LA COUR,

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

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable;**

2) **Le requérant est condamné aux dépens.**

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 juillet 1971.

Le président Le greffier

R. Lecourt A. Van Houtte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 10 JUIN 1971[1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire qui retient aujourd'hui notre attention porte sur l'application des dispositions que le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier consacre aux aides. Rappelons avant tout les faits qui sont à l'origine du litige.

Depuis la fin de la guerre, la France arrête des plans quinquennaux pour la modernisation et l'équipement de son économie. Le V[e] Plan, qui couvrait la période de 1966 à 1970, tendait à la réorganisation des structures industrielles et prévoyait, à cette fin, que des prêts à des conditions spéciales (en ce qui concerne tant les taux et la durée que les modalités de remboursement) seraient accordés par le Fonds de développement économique et social (FDES), c'est-à-dire au moyen de ressources étatiques prélevées sur un compte spécial d'affectation du Trésor. Ce qui nous intéresse ici, c'est un document qui, annexé audit V[e] Plan, s'intitule « plan professionnel » et est consacré aux problèmes de la sidérurgie française. Ce plan professionnel évoque le fort endettement des entreprises sidérurgiques françaises et les difficultés qu'elles rencontrent dès lors dans le financement de leurs programmes d'investissements. Il vise à rationaliser et à réorganiser les structures en vue de rétablir la capacité concurrentielle de l'in-

1 — Traduit de l'allemand.

dustrie sidérurgique sur le plan international, à contribuer au maintien des possibilités d'emploi et à consolider la situation économique de certaines régions, et spécialement de la Lorraine. C'est en vue d'atteindre ces objectifs que, le 29 juillet 1966, l'État et la Chambre syndicale de la sidérurgie française ont conclu une Convention générale, dont le préambule se réfère formellement à l'annexe du Ve Plan qui est consacrée à la sidérurgie et dont nous venons de faire mention. Cette Convention prévoit la rationalisation et l'expansion de la production, grâce à l'utilisation optimale des capacités existantes, à la construction d'installations de dimensions optimales, à la fixation de programmes de fabrication, à la mise hors service de certaines installations et à la restructuration des entreprises, et cela en indiquant avec précision certaines opérations de regroupement, envisagées sous la forme de création de sociétés, de contrats de participation, de fusions, de création de filiales communes, etc. La Convention contient notamment un programme précis d'investissements (p. ex. pour la construction de nouvelles cokeries et de hauts fourneaux, pour la création ou l'extension d'aciéries, etc.). En ce qui concerne le financement, la Convention déclare que le coût des projets d'investissements est estimé à 4,5 milliards de francs, auxquels s'ajoutent d'autres dépenses pour les investissements à réaliser par les entreprises, ce qui fixe le chiffre total des besoins de financement à 11,275 milliards de francs. A concurrence de 5,09 milliards de francs, ces dépenses doivent être financées par les entreprises, lesquelles s'engagent en outre à procéder à des augmentations de capital. La contribution de l'État est prévue sous la forme de prêts, d'un montant total de 2,7 milliards de francs, à consentir par le FDES à des conditions spéciales de remboursement et à des taux spéciaux d'intérêt, fixés à 3 % pour les cinq premières années et à 4 % pour le restant de la durée du prêt. Les modalités de ces prêts doivent être arrêtées dans des conventions particulières à conclure avec les entreprises intéressées. — Il importe également de signaler que, dans une autre partie de la Convention générale, il était encore question du maintien de l'emploi. La Convention relevait que l'amélioration des conditions de production allait entraîner une diminution des effectifs ouvriers et qu'il convenait dès lors d'implanter des activités nouvelles et de créer des emplois nouveaux dans les régions intéressées. Sur ce point-là aussi, l'État et la sidérurgie s'engageaient à agir conjointement (p. ex. pour mettre en place un système d'aides aux travailleurs, pour veiller à la création d'indemnités de licenciement, pour faciliter l'accès à un nouvel emploi et la réadaptation professionnelle, etc.). Le texte très détaillé de la Convention précise les modalités de ces actions (p. ex. le projet de création, par la profession, d'une société financière spécialisée).

Comme nous l'avons déjà mentionné, les modalités d'exécution de ces programmes d'investissements étaient fixées dans des conventions particulières conclues avec les entreprises intéressées, la Convention générale devant servir de cadre obligatoire de référence auxdites conventions particulières et des mesures étant prises pour assurer la conformité de celles-ci avec les dispositions de la Convention générale. Les conventions particulières ne se bornaient pas à définir le détail des programmes d'investissements et de travaux, en indiquant les sommes nécessaires pour les investissements, le montant des prêts à accorder par le FDES ainsi que les conditions spéciales auxquelles ceux-ci seraient consentis : elles énonçaient aussi l'obligation d'appliquer la Convention générale en ce qui concerne l'adaptation de la main-d'œuvre et la création d'emplois nouveaux. Il semble bien qu'au cours des années 1967 et 1968 la plupart des conventions particulières ainsi prévues aient été conclues et que, depuis lors, elles aient été mises à exécution par le versement des crédits.

Ces actions ayant une incidence sur les conditions de la concurrence, il est évident qu'elles intéressent le traité CECA.

Aussi, le 28 septembre 1966, une réunion a-t-elle été tenue au niveau administratif, pour permettre au gouvernement français de présenter son projet de plan professionnel à la Haute Autorité. Ultérieurement, sur la base d'autres précisions fournies par ledit gouvernement, la Haute Autorité a abouti à la conclusion provisoire que l'interdiction édictée à l'article 4, c), du traité CECA ne jouait pas et qu'il n'y avait pas davantage lieu de formuler une recommandation au titre de l'article 67 de ce traité. Tel est le point de vue dont elle a fait part aux États membres au cours d'une session du Conseil de ministres, tenue le 29 juin 1967. Mais à cette occasion, elle s'est heurtée à des réserves exprimées par le gouvernement néerlandais. Dans une lettre du 5 avril 1968, celui-ci a d'ailleurs demandé à la Commission (qui, entretemps, avait succédé à la Haute Autorité) de préciser sa position, en vue de permettre au Conseil un échange de vues sur les problèmes en jeu, et c'est à la fin de 1968 que la Commission a estimé être en mesure de faire connaître sa position définitive. Dans une lettre qu'elle a adressée au gouvernement français le 4 décembre 1968 (et dont elle a transmis une copie au gouvernement néerlandais le 9 décembre 1968), elle a déclaré que l'octroi de crédits à taux d'intérêt réduit à la sidérurgie française ne constituait pas une subvention interdite par l'article 4, c), du traité CECA, parce qu'il ne s'agissait pas d'une aide avantageant « spécialement » les entreprises relevant de ce traité. Il y a lieu d'observer, déclarait-elle, que les taux d'intérêt spéciaux qui sont prévus le sont en faveur de tous les secteurs économiques reconnus prioritaires dans les plans français, comme aussi de tenir compte du fait que les entreprises sidérurgiques bénéficiant des crédits privilégiés se voient imposer des charges particulières en matière sociale. Quant à l'article 67 du traité CECA, la lettre de la Commission déclarait que les conditions d'application de ses paragraphes 2 et 3 n'étaient pas remplies. Compte tenu du fait, affirmait la Commission, que la charge essentielle du financement est supportée par les entreprises, que l'endettement de la sidérurgie française est particulièrement élevé et que les entreprises se voient imposer des charges en matière sociale, les avantages financiers qui sont accordés à ces entreprises n'ont qu'une incidence réduite sur leurs prix de revient. Et la Commission relevait enfin que, les prêts du FDES n'étant pas réservés au seul secteur sidérurgique, il était impossible de dire que la sidérurgie se voyait accorder un avantage spécial au sens du paragraphe 3 de l'article 67.

Mais cette prise de position n'a pas convaincu le gouvernement néerlandais. A ses yeux, en effet, les prêts accordés aux entreprises sidérurgiques françaises à des conditions spéciales, qu'il était impossible d'obtenir sur le marché général des capitaux à l'époque en cause, constituaient une infraction à l'interdiction des subventions édictées par le traité CECA. Aussi, le 24 juin 1970, ce gouvernement a-t-il adressé à la Commission une lettre par laquelle il lui demandait d'arrêter une décision au titre de l'article 88 de ce traité, c'est-à-dire de constater qu'en accordant les crédits litigieux, la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit traité. Subsidiairement, il demandait que la Commission adresse à cet État une recommandation au titre de l'article 67.

Le délai de deux mois prévu à l'article 35 du traité CECA s'étant écoulé sans que la Commission ait réagi à cette demande dans le sens souhaité par le gouvernement néerlandais, celui-ci vous a finalement, Messieurs, saisis d'un recours en carence le 13 octobre 1970.

Le problème que nous avons dès lors à résoudre, c'est de savoir si la façon dont la Commission a apprécié les mesures prises par le gouvernement français est correcte ou bien s'il y a lieu pour la Commission, soit d'adopter une décision au titre de l'article 88 du traité CECA, parce que ces mesures constitueraient une violation de l'article 4, c), dudit traité, soit, à tout le moins, d'adresser au gouvernement français une recommandation au titre de l'article 67, parce que

ces mesures auraient une incidence sur les conditions de la concurrence.
Nous ne pourrons cependant pas aborder l'examen de cette question, qui forme l'essentiel du procès, sans avoir analysé au préalable un certain nombre de *problèmes de recevabilité* qui ont été soulevés par la Commission.

1) C'est ainsi que nous devrons vérifier avant tout si le gouvernement néerlandais a réagi *en temps utile* à la prise de position, erronée selon lui, qu'avait adoptée la Commission à l'égard des mesures arrêtées par le gouvernement français.
A l'égard du problème ainsi soulevé, précisons toutefois que deux ordres de considérations doivent être immédiatement écartés comme non pertinentes :
— Observons, premièrement, qu'on ne saurait mettre en question le respect du délai fixé à l'article 35 du traité (qui est au total de trois mois, comme vous le savez). Pour s'en convaincre, il suffit de rapprocher la date à laquelle est parvenue à la Commission la lettre par laquelle le gouvernement néerlandais la saisissait (13 juillet 1970) de la date à laquelle le recours a été enregistré (13 octobre 1970), comme aussi de tenir compte des dispositions combinées de l'article 81, paragraphe 2, de notre règlement de procédure et de son annexe II, qui accordent aux requérants néerlandais un délai supplémentaire de six jours en raison de la distance.
— En second lieu, il ne saurait pas davantage être question de soutenir qu'ayant laissé précédemment s'écouler le délai utile pour poursuivre l'annulation d'un acte attaquable, le gouvernement néerlandais ne peut plus désormais chercher à obtenir, par le biais du recours en carence, un résultat qui équivaudrait à cette annulation (artifice auquel, effectivement, il n'est pas permis de recourir, comme la Cour a eu maintes fois l'occasion de l'affirmer (Voir par exemple, affaires jointes 21 à 26-61, Recueil VIII-1962, p. 155-156). En effet, le seul « acte » de la Commission qui puisse entrer en ligne de compte ici, c'est la prise de position dont elle a fait part le 4 décembre 1968 au gouvernement français à l'égard des mesures qu'il avait adoptées et dans laquelle elle a déclaré (comme nous l'avons vu) qu'elle ne voyait pas la nécessité d'intervenir au titre des articles 4, c), et 67 du traité. Or, il est impossible de considérer que des actes déclaratifs (« Feststellungsakte ») de ce genre soient susceptibles d'être attaqués. Abstraction faite des considérations dont il a été fait état à l'audience sur la base des critères de forme énoncés dans la décision générale n° 22-60, cette solution ressort clairement de l'arrêt 17-57 (Recueil V-1958-1959, p. 17), qui a été rendu dans une espèce analogue. Dans cette affaire-là aussi, il y avait eu, entre la Haute Autorité et un État membre (en l'occurrence, la République fédérale), un échange de vues, qui portait sur l'appréciation au regard de l'article 4, c), d'une prime de poste accordée aux mineurs de fond, et au terme duquel la Haute Autorité renonça à arrêter une décision au titre de l'article 88 du traité CECA, en déclarant que, certaines conditions étant remplies, la prime en question était compatible avec ledit traité. Informée de cette prise de position, une association néerlandaise d'entreprises voulut en poursuivre l'annulation devant la Cour, mais celle-ci déclara l'association requérante irrecevable dans sa tentative. La considération déterminante retenue par la Cour a été que, dans des hypothèses de ce genre, la décision attaquable à prendre en considération n'aurait pu être prise qu'en application de l'article 88 et que, si la Haute Autorité estimait que l'État membre n'avait pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle ne pouvait (selon les termes de l'arrêt) « que renoncer à poursuivre son action, l'article 88 . . . . ne [lui donnant pas] la faculté de prendre à l'égard des États membres des décisions d'approbation ». C'est dans ce sens-là, Messieurs, que vous devrez également statuer dans la présente affaire : vous devrez reconnaître qu'un acte attaquable antérieur fait défaut et que, dès lors, il était parfaitement possible en principe au

requérant d'engager une instance au titre de l'article 35 du traité.

— Aussi bien est-ce sur un autre motif que la Commission appuie en réalité l'objection principale qu'elle formule contre la recevabilité du recours. Elle estime qu'il y a lieu de se demander si le droit d'engager une procédure au titre de l'article 35, en d'autres termes de *saisir la Commission,* ne doit pas être exercé dans un délai raisonnable. De l'avis de la Commission, ce délai commencerait à courir dès l'intant où elle a adopté une position définitive et où elle en a informé les personnes ou organes qui ont intérêt à voir modifier cette position. A tout le moins devrait-il en être ainsi dans le cas où il s'agit d'apprécier des mesures *prises par les États membres* et où la procédure tend à amener la Commission à constater que ces mesures sont incompatibles avec le traité. Dans la présente espèce, déclare la Commission, il est impossible de dire que cette procédure a été engagée dans un délai raisonnable, puisqu'après avoir été informé de la prise de position de la Commission, le gouvernement néerlandais a laissé s'écouler près de dix-huit mois avant d'introduire une demande en application de l'article 35. Et la Commission d'en conclure que vous devrez affirmer, Messieurs, que le recours est irrecevable.

Comme vous le savez, ce n'est pas la première fois que des considérations de ce genre sont proposées. Nous-même (la Commission l'a d'ailleurs relevé) nous en avons déjà fait état lorsque nous avons conclu sur l'affaire 34-58 (Recueil, VI-1969, p. 630), mais cela sans prendre toutefois définitivement position sur la question. Il n'existe pas encore de jurisprudence qui puisse être invoquée à l'appui de la thèse de la Commission. Si le recours 34-58 a été rejeté, c'est pour d'autres motifs. Or en reprenant, à l'occasion de la présente affaire, nos réflexions sur le problème ainsi soulevé, nous en venons à douter sérieusement que le point de vue adopté par la Commission soit défendable. L'idée d'établir par voie *jurisprudentielle* (puisque le traité est muet sur ce point) un délai à l'expiration duquel les intéressés seraient forclos (« Ausschlußfrist ») du droit de saisir l'administration se heurte avant tout au principe fondamental de la sécurité juridique, et cela à d'autant plus forte raison que ni la méthode analogique ni la méthode de droit comparé ne permettent de déterminer avec certitude le délai qui pourrait être retenu comme raisonnable. Aussi inclinons-nous, Messieurs, à raisonner ici comme vous l'avez fait dans votre arrêt 41-69 (Recueil, XVI-1970, p. 661) à propos du problème de la prescription des infractions en matière de droit des ententes, quand vous avez déclaré que la sécurité juridique exigeait que les délais de ce genre soient fixés à l'avance, et cela par le législateur. Lorsqu'en d'autres termes, on est en présence d'une telle lacune (comme c'est le cas pour l'article 35 du traité CECA, qui ne prévoit pas de délai dans lequel les exécutifs doivent être saisis), il ne faut pas qu'une partie puisse invoquer l'écoulement d'un certain laps de temps pour empêcher l'autre de se défendre en justice.

Vainement objecterait-on, en l'espèce, qu'entre-temps les mesures qui ont été prises par le gouvernement français et qui forment le fond du litige ont déjà été mises à exécution (puisque les prêts ont été accordés, certaines dépenses ont été exposées, des engagements ont été souscrits et exécutés) et que, dès lors, les intéressés doivent pouvoir compter que la base juridique des mesures qui ont été adoptées ne sera plus remise en question à l'expiration d'un certain laps de temps. A cet égard, relevons tout d'abord que, par la conclusion des conventions particulières, la mise en œuvre des mesures litigieuses est déjà intervenue au cours des années 1967-1968, c'est-à-dire *avant* que la Commission n'adopte sa prise de position. Ce n'est dès lors pas parce qu'ils *se fiaient* au caractère inattaquable de la position de la Commission que les intéressés ont entrepris de mettre ces mesures à exécution : en réalité, la position de la Commission ne formait pas la *base* des mesures décidées par le gouvernement français. D'autre part, force est

d'observer que, lorsqu'un recours est introduit en vue de faire arrêter une décision au titre de l'article 88 ou une recommandation au titre de l'article 67 du traité, ce recours ne tend pas nécessairement à l'élimination *rétroactive* des mesures nationales que le requérant vise en réalité (qu'en l'espèce, le recours ne tend pas nécessairement à faire rembourser les prêts qui ont été accordés). Même si on exclut cet effet rétroactif, c'est-à-dire même s'il ne s'agit pas d'affecter les intérêts français pour le passé, il peut bel et bien y avoir, et notamment pour un État membre, un intérêt à engager une procédure en carence dans des hypothèses de ce genre (p. ex. au regard des cas similaires qui pourraient se présenter à l'avenir).

Nous croyons, enfin, qu'il n'est pas non plus possible de faire appel ici à l'idée que le gouvernement néerlandais aurait acquiescé à la prise de position de la Commission et qu'il serait dès lors *déchu* de son droit de recours (« Verwirkung »). Le simple écoulement d'un certain laps de temps ne suffit pas pour entraîner cette déchéance ; pour que l'intéressé soit déchu de son droit de former un recours, il faut un comportement dont on puisse déduire sans équivoque que l'intéressé n'a pas l'intention d'engager une instance judiciaire. Il ne suffit dès lors pas de faire état du simple fait que le gouvernement néerlandais est resté inactif après avoir reçu la lettre par laquelle la Commission déclarait qu'elle était disposée à reprendre la discussion du problème. Au surplus, il importe d'avoir notamment égard au fait qu'au cours d'une session du 7 mai 1969, le gouvernement néerlandais a paru se distancer nettement du point de vue de la Commission.

Pour nous résumer, il apparaît dès lors que l'écoulement du temps ne saurait constituer une raison de déclarer le requérant irrecevable à engager la présente instance.

2) La seconde objection que la Commission soulève contre la recevabilité du recours a trait à la façon dont celui-ci est motivé. A cet égard, la Commission allègue qu'en ce qui concerne les décisions à arrêter au titre de l'article 88 (et c'est à l'adoption d'une telle décision que tend principalement le recours), elle dispose d'une latitude d'appréciation. Par conséquent, dit-elle, c'est sur l'article 35, alinéa 2, que doivent se fonder les recours destinés à faire constater sa carence à adopter une telle décision, ce qui revient à dire que les intéressés doivent alléguer qu'elle a commis un détournement de pouvoir. Et de conclure que, le royaume des Pays-Bas n'ayant pas allégué ce détournement de pouvoir, son recours ne saurait être regardé comme recevable.

Il est exact qu'à l'égard des recours en carence, l'article 35 du traité fait une distinction entre les cas dans lesquels la Commission est *« tenue » (« verpflichtet »)* de prendre une décision et les cas dans lesquels elle est *« habilitée » (« befugt »)* à le faire et que, dans la seconde hypothèse, il exige l'allégation d'un détournement de pouvoir (« Ermessensmissbrauch »), alors que, dans la première, il suffit que soient invoqués les moyens ordinaires. Mais lorsqu'on se demande de laquelle de ces deux catégories relève l'adoption d'une décision au titre de l'article 88, il ne fait pas de doute, croyons-nous, qu'il faut se prononcer en faveur de la première, celle qui est visée à l'article 35, alinéa 1. Cette solution résulte clairement du texte de l'article 88, qui s'énonce comme ceci : « Si la Haute Autorité (actuellement, la Commission) estime qu'un État a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle *constate* ledit manquement par une décision motivée » (« so *stellt sie* diese Verletzung durch eine mit Gründen versehene Entscheidung *fest* »). Cette formule signifie, en effet, que la Commission se voit imposer une obligation et que, dès lors, elle ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire (« Ermessensbefugnis ») pour constater ou non le manquement. C'est là qu'à notre avis réside l'élément décisif, et non pas dans le fait que la Commission dispose d'une certaine marge *d'appréciation (« Beurteilungs*spielraum ») pour déterminer si les condi-

tions requises pour intervenir au titre de l'article 88 sont remplies. Seule cette interprétation-là permet de saisir le sens exact de la distinction faite par l'article 35 entre les possibilités de recours qu'il ouvre : la présente espèce est là pour le démontrer. En effet, l'objet du litige, c'est essentiellement de savoir si on est en présence d'une subvention interdite. Le litige, en d'autres termes, ne porte que sur l'interprétation de la notion de subvention et sur son application à une situation de fait déterminée. Mais il est dès lors manifeste qu'il ne saurait être question ici de reprocher un détournement de pouvoir à la Commission, c'est-à-dire de lui faire grief de ne pas avoir correctement exercé un de ses pouvoirs discrétionnaires. Il apparaît par conséquent, Messieurs, que l'objection que la Commission tire de l'article 35, alinéa 2, du traité pour combattre les conclusions principales du recours n'est pas pertinente.

Il en va d'ailleurs de même (disons-le d'emblée) de l'objection parallèle que la Commission soulève à l'égard des conclusions subsidiaires du requérant, celles qui sont relatives à l'adoption d'une recommandation au titre de l'article 67, paragraphe 2, alinéa 3, du traité. En effet, cet alinéa 3 utilise, lui aussi, des termes (« Aussageform ») indiquant qu'une obligation est imposée à la Commission et que celle-ci ne se voit pas accorder un pouvoir discrétionnaire. Et cela se comprend très bien, puisque cette disposition a pour objet de mettre en œuvre l'interdiction de discrimination à l'égard des entreprises relevant des *autres* États membres. Si, en revanche, l'alinéa 2 du texte en question ne fait que reconnaître une faculté à l'exécutif communautaire, cela s'explique par le fait que ce qui doit être apprécié au regard dudit alinéa, c'est uniquement la situation des entreprises relevant de l'État membre mis en cause lui-même. Il apparaît donc qu'en réalité on ne saurait invoquer les dispositions de l'article 35, alinéa 2, pour conclure à l'irrecevabilité des conclusions prises à titre subsidiaire par le gouvernement néerlandais. — D'autre part, nous ne croyons pas non plus pouvoir suivre la Commission quand elle fait valoir que l'application de l'article 67 exige une appréciation de l'ensemble de la situation économique, appréciation sur laquelle la Cour ne pourrait exercer son contrôle que dans les conditions prévues à l'article 33, ce qui signifie, selon la défenderesse, qu'elle-même ne pourrait être mise en cause qu'au titre du détournement de pouvoir ou de la méconnaissance patente des dispositions du traité. En effet, la façon dont la Commission voit les choses n'est pas exacte à l'égard de tous les critères énoncés à l'article 67 ; elle ne vaut que pour certains de ceux-ci (l'opinion de la Commission est, par exemple, erronée en ce qui concerne la question de l'élargissement de la différence entre les coûts de production). Observons au surplus qu'il s'agit simplement d'un problème de délimitation des pouvoirs de contrôle judiciaire et qu'il ne s'agit pas d'un problème d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire au sens de l'article 35. Cela revient à dire que, vu sous son vrai jour, le problème soulevé par la Commission relève de l'examen du fond et qu'on ne saurait conclure à l'irrecevabilité du recours pour la simple raison que les deux moyens susmentionnés n'ont pas été invoqués.

Au terme de cet examen assez long auquel nous avons dû soumettre les problèmes de recevabilité, il apparaît dès lors, Messieurs, que rien ne s'oppose à ce que vous analysiez le fond.

Quant au fond

1) Comme vous le savez, ce que le royaume des Pays-Bas reproche principalement à la Commission, c'est d'avoir omis d'arrêter une décision au titre de l'article 88 du traité CECA en vue de constater qu'en accordant des crédits privilégiés à la sidérurgie française, le gouvernement français avait enfreint l'interdiction des subventions édictée à l'article 4, c), dudit traité. C'est donc essentiellement sur cette interdiction et sur la façon dont il convient de la délimiter que porte le débat entre les parties.

a) Pour ce qui est de la notion même de subvention, la lumière a été faite par votre jurisprudence (rappelons la définition qui a été donnée de ce terme dans l'affaire 30-59 (Recueil VII, 1961, p. 39) « prestation en monnaie ou en nature accordée pour le soutien d'une entreprise en dehors du paiement, par l'acheteur ou l'utilisateur, des biens ou services qu'elle produit ») ; il n'est pas contesté, au surplus, que cette définition recouvre l'octroi de crédits à taux d'intérêt réduit ; aussi le point qui est au centre de la discussion consiste-t-il à savoir si l'interdiction énoncée à l'article 4, c), porte sur toute action qui a pour effet de subventionner l'industrie du charbon et de l'acier, ou bien si cet article ne vise que les avantages dont bénéficie *spécialement* ou à tout le moins *principalement* ladite industrie. Comme vous le savez, c'est dans le sens de la seconde branche de l'alternative que se prononce la Commission, tandis que le gouvernement néerlandais souligne, pour sa part, que ce que nous appellerons pour la commodité « le critère de la spécialité » ne joue pas pour l'application de l'article 4, c), et qu'au contraire il s'agit simplement de déterminer si la mesure de faveur adoptée a pour objectif de subventionner l'industrie du charbon et de l'acier par l'octroi d'aides directes, si elle vise à modifier les conditions de la concurrence existant pour cette industrie et si elle touche directement les entreprises intéressées.

Force est de reconnaître, pour commencer, que le requérant peut trouver en faveur de sa thèse un argument de texte, tiré de ce que, si l'article 4, c), parle de charges *spéciales,* il ne parle pas de subventions *spéciales,* de ce qu'en d'autres termes il n'énonce le critère de la spécialité qu'à l'égard des charges imposées par les États. Il ne faudrait pas, cependant, accorder une valeur excessive à cette déduction, car il est établi depuis longtemps qu'en matière de traité CECA (comme d'ailleurs à propos de tous les textes communautaires), les arguments de texte de ce genre doivent être appréciés avec une grande prudence (c'est ce qu'a notamment relevé Steindorff [1], précisément à propos des problèmes qui nous intéressent ici). Aussi est-il en tout cas indispensable d'étendre l'examen et de se livrer à une interprétation fondée sur l'économie générale du traité en vue de dégager les éléments déterminants.

Pour ce faire, il est essentiel d'examiner l'article 67 dudit traité, texte qui vise, lui aussi, les mesures étatiques ayant des répercussions sensibles sur les conditions de la concurrence dans les industries du charbon et de l'acier, mais qui, prévoyant à cet égard l'instrument spécial que constitue l'adoption de recommandations, est donc moins radical que la règle d'interdiction édictée par l'article 4. Observons tout d'abord que l'article 67 permet, lui aussi, de dégager un argument de texte, mais cette fois-ci un argument qui plaide *contre* la thèse du requérant, puisque le paragraphe 3 de cet article mentionne dans la même phrase les charges spéciales et les avantages spéciaux. La Commission en déduit, non sans raison, qu'il s'agit là de termes qui se complètent, et elle plaide pour l'extension de cette idée à l'interprétation de l'article 4, c). Mais à vrai dire, ce qui importe bien plus que ces comparaisons de texte, c'est de résoudre le problème de la délimitation systématique entre, d'une part, les interdictions édictées à l'article 4, c), et, d'autre part, les dispositions de l'article 67. C'est là un problème dont, vous ne l'ignorez pas, Messieurs, les interprètes du traité CECA ont déjà cherché la solution il y a bien longtemps. Pour le résoudre correctement, il importe avant tout d'observer que le traité CECA n'a réalisé qu'une intégration partielle et que les États membres se sont réservé largement leurs droits de souveraineté. Ces États conservent notamment la responsabilité de leur politique économique générale, comme l'indiquent nettement les termes très larges de l'article 26. Lorsque les États membres agissent dans l'exercice de leurs compétences retenues, qui échappent en principe à l'emprise du traité, il faut à

1 — Wirtschaft und Wettbewerb, 1957, p. 641.

tout le moins prévoir la possibilité de remédier à certaines répercussions que leur action peut avoir sur le secteur CECA. C'est à cela que visent les dispositions de l'article 67. En ce qui concerne les répercussions qui découlent des mesures prises par les États membres et qui se traduisent par l'octroi d'avantages et de subventions et la question de savoir comment il convient de les apprécier au regard, soit de l'article 67, soit de l'article 4 du traité, il est exact qu'une opinion assez unanime n'a pas tardé à se dégager des travaux des spécialistes et qu'elle coïncide avec la thèse que la Commission défend actuellement. Celle-ci n'a pas tort quand elle cite à ce propos le rapport présenté au nom du Conseil économique, dans lequel nous pouvons lire ceci : « Il ne pourrait y avoir aide au sens de l'article 4 que si les conditions d'intérêt ou de remboursement présentaient un caractère discriminatoire, c'est-à-dire si elles étaient différentes des conditions pratiquées dans des situations comparables pour des industries comparables. Il en serait ainsi si les charbonnages ou la sidérurgie obtenaient des prêts à des taux d'intérêt sensiblement plus bas que ceux offerts à d'autres industries lourdes, telles que la Société nationale des chemins de fer français, par exemple ». C'est dans le même sens que s'exprime Reuter[1], qui estime que les mesures générales, les avantages qui découlent de la législation générale, doivent être appréciés au regard de l'article 67 du traité, l'article 4, c), ne s'appliquant qu'aux subventions spéciales qui concernent uniquement l'industrie du charbon et de l'acier. Telle est également l'opinion à laquelle se rallient Steindorff[2], Jerusalem[3], Hochbaum[4] et Koppensteiner[5]. Estimant qu'il s'agissait là d'un problème qui avait ainsi trouvé sa solution définitive, c'est sans hésitation que nous-même avons adopté un point de vue identique quand nous avons conclu sur les affaires jointes 6 et 11-69 (Recueil XV-1969, p. 552). Or, dans la présente affaire, il n'a été fait état d'aucun argument de nature à mettre en question l'exactitude de la délimitation ainsi établie. Il apparaît effectivement que, les subventions constituant un instrument très courant de la politique économique, sociale et industrielle, il n'est pas raisonnable de soustraire entièrement les industries du charbon et de l'acier à l'action bénéfique résultant pour elles des mesures que les États membres prennent dans le cadre de leur législation économique générale et de considérer qu'il existe à l'égard de ces industries une interdiction inconditionnelle des subventions. Nous sommes convaincu que l'intention des auteurs du traité ne peut pas avoir été de donner à l'interdiction que l'article 4, c), édicte à l'égard des subventions, sans prévoir aucune possibilité de les autoriser, un effet absolu s'étendant aux mesures générales que les États membres prennent à l'égard de l'industrie du charbon et de l'acier, et de prévoir comme seule issue pour une situation aussi peu satisfaisante l'application de l'article 37 ou de l'article 95, alinéa 1, dispositions qui impliquent une lourde procédure (avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et consultation du Comité consultatif) et qui requièrent l'existence de conditions difficilement réalisables (troubles fondamentaux et persistants de l'économie). Relevons enfin que ce système nuirait aussi au développement harmonieux des Communautés, puisque les dispositions consacrées aux aides dans le traité de la Communauté économique européenne prévoient, elles aussi, d'importantes exceptions à l'interdiction des subventions, et cela compte tenu, encore une fois, des compétences que les États membres se sont réservées. Encore qu'indubitablement ce dernier argument n'ait pas une valeur décisive, la Commission n'a pas eu tort de considérer qu'il avait son utilité ici.

1 — La Communauté du charbon et de l'acier, p. 194 et s.

2 — Sonderlasten und Subventionen im Gemeinsamen Markt der EGKS, Wirtschaft und Wettbewerb, 1957, p. 638 à 640.

3 — Das Recht der Montanunion, p. 108.

4 — Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG, p. 126.

5 — Das Subventionsverbot im Vertrag über die EGKS, p. 155, 166.

Pour nous résumer, il est dès lors certain que, si on veut éviter qu'il y ait une lacune sensible dans l'exercice des compétences de politique économique générale des États membres (point qui, à l'occasion de l'analyse de l'article 67 et du problème des charges spéciales, a été relevé dans l'affaire 30-59 (Recueil, VII-1961, p. 41, 43-44) aussi), il faut admettre que l'article 4, c), ne vise que les subventions accordées spécialement à l'industrie du charbon et de l'acier et qu'en revanche, seul l'article 67 joue dans les cas où cette industrie bénéficie de mesures d'aides qui font partie d'une réglementation générale.

b) Les principes ayant ainsi été tirés au clair, il nous appartient de déterminer maintenant si les mesures d'aide adoptées par le gouvernement français peuvent être regardées comme un des éléments d'une politique générale en matière économique, industrielle, régionale et sociale ou bien s'il faut considérer qu'il y a octroi d'une subvention spéciale à l'industrie sidérurgique. La thèse du requérant est, comme vous le savez, qu'en toute hypothèse on est en présence d'une subvention spéciale. Le gouvernement néerlandais fait observer que le plan économique français ne constitue pour les programmes d'investissements qu'un cadre qui doit être complété par des mesures plus précises. Il apparaît, dit-il, qu'à l'occasion de ces mesures l'État français a procédé d'une manière sélective, les crédits ouverts à des conditions de faveur ayant été réservés à des secteurs privilégiés. Le taux d'intérêt consenti aux entreprises sidérurgiques, relève-t-il notamment, est l'un des plus bas de tous ceux qui sont appliqués. Et le requérant de conclure que le fait que les mesures litigieuses soient liées au plan économique général de la République française n'empêche pas qu'on soit en présence d'un avantage spécifique accordé à la sidérurgie.

Dans le cadre de ce débat, deux points peuvent être admis d'emblée. Le premier, c'est que, comme l'a notamment fait observer Koppensteiner (Loc. cit., p. 158, 160), même dans le cas où on a affaire à des mesures de caractère général qui nécessitent d'être précisées, il n'est pas exclu que les actes pris pour leur application concrète se présentent d'une manière telle qu'il soit satisfait au critère de la spécialité et justifié d'appliquer l'article 4, c). En second lieu, il ne fait pas de doute que le plan économique français litigieux, qui avait été ratifié par la loi n° 65-1001, du 30 novembre 1965 [1], ne pouvait pas être appliqué tel quel et nécessitait l'adoption de mesures plus concrètes, sous la forme de conventions à conclure avec les divers secteurs de l'industrie.

Mais lorsqu'on se demande s'il faut nécessairement en déduire, comme le fait le requérant, qu'on se trouve réellement en présence de mesures spéciales en faveur de la sidérurgie française, des doutes sérieux surgissent, et cela pour plusieurs raisons.

Il est incontestable que c'est dans le plan quinquennal en cause ici que la politique économique française a principalement trouvé son expression pour la période de 1966 à 1970 ; c'est ce plan qui fixe les objectifs et le cadre des mesures à prendre. Cela revient à dire que le plan forme la base déterminante des mesures d'exécution, que celles-ci s'appuient étroitement sur lui, que c'est du plan qu'elles tirent pour ainsi dire leur validité. Il est dès lors certain que c'est une erreur d'apprécier ces mesures en les envisageant isolément, car il est permis de supposer qu'elles sont l'expression d'une politique cohérente du gouvernement, uniformément intéressé dans toutes les conventions particulières qui ont été conclues. En d'autres termes, le plan constitue un élément essentiel auquel se raccrochent toutes les mesures concrètes d'application et qui permet de considérer qu'elles sont interdépendantes.

Dans cette optique, nous ne pouvons que reconnaître que la Convention conclue avec la sidérurgie est destinée à contribuer à la réalisation d'un projet plus

1 — Journal officiel de la République française du 1er décembre 1965.

vaste, celui de veiller à un développement équilibré de l'économie et de promouvoir la politique industrielle et régionale (cette dernière étant fortement teintée de préoccupations sociales). Ce sont essentiellement ces objectifs généraux qui ont déterminé l'adoption de la convention particulière en cause ici ; et on voit difficilement, en revanche, la possibilité d'affirmer que l'industrie sidérurgique est visée comme telle et que le gouvernement français a cherché à la soutenir spécialement, en fonction de ses besoins.

Au surplus, l'analyse globale à laquelle il est nécessaire de se livrer fait encore apparaître que l'industrie sidérurgique n'a pas été *la seule* à bénéficier des crédits spéciaux et que les conditions particulièrement favorables de crédit ne lui ont pas été réservées exclusivement. Un tableau qui a été produit par la Commission indique qu'il y a d'autres secteurs économiques qui ont largement bénéficié de crédits spéciaux à l'occasion de la réalisation du V^e^ Plan. Relevons notamment que trois autres secteurs ont bénéficié de taux d'intérêt aussi bas (voire même plus bas) que ceux qui étaient consentis à la sidérurgie, que la durée des prêts qui ont été accordés à cette dernière est comparable à celle qui a été adoptée pour quatre autres secteurs et qu'il y a eu trois secteurs autres que la sidérurgie qui ont également bénéficié d'une clause de suspension des intérêts ou de remboursement différé du prêt. Notons en outre qu'en analysant l'ensemble des mesures qui ont été prises et en cherchant à déterminer s'il n'y a pas eu des écarts discriminatoires à la ligne générale de conduite (en d'autres termes des mesures spéciales), nous devrons également tenir compte de la continuité qui existe entre les plans successifs ainsi que des avantages accordés au cours des années antérieures dans le cadre de ces plans. Il importe, enfin, de prendre en considération la situation particulière dans laquelle l'industrie sidérurgique se trouvait au regard de l'objectif de modernisation et de développement économique et social, du fait de ses difficultés propres, et avoir notamment égard aux charges sociales qui lui étaient imposées par le Plan. Loin qu'elle puisse être confondue avec la théorie de la compensation que la Cour avait rejetée dans l'affaire 30-59, cette méthode sert uniquement à résoudre correctement la question de savoir si, pour l'essentiel, les divers secteurs économiques nationaux ont été mis sur un pied d'égalité *quant au fond* et s'il est dès lors exclu que l'un d'eux ait bénéficié d'un traitement spécial.

Or, si nous tenons compte de tous ces éléments, il apparaît que tant les répercussions objectives des mesures d'aide analysées que le but en vue duquel elles ont été adoptées permettent effectivement d'affirmer que la convention particulière conclue avec la sidérurgie participe du caractère général des actions entreprises dans le cadre du V^e^ Plan et qu'on ne saurait considérer qu'elle équivaut à l'octroi d'un avantage spécial. Aussi est-ce à bon droit que la Commission n'a pas appliqué l'article 4, c), et est-ce à tort que le gouvernement néerlandais demande qu'elle adopte une décision au titre de l'article 88 aux fins de constater que le gouvernement français aurait enfreint les dispositions dudit article 4, c).

2) Cela étant acquis, il nous reste, Messieurs, à analyser les conclusions que le royaume des Pays-Bas a prises à titre subsidiaire. A ce titre le requérant se réfère, comme vous le savez, à l'article 67 du traité CECA, en faisant grief à la Commission de n'avoir pas, à tout le moins en application de ce texte-là, formulé une *recommandation* à l'adresse du gouvernement français.

Aux termes de l'article 67, paragraphe 2, alinéa 3 (telle est la disposition invoquée par le gouvernement néerlandais), il y a matière à formuler une recommandation dans le cas où l'action d'un État membre est de nature, « en élargissant substantiellement, autrement que par variation des rendements, les différences de coûts de production, à provoquer un déséquilibre grave » et où cette action comporte des effets dommageables pour les entreprises de charbon ou d'acier relevant de la juridiction des autres États

membres. Cette citation des termes utilisés à l'article 67 suffit à faire apparaître que l'application de ce texte implique en partie une « appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques », appréciation à laquelle l'article 33 du traité interdit à la Cour de se livrer en détail. Le contrôle judiciaire ne pourra donc porter que sur le point de savoir s'il est permis de considérer que, dans l'ensemble, l'appréciation économique à laquelle la Commission a abouti est conforme à la réalité et à la logique ou s'il apparaît que sa position est entachée d'erreurs graves. C'est sous le bénéfice de ces observations que nous aborderons l'examen du dernier groupe de problèmes que soulève le recours formé par le royaume des Pays-Bas.

Avant tout, nous devons cependant examiner une question de pur droit, qui est de savoir ce qu'il faut entendre par l'expression « les différences de coûts de production », plus précisément s'il convient de tenir compte de tous les éléments, de toutes les circonstances (c'est ce que croit la Commission) ou bien si, dans une situation comme celle de l'espèce, où il s'agit d'aides aux investissements, il ne faut avoir égard qu'aux coûts *de financement,* point de vue à l'appui duquel le requérant a fait état du niveau des taux d'intérêt pratiqués sur le marché général des capitaux dans les États membres.

La réponse à cette question ne paraît pas faire grande difficulté, si on tient compte de la lettre et de l'économie de l'article 67. En effet, le simple emploi du mot « coûts » (« Kosten ») au pluriel est déjà significatif. La Commission a raison quand elle en déduit qu'il convient de prendre en considération tous les éléments. Au surplus, cette idée résulte aussi de la ratio de l'article 67, car cette disposition est manifestement destinée à permettre à la Commission de déclencher une réaction *globale* aux conséquences que l'exercice des compétences des États membres entraîne à l'égard des conditions de la concurrence. Relevons d'ailleurs que l'adoption de cette interprétation n'a pas pour effet de rendre plus difficile l'application de l'article 67, *paragraphe 3* (lequel est formulé en termes identiques, mais exige une comparaison avec les autres secteurs industriels). L'article 67, paragraphe 3, parle en effet d'avantages spéciaux et de charges spéciales, c'est-à-dire qu'il se réfère à des éléments des coûts dont il est certainement possible d'établir le caractère spécifique, même en procédant à une comparaison globale. Aussi pouvons-nous retenir a priori que l'examen nécessaire pour l'application de l'article 67 ne doit pas être fait d'une manière aussi étroite que le gouvernement néerlandais le croit.

Notons ensuite que la Commission n'a pas été contredite quand elle a affirmé que, pour la période à prendre en considération, il était prouvé que le niveau des coûts de production de la sidérurgie française avait été supérieur à celui que ces coûts avaient atteint dans tous les autres États membres (à l'exception de l'Italie) et que, selon toutes prévisions, cette situation ne se modifierait pas. Il faut donc considérer, a dit la Commission, qu'on a principalement affaire à une *réduction* et non pas à un *élargissement* des différences de coûts de production et que, même par rapport à l'Italie, il n'est pas certain qu'on puisse parler d'élargissement. C'est là, à coup sûr, une constatation importante pour l'application de l'article 67, paragraphe 2. Au surplus (à supposer qu'on puisse parler d'élargissement des différences de coûts), encore faudrait-il qu'il s'agisse d'un élargissement *substantiel.* C'est ce que le requérant a, certes, tenté de démontrer au moyen d'un calcul dont il résulterait que plus de 25 % des investissements consentis à la sidérurgie dans le cadre du V^e^ plan doivent être considérés comme une aide. Mais la Commission a pu rétorquer à cette allégation, en faisant tout d'abord observer que le chiffre avancé par le gouvernement néerlandais devait être redressé en fonction de la valeur actualisée de l'aide qui avait été accordée, ce qui ramenait le montant de l'aide à un chiffre ne représentant que 17 % des nouveaux investissements, et en relevant ensuite (point encore plus impor-

tant) que la charge financière des investissements ne représente qu'une part modeste des coûts de production de l'industrie sidérurgique. Si en revanche on tient compte (comme il apparaît qu'il faut le faire) de toutes les circonstances (méthode qui n'est certainement pas exclue par l'arrêt 30-59), et notamment du niveau particulièrement élevé de l'endettement de la sidérurgie française (au sujet duquel, sans être contredite, la Commission a fourni des indications précises pour 1965 et 1966, accompagnées de données relatives à l'endettement des industries sidérurgiques des autres États membres), et si on prend en considération les charges spéciales qui ont été imposées aux entreprises en matière sociale (restructuration, réadaptation professionnelle, création d'emplois nouveaux), il est permis de dire, même si l'incidence de ces charges sociales ne peut pas être chiffrée avec précision, que, tout compte fait, la Commission n'était pas dans l'erreur en affirmant que l'avantage net subsistant pour les entreprises n'entraînait pas un élargissement *substantiel* des différences de coûts de production au sens de l'article 67.

Cela fait apparaître du même coup qu'il faut répondre par la négative à la question de savoir si on pouvait s'attendre à un « déséquilibre grave ». A cet égard, non seulement on peut encore relever, comme l'a fait la Commission, qu'en vue de diminuer les charges des entreprises, d'autres États membres aussi ont pris, en faveur des nouveaux investissements, des mesures, qui ont, semble-t-il, été évoquées au cours de la session du 7 mai 1969 ; mais en outre l'exactitude de la façon dont la Commission a apprécié les choses est également démontrée par l'évolution de la production dans la Communauté au cours des années 1966 à 1969, telle qu'elle est exposée dans l'annexe 2 à la duplique, ainsi que par l'évolution des exportations de la sidérurgie française à destination des autres États membres et des pays tiers, dont il a été fait état à l'audience.

Au terme de cet examen limité, le seul qui soit possible dans une instance judiciaire portant sur des problèmes économiques complexes, nous ne pouvons dès lors qu'admettre en fin de compte que la Commission a eu raison de considérer qu'il n'y avait pas lieu d'adresser au gouvernement français une recommandation au titre de l'article 67, paragraphe 2, alinéa 3, du traité CECA, ce qui fait apparaître que les conclusions subsidiaires du requérant doivent, elles aussi, être rejetées comme non fondées.

Récapitulation

Voici dès lors nos conclusions:

Contrairement à ce qu'estime la Commission, la recevabilité de la requête ne saurait être mise en doute. Les conclusions qui y ont été formulées doivent cependant toutes être rejetées comme non fondées. C'est donc le requérant qui supportera les dépens.