Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

12 novembre 1963

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Page

Introduction (exposé des faits, conclusions des parties, moyens du recours) 643

Appréciation juridique 645

A — Moyens contre la décision individuelle de novembre 1962 645

I. La Haute Autorité a-t-elle accordé une remise des majorations de retard? 645

II. Violation de l'article 6 de la décision 3-52 . 647

III. Manque de motivation 647

B — Griefs qui ont été présentés contre d'autres décisions 649

I. Recevabilité des griefs contre la décision du 13 février 1959 649

1. Le critère de sanction financière 650

2. L'article 36 limite-t-il l'exception d'illégalité aux décisions générales préalables? . 652

3. Quel rapport existe-t-il entre la décision individuelle directement attaquée et la décision de février 1959? 653

II. La recevabilité des griefs contre les décisions générales relatives aux prélèvements 655

1. Les décisions générales qui sont à la base de la décision individuelle de février 1959. 655

2. Les décisions générales d'après lesquelles se fait le calcul des prélèvements venus à échéance depuis novembre 1958 . . . 656

III. Les griefs relatifs à la base juridique des majorations de retard 657

C — Conclusions subsidiaires tendant à obtenir une réduction des majorations de retard 659

D — Résumé et résultat 660

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

C'est une décision de la Haute Autorité du 14 novembre 1962 qui est à l'origine de l'affaire dans laquelle nous avons à présenter aujourd'hui nos conclusions. Cette décision oblige l'entreprise Macchiorlati Dalmas à verser 7.000.000 de lires à titre de majorations de retard pour des arriérés de prélèvement s'échelonnant de janvier 1953 à décembre 1960.

Le rapport d'audience vous a longuement exposé l'historique de la décision, ce qui permet de nous dispenser d'entrer maintenant dans les détails. Mentionnons seulement ceci : la requérante, entreprise au sens du traité et imposable depuis le début de 1953 en vertu des décisions 2-52 et 3-52, a complètement omis pendant des années de donner à la Haute Autorité des indications sur sa production. Lorsqu'elle a commencé, en 1955, à faire des déclarations de production, celles-ci n'ont pas porté sur l'ensemble de la période écoulée depuis janvier 1953. Elle n'a pas versé ses prélèvements. C'est pourquoi, par lettre du 17 mars 1958, la Haute Autorité lui a envoyé un état des sommes qu'elle devait (prélèvements et majorations de retard). Il s'ensuivit un échange de lettres et plusieurs entretiens, au cours desquels la débitrice a fait des réserves sur les chiffres communiqués par la Haute Autorité, et des efforts furent faits pour régler le litige.

Faute de résultat, la Haute Autorité prit le 13 février 1959 une décision invitant l'entreprise Macchiorlati Dalmas à verser une somme de 21.541.543 lires. Cette somme comprend d'une part le prélèvement général dû jusqu'au 5 novembre 1958 (16.060.945 lires), d'autre part les majorations de retard encourues jusqu'à ce jour (5.480.598 lires). La décision précisait en outre que chaque nouveau mois de retard dans les paiements à partir du 5 novembre 1958 entraînerait des majorations de retard de 1 % du prélèvement dû.

L'entreprise Macchiorlati Dalmas a attaqué cette décision par recours du 8 avril 1959. Pendant la procédure judiciaire, des négociations se sont déroulées entre la requérante et la Haute Autorité et leur conséquence en a été le retrait du recours le 28 avril 1960 et sa radiation du rôle. Par la suite (selon l'état dressé par la Haute Autorité le 26 avril 1961, annexe 1 à la duplique), l'entreprise Macchiorlati Dalmas a versé des arriérés de prélèvements pour un montant total de 20.645.897 lires. Elle a échangé une correspondance avec la Haute Autorité au sujet de la remise des majorations de retard. Par lettre du 18 juin 1962, celle-ci a fait partiellement droit aux demandes de remise et a rabaissé leur montant de 9.334.514 lires à 7.000.000. Sur nouvelle demande, la Haute Autorité a répondu par lettre du 2 août 1962 qu'il ne lui était pas possible d'accorder une remise intégrale. Finalement, la Haute Autorité a encore donné un délai à sa débitrice pour présenter un plan de paiement. Ce délai vainement écoulé, elle a pris la décision du 14 novembre 1962 qui constitue l'objet principal de la présente affaire.

Les conclusions suivantes sont formulées dans la requête :

— Annuler la décision du 14 novembre 1962;

à titre subsidiaire :

— après annulation de la décision attaquée, ordonner la remise des majorations de retard à verser par la requérante;

à titre subsidiaire :

— modifier la décision attaquée en diminuant équitablement les majorations de retard à verser par la requérante.

La requête est rédigée de telle sorte qu'il faudrait examiner aussi la légalité de la décision individuelle du 13 février 1959 qui a fait l'objet de l'affaire 22-59, en même temps que les décisions générales sur le prélèvement sur lesquelles se fonde cette décision individuelle.

Dans la mesure où les moyens énoncés se réfèrent à des décisions générales, ils se fondent sur la violation des articles 36,

alinéa 1, 47 et 50, alinéas 1 et 2, du traité C.E.C.A. et, dans la mesure où ils visent la décision individuelle attaquée, sur le défaut de motifs, la violation de l'article 6 de la décision 3-52, le détournement de pouvoir et la fixation à un montant trop élevé des majorations de retard.

La Haute Autorité conclut au rejet de toutes ces demandes qu'elle considère irrecevables et en tout cas mal fondées. Elle estime que les griefs invoqués contre la décision individuelle du 13 février 1959 et les décisions générales sur lesquelles elle se fonde sont irrecevables et que ceux qui visent la décision individuelle du 14 novembre 1962 ainsi que les décisions générales qui sont à sa base sont mal fondés.

Appréciation juridique

Contrairement à ce qu'ont fait les parties au cours de la procédure écrite, nous commencerons par éviter de définir l'objet du litige tel qu'il peut être discuté, c'est-à-dire notamment la question de savoir si, bien au delà de la décision qui est directement attaquée, d'autres décisions, individuelles et générales, peuvent encore être examinées dans le procès actuel. Au contraire, nous examinerons immédiatement les moyens qui visent directement la décision attaquée.

A — *MOYENS CONTRE LA DÉCISION INDIVIDUELLE DE NOVEMBRE 1962*

I. La requérante fait valoir en premier lieu que l'invitation à verser des majorations de retard est illégale, parce que leur remise lui a été promise sous une forme obligatoire dans l'entretien qu'elle a eu avec la Haute Autorité le 21 avril 1960. Elle invoque donc une décision de remise qui aurait annulé sa dette.

La Haute Autorité conteste avoir jamais fait une telle promesse. Il n'existe pas de convention écrite, telle qu'un procès-verbal de l'entretien du 21 avril 1960. Nous devons donc essayer d'arriver par un autre moyen à apprécier ce point en litige.

En premier lieu, la correspondance échangée entre les parties après cet entretien est riche en renseignements (lettre de la requérante à la Haute Autorité du 30 avril 1960, réponse de la Haute Autorité du 6 mai 1960, lettres de la requérante à la Haute Autorité du 11 mai 1960, du 20 février 1962 et du 4 juillet 1962). Il y a lieu tout d'abord d'en déduire qu'au cours de cet entretien d'avril 1960 il s'agissait seulement de la remise des majorations de retard infligées jusqu'en novembre 1958 (soit un montant d'environ 5.000.000 de lires). L'argument que nous examinons maintenant ne pourrait donc en aucun cas entraîner l'annulation de l'ensemble de la décision attaquée.

En outre, abstraction faite des lettres de la requérante du 30 avril 1960 et du 4 juillet 1962, la correspondance en général donne plutôt l'impression que la Haute Autorité n'a pas fait de promesses fermes et qu'elle a tout au plus envisagé d'accorder une remise gracieuse en cas de versement en temps voulu des arriérés de prélèvements. En faveur de cette thèse, il y a notamment le fait que la requérante a présenté une demande explicite de remise des majorations de retard et qu'elle l'a motivée en invoquant des difficultés de paiement.

Lorsque la requérante oppose que le retrait de son recours 22-59 ne se comprend que si on admet que la Haute Autorité lui a accordé une remise des majorations de retard, elle s'expose à ce que la Haute Autorité lui objecte à juste titre que l'échelonnement des paiements accordé au cours de l'entretien au lieu d'une exécution possible pour l'ensemble des arriérés constituait déjà pour elle un avantage ayant le sens d'un compromis. En outre, nous déduisons de sa lettre du 11 mai 1960 que certaines difficultés de preuve relatives à l'évaluation de sa production l'ont aussi amenée à retirer son recours.

Quoi qu'il en soit, l'élément décisif est bien le raisonnement suivant : comme nous nous trouvons dans une procédure d'annulation portant sur la légalité d'un ordre de paiement de la Haute Autorité, toute promesse de remise de dette ne pourrait avoir de valeur que s'il s'agissait d'une promesse obligatoire dotée d'effet. Une question que nous avons posée au cours des débats

nous a permis d'apprendre que, lors des conversations avec la Haute Autorité, celle-ci n'était représentée que par des fonctionnaires et non pas par des membres. Même si, à cette époque, la décision 22-60 dont nous venons de parler dans une autre affaire n'avait pas encore été prise, d'après la jurisprudence de la Cour (arrêts 42 et 49-59) il ne devait y avoir aucun doute que des déclarations faites par des fonctionnaires subalternes ne devaient pas être considérées comme des actes obligatoires de la Haute Autorité. Quelle qu'ait pu être l'attitude de ces fonctionnaires au cours de cet entretien (par exemple, pour la question de la faute de service), elle n'a sûrement aucun rôle à jouer pour l'arrêt à rendre dans le présent litige, car elle n'a pas pu entraîner une remise efficace ou la promesse d'une remise au sens de la décision 29-55. En conséquence, nous devons rejeter le premier argument de la requérante sans entrer dans tous ses détails.

II. En second lieu, la requérante critique le fait que, dans le calcul des majorations de retard (dans sa lettre du 26 avril 1961), la Haute Autorité aurait arrondi certaines sommes vers le haut. Il en résulterait un taux moyen d'environ 1,1 % qui dépasserait la limite de 1 % admise par l'article 6 de la décision 3-52.

A cela, la Haute Autorité objecte que, par lettre du 18 juin 1962, elle a réduit le montant primitif des majorations de retard de 9.300.000 lires à 7.000.000 de lires, si bien qu'en tout état de cause le grief de la requérante tombe.

En fait, au stade actuel, il s'agit seulement de savoir si les majorations de retard ont été fixées et exigées à juste titre pour un montant de 7.000.000 de lires. La décision de novembre 1962, qui est déterminante, ne fait donc apparaître en aucun cas les vices éventuellement attachés à la lettre du 26 avril 1961, ce qui nous permet de rejeter également ce second grief de la requérante.

III. Enfin, la requérante ne trouve pas dans la décision individuelle attaquée un calcul exact et détaillé de tous les postes, pour les différentes périodes, avec l'indication des différentes échéances pour les prélèvements, ni une indication des règles qu'elle a violées, ni les motifs du rejet de sa demande de remise. Elle en conclut

que, en droit et en fait, la décision n'est pas suffisamment motivée et que, tout au moins pour ce motif, elle doit être annulée.

L'examen des motifs de la décision donne à première vue l'impression qu'ils sont très peu diserts. On y lit que les majorations de retard ont été infligées en raison du paiement tardif des prélèvements pendant la période du 1er janvier 1953 à décembre 1960. Elle invoque l'article 6 de la décision 3-52; elle mentionne que, sur demande de la requérante, le total des majorations de retard a été réduit, elle se réfère à une lettre de la Haute Autorité du 18 juin 1962, à une autre du 2 août 1962 et à un entretien qui a eu lieu à Luxembourg le 26 septembre 1962.

On ne peut trouver dans la décision elle-même un « décompte exact et détaillé des éléments de la créance », comme la Cour l'a jugé nécessaire dans son arrêt Meroni (arrêts 9 et 10-56, *Recueil*, volume IV, p. 30) que la requérante invoque en sa faveur. Ainsi, la décision paraît-elle en fait entachée d'une insuffisance de motifs, tout comme celle qui était en cause dans l'affaire Meroni.

Mais avant de pouvoir confirmer cette impression, il faut cependant examiner de plus près les faits. Ils diffèrent de ceux de l'affaire Meroni en ce qu'une lettre de la Haute Autorité à la requérante a précédé la décision exécutoire et cette lettre donnait toutes les précisions voulues sur la composition de la dette pendant les différentes périodes. Cette somme a été réduite ultérieurement et en outre elle figure sans modification dans le dispositif de la décision attaquée, alors que, dans le cas Meroni, le montant indiqué dans la décision ne correspondait pas à celui qui avait été communiqué auparavant par la Caisse de péréquation. En outre, l'exposé des motifs de la décision dans la présente affaire se réfère indirectement (par la lettre du 18 juin 1962) au décompte détaillé de la lettre du 26 avril 1961.

Nous devons donc notamment nous demander si une référence à des lettres précédentes, communiquées à la requérante, suffit à motiver suffisamment une décision.

Nous hésitons beaucoup à le proposer comme règle générale, car nous avons toujours été d'avis qu'il convient d'imposer des

exigences strictes pour l'exposé des motifs d'une décision. Cependant, nous croyons que, dans un cas comme celui de l'espèce, on peut admettre un certain assouplissement des exigences de forme, car il s'agit d'une décision strictement individuelle qui ne concerne que la requérante et celle-ci n'a eu aucune difficulté à se faire une idée parfaitement exacte des motifs et des buts de la décision en se référant à d'autres actes de la Haute Autorité. Donc, la circonstance que la Haute Autorité ait omis de citer littéralement dans le texte des considérants de la décision les documents auxquels elle se réfère ne devrait pas nous amener à parler d'une violation des formes *substantielles*. En outre, nous n'en voyons pas non plus dans les autres points exposés. Il est possible de déduire de l'ensemble des décisions générales de base, dans l'introduction de la décision, les règles juridiques que la requérante n'a pas respectées. En ce qui concerne les demandes de remise, la référence à la lettre du 18 juin 1962 permet de voir avec suffisamment de clarté le sort réservé à la première demande. Et les demandes ultérieures ne contiennent pas de nouveaux arguments sur lesquels la Haute Autorité aurait eu à s'expliquer.

En conséquence, le grief de défaut de motif doit être, lui aussi, rejeté en entier.

B — *GRIEFS QUI ONT ÉTÉ PRÉSENTÉS CONTRE D'AUTRES DÉCISIONS*

La requérante a en outre essayé d'appuyer son recours en s'en prenant à la décision individuelle du 13 février 1959 et aux décisions générales sur le prélèvement.

Ce moyen lui est certainement ouvert pour autant que les décisions générales ont constitué la base juridique de la décision individuelle attaquée. Il y a en ce sens une jurisprudence constante de la Cour depuis l'arrêt Meroni.

I. Mais, dans la présente affaire, nous rencontrons en outre des problèmes de limitation de l'exception d'illégalité pour lesquels la jurisprudence antérieure ne nous fournit pas de solution. Ils

se posent du fait de la tentative de la requérante d'inclure dans le procès la décision qui a fait l'objet de l'affaire 22-59 ainsi que des décisions générales sur le prélèvement dont cette décision individuelle découle bien en partie, mais qui ne constituent pas la base juridique, au sens de l'arrêt Meroni, de la décision qui est présentement attaquée. C'est ces problèmes que nous allons maintenant examiner.

Pour justifier son action, la requérante invoque l'article 36, alinéa 3, du traité qui permet de fonder un recours dirigé contre les sanctions pécuniaires et les astreintes infligées conformément aux dispositions du traité, en alléguant un vice de la décision ou la recommandation dont les termes n'auraient pas été respectés.

Trois questions d'interprétation se posent d'après cette disposition :

— Les majorations de retard sont-elles des sanctions pécuniaires?

— L'article 36 concerne-t-il aussi les décisions individuelles préexistantes ou seulement les décisions générales?

— Quel rapport doit-il y avoir entre la décision de sanction et l'ancienne décision dont le vice est invoqué dans le recours contre la décision de sanction?

Première question : Comment comprendre la notion de sanction pécuniaire dans le système du traité?

D'après le sens littéral, il y a sanction lorsqu'une pénalité est imposée en raison de l'inobservation d'une obligation juridique; il y a sanction *financière* lorsque cette pénalité consiste en prestations pécuniaires. Par contre, on ne parlerait pas de sanction dans le cas où une entreprise qui est en retard dans des paiements en espèces serait seulement obligée de restituer les avantages provenant de la rétention illégitime de la somme due (avantages d'intérêt).

Il est tout à fait évident que les majorations de retard du traité ne sont pas calculées dans ce dernier sens. D'après l'article 50,

paragraphe 3, du traité, la Haute Autorité peut prononcer des majorations de retard atteignant 5 % par trimestre, donc 20 % par an. Même limitées à 1 % par mois (12 % par année) dans la décision 3-52, elles restent toujours à un niveau qui est plus élevé que les avantages normalement retirés d'un capital et qui, du côté du créancier, couvre plus que les préjudices habituels qu'entraînent des paiements tardifs. A lui seul, le montant des majorations de retard fait donc déjà penser à un caractère de sanction. Mais à cela s'ajoutent encore d'autres considérations :

— Le traité ne fixe que le montant maximum des majorations de retard, d'où un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans chaque cas particulier et aussi l'obligation de les infliger en fonction des circonstances particulières de chaque cas (gravité de l'infraction). D'après le texte du traité (article 50, paragraphe 3), ces majorations de retard peuvent en outre être infligées non seulement aux entreprises qui n'exécutent pas une prestation pécuniaire mais aussi, en général, aux entreprises qui n'observent pas les décisions prises en vertu de cet article. Ces deux circonstances tendent à rapprocher les majorations de retard du traité des amendes et des astreintes plutôt que des simples intérêts moratoires.

— La terminologie générale du traité justifie, elle aussi, la thèse que les majorations de retard de l'article 50 doivent être considérées comme des sanctions pécuniaires au sens de l'article 36. La notion de sanction pécuniaire n'apparaît pas seulement à l'article 36 mais aussi à l'article 52 qui traite du transfert des fonds provenant des prélèvements, des sanctions pécuniaires et des astreintes, ainsi qu'à l'article 91 du traité qui donne à la Haute Autorité le droit de suspendre des paiements lorsqu'une entreprise ne procède pas au versement qu'elle est tenue de faire, notamment en vertu d'une sanction pécuniaire ou d'une astreinte infligée par la Haute Autorité. Dans les deux cas, il n'est pas possible d'admettre qu'on n'ait pas pensé aux majorations de retard de l'article 50. Il ne reste donc que la possibilité de les qualifier de sanctions financières ou d'astreintes. En outre, dans le cadre de l'examen de la terminologie, il faut remarquer que le traité ne prévoit pas de prestations pécuniaires en dehors des amendes

et des majorations de retard qui pourraient être qualifiées de sanctions pécuniaires. Mais si certaines dispositions du traité ne parlent expressément que d'amendes (articles 47, 54, 64, 65, paragraphe 5, 66, paragraphe 6, et 68, paragraphe 6), l'emploi du critère plus large de sanction pécuniaire à l'article 36 ne peut avoir qu'un seul sens, c'est qu'il inclut aussi les majorations de retard de l'article 50.

Enfin, pour renforcer cette conception, on peut encore se référer au droit national, notamment au droit fiscal, qui connaît également la notion de majoration de retard (cf., par exemple, la loi allemande sur les majorations d'impôt du 13 juillet 1961, BGBl I, p. 891). Surtout compte tenu du montant des majorations de retard, il y est en général soutenu qu'elles n'auraient pas le caractère d'intérêts mais qu'elles joueraient le rôle d'un moyen de pression (cf. « Kommentar zur Reichsabgabenordnung » de Becker-Riewald-Koch, 9e édition 1963, tome I, p. 821 et s.).

Nous n'avons donc aucune objection à appliquer aux majorations de retard de l'article 50 les dispositions de l'article 36 avec toutes leurs conséquences.

Deuxième question : L'article 36 limite-t-il l'exception d'illégalité aux décisions *générales* préalables ou bien permet-il aussi, ce que la requérante estime juste, d'invoquer les vices entachant d'anciennes décisions individuelles qui n'ont pas été attaquées directement?

La requérante trouve certainement dans le texte du traité un argument solide en faveur de sa thèse. Alors que d'autres dispositions parlent expressément suivant les cas tantôt de décisions générales (article 33, alinéa 2, article 50, paragraphe 2, et article 58, paragraphe 2), tantôt de décisions individuelles (articles 15, alinéa 2, et 33, alinéa 2) et tandis que le traité, dans certaines de ses dispositions, fait expressément une différence entre les demandes spéciales, donc actes individuels, et les règlements, donc réglementations générales (articles 65, paragraphe 3, et 66, paragraphe 4), l'article 36, alinéa 3, ne parle purement et simplement que de décisions. Il n'est d'ailleurs pas vrai, et la requérante le fait également remarquer, qu'en règle générale des sanctions

soient infligées pour l'inobservation de décisions générales, donc que l'article 36, alinéa 3, doive être interprété en partant d'une telle situation générale. Un regard sur les dispositions du traité montre que celles-ci contiennent fréquemment des menaces d'amendes en cas d'inobservation des décisions individuelles (c'est le cas aux articles 47, 54, 64, conjointement avec les articles 60 et 63, 66, paragraphe 6, conjointement avec le paragraphe 4, et 68 paragraphe 6). Ainsi faut-il reconnaître un certain fondement de principe à la thèse adverse sur la portée de l'article 36.

Mais une autre question qui n'est certainement pas injustifiée, c'est de savoir jusqu'à quel point il y a lieu d'apporter une correction à l'exégèse de ce texte, compte tenu de la forme du système de protection juridictionnelle du traité qui, à l'article 33, prévoit des délais de recours à l'expiration desquels les décisions de la Haute Autorité ne peuvent plus, en principe, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, cela dans l'intérêt de la sécurité juridique. Cependant, cette question ne doit pas nous occuper davantage dans cette affaire, parce que manifestement une réponse importe peu, ce que nous allons tout de suite montrer.

La troisième question amène en effet à examiner les rapports entre la décision indirectement attaquée et la décision de février 1959.

Rappelons encore une fois l'historique des faits.

La décision du 13 février 1959 a constaté que la requérante n'a pas versé de prélèvements pour la période du 1er janvier 1953 au 31 octobre 1958. Sa dette de prélèvement a été calculée pour la période du 1er janvier 1953 au 31 mars 1958 d'après les chiffres de production que l'entreprise a communiqués et, pour la période d'avril à octobre 1958, sur la base d'évaluations. Il en résulte qu'elle devait verser le 5 novembre 1958 16.060.945 lires à titre de prélèvement et 5.480.598 lires à titre de majorations de retard. En même temps, la décision prévoyait qu'en cas de non-paiement de la dette de prélèvement, des majorations de retard seraient dues à partir du 5 novembre 1958, à raison de 1 % du prélèvement par mois (160.609 lires).

Comme, même après cette décision, la requérante a commencé par ne faire aucun versement ni au titre des prélèvements ni à celui des majorations de retard, sa dette a continué à croître. A partir de mai 1960, elle a versé les prélèvements en retard, si bien qu'à partir de février 1961 il ne restait apparemment aucun arriéré au titre du prélèvement. Par contre, les majorations de retard continuaient à ne pas être payées : il s'agissait là des majorations de retard relatives à la dette de prélèvement chiffrée dans la décision de février 1959 et de celles relatives aux prélèvements venus à échéance à partir de novembre 1958. Dans une lettre du 26 avril 1961, la Haute Autorité a chiffré l'ensemble de ces majorations de retard à la somme de 9.334.514 lires. Sur ce montant elle a fait remise de 2.334.514 lires à la requérante, sur sa demande, le 18 juin 1962. Finalement, le reste des 7.000.000 de lires a fait l'objet d'un ordre de paiement dans la décision attaquée de novembre 1962.

La procédure administrative nous fait donc apparaître clairement qu'à bien voir les choses la décision de novembre 1962 se compose de trois éléments :

— elle comprend les majorations de retard qui ont déjà fait l'objet de la décision de février 1959, dans la mesure où elles se réfèrent au non-versement des prélèvements venus à échéance jusqu'en novembre 1958;

— elle comprend les majorations de retard pour la dette de prélèvement venue à échéance à partir de novembre 1958;

— elle confirme la remise partielle des majorations de retard qui avait été accordée dans la lettre du 18 juin 1962.

En ce qui concerne le premier point, la décision de novembre 1962 n'est pas prise en exécution de celle de février 1959; elle n'est pas non plus une décision qui vient sanctionner la non-exécution d'une obligation imposée dans cette décision, mais une *répétition* de cette décision avec une certaine modification, en raison de la remise partielle qui a été accordée.

En ce qui concerne le second point, il est certain que l'obligation de payer les prélèvements, dont la non-exécution a entraîné des

majorations de retard, n'a pas encore fait l'objet d'une décision individuelle, donc pas de celle de février 1959, mais elle découle directement des décisions générales sur le prélèvement.

Donc, en fait, il n'existe pas entre le contenu des décisions de novembre 1962 et de février 1959 le rapport qui est nécessaire selon l'article 36 du traité pour ouvrir un droit de recours et cela nous interdit de soumettre à nouveau au contrôle de la Cour, par la voie de l'article 36, la décision de 1959 et les décisions générales qui sont à sa base.

II. Par contre, l'article 36 et l'institution générale de l'exception d'illégalité pourraient permettre de procéder à l'examen des décisions générales qui ont été prises comme base de la décision attaquée ou dont l'inobservation a entraîné les majorations de retard, s'il n'y a pas d'autres obstacles de procédure.

Demandons-nous quelles sont les objections en l'espèce.

1. Il ne faut pas oublier que les majorations de retard relatives aux prélèvements venus à échéance jusqu'en octobre 1958 ont déjà fait l'objet de la décision de février 1959. Il y a lieu ici, à notre avis, d'appliquer la doctrine de l'acte confirmé. Si, d'après cette doctrine, il est impossible d'attaquer directement un acte qui a fait l'objet d'une décision antérieure ayant le même contenu, il faut aussi refuser le recours contre les décisions générales qui ont fourni la base juridique de l'acte confirmé. Un recours ne peut être ouvert que pour autant qu'on peut apercevoir de nouveaux éléments de fait et de droit lors de la répétition de l'acte. Dans notre cas, voici ce que cela signifie : comme la décision de novembre 1962 reproduit le résultat comptable. de la décision de février 1959 et ne tient compte que des déductions provenant de la remise partielle de 1961, le seul acte juridique important et contrôlable pour cette somme est l'acte de remise. Par contre, tous les arguments qui ont été invoqués au sujet du calcul de la dette de prélèvement, qui a été l'élément déterminant des majorations de retard, ne doivent pas entrer en ligne de compte, parce qu'ils auraient déjà pu être exposés dans l'affaire 22-59.

2. Ce principe ne peut s'appliquer aux majorations de retard relatives aux prélèvements venus à échéance depuis novembre 1958. C'est pour la première fois qu'ils font l'objet de la décision attaquée. Cependant, il faut dans une certaine mesure envisager de limiter la recevabilité des moyens qui portent sur le calcul de la dette de prélèvement.

a) D'une part, il faut envisager la forme dans laquelle les griefs sont invoqués. En fait, la question est abordée dans une seule phrase de la requête, où il est dit que les décisions générales sur le prélèvement violeraient l'article 50, paragraphe 1, du traité. La voici : « Il n'est donc pas permis à la Haute Autorité de fixer le prélèvement à un montant assez élevé pour que soient possibles la couverture d'autres frais non énumérés à l'article 50, la création et la gestion de fonds de garantie ou de fonds de réserve spéciale. » Même si, d'après les dispositions du statut de la Cour et de son règlement de procédure, seul un exposé sommaire des moyens de recours est exigé dans la requête, cet exposé général, dépourvu de toute précision, ne peut pas répondre aux exigences imposées.

b) Mais la considération suivante est plus importante :

La dette de prélèvement pour la période de novembre 1958 jusqu'à la fin de la période de versement (décembre 1960) se détermine d'après les décisions sur le prélèvement dont les données essentielles (taux du prélèvement, procédure de fixation du taux) sont restées les mêmes depuis la décision 13-57 du 17 avril 1957.

La Haute Autorité a dressé, pour la première fois, l'état des arriérés de prélèvement de la requérante dans une lettre du 17 mars 1958. Depuis cette date, la requérante a discuté avec la Haute Autorité dans de nombreuses lettres et au cours de plusieurs entretiens, sans critiquer le taux du prélèvement ni la procédure de sa fixation. Ses seules critiques visaient toujours manifestement la fixation de la valeur déterminante de la production. Même dans l'affaire 22-59, qui visait aussi une décision individuelle sur le prélèvement, elle n'a soulevé aucun argument contre son taux. Enfin, depuis mai 1960 et manifestement jusqu'à aujourd'hui, la requérante a versé le prélèvement général pour toutes les périodes

d'imposition, sans attaquer la régularité du taux ni la procédure de sa fixation. Compte tenu de ces faits, on peut soulever à bon droit la question de savoir si l'attitude de la requérante dans les questions de prélèvement, qui s'est prolongée pendant plusieurs années et qui se caractérise par des discussions approfondies dans des procédures administratives et judiciaires, ne l'empêche pas maintenant de critiquer *indirectement* le système du prélèvement en attaquant cette décision de sanction.

Nous croyons qu'il faudrait répondre par l'affirmative à cette question. Ce faisant, la protection juridictionnelle des entreprises communautaires n'en est pas injustement diminuée, mais on veille simplement à assurer une certaine sécurité juridique, sans laquelle aucune administration ne pourrait mener ses tâches à bonne fin. Tous les arguments relatifs à la fixation du taux du prélèvement sont ainsi irrecevables parce qu'ils sont périmés : il s'agit de ceux qui sont relatifs à l'utilisation du prélèvement pour certains buts (fonds de garantie et réserve spéciale) et aussi de tous ceux qui sont relatifs à la procédure de fixation du taux (audition du Conseil de ministres).

III. D'après les réflexions ci-dessus, seuls sont recevables à l'égard des décisions générales les griefs relatifs à la base juridique des majorations de retard, donc à l'article 6 de la décision 3-52 et à la décision 29-55; nous allons maintenant nous y attacher.

La requérante invoque la violation de l'article 36, alinéa 1, parce que la décision 3-52 a fixé de façon schématique les majorations de retard et parce qu'elles ont été infligées en raison du non-paiement du prélèvement à une date déterminée. L'article 6 de la décision 3-52 a ainsi porté atteinte au droit des entreprises de présenter et de motiver leurs observations avant que des sanctions pécuniaires ne leur soient infligées.

En fait, l'article 36, alinéa 1, prévoit que la Haute Autorité doit mettre l'intéressé en mesure de présenter ses observations avant de prendre les sanctions pécuniaires ou de fixer les astreintes prévues au présent traité, auxquelles, comme nous l'avons vu, il faut aussi ajouter les majorations de retard de l'article 50.

L'article 6 de la décision 3-52 ne semble pas en tenir compte lorsqu'il décide que la dette sera majorée de 1 % en cas de non-paiement de la dette de prélèvement avant le cinquième jour du mois qui suit celui où elle devient exigible. De même, le fait que la décision 29-55 précise que, sur demande, la Haute Autorité peut accorder la remise totale ou partielle des majorations de retard n'écarte pas l'incompatibilité apparente de la décision 3-52 avec l'article 36 du traité. La demande de remise présentée après la fixation des majorations de retard n'équivaut pas à l'audition antérieure à cette dernière.

Le vice entachant éventuellement la décision 3-52 n'aurait d'importance pour apprécier le cas d'espèce que s'il s'était répercuté dans la décision individuelle, c'est-à-dire si la procédure qui a entraîné l'adoption de la décision individuelle était incompatible avec l'article 36 du traité.

Mais il n'en est manifestement pas ainsi : avant de prendre la décision attaquée, la Haute Autorité a en effet chiffré dans une lettre du 26 avril 1961 le montant total des majorations de retard et elle a exposé en détail leur composition. Certes, cette lettre n'invitait pas l'intéressé à présenter ses observations, mais tel était pourtant son sens. Ultérieurement, la Haute Autorité a reçu de la requérante, le 20 février 1962, une demande de réduction ou de remise des majorations de retard. Elle a fait partiellement droit à cette demande, par lettre du 18 juin 1962. La requérante a enfin présenté une nouvelle demande de remise par lettre du 4 juillet 1962.

Le déroulement de fait de la procédure administrative nous montre donc que la requérante n'a pas été placée brusquement devant la décision attaquée; au contraire, elle a eu suffisamment de possibilités de s'expliquer avec la Haute Autorité sur la justification des majorations de retard.

Ainsi, la question de savoir ce que la décision 3-52 aurait pu permettre en fait sur le plan de la procédure perd sa signification dans la présente affaire. Son examen doit être rejeté, parce qu'il n'est pas possible d'admettre qu'un requérant particulier ait un intérêt à l'examen purement abstrait de la décision générale.

C — *CONCLUSIONS SUBSIDIAIRES TENDANT A OBTENIR UNE RÉDUCTION DES MAJORATIONS DE RETARD*

Selon les résultats de l'examen auxquels nous venons d'aboutir, les conclusions principales de la requérante ne peuvent avoir de succès. Il ne reste plus qu'à examiner ses conclusions subsidiaires tendant à obtenir une réduction des majorations de retard. Elles sont certainement recevables si l'on classe ces dernières parmi les sanctions financières de l'article 36, ce que nous avons essayé de prouver.

Dans l'argumentation de la requérante à cet égard, sa remarque sur la disproportion entre les majorations de retard et le montant du capital dû présente certainement de l'importance. Ce qui saute aux yeux, c'est le montant très élevé des majorations de retard : elles s'élèvent à environ un tiers de l'ensemble des prélèvements versés. La requérante explique le montant auquel elles s'élèvent par le fait que manifestement l'administration de cette entreprise familiale a traité à la légère la création de la C.E.C.A. et n'a pas tenu compte, dans son organisation commerciale et financière, des obligations que le traité comporte pour l'entreprise. C'est depuis peu que la direction de l'entreprise a changé, après la mort du chef de la famille. Il existait dans l'entreprise requérante une situation très particulière sur le plan social, ce qui permet de se demander si ces circonstances qui ont vu se perpétuer le comportement fautif de la direction de l'entreprise ne justifient pas une attitude bienveillante dans le calcul du montant total des majorations de retard. Quant au comportement de la Haute Autorité, nous nous demandons en outre si la persistance pendant des années des conséquences décrites ci-dessus ne laisse pas apparaître aussi une responsabilité de sa part. L'administration de la Haute Autorité aurait pu prendre bien auparavant des mesures efficaces contre cette entreprise, soit en l'avertissant, soit par des négociations écrites ou orales, soit par des décisions adaptées à la situation. En droit fiscal national, le jeu de la prescription fait perdre au fisc ses droits d'imposer ou de percevoir des impôts lorsqu'il est resté passif pendant un délai légalement fixé.

Compte tenu de ces différents éléments de fait, nous proposons à la Cour de réduire le montant total des majorations, sans qu'il nous paraisse nécessaire de citer un chiffre précis dans nos conclusions.

D — *RÉSUMÉ ET RÉSULTAT*

Pour résumer le résultat de nos examens, nous en venons à proposer de rejeter comme non fondée la demande principale de la requérante tendant à l'annulation de la décision attaquée, mais de réduire les majorations de retard, conformément à l'article 36 du traité.

Quant aux dépens, la Cour devrait en mettre la plus grande partie à la charge de la requérante.