Conclusions de l'Avocat général

M. KARL ROEMER

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Pages

Introduction 232

A. Faits 234

B. Appréciation juridique 237

I. Violation du Traité 238

1° Constatation des faits 239

2° Formation d'un jugement de valeur sur la nécessité de fixer des prix maxima 240

3° Méconnaissance patente du Traité 244

4° Mode de fixation des prix maxima 253

II. Détournement de pouvoir 256

1° Bassin de la Ruhr 257

2° Bassin du Nord et du Pas-de-Calais 258

III. Violation des formes substantielles 259

C. Résumé et conclusion finales 262

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans l'affaire «Gouvernement du Royaume des Pays-Bas contre Haute Autorité», la langue de procédure est le néerlandais. À mon grand regret, je ne connais pas suffisamment cette langue. Dans ces conditions, je m'exprimerai en allemand, ma langue maternelle; toutefois, la traduction de mon exposé sera donnée simultanément dans les autres langues officielles de la Communauté.

Messieurs, il m'incombe «de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions orales et motivées» sur l'affaire dont est présentement saisie votre Cour. Permettez-moi de formuler quelques remarques générales avant de présenter les faits qui constituent l'objet de cette procédure.

Au cours des débats oraux le requérant a parlé à plusieurs reprises du droit international, du droit des gens dont les principes, selon lui, doivent servir à interpréter le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Il a relevé, à notre avis, dans le droit des gens des *exceptions* qui donnent aux individus — et non pas seulement aux sujets classiques du droit international, les États — des droits et des devoirs; il a de même relevé dans notre Traité les *exceptions* qui ont un caractère plus international que fédéral, comme le cas où la participation unanime du Conseil de Ministres est nécessaire. Messieurs, je ne crois pas devoir m'étendre davantage sur ce point, et ceci pour trois motifs. D'abord, il ne me semble pas décisif pour l'arrêt que vous aurez à rendre dans cette affaire. En second lieu, dans sa défense, la Haute Autorité a remis clairement les choses au point. Peut-être suffit-il de rappeler encore une fois la situation de notre Cour: elle ne connaît ni juges ad hoc, ni nationalités, ni opinions dissidentes, mais seulement des juges de notre Communauté européenne dont les arrêts sont immédiatement exécutoires sans procédure d'exequatur portant sur le fond, et elle impose ainsi le respect du droit de la Communauté. Enfin, le requérant lui-même parle de «droit communautaire» et, dans ses explications sur le critère de «détournement de pouvoir», il fait appel au droit des différents États membres dont il faut tenir compte dans une mesure décisive pour l'interprétation de notre droit communautaire.

Dans le problème que vous avez à trancher ici, il s'agit sans aucun doute d'appliquer le droit économique qui est à la base du Traité. C'est une lourde tâche que de donner un cadre législatif ou réglementaire à des faits économiques. On ne peut en ce cas renoncer à faire appel à des critères qui mettent en jeu un jugement de valeur et dont la définition présuppose la connaissance et l'appréciation des rapports économiques. Le Traité est allé particulièrement loin dans le domaine de la codification juridique des faits économiques; notamment, il a subordonné l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité à certaines conditions d'ordre juridique, même dans le cas des décisions de portée générale qui, dans une certaine mesure, peuvent se comparer, dans le droit national, aux règlements ou décrets. Cependant, le contrôle juridictionnel, ainsi rendu possible, ne saurait en principe avoir pour conséquence que la Cour substituât en matière économique sa propre appréciation à celle de la Haute Autorité. Il en résulte que, dans l'application et dans l'interprétation du Traité, il serait dangereux de ne s'en tenir qu'à la lettre de son texte. Pour découvrir les objectifs économiques assignés à telle ou telle disposition particulière, il faut se reporter aux objectifs et aux principes fondamentaux du Traité. Tout récemment, dans ses premiers arrêts, la Cour a relevé tout spécialement la portée de ces objectifs généraux et mon éminent collègue Lagrange a insisté dans ses conclusions sur le fait que, dans l'exercice de ses pouvoirs, la Haute Autorité ne doit perdre de vue aucun des objectifs du Traité et que, pour atteindre le but visé par une disposition particulière, elle doit éviter de sacrifier un objectif général plus important; il a fait observer que les mêmes principes doivent guider la Cour dans l'interprétation du Traité.

Ces objectifs généraux eux-mêmes ne prennent leur pleine signification que si on les confronte avec les faits. D'une manière générale — et aussi bien dans la vie économique — toute décision consiste, en dernière analyse, à modifier une certaine situation de fait ou à exercer sur elle une influence en vue d'atteindre dans le futur un but de la manière la plus appropriée à cet effet. Sans m'étendre longuement sur ce point, je voudrais rappeler quelques caractères essentiels du marché du charbon qui peuvent avoir une certaine importance dans la présente affaire. Il faut les confronter avec les objectifs généraux du Traité, puis exposer brièvement comment la Haute Autorité, compte tenu de la situation qu'elle a trouvée, s'est efforcée d'agir en conformité de ces objectifs en

prenant ses décisions lors de l'ouverture du marché commun; nous verrons enfin dans quelles conditions, en raison d'une modification survenue dans la situation au début du deuxième exercice charbonnier, la Haute Autorité a été amenée à modifier son système de prix du charbon et, notamment, à prendre les décisions aujourd'hui attaquées devant votre Cour. Ce n'est que lorsque les décisions en cause auront été ainsi replacées dans l'évolution du régime des prix, ce n'est que lorsqu'elles auront été examinées sur cette base et dans ce cadre qu'il sera possible de procéder à leur appréciation juridique et au contrôle de leur conformité avec le Traité.

A. — FAITS

J'en viens ainsi à l'exposé des faits. Ceux-ci vous sont connus; il me suffira donc de vous en rappeler les traits essentiels. Les marchés nationaux du charbon étaient organisés de façon plus ou moins stricte. Depuis plusieurs dizaines d'années, les prix étaient réglementés par voie d'autorité. Dans la mesure où la concurrence pouvait jouer, elle ne s'exerçait pas entre les différentes mines, mais entre leurs ententes créées par bassins pour la vente en commun. Enfin, les prix de revient du charbon dans les différents pays producteurs de la Communauté révélaient des différences considérables.

Il a fallu tenir compte de ces éléments existant au moment de l'ouverture du marché commun; la Convention sur les Dispositions transitoires l'affirme expressément à plusieurs reprises et, comme tâche principale pour la période préparatoire, elle chargeait la Haute Autorité de recueillir les renseignements nécessaires pour se faire une idée précise de la situation générale et des situations particulières à l'intérieur de la Communauté. Elle prévoyait pour la création du marché commun et pour la réalisation de conditions normales de concurrence une période de transition de cinq années, dont une était écoulée au moment où les décisions attaquées ont été prises.

C'est en fonction de cette situation de fait qu'il faut examiner les décisions prises par la Haute Autorité au commencement de la période transitoire. Ces décisions créaient une taxe de péréquation perçue au profit des bassins belges et italiens; l'alignement

prévu dans le Traité sur les prix des concurrents à l'intérieur de la Communauté (article 60 paragraphe 2, *b*) n'était pas admis à l'origine (1) et des prix de zone étaient autorisés pour certains bassins. Le niveau des prix, tel qu'il existait auparavant, était, en général, maintenu par la fixation de prix maxima par bassins, avec un premier assouplissement: seuls les bassins les plus importants étaient soumis à ces mesures et une certaine liberté d'action était donnée aux entreprises en matière de prix, du fait que les sortes n'étaient pas toutes réglementées et que, pour les sortes non réglementées directement, deux limites de prix seulement étaient imposées: un prix maximum absolu pour l'ensemble de la catégorie et un maximum pour la moyenne des prix de sortes d'une catégorie déterminée.

Au début du deuxième exercice du marché du charbon, les mesures «d'intégration progressive des charbonnages belges dans le marché commun» ont été poursuivies, comme le dit la Haute Autorité dans son rapport général, ainsi que les mesures «qui doivent permettre aux mines de Sulcis d'affronter la concurrence du marché commun, à l'expiration d'un délai de deux ans». La décision interdisant l'alignement des prix a été prorogée sine die. Le système des prix de zones a été modifié pour permettre, suivant la situation des débouchés, une adaption sur les prix rendu pour les sortes de combustibles comparables du bassin de la Ruhr ou du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, alors qu'auparavant on ne se référait aux prix de la Ruhr que pour les ventes des bassins de la Sarre et de Lorraine à destination de la République fédérale, les autres bassins étant soumis à une réglementation indépendante des prix. Pour la Belgique, enfin, des prix fixes étaient imposés.

C'est dans ces conditions que les décisions attaquées ont été prises. Elles maintiennent des prix maxima, mais l'une des trois limites antérieures, le prix moyen maximum pour l'ensemble des sortes d'une catégorie, est supprimée; en outre, les décisions ne visent que les deux principaux bassins de la Communauté, celui de la Ruhr et celui du Nord et du Pas-de-Calais. Pour le bassin de la Ruhr, la limite de prix est supprimée pour une catégorie et pour le bassin français du Nord, elle est supprimée pour quatre

(1) Décision 3-53, *J. O.* p. 21.

catégories. D'autre part, la limite de prix a été modifiée et en partie étendue pour certaines sortes. La limitation a été supprimée respectivement pour trois sortes et pour deux sortes, tandis que trois sortes du bassin de la Ruhr et quatre sortes du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, non réglementées antérieurement, le sont désormais.

Pour la fixation de prix maxima lors de l'ouverture du marché commun, aux termes de la décision de principe 6-53, il était reconnu que, «pour éviter des perturbations dans l'économie des États membres», le niveau résultant des prix maxima fixés dans ces États devait être pris comme base; certaines difficultés d'approvisionnement justifiaient la fixation de prix maxima spéciaux pour certaines sortes de charbon. La Haute Autorité faisait remarquer, de manière générale, «que, pour répondre aux objectifs généraux du Traité, les prix maxima doivent être fixés dans la Communauté suivant une méthode qui permette le développement progressif de la liberté dans le marché commun et dans la seule mesure où le maintien du niveau actuel des prix n'est pas assuré par la concurrence entre les divers bassins».

Au début du deuxième exercice du marché du charbon, la Haute Autorité remarquait que «l'évolution du marché commun du charbon ne nécessite plus le maintien de la fixation de prix maxima pour les entreprises de *tous* les bassins de la Communauté»; toutefois, dans la structure présente du marché commun, les prix du charbon seraient, à défaut de toute fixation de prix maxima par la Haute Autorité, déterminés en fait par l'organisation de vente du bassin de la Ruhr et par les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais; il était donc nécessaire «pour atteindre les objectifs de l'article 3, de maintenir provisoirement les prix maxima pour ces deux bassins».

Tel est le processus qui a amené la Haute Autorité à prendre les décisions attaquées; nous reviendrons sur le détail du contenu de ces décisions en procédant maintenant à l'examen des moyens invoqués par le requérant.

B. — APPRÉCIATION JURIDIQUE

Tout d'abord, quelques remarques sur la procédure:

Décisions Nos 19 et 20-54

Les conclusions aux fins d'annulation de trois décisions distinctes sont formulées dans une requête unique. Dans ses arrêts 1-54 et 2-54, la Cour vient d'admettre cette procédure dès lors qu'il existe un lien de connexité évident entre les décisions. Ce lien se retrouve dans la présente affaire: la décision 18-54 proroge d'une année la décision de principe 6-53, sous réserve des modifications exposées ci-dessus, et c'est en vertu de ce texte que les décisions 19-54 et 20-54 fixent des prix maxima pour les entreprises des deux bassins considérés.

La partie requérante n'attaque pas séparément les décisions 19 et 20-54. Certes, elle soutient que les nouveaux prix maxima ne sont pas sensiblement inférieurs aux prix maxima antérieurs; mais par cette allégation, elle entend seulement étayer sa thèse selon laquelle la décision *18-54* ne pouvait avoir pour but de réaliser une baisse des prix. En d'autres termes: le requérant conteste, en l'espèce, la légalité d'une fixation de prix maxima, mais il ne demande pas que le contrôle du juge porte sur le niveau des prix résultant des décisions attaquées, pour le cas où la fixation de prix maxima serait reconnue légale.

Dans ces conditions, les décisions 19 et 20-54 ne pourraient elle-mêmes être annulées que comme conséquence de l'annulation de la décision 18-54.

Ainsi, l'examen des moyens invoqués par le requérant peut se limiter à la décision 18-54.

Décision No 18-54

Le requérant invoque à l'appui de son recours les moyens tirés de la violation du Traité, de la méconnaissance patente des dispositions du Traité, du détournement de pouvoir et de la violation des formes substantielles.

A juste titre, les parties sont d'accord pour admettre que la méconnaissance patente des dispositions du Traité n'est pas un moyen d'annulation distinct. Il s'agit plutôt d'un *degré* dans la violation du Traité: le seul degré auquel la Cour puisse s'arrêter lorsque son examen porte sur l'appréciation d'ensemble faite, de la manière prévue à l'article 33, alinéa 1, 2e phrase, par la Haute Autorité. Au cas où la Haute Autorité s'est livrée à une appréciation d'ensemble, le contrôle par la Cour du moyen de violation du Traité se limite à la question de savoir si cette appréciation d'ensemble révèle ou non une méconnaissance patente des dispositions du Traité. La recherche de la méconnaissance patente, c'est le contrôle du moyen de violation du Traité soumis à restriction dans les cas énumérés par l'article 33, alinéa 1, 2e phrase; par conséquent, c'est dans le cadre de l'examen du moyen de violation du Traité que la recherche de la méconnaissance patente doit être effectuée. Il est impossible d'admettre la conception de la Haute Autorité selon laquelle la preuve d'une méconnaissance patente du Traité doit être une condition préalable pour que la Cour procède à un examen de l'appréciation d'ensemble. Si cette preuve était apportée, il faudrait, ce que le requérant explique à juste titre, annuler la décision sans qu'un nouvel examen soit encore nécessaire. Le membre de phrase «sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité . . .» signifie seulement que la méconnaissance patente, comme tout autre moyen, doit être invoquée et motivée par le requérant. Ensuite, la Cour procède à l'examen de ce moyen, examen *limité* dans la mesure indiquée, et toujours limité.

De ce fait, trois motifs sont invoqués, que nous allons maintenant examiner dans l'ordre.

I. Violation du Traité

Le requérant invoque une violation de l'article 61 a) du Traité; il soutient que, dans les circonstances de l'espèce, la fixation de prix maxima n'était pas licite et que, bien au contraire, les prix auraient dû être complètement libérés.

L'article 61 exige que la Haute Autorité, sur la base d'études et après consultation du Comité Consultatif et du Conseil de Ministres, reconnaisse que la fixation de prix maxima est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 et notamment à son

alinéa c); ces conditions remplies, elle peut, à l'intérieur du marché commun, fixer des prix maxima pour un ou plusieurs produits relevant de sa juridiction. Le fondement justifiant cette conséquence juridique s'élabore, pour ainsi dire, en deux temps: il faut procéder à l'étude des faits et circonstances économiques du moment, étude sur la base de laquelle la Haute Autorité formule une appréciation d'ensemble, un jugement de valeur. Une distinction peut ainsi être faite entre les arguments invoqués par le requérant, selon qu'ils touchent à la constatation des faits et circonstances économiques qui sont à la base des décisions attaquées ou selon qu'ils concernent la formation du jugement de valeur rendu à ce sujet.

1° Constatation des faits

Sur le premier point, il n'y a de conflit entre les parties qu'à un seul égard. La Haute Autorité s'appuie sur le fait qu'en libérant les prix, ceux-ci n'auraient pas baissé de façon décisive, alors que, d'après le requérant, les prix auraient baissé au bout d'un certain temps, même sans intervention.

Sur cette question, nous possédons des rapports de la Division du Marché de la Haute Autorité, du 3 février 1954 (doc. 728) et du 15 février 1954 (doc. 6523) auxquels il faut attribuer la valeur d'une preuve. D'après ces documents, il n'existait, dans les bassins allemands et français considérés, aucune perspective de baisse des prix. Les représentants des Charbonnages de France déclaraient que le marché ne permet pas d'adopter des prix supérieurs aux prix actuels, d'où l'on pourrait même conclure que les entreprises avaient plutôt tendance à les augmenter. Les représentants du bassin de la Ruhr se sont déclarés tout d'abord disposés à accorder certains rabais, cependant ils ont exigé ultérieurement qu'on examine leurs prix de revient et ils ont retiré leurs propositions antérieures.

De l'autre côté, la thèse de la partie requérante ne s'appuie sur aucun fait et, comme la Haute Autorité le fait observer à juste titre, ne constitue rien d'autre qu'un pronostic économique de caractère théorique. En outre, elle n'affirme pas qu'une baisse de prix se serait produite immédiatement. Au cours des débats oraux, la partie requérante a seulement affirmé que les prix auraient baissé

d'eux-mêmes *au bout d'un certain temps si* la conjoncture avait continué à être en baisse et si l'importation de charbons meilleur marché en provenance de pays tiers avait persisté. On sait que la situation s'est modifiée à ce double égard et qu'actuellement on discute déjà d'une augmentation des prix. L'explication souhaitée sur la position des entreprises au sujet de l'étendue de la baisse finalement fixée par la Haute Autorité, a été fournie par celle-ci au cours des débats oraux; elle a déclaré que, pour le coke, les entreprises auraient admis une baisse de 0,50 DM.

Il n'y a donc pas de constatation erronée des faits, de nature à étayer le moyen de violation du Traité.

2° Formation d'un jugement de valeur sur la nécessité d'une fixation de prix maxima

Le requérant critique à un double égard la formation du jugement par lequel la Haute Autorité reconnaît la nécessité de fixer des prix maxima.

a) Tout d'abord, il voit une violation de l'article 61 du Traité, en liaison avec l'article 5, dans le fait que la Haute Autorité se contente de la *possibilité* que l'un des objectifs de l'article 3 ne puisse être atteint, au lieu d'établir d'une manière précise quelles conséquences une libération des prix aurait pu effectivement entraîner et quels objectifs auraient été compromis de ce fait. Or, la Haute Autorité a expressément invoqué ces conséquences dans le deuxième considérant de la décision 18-54, lorsqu'elle dit qu'à défaut d'une fixation de prix maxima par la Haute Autorité, les prix du charbon seraient en fait déterminés par les organismes de vente du bassin de la Ruhr et par les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais. Cela signifiait qu'en ce cas, les prix auraient été maintenus artificiellement à un niveau élevé malgré la situation du marché ou même auraient été augmentés. La Haute Autorité a donc motivé sa décision par la crainte de conséquences sur les prix contraires aux objectifs de l'article 3 *c*). Elle admet le point de vue du requérant en ce sens qu'elle, non plus, n'estime pas suffisant d'invoquer l'éventualité de conséquences dommageables. Mais, comme cela a déjà été dit, on ne saurait déduire du caractère plus prudent et plus général de la formulation du quatrième considérant

de la décision que la Haute Autorité s'est contentée de cette simple éventualité.

b) Le deuxième argument part du fait que, pour invoquer la nécessité de fixer des prix maxima, la Haute Autorité a pris en considération une structure du marché contraire au Traité et a ainsi admis le caractère légal de cette structure. Or, ce motif ne peut être invoqué, car les articles 65 et 66 du Traité prévoient les mesures applicables à une telle situation; s'abstenir de prendre ces mesures ne peut constituer un motif justifiant l'exercice d'un pouvoir qui vise directement d'autres objectifs et qui est applicable à une situation du marché non faussée par des cartels ou des ententes illicites.

La partie requérante voit une structure du marché contraire au Traité, en ce qui concerne le *bassin de la Ruhr*, dans l'existence de la «Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle» et de ses six sociétés de vente qui, à son avis, contreviennent à l'article 65 du Traité. Or, il y a lieu de faire observer qu'il n'est encore nullement établi que ces organisations contreviennent à l'article 65 du Traité ou dans quelle mesure elles y contreviennent; en tout cas, les dispositions d'interdiction de l'article 65 ne leur sont pas encore applicables à l'heure actuelle. Cela résulte clairement du paragraphe 12, alinéa 2. de la Convention relative aux Dispositions transitoires et de la décision 37-53 du 11 juillet 1953 qui se fonde sur ce paragraphe. D'après le paragraphe 1 de la Convention relative aux Dispositions transitoires, l'application du Traité se fait en deux périodes, la période préparatoire et la période de transition. Pendant cette dernière — dans laquelle nous nous trouvons encore puisqu'elle prendra fin le 9 février 1958 — le Traité n'est applicable que sous réserve des modifications qui résultent de cette Convention. Le paragraphe 12 de cette Convention contient une disposition transitoire pour l'application de l'article 65. Il précise qu'en cas de refus de l'autorisation prévue à l'article 65, paragraphe 2, — autorisation qui peut donc être demandée par les cartels existants — il sera fixé des délais appropriés, à l'expiration desquels les interdictions prévues à l'article 65, paragraphe 2, prendront effet. Par sa décision 37-53, la Haute Autorité a décidé que les interdictions prévues à l'article 65 prendront, en principe, effet le 31 août 1953 (article 2). Mais il est prévu à l'article 3 de la décision que cette règle ne s'applique pas aux accords pour lesquels une demande

d'autorisation écrite et motivée a été présentée avant cette date. Dans cette hypothèse, ce n'est qu'au cas où la procédure d'autorisation se termine de façon négative que la décision de refus fixe le moment où les interdictions de l'article 65 prendront effet. La «Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle» et ses six sociétés de vente ont présenté leur demande dans les délais voulus et la procédure d'autorisation n'est pas encore terminée. Le Rapport de novembre 1954, N° 75, sur la situation de la Communauté expose l'état de cette procédure. Et si, au cours des débats oraux, il a été dit qu'on avait à tort retardé la discussion de cette question d'importance vitale pour un pays de la Communauté, avec des répercussions de nature économique et sociale, dont il n'y a pas d'exemple dans la Communauté, cela ne nous semble pas être un reproche sérieux qui soit de nature à provoquer des effets juridiques.

Il est difficile de supposer que la partie requérante veuille attaquer aussi la décision 37-53 par voie incidente. Il faut certainement reconnaître qu'on ne peut pas autoriser la fixation de prix par GEORG, la seule en cause parmi les diverses activités de cette organisation. Faut-il, de ce fait, ruiner l'ensemble de l'organisation? La partie requérante dit elle-même qu'en cas de liquidation, les liquidateurs devraient déterminer les prix sur instructions de la Haute Autorité et que cette liquidation pourrait durer des années. Qu'est-ce que la Haute Autorité a fait ici? Elle a fixé des prix, c'est-à-dire qu'elle a fait cela même qui, de l'avis de la partie requérante, aurait dû être fait en cas de liquidation.

La liquidation s'applique à des organisations «interdites»; prononcer l'interdiction relève, d'après l'article 65, de la compétence exclusive de la Haute Autorité, sous réserve d'une décision de la Cour.

La partie requérante porte ainsi à priori, à tort nous semble-t-il, une appréciation sur la décision de la Haute Autorité dont la Cour pourrait encore être saisie. En l'état actuel des choses et dans le présent litige, il nous semble erroné de parler de l'existence illégitime ou illégale de ces institutions qui régissent le marché.

Rappelons ici la création de GEORG, car les faits sont de nature à faciliter la compréhension de cet important problème. Les organismes de vente créés par les autorités alliées d'occupation ont

pris, après l'été 1945, la suite des syndicats qui réglaient la vente du charbon et du lignite dans de grandes régions, comme par exemple la Haute-Silésie ou la Rhénanie-Ruhr qui englobait la Ruhr, le Bas-Rhin, Aix-la-Chapelle et la Sarre. En vertu d'une décision du Conseil de Contrôle allié de Berlin, ces organismes de vente ont été remplacés en 1947 par le «Deutscher Kohlenverkauf», subdivision de la «Deutsche Kohlenbergbauleitung». Ensuite se produisit une décartellisation de cette organisation créée par les Alliés; comme la création des six sociétés de vente, elle repose sur un ordre exprès de la Haute Commission Alliée qui, par la loi N° 27, a ordonné la dissolution du «Deutscher Kohlenverkauf» en fonctions antérieurement à cette loi et qui, dans son ordonnance d'exécution 17-20, a réglementé en détail la formation des organisations remplaçantes, c'est-à-dire de GEORG et des six sociétés de vente. Cette ordonnance d'exécution prévoit déjà la compétence de la Haute Autorité qui était appelée à se substituer aux autorités alliées, dès que son activité aurait commencé et dès qu'elle aurait ouvert le marché commun du charbon. Les problèmes connexes à ces questions ont joué un grand rôle dans les débats sur notre Traité instituant la Communauté européenne et ont été la cause directe de l'inclusion de *l'alinéa 5* dans le paragraphe 12, maintes fois cité. Alors qu'en principe les réglementations de la période de transition cessent d'avoir effet à son expiration, — c'est ce que décide le paragraphe 1, N° 5, 2e alinéa de la Convention relative aux Dispositions transitoires — ici, et surtout en vue des organisations de vente du bassin de la Ruhr, la modification et la création d'organismes *permanents* sont prévues en ces termes: «... sans que la validité en soit limitée à la période de transition».

L'existence de ces organisations doit être considérée comme une circonstance de fait dont la Haute Autorité a non seulement la faculté mais encore l'obligation de tenir compte dans sa décision sur les prix du charbon. Mais cela ne signifie nullement qu'il faille y voir une reconnaissance du caractère légal de ces faits. Bien au contraire, la Haute Autorité a fait expressément observer que la fixation des prix par ces organisations ne saurait être tolérée et c'est précisément pour ce motif qu'elle a procédé elle-même à la fixation de prix maxima.

Quant au bassin du Nord et du Pas-de-Calais, le requérant voit une structure contraire au Traité dans le fait que ce bassin exerce

une influence déterminante sur le marché français qui, de son côté, n'est pas encore complètement ouvert à la concurrence du marché commun, les modalités actuelles de la distribution du charbon dans les échanges entre les pays de la Communauté, aussi bien que les règles tarifaires demeurées provisoirement applicables aux transports internationaux, limitant la concurrence effective. Les études et travaux de la Haute Autorité en ce domaine sont connus; il s'agit ici d'obstacles au marché commun pour lesquels le paragraphe 10 de la Convention relative aux Dispositions transitoires a prévu des mesures progressives d'abolition au cours de la période de transition. Tant que cette situation subsiste, la Haute Autorité doit en tenir compte, au même titre que de toute autre circonstance de fait.

Il est dès lors compréhensible que l'article 61 subordonne la fixation de prix maxima à la seule condition qu'ils soient nécessaires pour faire prévaloir les objectifs définis à l'article 3, spécialement à son alinéa *c*), sans exiger une situation déterminée de la conjoncture et de la concurrence. À l'ouverture du marché commun, la fixation de prix maxima a également été fondée sur le fait que «pour éviter des perturbations dans les économies des États membres, le niveau des prix du charbon dans la Communauté doit se relier au niveau résultant actuellement des prix maxima fixés dans tous les États membres». De même, on peut et on doit tenir compte de toute autre situation de fait, même si elle ne répond pas à l'exigence d'un marché commun pleinement réalisé. Il n'est donc pas possible de trouver, en l'espèce, une violation du Traité, tant que les conditions imposées par l'article 61 et tant que les objectifs généraux du Traité sont respectés. Que la Haute Autorité ait tenu compte de la situation actuelle de la concurrence et des débouchés ne plaide pas en sens contraire; bien plutôt, elle avait l'obligation d'agir ainsi.

3° Méconnaissance patente du Traité

Au moyen des deux arguments que nous venons d'examiner et que nous rejetons, le requérant critiquait la *formation* du jugement de la Haute Autorité quant à la nécessité de fixer des prix maxima, en lui reprochant de tenir compte de considérations *juridiquement illicites* et, partant, contraires au Traité. Nous avons procédé à l'appréciation sans limites de ce grief.

Mais le requérant critique aussi *l'exactitude* de la décision elle-même, formulant une *appréciation des faits* qui diffère de celle de la Haute Autorité. Le requérant estime, en effet, qu'il est erroné d'avoir fixé des prix maxima dans une situation du marché où rien ne permettait de prévoir une hausse des prix; cette mesure était même nuisible, car elle était de nature à cristalliser le niveau des prix. En d'autres termes, le requérant estime que, dans l'hypothèse d'un excès de l'offre et en présence de stocks importants sur le carreau des mines, il n'est manifestement pas nécessaire, il est même préjudiciable, de fixer une limite *supérieure* aux prix et non une limite inférieure. La Haute Autorité est d'un avis contraire et elle répond que la fixation de prix maxima, indépendamment du fait qu'il n'y avait pas à craindre une augmentation des prix en vigueur, était nécessaire pour contraindre les entreprises à procéder à une baisse des prix jugée souhaitable et qui ne se serait pas produite spontanément.

Dans l'appréciation du caractère nécessaire de la fixation des prix, il faut tenir compte d'un assez grand nombre de faits et de circonstances économiques et il faut apprécier dans son ensemble la situation qui en découle. Cet examen d'ensemble — comme cela résulte déjà des mots «si elle reconnaît» dans l'article 61 — est réservé en principe à la Haute Autorité.

Au cours des débats oraux, des *conséquences contradictoires* ont été tirées des mots «si elle reconnaît»: la Haute Autorité réclame ici pour elle un pouvoir discrétionnaire, alors que la partie requérante conteste le caractère subjectif de l'expression employée et y voit l'exigence d'un accord objectif entre la réalité et l'appréciation qui en est faite. Mais cette opposition de conceptions n'est peut-être qu'apparente. Car s'il faut constater si réalité et appréciation coïncident, une *deuxième* appréciation doit être portée sur la réalité, comme la partie requérante le fait elle-même en critiquant l'appréciation de la Haute Autorité. Ce n'est donc rien d'autre que la conclusion, le résultat d'une appréciation, d'une évaluation de toutes les circonstances, et nécessairement cette appréciation a un certain caractère subjectif, et délimite une certaine marge, une sphère de libre appréciation — elle n'est pas la pure constatation d'un fait dont on doit simplement prendre connaissance et pour lequel il ne saurait y avoir de conceptions différentes. Une décision d'ordre économique est-elle nécessaire? C'est

sûrement, dans une très grande mesure, une question à laquelle on ne peut répondre ni par une simple perception ni par des conséquences logiques. Le mot «reconnaît» décrit ainsi le *résultat* d'une pesée faite entre de nombreuses circonstances, de nombreux facteurs, de nombreuses instances.

D'après l'article 33, alinéa 1, 2e phrase, la Cour ne peut pas contrôler cette appréciation d'ensemble sous l'angle d'une simple violation du Traité, mais seulement sous celui d'une «méconnaissance patente» des dispositions du Traité. Si l'appréciation d'ensemble de la Haute Autorité révèle une «méconnaissance patente», la Cour doit annuler la décision fondée sur une telle appréciation. Mais si la «méconnaissance» n'est pas reconnue «patente», la Cour doit considérer comme valable l'appréciation d'ensemble de la Haute Autorité, sans prendre autrement position, sauf à contrôler l'existence d'un éventuel détournement de pouvoir.

La notion de «méconnaissance patente» doit être précisée dans la mesure nécessaire pour trancher la question de savoir si les arguments du requérant permettent de déceler l'existence d'un telle méconnaissance dans la présente affaire.

a) Pour interpréter cette notion, il est important de déterminer les raisons qui ont incité à limiter le contrôle judiciaire.

L'exposé des motifs du Gouvernement allemand (1) dit a ce sujet:

> «En ce qui concerne l'étendue du contrôle juridictionnel, se posait la question de savoir dans quelle mesure la Cour devait être compétente pour faire porter son examen sur les multiples éléments économiques mentionnés dans les dispositions du Traité. Le principe de la séparation des pouvoirs qui domine la partie institutionnelle commandait que le contrôle de la Cour ne substitue pas celle-ci à la Haute Autorité comme organe suprême de la volonté de la Communauté en matière économique. En conséquence, la Cour ne peut, en général, faire porter son appréciation sur la situation d'ensemble résultant des faits et circonstances économiques, que dans la mesure où il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un

(1) Il s'agit de l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi autorisant la ratification du Traité (n.d.t.).

détournement de pouvoir ou d'avoir manifestement violé les dispositions du Traité; par contre, l'examen des faits ou des circonstances économiques est admis sans limitation.»

Nous pouvons, en outre, citer le rapport de la Délégation française:

«... il y avait lieu de considérer que la plupart des décisions de la Haute Autorité étant subordonnées par les dispositions mêmes du Traité à la réalisation de conditions de fond ou à l'existence de situations de nature économique, l'examen par la Cour de la légalité des décisions prises par la Haute Autorité l'eût conduite à se faire juge, en réalité, du bien-fondé de ces décisions. De ce fait, l'action de la Haute Autorité pouvait se trouver paralysée par un contrôle total de la Cour, qui eût abouti à une complète confusion des pouvoirs.» (1)

Suit le texte de l'article 33, alinéa 1, 2e phrase, qui est décrit comme le résultat d'un examen approfondi du problème et qui est apprécié en ces termes:

«Ainsi a pu être réalisé la conciliation indispensable entre le souci de maintenir dans les limites du droit l'action de la Haute Autorité et la nécessité, non moins impérieuse de ne pas entraver cette action dans un domaine où les considérations économiques, politiques ou sociales exigent une constante appréciation de circonstances de fait ou d'opportunité échappant normalement à la compétence d'un juge.» (1)

A notre avis, la Cour devra tenir compte des exposés des motifs des lois de ratification soumises aux Parlements des autres pays. Ils ne révèlent, selon nous, aucune divergence d'opinions sur ce point.

La doctrine admet toujors ce principe. C'est ainsi que Ule, dans son article «Verwaltungsgerichte überstaatlicher und internationaler Organisationen» (2) reconnaît, en dépit de certaines objections, qu'aucune autre solution ne peut être envisagée; car la politique économique doit s'adapter à l'évolution de la conjoncture et ne peut, dès lors, être soumise à une réglementation invariable

(1) En français dans le texte (n.d.t.).
(2) Deutsches Verwaltungsblatt 1953, p. 491-497.

dans le temps; de même, le juge ne peut s'arroger le pouvoir d'orienter la politique économique.

De la «ratio legis» on peut déduire, en ce qui concerne le critère de «méconnaissance patente», que le juge doit être en mesure de la constater sans avoir à substituer sa propre appréciation de politique économique à celle de la Haute Autorité: la limitation de son pouvoir de contrôle est précisément destinée à éviter ce risque. Le Traité organise aussi le contrôle de la politique économique suivie par la Haute Autorité: il s'agit de l'article 24 qui oblige la Haute Autorité à présenter chaque année à l'Assemblée Commune un rapport général sur son activité. Si une motion de censure contre ce rapport général est adoptée à la majorité prescrite, motion désapprouvant la politique économique générale de la Haute Autorité, celle-ci doit abandonner collectivement ses fonctions. Ce contrôle politique, qui ne peut se faire avec des moyens juridiques, est ainsi, nous semble-t-il, sciemment refusé à la Cour.

La règle de la limitation du contrôle juridictionnel est spécialement applicable à la question de savoir si une mesure économique est «nécessaire» ou «appropriée». Comme Steindorff l'explique dans son exposé sur le recours en annulation maintes fois cité au *cours* des débats (1), cette question ne peut pas, en général, se résoudre par voie de déduction impérative. Steindorff attribue au terme «patent» une signification plus faible qu'au terme «manifeste» qui avait d'abord été choisi pour le texte de l'article 33, alinéa 1, 2e phrase et, par suite, ne croit pas nécessaire d'exiger que l'illégalité soit incontestable et apparaisse en plein jour; il voit déjà une «méconnaissance patente» dans une divergence *grave* entre la décision administrative et la conception du juge. En revanche, lorsque se pose la question de savoir si une mesure est «nécessaire» ou «appropriée», il estime que ce critère ne peut être retenu que sous des conditions strictes, et que, dans ce cas, l'appréciation de la Cour doit s'écarter dans une mesure particulièrement large de celle de la Haute Autorité.

Il serait oiseux de chercher une définition complète du critère de méconnaissance «patente» au delà de ces points de référence. Il

(1) Voir page 246.

appartiendra à la pratique de clarifier progressivement cette notion; l'application dans l'espèce présente doit montrer s'il y a lieu de mieux en préciser les contours.

b) C'est une question abstraite de théorie économique que de se demander si la fixation de prix maxima, dans l'hypothèse d'une conjoncture orientée à la baisse, est dommageable en ce qu'elle conduirait à une cristallisation du niveau des prix. Le requérant fonde sa thèse sur des considérations psychologiques et reconnaît lui-même qu'on ne peut la prouver. Il omet de remarquer que les prix peuvent être adaptés par voie d'autorité à une conjoncture en baisse, si les entreprises ne les réduisent pas déjà spontanément: ce n'est pas la fixation de prix *maxima* qui les en empêche. Le système des prix institué par la Haute Autorité en mars 1954 a été assoupli par rapport aux réglementations antérieures, si bien que la tendance générale ne conduit nullement à une «cristallisation du système des prix». En fin de compte, l'évolution des faits plaide contre la thèse du requérant: le bassin de la Ruhr a d'abord partiellement accordé de sensibles rabais et le bassin du Nord et du Pas-de-Calais a procédé, lui aussi, à des baisses de prix.

En raison de leur nature, les décisions économiques telles que celles qui sont attaquées, édictées pour une période limitée dans le temps, doivent trouver leur justification non seulement dans les circonstances du moment où elles ont été prises, mais encore dans l'évolution économique qui suit leur mise en vigueur et dans les objectifs du Traité. Ainsi, prendre une décision dans ce domaine nécessite d'apprécier les faits par anticipation. Si, en se plaçant au moment où la Cour procède à son examen, on considère ce qui en était au moment où la décision a été prise, on peut dire que cette décision se justifiait, compte tenu des objectifs du Traité, notamment l'établissement des prix les plus bas et le maintien de l'emploi. Mentionnons, ce que la Cour sait bien, que les stocks diminuaient sur le carreau des mines, que pour certaines sortes de charbon des difficultés d'approvisionnement sont apparues, que le charbon importé est devenu plus cher, notamment en raison de l'augmentation des frets maritimes: ces éléments du marché auraient provoqué, pour le charbon, une hausse des prix. Après des dizaines d'années pendant lesquelles les autorités ont réglementé les prix, on ne peut oublier que, dès la deuxième décision de la Haute Autorité, après un an sur les cinq que compte la période

de transition, la libération des prix a été largement réalisée. Dans la mesure où le marché commun est réalisé et où les conditions normales de concurrence sont établies, la libération intégrale peut être la règle et la fixation de prix maxima l'exception.

A notre avis, ces considérations suffisent pour constater que la thèse du requérant est, en tout cas, impuissante à prouver l'existence d'une méconnaissance patente des objectifs principaux du Traité et plus particulièrement des conditions posées par l'article 61.

c) Reste maintenant à examiner le point de vue du requérant selon lequel, en présence d'un excès de l'offre, il n'y avait pas lieu de redouter une hausse des prix: il en tirait argument pour nier la nécessité de fixer des prix maxima.

La Haute Autorité admet qu'il n'y avait pas à craindre une augmentation de prix pour les sortes abondamment offertes au public. Mais elle estimait qu'il fallait aller plus loin et qu'en raison de la situation du marché, il fallait provoquer une baisse. Il résultait des questionnaires adressés aux entreprises que celles-ci ne voulaient pas y procéder elles-mêmes. Nous avons déjà indiqué ci-dessus (1) que le requérant n'a pas pu infirmer cette constatation.

Le requérant semble admettre que des prix maxima peuvent parfois être nécessaires à ces fins et s'il conteste cette nécessité en l'espèce, c'est en alléguant qu'une baisse des prix se produirait spontanément au bout d'un certain temps. Mais, alléguant que ces prix maxima n'étaient pas sensiblement inférieurs aux prix appliqués antérieurement, il ne croit pas que la Haute Autorité ait fixé les prix maxima dans le but de faire baisser les prix. En d'autres termes: *le requérant estime que la fixation de prix maxima n'est pas nécessaire lorsqu'elle s'effectue, en dépit d'une offre particulièrement abondante, au niveau des prix antérieurs.* Si cette situation est réalisée en fait, il y a lieu de rechercher si la Haute Autorité n'a pas méconnu de manière patente la condition préalable de «nécessité». Il convient donc de procéder tout d'abord à une comparaison des prix sous l'angle des faits. En procédant à une telle comparaison, il convient de tenir compte de ce que les prix maxima par catégories ne représentent que des limites absolues au-dessous des-

(1) Cf. p. 239 sub 1.

quelles doivent se tenir les prix de sortes. L'élément décisif, par conséquent, ce sont les limites particulières de sortes. Or, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, une réglementation ayant été établie pour certaines sortes qui n'étaient auparavant soumises à aucun prix maximum, la comparaison ne pourra porter en général que sur les barèmes. La réponse que la Haute Autorité a apportée à la deuxième question posée par la Cour expose à juste titre que le niveau des prix d'un bassin doit être considéré dans son ensemble. Un autre point de vue négligé jusqu'ici, a été mentionné; ce sont les prix de revient. L'article 3 *c*) ne prescrit pas simplement de veiller à l'établissement des prix les plus bas, il pose deux conditions: les prix fixés ne doivent pas être trop bas, afin qu'ils «n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions ni de l'ensemble des prix dans une autre période»; les prix fixés doivent, en outre, permettre «les amortissements nécessaires en ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération». A cet égard, il faut rappeler aussi l'article 3 *d*) qui exige le respect des conditions «incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production».

d) Pour le bassin de la Ruhr, la comparaison montre que les barèmes des cinq sortes pour lesquelles des limites de prix ont été fixées, ont été réduits de 2 DM, soit une baisse d'environ 4 % et, dans le cas des cokes métallurgiques, d'environ 3 %. Compte tenu des prix de revient qui, de l'avis des entreprises, ne permettaient qu'une baisse de 0,50 DM, cette marge ne peut en aucun cas être considérée comme négligeable. Au cours des débats oraux, la Haute Autorité a expliqué, sans être contredite, que l'impulsion qu'on voulait donner à l'industrie de l'acier a résulté en fait de cette baisse.

Une preuve infirmant les allégations de la requérante nous est également fournie par les sortes qui, réglementées jusqu'au 31 mars 1954, ont été libérées à cette date: le barème dans ce cas-ci est de meuré inchangé pour deux sortes; il a été augmenté de 2 DM pour une sorte.

Cette évolution semble confirmer l'opinion de la Haute Autorité selon laquelle il était à craindre qu'aucune baisse ne se produise si elle n'agissait pas; elle semble également confirmer la volonté de la Haute Autorité de provoquer cette baisse. En tout cas,

on ne saurait en déduire que, pour le bassin de la Ruhr, la fixation de prix maxima était manifestement inutile.

e) Pour le bassin du Nord et du Pas-de-Calais, la comparaison donne l'image suivante:

Le barème de trois sortes a été abaissé d'environ 2 à 4 %. Trois autres sortes ont vu leurs prix inchangés; une sorte a été relevée d'environ 2 %.

Quant aux sortes libérées, l'exemple nous révèle qu'une de ces sortes est restée inchangée et que l'autre a monté de Ffrs 220.

Pour le bassin du Nord et du Pas-de-Calais, on pourrait donc se demander si une fixation de prix maxima était nécessaire pour les trois sortes qui n'ont pas subi de modification. Si on examine tout d'abord la quatrième sorte, dont le prix est même monté — il s'agit des braisettes 10-20 de la catégorie demi-gras — on constate que le prix *maximum* de Ffrs 6.540 a été *réduit* à Ffrs 6.000. Alors qu'auparavant le prix maximum de Ffrs 6.540 n'a été utilisé que jusqu'à concurrence de Ffrs 5.880, le prix de barème de Ffrs 6.000 est maintenant appliqué jusqu'à concurrence de la limite maximum. On peut en conclure qu'il y avait, pour cette sorte, une tendance à la hausse qui devait être stoppée; la fixation de prix maxima était, dès lors, nécessaire.

L'exemple montre en même temps que la tendance des prix de certaines sortes peut être différente de la tendance générale. Il en est de même pour les disponibilités: même dans l'hypothèse de stocks généraux élevés, certaines sortes particulières peuvent ne pas être en abondance. Il faut tenir compte de ces considérations pour les trois sortes restantes. En outre, il faut rappeler les explications qui viennent d'être données sur les prix de revient et sur la nécessité d'empêcher par la fixation du niveau des prix existants que les entreprises n'augmentent les prix d'autres sortes pour compenser une baisse prescrite.

Pour l'une d'elles, les fines brutes en charbon maigre, aucune limite de prix n'avait été fixée jusque là. On peut donc en conclure que le niveau des prix atteint devait être maintenu et qu'il convenait d'enrayer une hausse prévisible, si bien que là aussi, en dépit de barèmes identiques, la fixation de prix maxima se justifiait.

Permettez-moi enfin, Messieurs, de rappeler l'avis des Charbonnages de France, selon lequel le marché ne permettait pas de pratiquer des prix supérieurs aux prix actuels, ainsi que le Deuxième Rapport général de la Haute Autorité (p. 75, N° 54) selon lequel la *baisse* des prix pour le charbon de la Ruhr, ainsi que le *maintien* du niveau des prix pour le bassin du Nord et du Pas-de-Calais correspondaient le mieux à la situation du marché, appréciation sur laquelle elle fondait ses décisions.

f) Je résume cette partie de mon examen:

Même si on interprète largement la notion de méconnaissance patente, on ne peut constater, en l'espèce, que la Haute Autorité ait fixé des prix maxima manifestement inutiles. D'ailleurs, on comprendrait mal comment trois membres du Conseil de Ministres et quinze membres du Comité Consultatif ont pu affirmer qu'il était nécessaire de reconduire un système de prix maxima pour une période limitée; au Comité Consultatif, ces quinze membres l'ont fait précisément en raison du fonctionnement encore incomplet du marché commun et spécialement de la concurrence. Ainsi, dans son appréciation sur la nécessité de sa décision, la Haute Autorité n'était pas seule, elle avait à ses côtés des experts éminents pour partager son opinion.

En définitive, il ne nous semble pas qu'on puisse constater une méconnaissance patente des dispositions du Traité.

4° Mode de fixation des prix maxima

Dans le cadre de l'examen du moyen tiré de la violation du Traité, il convient d'examiner maintenant la portée juridique exacte de l'article 61: la Haute Autorité peut «fixer, pour un ou plusieurs produits soumis à sa juridiction, des prix maxima à l'intérieur du marché commun».

Au stade de la procédure écrite, le requérant n'a pas invoqué la violation du Traité à cet égard et n'a posé qu'au cours des débats oraux la question de savoir s'il est licite de ne fixer des prix que pour *quelques* entreprises. La question doit cependant être examinée d'office, comme l'a remarqué l'agent du requérant,

car la décision pourrait à cet égard être entachée d'une violation de l'article 61 *a*).

L'article 61 prévoit la fixation de prix pour un ou plusieurs produits soumis à la juridiction de la Haute Autorité, à l'intérieur du marché commun. On pourrait en conclure qu'il doit s'agir d'une fixation générale ayant pour but de fixer le niveau des prix *sur l'ensemble du marché commun.* En ce sens, il a été prescrit des études préalables avec la participation *des* entreprises et de leurs associations, ainsi que la consultation du Comité Consultatif et du Conseil dans lesquels *tous* les Etats membres et *tous* les principaux producteurs et organisations de travailleurs de la Communauté sont représentés. En revanche, une disposition telle que l'article 66, paragraphe 7, prévoit la fixation de prix par voie d'autorité à l'encontre d'*une* entreprise déterminée. En ce cas, ce sont des recommandations qui sont adressées directement à l'entreprise; si elles restent sans effet, la Haute Autorité peut fixer les prix et les conditions de vente des produits de l'entreprise en cause, et, en cette hypothèse, seule la consultation du Gouvernement intéressé est prescrite.

Ainsi se pose la question de savoir si, en prenant les décisions attaquées, la Haute Autorité a procédé en fait à une fixation générale de prix maxima et si elle a déterminé le niveau des prix pour l'ensemble du marché commun pour le charbon. Une telle détermination du niveau des prix sur le marché commun ne nécessite pas que toutes les entreprises, jusqu'au plus petites mines, soient directement touchées par cette mesure, pas plus qu'elle n'oblige à viser la totalité des produits. Cela résulte du principe de l'article 5 qui prescrit des interventions *limitées* et qui restreint expressément l'intervention directe sur le marché au cas où les circonstances l'exigent. C'est donc à juste titre que la Haute Autorité fait remarquer dans la motivation de sa décision 6-53, que nous avons citée au début de nos conclusions, que «pour répondre aux objectifs généraux du Traité, les prix maxima doivent être fixés dans la Communauté suivant une méthode qui permette le développement progressif de la liberté dans le marché commun, et dans la seule mesure où le maintien du niveau actuel des prix» — et, comme il faut l'ajouter ici, la réalisation d'un niveau des prix conforme au marché, ne sont pas assurés «par la concurrence entre les divers bassins».

Dans l'appréciation de la méthode selon laquelle la fixation des prix a été réalisée en l'espèce, il faut tenir compte des données de fait et de l'ensemble du système. Je puis les rappeler brièvement: les entreprises charbonnières belges et italiennes ne sont pas encore soumises intégralement à la concurrence du marché commun; pour les entreprises belges, des prix fixes ont été arrêtés. Il reste les bassins allemands de la Ruhr, d'Aix-la-Chapelle et de Basse-Saxe, les bassins français du Nord et du Pas-de-Calais, de Lorraine et du Centre-Midi, le bassin de la Sarre et le bassin néerlandais du Limbourg. Pour les bassins de Basse-Saxe et du Centre-Midi, aucun prix maximum n'avait été fixé au début de la période de transition; pour les bassins d'Aix-la-Chapelle (1) et de Basse-Saxe (2), de même que pour les ventes vers la République fédérale pour la Sarre (3) et la Lorraine (4), il existe des prix de zone qui permettent un alignement sur les prix de sortes des combustibles comparables de la Ruhr. Pour les bassins de la Sarre (5) et de Lorraine (6), en ce qui concerne les ventes vers certaines régions de France, il a été prévu un alignement sur les prix correspondants du bassin du Nord et du Pas-de-Calais. Pratiquement, ces bassins *doivent* appliquer des prix de zone pour pouvoir vendre.

Tout cela nous amène à constater que, dans la mesure où la Haute Autorité a estimé nécessaire de fixer un plafond pour les prix de certaines catégories et sortes de charbon à l'intérieur du marché commun, elle l'a fait en fonction de la situation de la concurrence et des débouchés, en intervenant de la façon la plus simple et la moins directe, en fixant un plafond des prix pour les deux plus grands bassins de la Communauté. Ces deux bassins englobent environ 60 % de la production de charbon de la Communauté; la Belgique, pour laquelle il existe des prix fixes, extrait, de son côté, 13 %. Conjointement avec les prix de zone, il a été pris ainsi une mesure générale dont le résultat est de fixer le niveau général des prix sur l'ensemble du marché commun dans toute la mesure nécessaire.

Compte tenu des circonstances existant au moment où les décisions attaquées ont été prises, la décision 18-54 ne viole donc pas l'article 61 du Traité par le mode de fixation de prix maxima qu'elle édicte. Cependant, la Haute Autorité aura à examiner si, en

(1) 9-54; (2) 7-54; (3) 11-54; (4) 10-54; (5) 13-54; (6) 12-54.

cas de modification de la situation et au cours de l'évolution ultérieure du marché commun, il n'y aura pas lieu de recourir à une autre méthode pour procéder à une fixation de prix qui se révèlerait nécessaire.

Détournement de pouvoir

Messieurs, il nous reste à examiner à quel égard un détournement de pouvoir peut ou non être constaté. On peut résumer ainsi la motivation de la partie requérante à l'appui de ce second moyen, telle que nous la trouvons surtout dans les exposés si fouillés que les professeurs et agents du requérant ont faits au cours des débats oraux.

La Haute Autorité pouvait et même devait agir contre les organisations de vente du bassin de la Ruhr et contre les Houillières du Nord et du Pas-de-Calais en vertu des articles 65 et 66 du Traité. C'est pour s'en abstenir qu'elle a appliqué l'article 61. Elle aurait négocié avec les cartels et capitulé devant eux; elle aurait combattu les conséquences dommageables de cette abstention, contraire à ses devoirs, en recourant à une fixation de prix maxima fondée sur l'article 61, moyen qui n'est pas prévu pour cette fin. Permettez-moi de citer un passage du texte de la plaidoirie du professeur Verzijl qui nous a été remis en français:

> «La Haute Autorité s'est avisée de faire intervenir les cartels interdits par le Traité comme conseillers pour les «études (à faire) en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises» visées au début de l'article 61, et elle est elle-même entrée en négociations avec eux sur le niveau de leurs prix...»

Monsieur le Président, Messieurs, le requérant vous a en outre exposé qu'il y a un indice révélant que l'intention alléguée de provoquer une baisse des prix n'a pas été le vrai motif de la décision attaquée. Cet indice consisterait dans le fait, allégué par lui, que les prix maxima ainsi fixés ne sont que pour partie et dans une faible mesure, inférieurs aux prix de barèmes appliqués jusqu'alors.

Compte tenu de l'examen auquel nous venons de nous livrer, je crois qu'il est à peine besoin d'insister longuement sur le caractère mal fondé du moyen.

1° Bassin de la Ruhr

En ce qui concerne le bassin de la Ruhr, nous avons déjà exposé que les clauses d'interdiction de l'article 65 ne sont pas encore actuellement applicables à ses organisations de vente. La question de savoir si la Haute Autorité pouvait mener à son terme la procédure d'autorisation avant mars 1954 — moment où les décisions attaquées ont été prises — ne fait pas l'objet du présent litige. Ici, nous pouvons tout au plus rechercher si la Haute Autorité a utilisé les pouvoirs que l'article 61 a) du Traité lui confère pour poursuivre un but autre que celui qui lui est assigné, de telle sorte que sa décision, irréprochable quant à son résultat, reposerait sur des considérations étrangères à la question et illicites. Nous avons déjà indiqué que le fait de tenir compte de la structure existante du marché n'est pas une considération viciée et qu'au contraire, elle s'imposait. A l'expiration du premier exercice du marché du charbon et des premières décisions en matière de prix limitées à cette période, la Haute Autorité avait le devoir de réexaminer la question de la nécessité de prix maxima. Pour garantir l'exactitude de son appréciation, il lui est prescrit de recourir à la participation et à la consultation de différents organes collégiaux au sein desquels — comme il résulte des documents produits — les opinions ont été partagées sur cette question. Si, maintenant, la Haute Autorité apporte une solution affirmative à ce problème, mais si elle assouplit davantage le système des prix maxima par comparaison avec l'ancienne réglementation et en limite sensiblement la portée, il faut manifestement y voir le motif à la base de sa décision, à savoir le désir de tenir le plus grand compte de toutes les observations formulées devant elle.

En ce qui concerne le but poursuivi par la décision, nous avons déjà expliqué que, en relation avec les autres décisions sur les prix et spécialement sur les prix de zone qui ont été adaptés au nouveau mode de fixation des prix, cette décision établit un plafond pour le niveau des prix du marché commun dans la mesure reconnue nécessaire; et c'est bien là le but que le Traité assigne à la Haute Autorité pour l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 61 a). Enfin, la comparaison des prix maxima ainsi fixés avec les barèmes appliqués antérieurement fait ressortir une baisse de l'ordre de 4 à 3 %. De cela non plus, on ne saurait déduire un indice de nature à révéler qu'elle ait eu une intention différente.

Dans ses deux premiers arrêts, la Cour vient d'affirmer que même si un motif illicite s'était joint aux motifs justifiant l'action de la Haute Autorité, cela ne constituerait pas un détournement de pouvoir si la décision s'appuie de manière déterminante sur des motifs légitimes et ne porte pas atteinte au but essentiel. Ici, on ne peut même pas dire que le motif éventuel de gagner du temps pour un examen plus approfondi de la question des cartels serait critiquable. De l'avis du requérant, la Haute Autorité aurait dû interdire le cartel dans sa totalité et elle aurait dû faire fixer des prix par les liquidateurs: c'est là sans aucun doute l'une des mesures les plus rigoureuses que le Traité prévoit. Par l'application de l'article 61, qui est beaucoup moins rigoureux, la Haute Autorité a pratiquement atteint le même résultat et elle a évité de supprimer, sans les remplacer, certaines activités de cette organisation qui peuvent être autorisées. Permettez-moi de vous rappeler les ordonnances qui ont créé ces organisations, le but qui y est défini, les obligations qui concernent leur activité. La partie requérante, qui a, plus d'une fois et à juste titre, affirmé le caractère non dirigiste de la Communauté, exige ici, au contraire, une action radicale sans compromis. Puis-je dire que son argumentation ne témoigne d'aucun souci pour les conséquences économiques et pour les autres objectifs de l'article 3 du Traité? Mais c'est la Haute Autorité qui en supporte la responsabilité, car elle doit justifier sa politique économique devant l'Assemblée Commune. Je crois que les entreprises peuvent constituer des associations et discuter avec la Haute Autorité, ce que prévoient les articles 46 et 48 du Traité. Les documents produits par le requérant nous permettent de constater que c'est avec le groupement d'entreprises de la Ruhr que la Haute Autorité a négocié, comme le Professeur Verrijn Stuart l'a dit dans sa plaidoirie, selon le texte français que j'ai sous les yeux:

> «... Ainsi qu'il est permis de le conclure des pièces du procès, elle s'est davantage livrée à des négociations avec *les producteurs* de la Ruhr...»

Nous croyons donc qu'il est erroné de parler d'une capitulation devant les cartels.

2° Bassin du Nord et du Pas-de-Calais

Passons maintenant, Messieurs, au bassin du Nord et du Pas-de-Calais. Les mêmes points de vue y sont valables, sous réserve de quelques particularités.

Si, avec les parties, on part du point de vue qu'il existe, dans ce bassin, une entreprise dominant le marché au sens de l'article 66, paragraphe 7, du fait qu'en raison des modalités d'échange entre les pays de la Communauté et spécialement des tarifs internationaux de transport, le bassin n'est pas encore entièrement soumis à la concurrence, nous devons reconnaître tout d'abord avec le requérant que cette situation de fait, dont on ne peut faire grief à l'entreprise, n'exclut pas l'application de l'article 66, paragraphe 7. Cette disposition aurait trouvé son application en cas d'abus d'une position dominante sur le marché et notamment en cas d'exigences de prix injustement élevés. Le fait que la Haute Autorité n'a pas attendu, pour intervenir, que l'abus fût commis, ne peut cependant constituer un détournement de pouvoir entachant la décision attaquée. Les considérations qui l'ont inspirée et le but effectivement poursuivi nous sont connus. Si la Haute Autorité a soumis ce bassin à la fixation générale de prix maxima, parce qu'elle jugeait nécessaire de le faire en raison d'une concurrence encore insuffisante, elle n'en restait pas moins dans le cadre des motifs admissibles à l'appui d'une telle décision. Certes, les modifications de prix dans ce bassin manquent d'unité. Mais nous avons déjà constaté que même les prix maxima fixés au niveau antérieur — et dans un cas, au-dessus de ce niveau — pouvaient apparaître justifiés, si bien que là non plus on ne peut trouver l'indice d'un détournement de pouvoir.

Le moyen de détournement de pouvoir n'est donc pas fondé.

Violation des formes substantielles

1° Le requérant fonde le dernier moyen invoqué, violation des formes substantielles, sur le fait que la Haute Autorité n'aurait pas indiqué les véritables motifs de sa décision, en sorte que celle-ci n'est pas motivée ou, tout au moins, l'est insuffisamment. Elle incrimine le quatrième considérant, où il est dit qu'en raison de la structure du marché, «il pourrait en résulter dans la Communauté soit sur les prix, soit sur la production, soit sur l'emploi des travailleurs, des effets contraires aux objectifs de l'article 3 du Traité».

Il faut reconnaître avec le requérant que ce texte est imprécis. Dans la décision 6-53, la Haute Autorité visait spécialement

7)

l'article 3 *c*); de même, elle se basait expressément, dans cette décision, sur l'article 61, alinéa 1 *a*), tandis que la décision 18-54 vise simplement l'article 61. Mais il est à remarquer que dans la partie du considérant qui est reproduite ici, il s'agit d'un renvoi aux circonstances abstraites décrites par le Traité, renvoi qu'il est possible d'interpréter sous l'angle de la situation concrète invoquée. Si la Haute Autorité, dans son deuxième considérant, indique que, à défaut de fixation de prix maxima, les prix du charbon seraient déterminés en fait par l'organisation de vente du bassin de la Ruhr et par les Houillières du Nord et du Pas-de-Calais, il faut y voir, comme nous l'avons déja indiqué en examinant le moyen tiré de la violation du Traité, le fait que la Haute Autorité voulait, en prenant sa décision, s'opposer à formation ou au maintien (considéré comme imminent) de prix injustement élevés. Si la Haute Autorité reprend et développe ces motifs dans ses mémoires, il faut y voir une précision fournie à l'appui de la motivation formelle qui précède sa décision; cette précision pouvait être déduite par voie d'interprétation de cette motivation: par conséquent, on ne saurait lui attribuer le caractère d'une production tardive et irrecevable. Les faits concrets qui sont exposés permettent de constater que la Haute Autorité ne s'est pas contentée de l'éventualité mal définie d'effets à combattre — hypothèse dans laquelle la Haute Autorité se serait fondée sur des considérations juridiquement erronées.

On ne peut donc à cet égard constater de violation des formes substantielles.

2° Mais il y a lieu d'examiner d'office ce moyen à un autre égard. Dans le cas de l'article 61, la Haute Autorité doit «reconnaître» que des prix maxima sont *nécessaires;* sur cette question d'opportunité et de politique économique, elle a un large pouvoir d'appréciation qui ne peut être contrôlé par la Cour que de façon limitée. En revanche, la Haute Autorité est tenue de procéder à de larges études et consultations garantes d'une exacte appréciation. Pour vérifier l'accomplissement de cette obligation, un contrôle strict s'impose donc.

L'occasion de procéder à ce contrôle tient au fait qu'au cours de la séance du Conseil de Ministres du 13 mars 1954, un membre a soutenu que les délibérations qui avaient lieu constituaient uniquement une répétition de l'échange de vues du 27 février 1954 et non pas

une consultation formelle, car la Haute Autorité n'avait fait aucune proposition concrète; en consequence, le maintien de prix maxima ne pouvait être valablement édicté (doc. 347-5 du Conseil de Ministres, p. 37-38 et 55). Il est exact que la Haute Autorité au cours de sa séance du 13 mars 1954, n'a pas indiqué expressément quelle attitude elle entendait prendre sur la question posée. Dans l'espèce, cependant, en cas de libération des prix, la Haute Autorité n'avait pas à prendre de nouvelle décision, car les décisions, en vigueur jusqu'au 31 mars 1954, devenaient automatiquement caduques à cette date. Les consultations demandées visaient donc la possibilité d'une reconduction du système des prix maxima. Les motifs que la Haute Autorité entendait invoquer à l'appui de cette décision apparaissent dans les questions particulières que la Haute Autorité a posées tant au Conseil de Ministres qu'au Comité Consultatif. Comme mon éminent collègue l'a expliqué dans ses conclusions dans l'affaire 2-54 à propos du Comité Consultatif, il s'agit dans le cas de cette institution non pas d'un organisme qui doit donner son avis sur un texte, mais d'experts intéressés qui doivent éclairer et conseiller la Haute Autorité sur les problèmes économiques, de telle sorte qu'ils doivent avoir en mains tous les éléments du problème en cause. Et la Cour, dans son arrêt sur cette question, a jugé que la Haute Autorité, en accord avec le Comité Consultatif, pouvait considérer, à juste titre, comme une consultation, un procès-verbal de séance reproduisant un ensemble d'opinions. Ces considérations valent aussi pour le Conseil de Ministres dont la tâche essentielle, d'après le Traité, est «d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des Gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays». Si, en général, il est nécessaire, ou tout au moins opportun, que la Haute Autorité mette en délibération un avis motivé, il semble, cependant, dans le cas d'espèce, que le Conseil de Ministres ait été si largement saisi de toutes les questions et de toutes les possibilités qui pouvaient être envisagées pour ce problème complexe, qu'on peut y voir une consultation suffisante. Le Conseil de Ministres lui-même a exprimé cet avis; seul un de ses membres a été d'avis contraire. Quant au niveau des prix que, d'ailleurs, la requête ne critique pas, il s'est expressément limité à un avis de caractère général et il a refusé d'entrer dans des détails tels que les prix des différentes sortes, car, à son avis, c'était là l'affaire de la Haute Autorité. Sur la question de l'opportunité du maintien de prix maxima, la consultation n'aurait pas pu être plus large si la Haute Autorité avait déclaré clairement qu'elle entendait

maintenir le système des prix maxima pour les motifs qu'on peut déduire des questions particulières.

A ce point de vue également il n'y a donc pas de violation des formes substantielles.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Je résume ma thèse:

1° La décision 18-54 n'est pas entachée de violation du Traité. La Haute Autorité n'a fondé sa décision ni sur des faits matériellement inexacts, ni sur des considérations juridiquement erronées. L'appréciation qu'elle a portée sur la nécessité de fixer des prix maxima ne révèle pas une méconnaissance patente des dispositions du Traité. Enfin, on ne peut critiquer le mode de fixation des prix maxima effectivement suivi, compte tenu des circonstances de fait existant au moment où la décision a été prise et des caractères du régime général des prix.

2° Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 61 du Traité, la Haute Autorité ne s'est laissée guider ni par des considérations étrangères au fait et illégales, ni par un but déterminant que l'article 61 lui interdisait de poursuivre.

3° La décision, au surplus, n'est pas entachée d'une violation des formes substantielles, car sa motivation et l'étendue des consultations qui l'ont précédée apparaissent suffisantes.

Pour ces motifs, je conclus

- au rejet de la requête et à l'application de l'article 60, paragraphe 1, du Règlement de la Cour en ce qui concerne les dépens.