication utilisant cette matière; les effets différents résultant de l'application de cet article à l'égard des assujettis, à raison des conditions d'exploitation différentes dans lesquelles ils se trouvent et des obstacles d'ordre technique qui, pour certaines catégories d'appareils, peuvent réduire le bénéfice des remises ou même y faire échec, ne sauraient imprimer à la règle un caractère d'inégalité de droit qu'exclut la nature du critère adopté.

d) Aux termes de l'article 3, *d* et *g*, du Traité, les institutions de la Communauté et, notamment, la Haute Autorité lorsqu'elle fait usage des pouvoirs qui lui sont impartis par l'article 53, *b*, doivent veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production et promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production, ainsi que l'amélioration de la qualité. La Haute Autorité vise ces objectifs légaux en tête de la décision entreprise dont le but exprimé est d'assurer l'approvisionnement régulier du marché en ferraille

et d'inciter les entreprises à ménager l'emploi de cette ressource sans, pour autant, rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier.

Le groupement requérant fait grief à la Haute Autorité d'avoir gravement méconnu les objectifs ainsi visés en freinant le développement de certains moyens de production par la voie des dispositions attaquées: il y a lieu d'examiner si ces dispositions révèlent, à cet égard, un mobile illicite ou un manque de circonspection grave équivalant à une méconnaissance du but légal et si elles n'ont pas, sur ce point, donné la prééminence à certains des buts légaux aux dépens de certains autres dans une mesure non justifiée par les circonstances.

La réalisation des objectifs visés aux lettres *d* et *g* de l'article 3 du Traité ne saurait être poursuivie séparément des autres fins prévues audit article et assurée en faisant abstraction de ces fins: l'expansion régulière et la modernisation de la production peuvent légalement être recherchées dans le cadre d'une action d'ensemble basée sur la conciliation des objectifs de l'article 3 et donnant, le cas échéant, à tel ou tel d'entre eux, la prééminence que peut justifier la situation découlant des faits ou circonstances économiques observés lors de l'intervention.

e) Par ailleurs, les objectifs prévus à l'article 3 du Traité doivent être appréciés globalement et poursuivis aux fins exclusives de l'intérêt commun. Loin d'être limité à la somme des intérêts particuliers des entreprises charbonnières et sidérurgiques placées sous la juridiction de la Communauté, le concept d'intérêt commun visé audit article excède largement le cercle de ces intérêts et se définit par référence aux buts généraux clairement énoncés à l'article 2. En conséquence, la poursuite des objectifs prévus à l'article 3 ne fait pas obstacle à des mesures fondées, notamment, sur la nature des moyens de production à développer ou à créer, s'il apparaît que les circonstances économiques et l'évolution raisonnablement prévisible des conditions du marché imposent pareilles mesures. Il en est bien ainsi dans le cas où l'une des matières de base de la sidérurgie menace de faire gravement défaut et où l'adoption d'une politique d'exploitation rationnelle de la ressource apparaît nécessaire pour en éviter l'épuisement inconsidéré. Les distinctions qui peuvent, de ce fait, s'avérer nécessaires

au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production et à en favoriser l'expansion régulière doivent, toutefois, reposer sur des critères exclusivement objectifs, conformément au principe d'égalité consacré par le Traité. Les dispositions de l'article 6 de la décision attaquée, par le caractère transitoire qui leur est inhérent, tendent à inciter progressivement les entreprises sidérurgiques à l'utilisation la plus rationnelle de la ferraille. Pour ce faire, elles visent à moduler la charge du financement de la péréquation des prix des ferrailles importées tant en fonction de la date de mise en service que de la nature des appareils et procédés de fabrication, par le jeu combiné des consommations de référence et des remises octroyées à raison de l'économie relative de ferraille; l'accroissement progressif du coût de cette matière et son incidence sélective sur le prix de revient des produits sidérurgiques varient en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs objectivement établis; par suite, les mesures attaquées constituent, dans le respect du principe de non-discrimination, des dispositions incitant les entreprises à la création de nouvelles capacités jugées compatibles avec l'approvisionnement régulier de la sidérurgie en ferraille et l'expansion régulière de la production.

Les dispositions des articles 6 et 8 de la décision attaquée forment ainsi un ensemble de règles progressives sans lesquelles le mécanisme financier institué par ladite décision perdrait son caractère de mode d'action indirect sur la production, circonstance qui l'entacherait d'illégalité au regard des dispositions des articles 5 et 57.

f) Les «modes d'action indirects» sur la production, prévus à l'article 57, se distinguent de «l'action directe», visée à l'article 5, alinéa 4, non par les buts poursuivis, mais par les méthodes propres à y conduire.

Les modes d'action indirects, en affectant — notamment par les mécanismes financiers de l'article 53 — certains des facteurs qui concourent à la formation des prix, créent les conditions qui incitent les entreprises à choisir volontairement et librement le comportement voulu par la Haute Autorité pour l'exécution des missions que le Traité lui impose.

L'action directe, au contraire — telle que la répartition des ressources prévue à l'article 59 — ne se préoccupe pas du comportement que les producteurs adopteraient s'ils agissaient librement, mais leur impose directement, sous la menace d'amende — telle que celle visée à l'alinéa 7 de l'article 59 — le comportement que la Haute Autorité tient pour nécessaire au regard de la situation à laquelle le Traité l'oblige à faire face.

Les deux procédures, indirecte ou directe, tendent à modifier les structures qu'engendreraient les comportements individuels si aucune intervention ne tendait à les modifier. Elles sont donc également des procédures d'intervention économique. Mais les premières créent des conditions propres à inspirer aux producteurs la volonté de choisir librement le comportement que l'intérêt commun, visé à l'article 3, exige d'eux, alors que les secondes leur imposent, en vue de cet intérêt commun, des actes différents de ceux que les circonstances de fait les incitent à vouloir accomplir.

Identiques dans leurs effets et dans le pouvoir d'intervention qu'ils attribuent, les modes d'action indirects permettent de respecter, dans le chef de tous les participants au marché, la liberté de décision, alors que les modes d'action directs obligent à la limiter, sinon à la détruire.

Toutes les dispositions de l'article 6 de la décision n° 2-57 sont destinées à permettre le maintien des situations acquises et à éviter l'application directe, immédiate et brutale des mesures de répartition des ressources prévues à l'article 59, mesures auxquelles l'article 57 recommande de préférer les modes d'action indirects. L'attribution, notamment de «consommations de référence en ferraille d'achat», de «mises au mille de référence», la période franche de contribution au taux complémentaire, la progressivité de ce taux, sont des moyens répondant au désir de respecter cette préférence.

Quant aux «appareils nouveaux» il est exact que, sous réserve des remises auxquelles ils pourront donner droit du fait que l'article 6 *in fine* leur attribue une «mise au mille de référence fictive», le prix de la ferraille qui y sera enfournée sera, en principe, plus élevé.

De même en sera-t-il pour les «fours électriques à charge solide» pour lesquels on ne peut guère s'attendre à une réduction notable de la mise au mille de ferraille par suite de contingences techniques.

Toutefois, ces constatations ne portent pas atteinte à la légitimité du système. En effet, l'insuffisance de l'offre et l'augmentation du prix de la ferraille plaçaient la Haute Autorité devant la double nécessité d'inciter les entreprises à réduire le volume de leur consommation de ferraille et d'empêcher le prix de la ferraille intérieure de se fixer au niveau du prix de la ferraille d'importation. Le système de péréquation devait donc être assorti d'une contribution complémentaire tendant à corriger l'incitation à l'augmentation de consommation de ferraille susceptible de résulter de l'abaissement de prix produit par la péréquation.

Mais si la Haute Autorité voulait en même temps «promouvoir une politique d'exploitation rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement inconsidéré», objectif prévu à l'article 3, *d*, du Traité, elle devait également tenir compte des conditions propres aux diverses catégories d'utilisateurs, donc différencier l'application de la charge complémentaire qui leur était appliquée suivant les variations de leur consommation de ferraille. Cette différenciation comportait l'élimination progressive des effets de la péréquation pouvant aller jusqu'à leur disparition totale dans certains cas.

Le système attaqué poursuivait ainsi, avant tout, la sauvegarde de l'approvisionnement régulier du marché et la promotion d'une politique d'exploitation rationnelle des ressources. Toutefois, rien ne permet d'affirmer qu'en donnant temporairement la prééminence à certains des buts énoncés à l'article 3, et par conséquent en ne réalisant que partiellement la conciliation de tous les buts énoncés en cet article, la Haute Autorité ait utilisé les pouvoirs que lui donnait le Traité à des fins différentes de celles en vue desquelles ils lui avaient été conférés.

Le détournement de pouvoir n'ayant pas été établi, ce moyen d'annulation doit être rejeté.

2. Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir au regard des articles 53, b, 57, 58, 59 et de l'annexe II du Traité, à savoir qu'en

procédant sous le couvert de mécanismes financiers à une répartition de la ferraille tout en évitant d'observer les dispositions des articles 58 et 59, sous les garanties fixées à l'annexe II, la défenderesse a commis un détournement de pouvoir

Le mécanisme financier des dispositions attaquées ne constitue ni dans ses formes, ni dans ses effets, le système de répartition décrit à l'article 59 et à l'annexe II. Ces dispositions prévoient, dans l'éventualité de circonstances économiques définies et sous des conditions précises de procédure, la répartition en tonnages des ressources en matières premières entre les diverses catégories d'utilisateurs possibles. Les procédures ainsi établies consistent exclusivement en fixation de priorités d'utilisation et en répartition des ressources; ces opérations sont directement et uniquement de nature quantitative et, de ce fait, étrangères à toute action indirecte sur la production par le moyen des prix sans limitation du volume des achats. L'article 58 lui-même, qui est invoqué par la requérante, vise l'instauration d'un régime de quotas ou le règlement du taux de marche des entreprises par des prélèvements appropriés sur les tonnages dépassant un niveau de référence défini par une décision générale; encore faut-il remarquer la différence existant entre les mesures prévues en cas de crise manifeste (article 58), où l'idée du prélèvement direct sur les tonnages domine, et les mesures prévues en cas de pénurie (article 59), où l'idée de répartition directe des ressources disponibles est essentielle.

Le mécanisme financier des dispositions attaquées ne constitue pas non plus un système quelconque de répartition susceptible d'être assimilé dans ses caractères essentiels à celui de l'article 59 et de l'annexe II.

L'institution de la contribution complémentaire et le refus de consommation de référence pour les appareils et les procédés mis en service après le 31 janvier 1958 n'ont pas une force contraignante telle qu'ils aboutissent pratiquement à un régime de répartition. Ils constituent plutôt des modalités d'intervention inhérentes au mécanisme financier lui-même, celui-ci affectant nécessairement, du fait de sa nature, le domaine de la concurrence et de la production. Aucun des arguments allégués ne constitue la preuve, à suffisance de droit, qu'à cet égard le système envisagé peut être assimilé à la répartition prévue à l'article 59 et à l'annexe II.

Par les mesures attaquées, la Haute Autorité s'est attachée à faire face à une situation caractérisée par la raréfaction aiguë de la ferraille. En usant à cette fin des pouvoirs qui lui sont impartis par l'article 53, *b*, du Traité, elle se conformait aux dispositions de l'article 59 en vertu duquel le recours à la procédure spéciale de répartition quantitative ne doit intervenir, même au cas de pénurie sérieuse dûment constatée, que lorsque les moyens d'action prévus à l'article 57, au nombre desquels il y a lieu de compter les mécanismes financiers visés à l'article 53, ne permettent pas une action suffisamment efficace. Si les dispositions attaquées ont pour objet de majorer progressivement le coût de la ferraille en raison des quantités consommées et de moduler ce coût dans des conditions telles qu'il varie en fonction de la nature des appareils et procédés de fabrication faisant appel à cette ressource, il n'est pas établi par la requérante que la charge financière en résultant, pour les entreprises assujetties, soit déterminée de façon telle que le mécanisme ainsi critiqué doive être regardé comme équivalant à un régime direct et spécifique de répartition quantitative ou de réglage de leur taux de marche.

D'autre part, — encore que le système mis en œuvre ne soit pas un régime de répartition — même dans l'hypothèse où ce système pourrait revêtir certains caractères d'une répartition indirecte, il faudrait que la preuve fût faite que le but des dispositions attaquées était de réaliser une telle répartition par le biais de l'article 53, *b*, sous le couvert d'un mécanisme financier et contrairement au but déclaré, à savoir tendre à une économie de ferraille, à un approvisionnement régulier du marché de la ferraille ou encore que la preuve fût faite que la Haute Autorité s'était laissé guider par le mobile d'éluder l'article 59 ou que par méconnaissance grave elle ait méconnu que le système attaqué équivalait au système dudit article 59. Ces preuves ne sont pas faites à suffisance de droit.

3. Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir au regard des articles 53, b, 54 et 57 du Traité, à savoir que la Haute Autorité ne peut recourir aux mécanismes financiers de l'article 53 sans observer les prescriptions de l'article 54

L'article 54 du Traité confère à la Haute Autorité certains pouvoirs en matière de coordination des programmes d'investissements et de concours financiers à la réalisation desdits programmes.

Ces pouvoirs doivent être exercés dans le cadre des objectifs généraux prévus à l'article 46. Ainsi délimités, ils se traduisent par la publication de programmes d'orientation générale conformes à l'intérêt commun et la formulation d'avis particuliers sur les plans soumis par les entreprises.

Les dispositions précitées ne font nullement obstacle à l'adoption de mesures, conformes aux dispositions conjointes des articles 3, 5, 53, *b*, 57 et 59 du Traité, dont l'application soit de nature à influer sur l'orientation des investissements projetés par les entreprises, tout spécialement les règles en matière de prix prévues à l'article 61 du Traité et, plus encore, les mécanismes financiers visés à l'article 53, *b*, dont la Haute Autorité est fondée à user comme mode d'action indirect sur la production et qui comportent, par nature, des effets susceptibles d'influer sur les anticipations des producteurs et notamment sur leurs projets d'investissements. Les dispositions attaquées, qui sont conformes aux dispositions conjointes des articles 3 et 53, *b*, ne sauraient, en conséquence, être taxées de détournement de pouvoir au regard de l'article 54. Il n'est nullement établi par la requérante que la Haute Autorité ait recouru aux dispositions attaquées dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'éluder les procédures spécifiques prévues audit article.

Le moyen tiré du détournement de pouvoir au regard de l'article 54 du Traité doit être écarté.

4. Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir au regard de l'article 65 du Traité, à savoir que la Haute Autorité, en refusant d'accorder une consommation de référence pour les appareils et procédés de fabrication mis en service postérieurement au 31 janvier 1958, et en frappant l'excédent de consommation d'une taxation complémentaire, a édicté des mesures ayant un caractère plus restrictif que ne l'exige leur objet

Il a été établi antérieurement que les circonstances économiques observées lors de l'intervention de la Haute Autorité sur le marché de la ferraille justifiaient l'institution des modalités incriminées concernant la charge financière de la péréquation et que, notamment, elles pouvaient légitimement comporter l'institution d'un taux progressif et la répartition de la charge financière en fonction tant des

tonnages consommés que des périodes de consommation et de la nature des appareils. Ces modalités ne sont donc pas plus restrictives que ne l'exige l'objet du mécanisme financier de sorte que, même si l'article 65, paragraphe 2, *b*, leur était applicable, la condition qu'il pose serait satisfaite.

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 65 est sans pertinence.

5. Sur le moyen tiré de la violation des articles 2, 3, 4, 5, 53, 54, 58, 59 de l'annexe II et de l'article 65 du Traité

La décision n° 2-57, étant une décision générale, ne peut être attaquée qu'en invoquant le moyen de détournement de pouvoir.

Les moyens tirés de la violation du Traité doivent être écartés.

Sur le désistement de la requérante Ruhrstahl, société anonyme à Hattingen

La requérante n° 4, Ruhrstahl, société anonyme à Hattingen, s'est désistée à l'audience publique du 20 février 1958.

Il s'agit en l'espèce d'un recours en annulation; dès lors l'acquiescement de la partie défenderesse n'est pas requis.

SUR LES DÉPENS

Aux termes de l'article 60 du règlement de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; en l'espèce les parties requérantes ont succombé sur le fond et la partie défenderesse partiellement sur la recevabilité, il y a donc lieu, selon le paragraphe 2 dudit article, de condamner les requérantes aux neuf dixièmes des dépens de l'instance et la défenderesse au dixième.

En ce qui concerne la requérante n° 4, Ruhrstahl, société anonyme à Hattingen, qui s'est désistée, elle doit supporter avec les autres requérantes la part des frais afférente à son intervention; cette part est fixée à la moitié de la part de l'une des quatre autres requérantes.

Vu les actes de procédure;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 2, 3, 4, 5, 33, 46, 47, 48, 53, 54, 57, 58, 59, 65, 80 et l'annexe II du Traité;

vu le protocole sur le statut de la Cour;

vu le règlement de la Cour, ainsi que le règlement de la Cour sur les frais de justice;

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires,

déclare et arrête:

L'action est recevable, mais non fondée; en conséquence, le recours en annulation des dispositions contenues dans les articles 3, § 1, b, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, § 1, f et g, 16, § 1, et 17 de la décision n° 2-57 de la Haute Autorité en date du 26 janvier 1957 est rejeté.

Les parties requérantes sont condamnées solidairement aux neuf dixièmes des dépens de l'instance et la défenderesse au dixième.

Il est donné acte à la requérante Ruhrstahl, société anonyme à Hattingen, de son désistement. Elle supportera les dépens solidairement avec les quatre autres requérantes à concurrence de la moitié de la part de l'une de celles-ci.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg, le 21 juin 1958.

PILOTTI VAN KLEFFENS DELVAUX
SERRARENS RIESE RUEFF HAMMES

Lu en séance publique à Luxembourg, le 21 juin 1958.

Le président *Le juge rapporteur*
M. PILOTTI L. DELVAUX

Le greffier
A. VAN HOUTTE