Dans l'affaire

entre

1. BOCHUMER VEREIN FÜR GUSSSTAHLFABRIKATION AG,

société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Bochum,

représentée par son conseil d'administration;

2. NIEDERRHEINISCHE HÜTTE AG,

société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Duisburg,

représentée par son conseil d'administration;

3. STAHLWERKE SÜDWESTFALEN AG,

société anonyme de droit allemand, ayant son siège social à Geisweid, cercle de Siegen,

représentée par son conseil d'administration,

parties requérantes,

pour lesquelles domicile a été élu à Luxembourg,
auprès de Me Werner von Simson, à Capellen, 20, initialement, et ensuite à Bertrange,

assistées de Me Werner von Simson, avocat au barreau de Düsseldorf,

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 Me Wolfgang Schneider, avocat au barreau de Francfort,

ayant pour objet un recours en annulation de la lettre adressée le 18 décembre 1957 par la Haute Autorité à l'Office commun des consommateurs de ferraille, publiée au *Journal officiel de la Communauté n° 4 du 1er février 1958*, au cas et dans la mesure où cette lettre constituerait 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 le 18 décembre 1957 par la Haute Autorité à l'O.C.C.F., publiée au *Journal officiel de la Communauté du 1er février 1958, pp. 45 et suiv.*, au cas et dans la mesure où cette lettre constituerait une décision au sens des articles 14 et 15 du traité;

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 comme non fondé le recours introduit le 17 mars 1958 par les requérantes;

3) Condamner les requérantes aux dépens. »

III — 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, en conséquence, que 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.

Les *requérantes* estiment que la lettre incriminée n'est pas une décision. Seuls les actes de la Haute Autorité dont la forme et le contenu satisfont aux exigences des articles 14 et 15 du traité et qui sont clairement qualifiés de décision ou de recommandation peuvent avoir un effet obligatoire.

Si la lettre attaquée est une décision, elle a un caractère individuel, vu qu'elle est adressée au président de l'O.C.C.F., et elle concerne les requérantes, dont elle augmente sensiblement les contributions de péréquation. Les sociétés requérantes disposent donc de tous les moyens prévus à l'article 33, alinéa 1, du traité.

2. QUANT AU FOND

Premier moyen : l'incompétence

Les *requérantes* exposent qu'aux termes de l'article 15, alinéa 2, de la décision 2-57, la Haute Autorité ne peut statuer qu'à défaut d'une délibération unanime du conseil de l'O.C.C.F. portant sur les *mesures* prévues aux *articles 3 à 11, paragraphe 1*, de ladite décision. Or, en l'espèce, il s'agit de la définition de la notion d'entreprise. Et c'est *l'article 2* de la décision qui définit cette notion au

sens « d'entreprise visée à l'article 80 du traité ». En outre, cette définition ne constitue pas « une *mesure* ».

Elles ajoutent que, d'après l'article 53, paragraphe 1 *b*, la Haute Autorité, en matière d'institution de mécanismes financiers, n'est compétente qu'après l'avis conforme unanime du Conseil de Ministres.

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 pás 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.

Quant au grief que l'article 15 de la décision 2-57 ne vise pas l'article 2 de la même décision et que, par conséquent, la Haute Autorité ne peut se prononcer sur la notion d'entreprise visée à l'article 2, il contient une double erreur. D'une part, en effet, il ne s'agit pas ici de l'interprétation de la notion « d'entreprise », mais de celle de « ressources propres » et, en outre, la notion d'entreprise n'est pas seulement contenue dans l'article 2, mais encore dans l'article 3, qui détermine le calcul de la contribution.

Deuxième moyen : les vices de formes

Les *requérantes* invoquent que la lettre incriminée devait être approuvée par une délibération unanime du Conseil de Ministres.

En effet, elle modifie la décision 2-57 en substituant au critère de « l'entreprise visée à l'article 80 du traité » celui de « l'entreprise portant la même raison sociale » ou de « la personne morale ».

En outre, elle n'est pas motivée, contrairement au prescrit de l'article 15, alinéa 1, du traité.

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 annexes du traité, les décisions de la Haute Autorité et les principes généraux de droit universellement admis dans les États membres sont des règles de droit relatives à l'application du traité.

1. Les décisions antérieures (22-54, 14-55 et 2-57) n'admettent au bénéfice de la péréquation que les entreprises qui achètent la ferraille sur le marché. Il est en effet évident que les ressources propres, lorsqu'elles sont récupérées dans d'autres usines de l'entreprise, ne sont comptabilisées qu'avec des valeurs de compte internes fixées indépendamment du marché et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une péréquation, le maintien des cours à un niveau peu élevé ne pouvant influer sur les valeurs de compte.

2. La lettre incriminée contient plusieurs contradictions.

3. Elle viole le principe de non-rétroactivité des lois et des actes administratifs.

4. Elle viole les décisions antérieures 22-54, 14-55 et 2-57, et notamment l'article 3, alinéa 1, de la décision 2-57, qui ne prévoit de contribution que pour la ferraille d'achat, et l'article 4, alinéas 1 et 2, qui permet aux entreprises au sens de l'article 80 du traité de déduire leurs ressources propres de leur consommation globale de ferraille.

5. Aux termes de l'article 5 du traité, la Haute Autorité doit accomplir sa mission avec des interventions limitées. Elle ne peut exercer une action directe que sur le *marché* et n'a aucun droit d'intervenir dans les livraisons internes des entreprises.

6. D'après l'article 80 du traité, les requérantes constituent, avec leurs filiales, *une* seule entreprise. La lettre incriminée viole cet article, en adoptant les critères de la raison sociale ou de la personne morale.

7. Les requérantes constituent une unité économique avec leurs filiales et, dans une large mesure, également une unité juridique. Elles sont donc placées dans une situation comparable à celle des entreprises de la même branche de production qui ont groupé leurs différents établissements en une seule personne morale. La lettre incriminée viole donc l'article 3 *b* du traité, qui assure aux utilisateurs placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production, et l'article 4 *b*, qui prohibe les discriminations.

8. Les requérantes sont également victimes d'une discrimination par rapport aux entreprises auxquelles l'O.C.C.F. a accordé une dérogation, mesure approuvée par la lettre incriminée « en raison du caractère exceptionnel des situations en cause ». En effet, les rapports existant entre les filiales appartenant aux entreprises des requérantes sont beaucoup plus étroits que ceux qui existent entre « Hoogovens » et « Breedband », d'une part, et entre « Breda Siderurgica » et les sociétés contrôlées par la « Finanziaria Ernesto

Breda », d'autre part. En outre, chez les requérantes, la ferraille est récupérée dans une même entreprise au sens de l'article 80 du traité, ce qui n'est pas le cas pour les entreprises bénéficiaires de la dérogation.

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 à 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.

Les contradictions invoquées par les requérantes n'existent pas dans la lettre incriminée. Si la Haute Autorité a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de modifier la procédure existante tout en invitant en même temps la Caisse à recouvrer les contributions arriérées, c'est parce que les tonnages avaient été à tort comptabilisés comme ressources propres. Les requérantes ayant, par suite d'une erreur d'interprétation, fourni une déclaration matériellement inexacte, doivent la rectifier. La Caisse ne peut savoir si des entreprises ont déduit trop de ferraille au titre de « ressources propres »; ce fait n'apparaît normalement que lors du contrôle effectué par la société fiduciaire suisse.

Quant au grief selon lequel la Haute Autorité n'aurait pas observé l'article 5 du traité, qui l'oblige à accomplir sa mission avec des interventions limitées, la défenderesse fait remarquer qu'elle est habilitée à intervenir sur le plan interne, par exemple en matière de production et d'investissements. On ne peut donc, à plus forte raison, lui reprocher d'avoir illégalement soumis à la contribution les livraisons de ferraille effectuées entre des personnes morales différentes.

Quatrième moyen : le détournement de pouvoir

Les *requérantes* développent ce moyen en cinq points.

1. La Haute Autorité veut obtenir par sa lettre un résultat auquel elle ne peut parvenir qu'en prenant une décision; ce faisant, elle commet un détournement de pouvoir.

2. La Haute Autorité voulait modifier ses décisions antérieures sans prendre l'avis conforme du Conseil de Ministres. Elle a donc, pour camoufler cette détermination, prétendu que les organismes de Bruxelles avaient déjà antérieurement appliqué les nouveaux critères qu'elle impose. Un tel procédé constitue un détournement de pouvoir.

3. La Haute Autorité savait que la structure économique des requérantes est identique à celle d'autres entreprises qui ne sont pas touchées par la contribution frappant les ressources propres, puisque des exemples lui avaient été expressément soumis. En traitant de façon différente des cas économiquement identiques et faisant ainsi sciemment une discrimination entre des entreprises de la Communauté, elle commet un détournement de pouvoir.

4. Par la lettre incriminée, la défenderesse veut porter atteinte à l'unité d'entreprise et soumettre à des contributions de péréquation des opérations d'ordre interne; en qualifiant arbitrairement de ferraille achetée une partie des ressources propres des entreprises, elle camoufle son intention véritable sous la forme d'une intervention sur le marché.

5. La Haute Autorité commet un détournement de pouvoir en soumettant à la contribution des tonnages de ferraille pour lesquels le bénéfice de la péréquation ne peut s'appliquer aux utilisateurs, après avoir affirmé dans ses décisions 22-54, 14-55 et 2-57 que son but principal était l'égale participation de toutes les entreprises bénéficiant de la 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.

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 Schrottverbrauchergemeinschaft » 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 Schrottverbrauchergemeinschaft », 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