Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer du 4 novembre 1964 [1]

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Il n'est pas fréquent que des demandes d'intervention fassent l'objet de débats oraux devant la Cour. Si celle-ci a été amenée à les ouvrir dans le cas présent, cela prouve l'importance fondamentale des questions juridiques soulevées.

La question juridique est claire et il est facile d'en avoir une vue d'ensemble : l'intervention porte sur une procédure relative aux obligations financières de la requérante dans le cadre de la péréquation de la ferraille. Cependant, ce qui motive la demande d'intervention, ce n'est pas l'argument qu'en cas d'issue négative du procès la partie intervenante devrait supporter, en totalité ou en partie, les obligations financières de la requérante (ce qui constituerait sûrement un cas typique d'intervention), c'est qu'une partie des arguments de la requérante pourrait présenter aussi de l'importance pour l'intervenante si, comme on peut s'y attendre, la Haute Autorité fixait sous peu l'étendue de ses propres obligations financières dans le cadre de la péréquation de la ferraille. Pour être précis, il s'agit de cet argument que l'obligation de participer à la péréquation commence à jouer exactement au moment où il est possible de dire qu'il existe une activité de production au sens de l'article 80 du traité, mais qu'inversement elle ne s'applique pas à la période antérieure où une entreprise ne procède qu'à des opérations préparatoires et à des tentatives de production.

Tel est donc le nœud du problème : une intervention peut-elle être recevable lorsqu'elle se fonde seulement sur la crainte que les intérêts de l'intervenant soient affectés par le jugement éventuellement émis par la Cour sur un argument parmi plusieurs autres, jugement qui s'exprimerait non pas dans le dispositif de l'arrêt, mais tout au plus dans ses attendus?

Nous avons entendu sur ce problème l'exposé détaillé, écrit aussi bien qu'oral, des opinions de toutes les personnes intéressées au procès : au cours des débats oraux, la requérante dans le procès principal, qui s'était bornée dans ses mémoires écrits à ne pas soulever d'exception, a fermement soutenu la recevabilité de l'intervention. Au contraire, pour des raisons de principe, la Haute Autorité

1 — Traduit de l'allemand.

s'est opposée à cette extension du droit d'intervention. En exposant nos opinions personnelles, nous aurons l'occasion d'examiner en détail les arguments qui ont été exposés de l'un et de l'autre côté.

Auparavant, il n'est pas inutile de rappeler l'article 34 du statut de la Cour de la C.E.C.A. qui est la disposition essentielle relative au droit d'intervention. Nous y lisons ceci :

> « Les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour peuvent intervenir à ce litige.
> Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions d'une partie ou le rejet. »

En outre, il faut se référer à l'article 93 du règlement de procédure de la Cour qui contient certaines règles complémentaires en matière de procédure.

Au début de cet examen, vu le texte français de l'article 34 du statut, qui seul fait foi, ainsi que l'article 93 paragraphe 2, du règlement de procédure, il serait possible de soulever d'office la question de savoir si l'intérêt à l'intervention est justifié, c'est-à-dire si la partie intervenante a exposé des arguments (cf. article 93 du règlement de procédure) d'où il soit possible de déduire qu'elle a un intérêt à la solution du litige.

En fait, le mémoire en intervention ne contient qu'un renvoi au grief de la requérante dans le procès principal, grief selon lequel la Haute Autorité aurait tenu compte d'achats de ferraille effectués à un moment où la requérante n'était pas encore une entreprise au sens de l'article 80 du traité. Ce renvoi rejoint la remarque que l'intervenante se trouve dans une situation comparable, parce que l'entreprise à laquelle elle a succédé a acheté certaines quantités de ferraille avant d'avoir la qualité d'entreprise. Les débats oraux n'ont pas apporté d'autres éclaircissements sur ce point. Aussi est-il difficile de dire que la Cour a entendu un exposé approfondi de la situation qui lui permette de procéder à un examen objectif de la demande d'intervention. Il lui aurait fallu pour cela des précisions sur la succession des entreprises l'une à l'autre, sur la nature et l'époque des achats de ferrailles, sur la consommation de ferraille et sur les événements qui ont entraîné l'acquisition de la qualité d'entreprise.

Si cependant, nous ne proposons pas de rejeter l'intervention pour ce motif, c'est parce que la Haute Autorité, qui a procédé de façon particulièrement consciencieuse à la critique de cette demande d'intervention, n'a soulevé aucune objection de fait sur la question de l'intérêt. Cela permet assurément de partir d'une comparabilité de la situation respective de la requérante et de l'intervenante en ce qui concerne l'acquisition de la qualité d'entrepreneur et les achats de ferrailles faits antérieurement. Nous supposerons donc pour cet examen, en ce qui concerne l'obligation de participer à la péréquation de la ferraille, qu'il y a concordance des problèmes

juridiques dans les deux cas sur le point mentionné par l'intervenante.

De même, avant de procéder à l'examen proprement dit, il faut porter notre attention sur cette objection de la Haute Autorité qu'en soutenant un seul moyen de recours, seule une partie de l'objet du litige principal est visée, ce qui ne justifie donc pas la conclusion annoncée par l'intervenante et qui tend à faire *entièrement* droit au recours.

En fait, le problème juridique auquel la partie intervenante affirme avoir intérêt ne peut concerner qu'une partie de la période d'imposition de la requérante (quelques mois de l'année 1956). Il en résulte que, même si la question juridique soulevée devait être tranchée dans un sens favorable à la requérante, cet argument ne pourrait entraîner l'annulation de l'ensemble de la décision attaquée.

Cependant, nous ne voyons aucune raison de rejeter l'intervention pour ce motif. D'une part, en effet, on peut dire que l'intervenante doit seulement soutenir les conclusions d'une partie principale. A ce titre, une contribution au procès ne portant que sur une partie du droit litigieux pourrait être considérée comme suffisante. D'un autre côté, il est possible de diviser l'objet du litige en plusieurs parties, de sorte que l'obligation de contribuer à la caisse de péréquation, avant le commencement de l'activité de production proprement dite, apparaisse comme une partie autonome des conclusions, de nature à être réglée dans un arrêt partiel. En interprétant logiquement les conclusions de l'intervenante, il apparaîtrait donc qu'elles ne portent que sur une partie de l'objet du litige, si bien qu'aucun doute sur sa pertinence ne subsisterait plus. De toute façon, une limitation de l'intérêt à l'intervention, d'après le type de la procédure d'intervention 25-59, serait possible sans plus, avec cette conséquence que l'intervention serait recevable, tout au moins avec une certaine limitation.

Après ces remarques préalables, si nous nous demandons d'après quels points de vue apprécier l'intérêt à l'intervention, soit selon l'issue attendue du litige, telle qu'elle se manifeste dans le dispositif de l'arrêt, soit aussi en fonction des questions juridiques qui peuvent jouer un rôle dans le cadre des attendus, force nous est de constater que la pratique actuelle de l'intervention devant la Cour ne donne pas de réponse à cette question spéciale. Pour autant que nous le voyons, ce que les parties ont invoqué pour justifier leur intervention dans tous les cas déjà tranchés, c'est que c'était le résultat du procès et non pas ses attendus, avec les questions incidentes soulevées, qui entraînait des effets sur les intérêts de l'intervenant. L'étude de notre jurisprudence relative aux traités C.E.C.A. et C.E.E. permet de dégager cette seule constatation que la Cour a agi très libéralement dans les nombreux cas d'intervention, c'est-à-dire selon le principe que préconisent requérante et intervenante

dans la présente affaire. Nous rappellerons uniquement le procès sur la publication des tarifs de transport (affaire 25-59) et les deux affaires 16 et 17-62.

En considérant notre cas dans un esprit libéral, du seul point de vue de l'*opportunité*, il n'y a sans doute pas de raison de rejeter l'intervention. Elle contribue sûrement à éclaircir très soigneusement les faits en litige et leurs problèmes juridiques, elle apporte donc une aide en faveur d'un objectif que la Cour doit viser dans les affaires de droit public qui, pour la plus grande part, sont soustraites à la disposition des parties. En outre, l'intervention apporte sa contribution à une protection juridique uniforme lorsque l'exécutif doit statuer dans une série de cas parallèles sans pouvoir prendre ses différentes décisions au même moment. En effet, il est possible d'envisager le cas où, en l'absence d'une participation de l'intervenante, la Cour rendrait un arrêt dont les thèses fondamentales devraient être révisées si, ultérieurement, l'intervenante engageait un recours en annulation fondé sur des arguments meilleurs; ce résultat apparaît peu souhaitable, tout comme l'impression qu'au cas où la Cour maintiendrait sa jurisprudence, l'existence d'un préjudice aurait influé sur son interprétation impartiale du droit. Il n'est pas non plus exclu, et il est même tout à fait vraisemblable, qu'admettre une intervention épargne un procès, parce que l'intervenante, après le rejet de ses principaux arguments, ne tentera pas de soumettre à nouveau la même question dans un recours autonome ultérieur en annulation. Inversement, le risque de voir des tiers alourdir la marche du procès du fait de leur participation nous semble faible lorsque celle-ci consiste à éclaircir les questions *juridiques* que de toute façon la Cour doit examiner à fond. De même, le retard que l'intervention entraîne dans le procès devrait se tenir dans des limites raisonnables en vertu des règles de procédure en vigueur. La partie requérante pourrait le supporter, parce que cette intervention vient à l'appui de ses conclusions et augmente ses chances de succès du recours; elle ne peut menacer les intérêts de la Haute Autorité, parce que sa contrepartie vraisemblable, c'est un autre procès en moins. Enfin, il nous semble qu'il n'existe pas non plus de risque de discrimination envers d'autres intéressés, qui n'ont pas eu connaissance de l'argumentation des parties et qui, de ce fait, ne sont pas intervenus, risque que, selon la Haute Autorité, la publication de tous les documents du procès serait seule de nature à écarter. Pour notre part, nous pensons qu'une fois les conclusions publiées, ces intéressés pourraient en règle générale s'informer auprès de la partie à soutenir éventuellement et en recevoir les renseignements nécessaires, et cela d'autant plus que la substance du procès est de toute façon rendue publique au cours des débats oraux.

Nous ne pouvons cependant manifestement pas nous en tenir à cette façon si générale de considérer l'opportunité d'une

intervention. Elle ne serait pas juridique, parce qu'elle ne tient pas compte des critères juridiques établis de façon positive dans le statut ni de la pratique juridique nationale qui, ici aussi, comme pour de nombreuses questions douteuses du droit communautaire, peut constituer une référence précieuse.

L'article 34 du statut parle nettement de la « *solution* d'un litige ». D'après le sens littéral, cela ne peut viser que le résultat final d'une procédure judiciaire, la décision sur la prétention, telle qu'elle est énoncée dans le dispositif de l'arrêt, et non pas une affirmation juridique sur des questions préalables dans le cadre des attendus.

A notre avis, l'exigence contenue à l'article 34 alinéa 2, celle du soutien apporté aux *conclusions* d'une partie, prouve que ce sens littéral est obligatoire pour l'interprétation. Comme les conclusions énoncent l'objet du procès, elles ont leur correspondance dans le dispositif de l'arrêt, tandis qu'en matière d'argumentation des parties, les attendus correspondent aux moyens invoqués par les parties.

Il nous semble pouvoir déduire de la jurisprudence sur les recours en tierce opposition que c'est aussi en ce sens que la Cour tend dans son interprétation. On sait qu'en cas de tierce opposition, la Cour doit se demander si une intervention volontaire de l'intervenant était possible dans la procédure antérieure et si elle était indiquée. Comme différentes formules le montrent avec netteté, la Cour s'en est tenue essentiellement à l'objet du recours et aux conclusions, donc au contenu du procès qui doit être traité dans le dispositif d'un arrêt (affaires 42 et 49-59, *Recueil*, VIII, p. 305). Il est dit textuellement dans l'arrêt 9 et 12-60 (*Recueil*, VIII, p. 354) :

> « Il n'est pas contestable qu'en raison du caractère non public de la procédure écrite, c'est *seulement sur la base de l'objet et des conclusions du recours*, tels qu'ils ressortent de la publication au *Journal officiel*, qu'il est possible d'apprécier l'intérêt à intervenir au litige »,

et aussi :

> « Dans ces conditions, on ne saurait raisonnablement soutenir que *l'objet ou les conclusions du recours* sur lequel l'arrêt attaqué *a statué* faisaient apparaître un intérêt direct et concret du gouvernement belge à y intervenir volontairement pour soutenir ou faire rejeter les conclusions de la partie intervenante. »

La jurisprudence nationale est aussi en ce sens. C'est l'impression que nous avons eue en examinant la procédure civile néerlandaise [1], le droit italien [2], belge [3] et luxembourgeois [4] où (pour

1 — Busmann : Hoofdstukken van Burgerlijke Rechtsvordering 1955, p. 326 et s.

2 — D'Alessio : Diritto amministrativo italiano 1949, tome II, p. 497 et s.

3 — Dumont, L'intervention volontaire dans le recours pour excès de pouvoir, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'État, 1959, p. 12 et s.

4 — C.E. 3-11-1871 ; C.E. 5-7-1916, Pasicrisie X 190.

apprécier l'intérêt à l'intervention) on s'en tient unanimement à l'objet du litige, donc à sa solution. Rien d'autre, semble-t-il, ne résulte du droit français qui est sans aucun doute très libéral. Nous n'y avons trouvé aucun cas où le fait de traiter éventuellement une question préalable dans les attendus d'un arrêt justifierait une intervention. Lorsque Odent (Contentieux administratif 1957-1958, p. 473) dit que :

> « C'est, en effet, par le procédé de l'intervention que tous ceux qui n'ont pas un intérêt direct à la solution de la question, notamment d'une question de principe posée par un litige, peuvent néanmoins faire valoir leurs arguments »,

il pense, comme le prouvent les exemples suivants, à un intérêt indirectement affecté par le dispositif de l'arrêt mais non pas par les attendus. Et, même le cas d'alignement indiqué par la partie intervenante s'adapte à cette conception, car ici le dispositif de la décision crée un effet qui agit directement sur la situation juridique normative.

Un droit particulièrement net en cette matière, c'est le droit allemand qui, sous forme de l'intervention forcée à un procès, a une institution juridique dont les fonctions sont analogues. Si, à cet effet (paragraphe 65 du règlement sur les tribunaux administratifs), il est exigé que les intérêts juridiques de l'intervenant soient affectés, on entend par là que c'est par le dispositif du jugement à attendre et non pas par les attendus, lesquels n'ont pas force de chose jugée. Plusieurs décisions des tribunaux administratifs supérieurs ont souligné expressément que l'intervention forcée dans un procès tenant à l'importance d'une question incidente, d'une question préliminaire traitée dans les attendus, ne pouvait être admise (tribunal administratif de Fribourg, Die öffentliche Verwaltung, 1955, p. 87).

Les tentatives qu'ont faites la requérante et l'intervenante pour prouver qu'une dérogation est nécessaire en droit communautaire ne sont pas décisives, à notre avis. Ce faisant, nous ne pensons pas tant à leur thèse que des effets *indirects* ou *secondaires* de l'arrêt peuvent motiver suffisamment un intérêt pour l'intervention, car des effets de ce genre peuvent parfaitement être attribués au dispositif lui-même. Il s'agit surtout de deux autres considérations, d'une part l'idée de se servir des principes de délimitation du droit de recours pour apprécier l'intérêt à intervenir, d'autre part la thèse que, dans le droit communautaire, la force préjudicielle des attendus devrait être appréciée, en ce qui concerne les conclusions de la partie intervenante, autrement que dans le droit public national.

Sur le premier point, nous invoquerons uniquement la pratique du droit administratif italien [1], selon lequel l'intervention n'est pas admise lorsqu'il existe un droit de recours direct sous forme

1 — D'Alessio, ibidem.

d'une action indépendante. En ce qui concerne la force préjudicielle des attendus de nos arrêts, rien ne nous semble prouver qu'elle est plus grande que celle des arrêts des tribunaux administratifs nationaux. Cela vaut aussi sans restriction possible pour les arrêts sur la péréquation de la ferraille, c'est-à-dire sur le « fait historique » qui, comme le dit la requérante, fait se rejoindre d'une façon particulière le destin de l'intervenante et celui de la requérante. De l'arrêt 49-59 qui a été cité, il ne nous semble pas possible de déduire quelque chose d'autre. Lorsqu'il y est dit que la Cour a énoncé dans un arrêt précédent des principes auxquels la Haute Autorité doit se tenir, cela ne postule sûrement pas que l'arrêt dans son ensemble a une « force législative », comme l'appelle la partie intervenante, c'est-à-dire une force qui empêcherait d'autres intéressés à la péréquation de la ferraille de revenir éventuellement, lors d'une procédure de recours indépendante, sur les principes développés par la Cour dans les attendus d'un arrêt et de les mettre en cause. Sur ce point, il y aurait lieu de citer notamment le deuxième arrêt de la « Tariefcommissie » (affaires 28 à 30-62), dans lequel il est question des effets d'un arrêt interprétatif de l'article 177 du traité C.E.E., c'est-à-dire d'une décision où on pourrait plutôt penser que les arrêts de la Cour ont une force normative. L'arrêt 49-59, en effet, se contentait de dire que la Haute Autorité avait à appliquer les principes énoncés à l'égard de la partie en litige à tous les autres intéressés à la péréquation de la ferraille, cela en vertu du principe général de droit public de l'égalité de traitement. Mais, à notre avis, la validité de cette règle de l'égalité de traitement dans le droit administratif ne peut à elle seule entraîner l'extension du droit d'intervention que prône la partie intervenante. Nous renvoyons à ce sujet à une affaire de droit belge, où a été rejetée une intervention qui s'appuyait sur la seule allégation que le procès principal portait sur une question qui se présentait d'une façon analogue pour la personne de l'intervenant (cf. Dumont, ibidem).

En conséquence, nous nous en tiendrons au texte de l'article 34, conjointement avec les exemples du droit national, pour la procédure devant notre Cour, c'est-à-dire qu'une intervention n'est possible que si l'intervenant doit craindre que l'arrêt de la Cour, tel qu'il est énoncé dans son dispositif, n'affecte ses intérêts.

Seule cette idée permet d'aboutir à une décision appropriée sur les demandes d'intervention. En effet, il y a en gros deux solutions possibles pour l'issue du procès : la victoire de la partie requérante ou celle de la partie défenderesse. Il est donc facile d'apprécier avec certitude s'il y a en jeu des intérêts d'un intervenant qui méritent protection, si on s'en tient à ce nombre limité de solutions possibles pour le procès. Il en serait autrement si l'argumentation d'une partie dans la procédure pouvait donner une ligne de conduite pour le droit d'intervention. Affirmer qu'il y a pour l'intervenante un intérêt qui mérite d'être protégé, ce

serait examiner ici si l'arrêt doit se prononcer sur l'importance de l'argument à appuyer, car il est parfaitement possible qu'en présence d'un grand nombre d'arguments, l'arrêt n'en reprenne qu'un seul ou plusieurs d'entre eux et ne dise rien sur les autres. Or, juger la pertinence des différentes questions en litige ferait à coup sûr éclater le cadre de la procédure d'intervention.

Tout cela nous amène à conclure que le point de vue juridique de la Haute Autorité sur l'interprétation de l'article 34 est le bon. En conséquence, nous concluons au rejet de l'intervention des Klöckner-Werke, qui ne concerne qu'un seul argument en litige, et à leur condamnation aux dépens.