Dans l'affaire

entre

1. FELTEN UND GUILLEAUME CARLSWERK EISEN- UND STAHL AG, société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Köln-Mülheim,

représentée par son conseil d'administration;

2. WALZWERKE AG anciennement E. Böcking & Co, société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Köln-Mülheim,

représentée par son conseil d'administration,

parties requérantes,

pour lesquelles domicile a été élu à Luxembourg, auprès de Me Ernest Arendt, 27, avenue Guillaume, assistées de Me Ernest Arendt, avocat à la Cour d'Appel de Luxembourg;

et

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

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

partie défenderesse,

représentée par son conseiller juridique, M. Frans van Houten, en qualité d'agent,
assistée de M^e^ Wolfgang Schneider, avocat au barreau de Francfort,

ayant pour objet un recours en annulation de la lettre adressée par la défenderesse le 18 décembre 1957 à l'Office commun des consommateurs de ferraille, publiée au *Journal officiel de la Communauté n° 4 du 1^er^ février 1958*, dans la mesure où cette lettre devrait être considérée comme une décision au sens des articles 14 et 15 du traité;

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*,

M. O. Riese, *président de chambre*,

MM. L. Delvaux *(juge rapporteur)*, Ch. L. Hammes et N. Catalano, *juges*,

***avocat général :* M. M. Lagrange,**

***greffier :* M. A. Van Houtte,**

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT :

I — Conclusions des parties

Attendu que les parties *requérantes* concluent :

« 1) A l'annulation de la lettre adressée par la défenderesse le 18 décembre 1957 à l'O.C.C.F., publiée au *Journal officiel de la Communauté du 1er février 1958, pp. 45 et suiv.* dans la mesure où cette lettre devrait être considérée comme une décision au sens des articles 14 et 15 du traité de la C.E.C.A.;

2) A la condamnation de la défenderesse aux dépens de l'instance. »

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

« 1) Lui donner acte que toutes les significations et communications relatives à la présente affaire devront être adressées à la Haute Autorité, 2, place de Metz, à Luxembourg;

2) Rejeter le recours comme non fondé;

3) Condamner les requérantes aux dépens. »

II — Exposé des faits

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

Par sa décision 22-54 du 26 mars 1954, la Haute Autorité a créé un système de péréquation pour empêcher que les prix de la ferraille de la Communauté ne s'alignent sur les prix supérieurs de la ferraille importée des pays tiers.

Ce système de péréquation fut continué par les décisions 14-55 et 2-57 mais, à partir du 1er avril 1955, le produit de la contribution servit à financer, outre la péréquation, l'octroi de primes à l'utilisation accrue de fonte. L'application pratique du système fut confiée à l'Office commun des consommateurs de ferraille (O.C.C.F.) et à la Caisse de péréquation des ferrailles importées, organismes fonctionnant sous le contrôle de la Haute Autorité.

Aux termes de la décision 2-57, la contribution de chaque entreprise est obtenue en appliquant, pour chaque période de

décompte, un taux de base à sa consommation de ferraille d'achat, et, le cas échéant, un taux complémentaire à sa consommation excédentaire de ferraille d'achat. La consommation globale de ferraille d'une entreprise est définie comme étant la somme des tonnages des ressources propres globales et des réceptions de ferraille d'achat, accrue de la diminution des stocks ou diminuée de l'accroissement des stocks, et diminuée, le cas échéant, des livraisons de ferrailles vendues et/ou cédées. Et, par soustraction, la consommation de ferraille d'achat est égale à la consommation globale diminuée des ressources propres globales et de la diminution des stocks.

Suite à ces définitions, certaines entreprises interprétèrent le terme « ressources propres » dans le sens de « ferrailles non achetées » et comptabilisèrent comme ressources propres vis-à-vis de la Caisse de péréquation, tous les tonnages reçus par elles en provenance d'entreprises-filiales portant une raison sociale différente, mais où elles possédaient une participation prépondérante. En d'autres termes, pour ces entreprises, les « ferrailles de groupe » sont des « ferrailles de ressources propres » et n'entrent donc pas en ligne de compte pour le versement de la contribution frappant la consommation de ferraille d'achat.

L'O.C.C.F. demanda alors à la Haute Autorité, par lettre du 30 octobre 1957, de prendre une décision sur cette question, conformément à l'article 15, alinéa 2, de la décision 2-57. Dans sa réponse du 18 décembre 1957, publiée au *Journal officiel de la Communauté du 1er février 1958*, la Haute Autorité estima que le problème était mal posé, invoquant qu'il existait déjà une opinion bien établie rattachant la notion de « ressources propres » à la notion juridique de « propriété ».

Le présent recours a pour objet l'annulation de la lettre susdite du 18 décembre 1957.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1. QUANT A LA RECEVABILITÉ

La *défenderesse* reconnaît que, d'après la jurisprudence de la Cour (affaires 8-55 et 9-55) une lettre de la Haute Autorité peut être attaquée aussi bien qu'une décision formelle. Mais elle affirme que le critère discuté vaut de façon égale pour toutes les entreprises de la Communauté et qu'en conséquence la lettre litigieuse a un caractère général. Il en résulte que, conformément à l'article 33, alinéa 2, du traité, les requérantes ne peuvent alléguer que le moyen de détournement de pouvoir à leur égard.

Par lettre du 26 mars 1958, le mandataire *ad litem* de la requérante a fait savoir que, par erreur, la requête n'a pas cité comme seconde partie requérante « Walzwerke AG », et a demandé que cette entreprise soit admise à introduire le recours. La défenderesse déclara ne pas soulever d'objection à ce sujet.

Les *requérantes* estiment que, dans la mesure où la lettre peut être considérée comme une décision au sens des articles 14 et 15 du traité, il s'agit d'une décision individuelle concernant les requérantes et qu'en conséquence celles-ci peuvent faire état de tous les moyens de l'article 33 du traité.

2. QUANT AU FOND

Premier moyen : l'incompétence

Les *requérantes* exposent que les décisions 22-54, 14-55 et 2-57, qui prévoient une péréquation pour l'ensemble de la ferraille *achetée*, c'est-à-dire uniquement pour la ferraille existant sur le marché, ont été prises avec l'avis conforme du Conseil de Ministres statuant à l'unanimité et ne peuvent donc être modifiées qu'en adoptant les mêmes formalités. Or, la Haute Autorité prétend, par la lettre attaquée, inclure dans la péréquation la ferraille non achetée; elle modifie donc, sans prendre l'avis du Conseil, les décisions précitées.

La *défenderesse*, estimant que le moyen tiré de l'incompétence ne peut être admis (voir *supra :* Recevabilité), ne répond donc qu'à

titre subsidiaire aux arguments des requérantes invoqués à l'appui de ce moyen.

Elle affirme que la lettre incriminée ne pourrait être considérée comme modifiant ses décisions antérieures 22-54, 14-55 et 2-57 et que le Conseil de Ministres n'avait donc pas à intervenir. La Haute Autorité a confirmé et précisé, sur la demande de l'O.C.C.F., l'interprétation de la notion « ressources propres » que ce dernier avait jusqu'alors suivie. Une interprétation d'après le sens habituel du mot et le contexte matériel n'est pas une modification.

Les dérogations accordées dans la lettre incriminée ne constituent pas non plus une modification des décisions antérieures. En effet, il appartient à toute instance administrative supérieure de déterminer les limites d'une décision en appliquant des critères objectivement définis et universellement valables. L'unité d'emplacement est un critère répondant à ces conditions.

Deuxième moyen : la violation des formes substantielles

Les *requérantes* exposent qu'aux termes de l'article 15 de la décision 2-57, la question de la définition de la ferraille achetée devait, à défaut d'une délibération unanime du Conseil de l'O.C.C.F., être tranchée par une décision de la Haute Autorité régie par les règles de l'article 15 du traité, qui impose l'obligation de motiver les décisions. Or, la lettre incriminée, qui est en réalité une décision, n'est pas motivée.

La *défenderesse*, estimant que le moyen tiré de la violation des formes substantielles ne peut être admis (voir *supra :* Recevabilité) ne répond qu'à titre subsidiaire aux arguments développant ce moyen.

La défenderesse affirme que le grief d'insuffisance des motifs n'est pas fondé. Dans son troisième alinéa, la lettre incriminée énonce les motifs qui se basent sur la notion de propriété et sur l'interprétation littérale et logique. Des motifs plus détaillés n'auraient été requis que si l'on s'était écarté de la signification normale des mots. D'après les principes généraux du droit, les motifs fournis sont suffisants.

Troisième moyen : la violation du traité ou de règles de droit relatives à son application

Les *requérantes* exposent que les décisions 22-54, 14-55 et 2-57, qui sont des règles de droit relatives à l'application du traité (art. 33, al. 1), sont violées à plusieurs égards par la lettre incriminée.

1. D'après ces décisions, seule est imposable la ferraille *achetée.*

2. Ces décisions désignent comme supportant la contribution chaque entreprise au sens de l'article 80 du traité. Aux termes de cet article, sont des entreprises non pas les différents services d'exploitation, même s'ils sont autonomes en droit, mais les entreprises constituant une unité. La lettre attaquée abandonne ce critère de « l'entreprise » pour celui de la « raison sociale ».

3. D'après les décisions précitées, le bénéfice de la péréquation ne peut aller qu'aux utilisateurs qui *achètent* de la ferraille sur le marché. Les utilisateurs requérants, par contre, ne peuvent bénéficier de la péréquation car ils reçoivent à des prix de compte indépendants du marché la ferraille appartenant à l'entreprise formant une unité. Il est contraire à la nature même de la péréquation d'y inclure des utilisateurs qui ne peuvent en bénéficier.

4. En incluant rétroactivement dans la péréquation des ferrailles non achetées, la lettre incriminée va à l'encontre du principe général du droit qui veut que les décisions administratives ne s'appliquent pas rétroactivement. Et il faut inclure les principes généraux du droit dans les règles relatives à l'application du traité.

5. La lettre incriminée se réfère, pour définir la notion de ferraille *achetée,* au critère de la personne morale. Elle enfreint ainsi les articles 3 *b* et 4 *b* du traité, qui proscrivent les discriminations, car elle traite de façon différente, sans motifs suffisants, des situations identiques pour l'essentiel.

6. Les dispositions du droit allemand en matière d'impôts et de taxes considèrent qu'en raison de leur affiliation de fait, l'ensemble

des établissements autonomes en droit civil constituent une unité économique. Ces principes fiscaux doivent s'appliquer de la même manière à la contribution de péréquation. C'est d'ailleurs ce qui a été admis par la Haute Autorité dans le cas de « Hoogovens », dont les mouvements de ferraille ont été reconnus comme production propre parce que le gouvernement néerlandais considère les deux sociétés « Hoogovens » et « Breedband », séparées en droit, comme une unité économique au point de vue fiscal.

La *défenderesse* estime que le moyen tiré de la violation du traité ne peut être admis en l'espèce (voir *supra :* Recevabilité). Elle ne répond donc qu'à titre subsidiaire aux arguments de la requérante invoqués à l'appui de ce moyen.

Selon la défenderesse, les requérantes confondent unité économique et unité juridique. Seule cette dernière est déterminante pour l'application des décisions concernant la péréquation des ferrailles. D'après la décision 2-57 (art. 2) sont astreintes au versement de la contribution « les entreprises visées à l'article 80 du traité, *consommatrices de ferraille* », c'est-à-dire les sidérurgistes mais non les holdings ou les sociétés principales qui exercent une influence sur ces sidérurgistes. Lorsque cette disposition parle d'entreprise, il ne peut s'agir que de la personne morale qui utilise la ferraille. Si le droit allemand reconnaît sur le plan fiscal l'existence de liens économiques, financiers et organiques entre une société principale et une ou plusieurs sociétés dépendantes, cette reconnaissance est toujours limitée à des secteurs déterminés et l'indépendance juridique des sociétés contrôlées n'en est pas affectée. La jurisprudence a également expressément refusé d'élargir la théorie de l'union organique *(Organtheorie)* jusqu'à celle de filiale *(Filialtheorie)*. Il est donc *a priori* impossible de considérer que la reconnaissance sur le plan fiscal en droit allemand d'une dépendance organique puisse justifier l'application de règles de droit particulières dans le cadre du traité de la C.E.C.A.

La défenderesse affirme que si elle admettait les exigences formulées par les requérantes, qui élargissent exagérément la notion de « ressources propres » au-delà de sa signification propre, elle aboutirait à une discrimination. En effet, au lieu de « ressources

propres » elle devrait introduire dans une nouvelle décision la notion de « ferraille de groupe ». Elle devrait donc, pour réaliser la péréquation des prix de la ferraille imposable et de la ferraille importée, qui doit être subventionnée, procéder à une nouvelle répartition des contributions en faveur des groupes et au détriment des usines qui ne font pas partie d'un groupe.

Le traitement différent appliqué d'une part aux concentrations formant une même personne morale et d'autre part à des entreprises liées sur le plan de l'organisation, de l'économie et des finances repose sur un fondement juridique, la propriété au moment de la récupération, qui ne peut avoir un caractère discriminatoire.

Quant aux dérogations accordées à « Hoogovens » et à « Breda », elles sont basées sur le critère de l'existence d'un ensemble industriel unique, intégré localement. Ce critère est susceptible d'application objective dans tous les cas de même nature.

Le critère défini dans la lettre incriminée n'est pas un acte administratif à effet rétroactif, mais uniquement la constatation de ce que l'administration avait toujours tenu pour règle. Il est exact que l'expression « ressources propres » *(Eigenentfall)* n'apparaît pas dans les décisions 22-54 et 14-55, mais on ne saurait, en interprétant et en appliquant la décision 2-57, entendre par « ressources propres » autre chose que ne faisaient les décisions antérieures qui visaient la ferraille d'achat et qui donc, logiquement, considéraient que les ressources propres n'étaient pas imposables. Par contre, l'interprétation extensive défendue par les requérantes ne pourrait être appliquée sans avoir été définie avec précision dans la décision même.

Quatrième moyen : détournement de pouvoir

Les *requérantes* estiment que la défenderesse a commis un détournement de pouvoir :

1) En négligeant l'objectif de non-discrimination prescrit par les articles 3 *b* et 4 *b* du traité;

2) En utilisant le pouvoir qui lui est donné de définir les notions contenues dans les décisions imposant la ferraille achetée en vue

d'inclure dans le système de péréquation des tonnages supplémentaires, pour lesquels les décisions susdites ne prévoient pas de péréquation.

La *défenderesse* répond qu'elle n'a pas abusé des pouvoirs que lui confère le traité. Son comportement a été motivé par des considérations juridiques, économiques et administratives dignes de retenir l'attention. Elle a toujours eu en vue les objectifs qui lui sont prescrits et elle n'a pas utilisé ses pouvoirs pour poursuivre des buts étrangers au traité.

En outre, les violations du traité invoquées par les requérantes au titre de détournement de pouvoir ne peuvent être alléguées qu'en tant que telles, soit comme violation du traité et non point au titre de détournement de pouvoir.

La défenderesse observe également qu'il est douteux qu'en l'espèce un détournement de pouvoir éventuel ait été également commis « à l'égard » des requérantes. Elle s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

Quant à la réponse aux différents arguments que les requérantes allèguent à l'appui du détournement de pouvoir, la défenderesse se réfère à ses explications développées dans les trois premiers moyens.

IV — Procédure

Attendu que si le nom de la seconde requérante « Walzwerke AG » ne figure pas dans la requête, cette omission a été réparée avant l'expiration du délai prévu par l'article 33 du traité, la partie défenderesse n'ayant pas soulevé d'objection à ce sujet.

MOTIFS :

SUR LA RECEVABILITÉ

Attendu que la lettre de la Haute Autorité en date du 18 décembre 1957 énonce un principe général en tant qu'elle se rapporte à la définition de la notion de « ressources propres » en matière de ferraille;

que cette lettre a été publiée au *Journal officiel de la Communauté* le 1er février 1958 et portée ainsi à la connaissance de toutes les entreprises de la Communauté;

qu'elle a été qualifiée de « décision » par la division du marché, dans une lettre en date du 19 février 1958 en réponse à une demande formelle de la « Deutsche Schrottverbraucher Gemeinschaft » adressée à la Haute Autorité le 6 février 1958;

attendu cependant que, contrairement à l'argumentation des parties requérantes, cette lettre du 18 décembre 1957 ne saurait être considérée à bon droit comme une décision au sens du traité;

attendu en effet que s'il est exact que cette lettre du 18 décembre 1957 faisait suite à une demande de l'O.C.C.F. tendant à ce que, faute d'unanimité des membres de cet organisme sur le sens des termes « ressources propres », la Haute Autorité définisse cette notion conformément à l'article 15, alinéa 2, de la décision 2-57, la Haute Autorité a néanmoins répondu que le problème ainsi exposé par l'O.C.C.F. « était mal posé », étant donné que cet organisme « dès le début... avait implicitement adopté la notion de ressources propres suivant la valeur sémantique du terme » et que ce critère devait être maintenu;

qu'il s'ensuit que la Haute Autorité n'entendait pas prendre une décision, comme elle y était formellement invitée, mais bien simplement réaffirmer des principes dont elle estimait, à tort ou à raison, qu'ils se dégageaient logiquement de la décision de base 2-57;

attendu que cette constatation trouve une confirmation dans le fait qu'une modification de la décision 2-57 aurait nécessité, aux termes de l'article 53 *b* du traité, l'avis conforme préalable du Conseil de Ministres statuant à l'unanimité, condition qui n'a pas été remplie en l'espèce; que par ailleurs rien ne permet de supposer que la Haute Autorité aurait sciemment violé cette prescription impérative;

attendu que ces considérations ne sont pas infirmées par le fait que, répondant à une demande formelle de la « Deutsche Schrottverbraucher-Gemeinschaft », adressée en date du 6 février 1958 à la

Haute Autorité, la division du marché a répondu par lettre du 19 février 1958 que la lettre du 18 décembre 1957 était bien une « décision »;

qu'en effet cette réponse de la division du marché exprime de par son texte même l'opinion d'un fonctionnaire de la Haute Autorité et ne traduit pas nécessairement, en l'espèce et à elle seule, les intentions de celle-ci; encore faut-il remarquer que cette réponse a pu inciter, sinon même déterminer, les requérantes à se pourvoir contre cette prétendue décision dans le souci légitime de sauvegarder leurs intérêts;

attendu toutefois que les divers éléments subjectifs, ci-dessus exposés, ne sauraient, à eux seuls, être décisifs pour déterminer la nature de la lettre du 18 décembre 1957 en cause, la nature d'un acte dépendant avant tout de son objet et de son contenu;

attendu que ladite lettre se présente comme étant une directive d'ordre interne adressée par un supérieur hiérarchique à des services qui relèvent de sa compétence et destinée à orienter l'activité de ces derniers;

que si donc cette lettre a pu faire naître des obligations immédiates, ce ne peut être que dans le chef de l'organisme destinataire et non pas dans celui des entreprises consommatrices de ferraille, cette situation étant corroborée, au surplus, par le fait que cette lettre, datée du 18 décembre 1957, n'a été publiée au *Journal officiel de la Communauté* que le 1er février 1958;

que dès lors la lettre du 18 décembre 1957 n'est pas une décision au sens du traité;

attendu en conséquence que le recours n'est pas recevable.

SUR LES DÉPENS

Attendu qu'aux termes de l'article 60 du règlement de la Cour de la C.E.C.A., toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; qu'en l'espèce les parties requérantes ont succombé sur la recevabilité;

attendu cependant que la défenderesse, ayant par sa lettre du 19 février 1958 incité, sinon déterminé, les requérantes à se pourvoir contre la prétendue décision contenue dans la lettre du 18 décembre 1957, il y a lieu de compenser les dépens, chaque partie supportant les frais par elle avancés;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 14, 15, 33 et 80 du traité instituant la C.E.C.A.;

vu le protocole sur le statut de la Cour de Justice de la C.E.C.A.;

vu le règlement de la Cour de Justice de la C.E.C.A.;

LA COUR

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

— Le recours est rejeté comme irrecevable.

— Les dépens sont compensés, chaque partie supportant les frais par elle exposés.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 6 juillet 1959.

DONNER RIESE

DELVAUX HAMMES CATALANO

Lu en séance publique à Luxembourg, le 17 juillet 1959.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A.-M. DONNER