Conclusions de l'Avocat général

M. MAURICE LAGRANGE

du 12 juin 1956

SOMMAIRE

Pages

Introduction 234

I – Les textes 234

II – Les décisions attaquées 236

III – Les conclusions des recours 240

IV – Les moyens des recours 241

V – La recevabilité des recours au regard de l'art. 33 . . . 243

— caractère décisoire de la lettre du 28 mai 1955 en tant qu'elle vise le retrait de péréquation 244

— caratère de «décision individuelles concernant» les requérantes des décisions attaquées 245

— caractère de «décisions entachées de détournement de pouvoir à l'égard» des requérantes des décisions attaquées 251

— considérations générales 251

— application à l'espèce 257

VI – Discussions au fond 261

— la fixation de prix par voie d'autorité 262

— la fixation de prix en baisse 268

— la dissociation prix-péréquation et la sélectivité . . . 270

— la menace de retrait de la péréquation 276

— la détermination des prix du marché commun, objectif du rapprochement 277

— la détermination des coûts prévisibles à la fin de la période transitoire, limite du rapprochement 281

— le détournement de pouvoir 286

VII – Conclusions finales 288

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Qu'il nous soit permis, au seuil de ces explications, de rendre un hommage sincère, non seulement au sérieux, à la conscience et au talent des avocats qui ont pris la parole dans cette affaire — on pouvait s'y attendre — mais aussi à la manière vraiment exceptionnelle avec laquelle ils ont réussi, en plaidant un dossier aussi aride que complet, et par là même, malgré la qualité des mémoires, d'une assimilation quelque peu malaisée, à faire œuvre de clarification, à permettre de concentrer l'attention sur les points essentiels, à réduire le nombre des points de divergence tout en les marquant mieux, enfin, et c'est là peut-être à notre sens le résultat les plus remarquable, à opérer une étroite et permanente confrontation entre les thèses juridiques même les plus savantes et la réalité des problèmes, en faisant de l'adaptation à cette réalité le test de la valeur même de ces thèses. Or c'est là, nous le savons tous, le rôle du magistrat qui est fait non pour fabriquer des théories, mais pour rendre la justice. Cette expression un peu usée d'«auxiliaires de la justice», Messieurs, rarement sans doute aura-t-elle été plus méritée que par les conseils des deux parties dans cette affaire difficile.

Cette «situation» que nous nous bornons à «constater», — ce qui ne nous empêche pas de l'«apprécier» à sa juste valeur, — aura pour effet de simplifier considérablement notre tâche et nous dispensera, pour commencer, d'un exposé d'ensemble sur le problème de l'intégration des charbonnages belges dans le marché commun.

I — LES TEXTES

Nous nous bornerons, en guise d'introduction, à rappeler schématiquement les principales dispositions édictées par la Convention sur les dispositions transitoires pour faire face à ce problème et parmi lesquelles figure le paragraphe 26, 2 *a*) dont l'interprétation donne lieu au présent litige,

Ce sont:

1° les dispositions de portée générale du paragraphe 23 relatives à la réadaptation qui permettent, d'une part, de faciliter le financement des programmes de transformation ou de création

d'activités nouvelles et d'accorder des aides non remboursables pour le reclassement et la rééducation de la main-d'œuvre, dans des conditions plus larges que celles que prévoit le Traité et, d'autre part, d'accorder des aides non remboursables, dans certaines conditions, aux entreprises elle-mêmes, lorsqu'elles sont amenées à cesser leur activité du fait de l'établissement du marché commun;

2° les dispositions particulières au charbon du paragraphe 24 qui, d'une part, étendent le champ des règles sur les modes de cotation et permettent l'application de prix de zone dans des cas non prévus au Traité et, d'autre part, autorisent le maintien ou l'établissement de caisses ou mécanismes nationaux de compensation alimentés par un prélèvement sur la production nationale;

3° enfin les dispositions, particulières également au charbon, et, en outre, spéciales à la Belgique et à l'Italie, qui sont celles des paragraphes 25, 26 et 27. Elles se résument ainsi:

a) assurance donnée à la Belgique que sa production charbonnière nette n'aura pas à supporter chaque année, par rapport à l'année précédente, une réduction supérieure à 3 % (sauf correction éventuelle au cas de réduction conjoncturelle d'ensemble de la production charbonnière de la Communauté);

b) *possibilité* (mais non obligation) pour le gouvernement belge de décider l'isolement du marché charbonnier de son pays au moyen de mécanismes fonctionnant sous le contrôle de la Haute Autorité, cette décision devant entraîner l'obligation pour le gouvernement belge, en accord avec la Haute Autorité, de rendre *effectifs* les déplacements de production reconnus possibles par cette dernière dans la limite garantie de 3 %;

c) enfin, établissement d'un mécanisme de péréquation sur une base communautaire, alimenté par un prélèvement sur les productions de charbon des pays où les prix de revient moyens sont inférieurs à la moyenne pondérée de la Communauté, c'est-à-dire sur les charbonnages allemands et néerlandais. Les modalités d'*assiette* du prélèvement sont fixées par le paragraphe 25, les modalités de *répartition* ne sont fixées nulle part; seul l'*objet* en est déterminé, d'une manière assez précise, par le paragraphe 26, 2 pour la Belgique, et par le paragraphe 27, 1 pour l'Italie. Notons que, d'une manière indirecte mais certaine, la Convention, ici encore, subordonne le fonctionnement du mécanisme à un accord du gouvernement intéressé, puisque, d'une part, l'aide «reçue de l'extérieur», c'est-à-

dire provenant du prélèvement de péréquation, ne peut dépasser le montant de la subvention gouvernementale qui y est obligatoirement associée et que, d'autre part, «l'octroi de ces subventions.... est une faculté pour les gouvernements et non une obligation»: si donc le gouvernement ne verse rien, il n'y a pas de péréquation.

Vous savez qu'en fait, le Gouvernement belge n'a pas jusqu'à present voulu recourir à l'isolement de son marché charbonnier, mais qu'en revanche il a, par le versement des subventions, permis le fonctionnement du système de péréquation au profit de la Belgique, fonctionnement qui devenait dès lors obligatiore pour la Haute Autorité.

Vous savez aussi que, des deux «compensation additionnelles» prévues au paragraphe 26, 2 (ce qu'on appelle les «péréquations *b*) et *c*)»), l'une, la «péréquation *b*)», destinée à la sidérurgie belge pour lui permettre d'affronter le marché commun sans souffrir du régime spécial du charbon belge, n'a pas été appliquée, seule, la «péréquation *c*)», prévue en faveur des exportations de charbon belge dans le marché commun, ayant été accordée, mais dans des conditions qui sont en dehors du litige actuel. Il reste donc la «péréquation a)», celle qui «*est destinée, dès le début de la période de transition: a) à permettre de rapprocher des prix du marché commun pour l'ensemble des consommateurs de charbon belge sur le marché commun, les prix de ce charbon dans une mesure qui les abaisse aux environs des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition. Le barème établi sur ces bases*», ajoute le texte, «*ne peut pas être changé sans accord de la Haute Autorité.*»

Voilà pour les textes.

II — LES DÉCISIONS

Quant aux décisions, nous ne voudrions, ici encore, que rappeler l'essentiel.

A. — Par décision 1-53 du 7 février 1953 (publiée au *Journal Officiel de la Communauté du 10 fevrier 1953),* la Haute Autorité fixe les conditions d'assiette et de perception ou prélèvement de péréquation prévu au paragraphe 25 de la Convention. Par lettre du même jour, publiée au même numéro du Journal Officiel, la Haute Autorité notifie aux gouvernements des États membres de la

Communauté la mise en place du mécanisme de péréquation: c'est là une formalité très importante, puisqu'en vertu du paragraphe 8 de la Convention, c'est cette notification qui marque la date d'ouverture du marché commun pour le charbon et, par suite, aux termes du paragraphe de la même Convention, le début de la période de transition.

B. — Au *Journal Officiel de la Communauté du 13 mars 1953,* paraît toute une série de décisions relatives aux prix du charbon dans la Communauté, qui fixent des prix maxima et, dans certains cas, des prix de zone. Deux d'entre elles intéressent le charbon belge:

a) la décision No 24-53 du 8 mars 1953 «relative à l'établissement des barèmes de prix des entreprises des bassins belges». C'est une décision fondée à la fois sur le paragraphe 26 de la Convention et sur l'article 61 du Traité. Elle fixe dans un tableau des *prix maxima* par catégories, par le double motif, exprimé dans les «considérants» précédant la décision, «qu'un barème permettant de rapprocher des prix du marché commun les prix du charbon belge dans une mesure qui abaisse ces derniers aux environs des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition doit être établi pour calculer la péréquation», et que «les paiements de péréquation et les subventions qui y sont associées n'atteindraient pas leur objet si le niveau des prix résultant de ce barème pouvait être dépassé par les entreprises»;

b) une lettre du 8 mars 1953 adressée au Gouvernement belge, indiquant, d'après les résultats des «conversations» ayant eu lieu entre les services de la Haute Autorité, les représentants des producteurs et les administrations belges, les modalités des aides aux charbonnages belges que la Haute Autorité se propose d'appliquer. Celles-ci «se composent d'une part, de Frsb. 200 millions de subventions accordées dès à présent par le Gouvernement belge à certains charbonnages (ce sont les subventions dites «conventionnelles»), d'autre part d'un montant de 29 frs à la tonne extraite, constituant la différence entre *le prix d'un barème de compte qui maintiendrait les recettes actuelles des entreprises et ceux du barème de vente* auquel les charbonnages écouleront leur production» (et qui n'est autre que le barème fixé par la première décision). Un tableau annexe, établi en deux colonnes pour chaque catégorie et chaque sorte, concrétise ce système, qui, notons le, fait apparaître de grandes différences entre les écarts suivant les sortes: c'est ainsi que pour les schlamms gras, il est de 43 frs (barème de compte: 378 frs, barème de vente 335 frs); tandis que pour toute une série de charbons demi-gras et maigres,

l'écart tombe à o, c'est-à-dire que, pour ces sortes, il n'y a pas de péréquation, bien qu'il y ait prix maximum; le chiffre de 29 frs n'est donc qu'une moyenne. De plus, — notons le également — ce chiffre de 29 frs ne représente en réalité pour le consommateur qu'une baisse de 19 frs, car elle est accompagnée de la suppression d'un double prix incompatible avec le Traité.

Tel est le régime sous lequel, sauf quelques modifications mineures, a fonctionné le système de la péréquation jusqu'à l'entrée en vigueur des décisions du 28 mai 1955 qui l'ont profondément modifié.

C. — Ces décisions, publiées au *Journal Officiel de la Communauté du 31 mai 1955,* sont, comme les précédentes, au nombre de deux:

a) une décision N° 22-55, relative à l'établissement des barèmes des entreprises des bassins belges, qui établit, cette fois, non plus des prix maxima, mais des *prix fixes,* soit inchangés, soit en baisse par rapport aux prix précédents (si l'on fait abstraction d'une augmentation générale de 3 frs destinée à tenir compte d'une récente augmentation de salaires) et qui — autre différence — ne se fonde plus sur l'article 61 du Traité, mais uniquement sur le paragraphe 26 - 2*a*) de la Convention; enfin, les prix de certaines sortes (les charbons domestiques), dont beaucoup ne recevaient pas de péréquation, sont purement et simplement libérés.

b) une lettre adressée au Gouvernement belge, «relative à l'aménagement du système de péréquation».

Dans un premier paragraphe, cette lettre rappelle l'institution, en accord avec le Gouvernement belge, d'une «commission mixte» qui avait été chargée d'étudier l'ensemble du problème posé par l'intégration des charbonnages belges dans le marché commun à la fin de la période de transition, la position prise par le Gouvernement belge sur les conclusions de la commission et l'accord réalisé entre ce gouvernement et la Haute Autorité sur l'objet des mesures propres à assurer l'intégration dans les conditions et délais fixés par la Convention relative aux dispositions transitoires.

Dans un deuxième paragraphe, la Haute Autorité déclare: «Il est reconnu en conséquence que l'aide apportée aux charbonnages belges grâce à la péréquation doit être accompagnée d'un ensemble de mesures incombant au Gouvernement belge. La Haute Autorité

estime en particulier que la révision des mesures de péréquation doit être subordonnée à une action de votre gouvernement dans le sens défini ci-après . . .» Suit l'énumération de quatre mesures dont les deux premières sont d'ordre financier, la troisième relative à la création ou à l'extension de centrales thermiques minières et la quatrième (nous citons, puisque c'est un des points litigieux):

> «retirer, en accord avec la Haute Autorité, les subsides de péréquation aux entreprises qui ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé possible et nécessaire, ainsi qu'à celles qui refuseraient d'effectuer les cessions ou échanges de gisements jugés indispensables à un meilleur aménagement des champs d'exploitation.»

Le troisième paragraphe concerne le nouvel aménagement du système de péréquation. Par un mélange continuel de commentaires et de dispositions proprement décisoires, mélange qui est le propre de ces «décisions» prises sous forme de lettres et publiées seulement sous la rubrique «Informations» fort en honneur à la Haute Autorité, — celle-ci expose les buts de sa nouvelle politique: rapprocher davantage les prix du charbon belge de ceux du marché commun et assurer une meilleure utilisation des sommes provenant du prélèvement de péréquation qui sont appelées à diminuer tous les ans en exécution de la dégressivité instituée par le paragraphe 25 de la Convention. Elle explique pourquoi elle modifie le barème de prix, modification réalisée par la décision 22-55, puis pourquoi et comment elle entend procéder à une élimination progressive du bénéfice de la péréquation, d'une part, de *certaines sortes* (charbons domestiques) pour lesquels la demande «constamment très supérieure à l'offre dans le marché commun, en assure l'écoulement d'une façon durable sans l'intervention d'aucune aide de péréquation», d'autre part, de *certaines entreprises,* à savoir les mines de la Campine «dont l'emplacement favorable et les réserves exploitables pendant plusieurs années permettent de concentrer toute l'extraction dans un seul étage et au moyen d'un siège unique», et ces mines sont nommément désignées «sur la base, dit la Haute Autorité, des indications fournies par votre gouvernement»: ce sont les trois entreprises requérantes dans l'affaire 9-55.

Enfin, après quelques autres dispositions, dont l'une décide la fin de l'affectation spéciale des 200 millions de subventions conventionnelles, la Haute Autorité (c'est l'objet du paragraphe 4 de la

lettre) se réfère à la décision 22-55 fixant les prix de vente et annonce le tableau des taux de péréquation publié en annexe à la lettre. Ce tableau fait apparaître, l'abandon du systeme précédent, d'après lequel les versements de péréquation correspondaient à la différence entre le barème de vente et un barème de compte: le nouveau tableau se borne à fixer, pour chaque sorte et catégorie, le taux de péréquation à la tonne. Pour les sortes libérées et pour les entreprises privées de péréquation, le chiffre tombe à 0.

Telles sont les deux décisions que vous déférent, par la voie d'un recours en annulation sur la base de l'article 33 du Traité, d'une part, la Fédération Charbonnière de Belgique ou Fédéchar (recours 8-55) et, d'autre part, les trois sociétés visées au paragraphe 3 *b*) de la lettre du 28 mai: Société des Charbonnages de Beeringen, Société des Charbonnages de Houthalen et Société des Charbonnages de Helchteren et Zolder (recours 9-55).

III — CONCLUSIONS DES RECOURS

A. — *Le recours 8-55 de la Fédération Charbonnière de Belgique* conclut:

1° à l'annulation de la décision 22-55 (et du barème qui y est annexé) «en tant qu'elle fixe des prix en baisse pour certaines sortes de charbons»;

2° à l'annulation de la décision contenue dans la lettre du 20 mai 1955 (et dans le tableau des taux de péréquation joint à cette lettre), en tant:

a) qu'elle établit une discrimination entre producteurs de sortes identiques de charbon;

b) qu'elle décide que les versements de péréquation sont ou pourront être retirés à certaines entreprises, motif pris de ce qu'elles ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé possible et nécessaire ou refuseraient d'effectuer les cessions ou échanges de gisements jugés indispensables à un meilleur aménagement des champs d'exploitation;

c) qu'elle fixe des taux de péréquation corrélatifs au barème nouveau.

B. — *Quant au recours 9-55* des trois sociétés, ses conclusions, sous une forme un peu différente, et qui met surtout l'accent sur la partie de la décision contenue dans la lettre, qui s'applique directement aux requérantes, ont ent réalité le même objet que celles du recours 8-55.

IV — MOYENS DES RECOURS

Il nous paraît superflu de reprendre en détail l'énumération des moyens figurant dans les requêtes, — d'autant que nous devrons y revenir. Notons seulement que l'un d'eux a un caractère nettement distinct de tous les autres: c'est un moyen de *détournement de pouvoir* tiré de ce que la décision attaquée (la décision 22-55) a été prise «à l'intervention du gouvernement belge et en vue de servir des objectifs propres à la politique économique de celui-ci». Tous les autres moyens se rapportent à la *violation de dispositions du Traité ou de la Convention,* notamment des paragraphes 24, 25 et 26 de la Convention, fondement de la matière nous l'avons vu, des articles 5 et 57 du Traité, d'après lesquels la Haute Autorité accomplit sa mission avec des interventions limitées et recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition, et de l'article 4 *b*) du Traité interdisant les discriminations. Ces autres moyens sont, d'ailleurs, assortis, eux aussi, d'une allégation de détournement de pouvoir, mais qui se rapporte directement à la méconnaissance du texte invoqué.

Nous ferons observer cependant que, parmi les moyens soulevés, deux qui figurent dans la requête 8-55 ne figurent pas dans la requête 9-55, à savoir:

1° le moyen tiré de ce que la décision attaquée (il s'agit de la décision 22-55) a fixé des prix sans tenir compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période transitoire, ce qui est contraire au paragraphe 26, 2 *a*) de la Convention (requête 8-55, I - 3).

2° le moyen de détournement de pouvoir.

C'est seulement dans leur *réplique* que les sociétés requérantes, alignant entièrement leur position sur celle de la Fédéchar, ont repris à leur compte ces deux moyens. Or, vous le savez, c'est dans

la requête, présentée dans un délai de rigueur, que doit figurer l'exposé, au moins sommaire, des moyens en même temps que des conclusions (art. 22 du Statut de la Cour).

Pour le premier des deux moyens, on peut à la rigueur soutenir qu'en invoquant la violation des dispositions du paragraphe 26, 2 *a*) bien que sur d'autres points, les sociétés ont satisfait aux exigences formelles de l'article 22 (encore est-ce fort discutable). Mais un tel effort est évidemment impossible pour le moyen de détournement de pouvoir. Nous vous proposerons donc d'écarter ce dernier moyen comme non recevable en ce qui concerne la requête 9-55. Cela est, d'ailleurs, sans importance pratique, puisque vous aurez à vous prononcer sur le même moyen à l'occasion du recours 8-55.

Pour en terminer avec cette question des moyens, nous devons encore dire un mot d'une question soulevée par la Haute Autorité dans son mémoire en défense au recours 9-55 (paragraphe 9, p. 12): «La Cour constatera, dit la Haute Autorité, qu'en ce qui concerne la décision N° 22-55, les requérantes se contentent soit d'invoquer «l'illégalité» de la décision — sans qu'on puisse en déduire duquel des moyens visés à l'article 33 il s'agit —, soit de renvoyer à la requête formée par un tiers, la Fédération Charbonnière de Belgique, contre la même décision. La recevabilité de cette partie du recours au regard de l'article 29 du Règlement de procédure est donc douteuse. La Haute Autorité s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.»

Messieurs, en ce qui concerne le *renvoi* à la requête 8-55, nous pensons que, *dans l'espèce*, il est admissible. Les deux recours sont, en effet, étroitement connexes; ils ont été formés le même jour, ont le même objet et, sous réserve de ce que nous venons de dire, sont fondés sur les mêmes moyens; les sociétés requérantes dans le recours 9-55 font partie de la Fédération Charbonnière de Belgique, auteur du recours 8-55. Vous avez prononcé vous-même la jonction des deux affaires en ce qui concerne les débats et il n'est pas exclu que cette jonction s'étende même à l'arrêt: c'est, en tout cas, une simple question d'opportunité et, bien évidemment, aucun obstacle juridique ne s'y oppose. Dans ces conditions, on peut admettre que *l'exposé* d'un moyen soit remplacé par un renvoi fait expressis verbis d'une requête à l'autre, dès lors que *l'énoncé* de ce moyen figure bien dans la requête. Par contre, lorsque cet énoncé même

n'est pas dans la requête, lorsque celle-ci est entièrement muette à ce sujet, la violation de l'article 22 du Statut et, par suite, de l'article 29 du Règlement qui ne fait, sur ce point, que le reproduire, est évidente. Ce n'est d'ailleurs le cas, à notre avis, nous l'avons dit, que du moyen de détournement de pouvoir et, peut-être (à cet égard nous avons des doutes) du moyen tiré de ce que la décision 22-55 n'a pas tenu compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition.

V — RECEVABILITÉ DES RECOURS AU REGARD DE L'ARTICLE 33

Nous en arrivons maintenant aux questions plus importantes de recevabilité, celles qui se posent au regard de l'article 33, 2ème alinéa, du Traité.

Rappelons ce texte: «les entreprises ou les associations visées à l'article 48 peuvent former, dans les mêmes conditions (c'est-à-dire dans les conditions qui viennent d'être fixées au premier alinéa), un recours contre les décisions et recommandations individuelles les concernant ou contre les décisions et recommandations générales qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard».

Les trois sociétés requérantes dans l'affaire 9-55 sont des entreprises au sens de l'article 80 du Traité; la Fédération Charbonnière de Belgique est une association d'entreprises au sens de l'article 48. Donc la qualité des requérantes est bien établie. Mais trois questions touchant à la recevabilité, au moins partielle, des recours doivent être examinées. Ce sont les suivantes:

1° la lettre du 28 mai a-t-elle le caractère d'une «décision» ou au moins d'une «recommandation» dans le chef relatif à la menace du retrait de péréquation?

2° les deux décisions attaquées ont-elles, en tout ou en partie, le caractère de «décisions individuelles concernant» les requérantes?

3° dans la mesure où ce caractère ne leur serait pas reconnu, sont-elles «entachées de détournement de pouvoir à leur égard»?

Si la première de ces questions est purement d'espèce, il n'en est pas de même des deux autres qui mettent en jeu l'interprétation

de l'article 33 sur des points qui n'ont encore été résolus que partiellement par votre jurisprudence.

Le passage de la lettre du 28 mai 1955 relatif à la menace du retrait de la péréquation a-t-il ou non le caractère d'une décision (ou d'une recommandation)?

On pourrait s'étonner de ce que la Haute Autorité, qui n'a d'ailleurs soulevé cette question qu'à l'audience, ne sache pas très bien elle-même si elle a entendu prendre sur ce point une décision ou non. On est cependant moins étonné que les juristes qui la représentent devant vous aient éprouvé quelques scrupules à cet égard, et vous en aient fait part, car il faut reconnaître que la question est bien douteuse.

Nous pensons, tout d'abord, qu'il ne s'agit pas, en tout cas, d'une «recommandation», au sens qu'a cette expression dans l'article 14 du Traité, c'est-à-dire une décision quant aux buts à atteindre, mais qui ne prend pas parti sur le choix des moyens propres à atteindre ces buts. En effet, ici, les moyens sont parfaitement définis. Mais est-ce une décision?

La forme dans laquelle la lettre est conçue sur ce point porterait à répondre par la négative. La phrase commence, vous vous le rappelez, par ces mots: «La Haute Autorité *estime* en particulier que la révision des mesures de péréquation doit être subordonnée à une *action de votre gouvernement* dans le sens défini ci-après...»: donc, d'une part, il s'agit d'une opinion, et, d'autre part, ce qui est en jeu consiste dans une action du Gouvernement belge.

Néanmoins, nous pensons que, *dans la réalité des choses,* il s'agit bien d'une décision, c'est-à-dire d'un acte comportant ou pouvant comporter des effets juridiques, d'un acte «faisant grief» ou susceptible de faire grief, pour reprendre une expression courante en matière de contentieux administratif.

En effet, s'il s'agit d'une opinion, elle est assortie, vous l'avez remarqué du mot «doit» (doit être subordonnée...). D'autre part, en ce qui concerne la quatrième modalité indiquée par la lettre, celle qui est en cause ici, elle ne dépend pas, comme les autres, que

du Gouvernement belge, mais d'une mesure dont l'exécution incomberait à ce gouvernement agissant «*en accord* avec la Haute Autorité». Enfin, il est dit un peu plus loin que «la Haute Autorité se réserve le droit d'intervenir auprès du gouvernement belge pour suivre l'exécution des programmes de rééquipement en cours ainsi que l'exécution de toute mesure ayant pour objet la rationalisation et l'assainissement de l'industrie charbonnière belge»: ceci marque bien la volonté affirmée par la Haute Autorité de participer au contrôle des mesures que les entreprises doivent poursuivre et dont la correcte exécution, dans la pensée de la Haute Autorité, *conditionne* les versements de péréquation au profit de ces entreprises. Si donc un jour, à la suite d'un tel contrôle, la Haute Autorité estimait devoir cesser tels versements dûs au titre de la péréquation, est qu'elle obtenait à cet effet l'accord du Gouvernement belge, nul doute qu'elle pourrait trouver dans le passage en cause de la lettre la *base légale* d'une telle sanction. Ainsi s'agit-il bien, si l'on veut s'attacher, comme nous pensons qu'on doit le faire, à un critère matériel et non formel, d'une «décision», au sens de l'article 14 du Traité, susceptible de recours en vertu de l'article 33.

Les deux décisions attaquées ont-elles le caractère de «décisions individuelles concernant» les requérantes?

Vous savez que les parties sont d'accord sur deux points: d'une part, la Haute Autorité admet, avec les requérantes, le caractère individuel de la décision contenue dans la lettre du 28 mai en tant qu'elle prive de péréquation, ou n'accorde qu'une péréquation réduite, aux trois charbonnages de Campine nommément désignés dans ladite lettre. D'autre part, les requérantes, du moins dans leurs plaidoiries, se sont déclarées d'accord avec la Haute Autorité pour reconnaître un caractère général à la décision (si décision il y a, comme nous le croyons) relative à la menace du retrait de péréquation.

Il va de soi, toutefois, que l'accord des parties à ce sujet ne lie pas la Cour, à qui il appartient seule de définir la véritable qualité juridique des décisions qui lui sont soumises, et que la question doit être examinée dans son ensemble.

Messieurs, à cet égard, nous trouvons déjà quelques indications intéressantes dans votre récent arrêt du 23 avril 1956 «Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises» et dans les conclusions que notre collègue Roemer a données sur cette affaire.

L'arrêt est en partie un arrêt d'espèce. Néanmoins, sur un point important, il a le caractère d'un arrêt de principe, lorsqu'il décide «que, dans ces conditions, il suffit pour qu'un recours puisse être formé par une entreprise ou association contre une décision ou recommandation, que cette décision ou recommandation ne soit pas générale, mais présente le caractère d'une décision individuelle, *sans qu'il soit besoin qu'elle présente ce caractère relativement au requérant*». C'est en somme, une interprétation large de l'expression les concernant, qui n'est pas synonyme de «dont ils sont destinataires». Comme l'avait fait observer M. Roemer dans ses conclusions, la conception étroite, ne tenant pas compte de l'objet matériel de la décision, aurait conduit à des résultats peu satisfaisants: par exemple, la suppression d'une charge spéciale s'adresse d'un point de vue formel à celui qui en était frappé, mais elle *concerne* en réalité l'ancien bénéficiaire. Dans l'espèce, c'était la situation contraire: la décision implicite attaquée *refusait* de supprimer une charge ayant, d'après le requérant, le caractère d'une charge spéciale illégale, et dont il était l'un des principaux redevables: il est évident que les véritables intéressés étaient ceux qui supportaient la charge et non celui qui en bénéficiait. C'est pourquoi vous avez admis que la décision, qui avait par sa nature un caractère individuel, «concernait» le requérant bien qu'il n'en fût pas le destinataire.

Ainsi, Messieurs, l'interprétation étroite, rigide, du texte a été écartée et nous ne pensons pas que, cette fois, les requérantes s'en plaindront. Elle a été écartée pour faire place à une interprétation cherchant à s'inspirer de la notion *d'intérêt* qui, comme nous l'avons rappelé dans nos conclusions sur les affaires 3 et 4-54 (Recueil I p. 174), est inhérente au recours en annulation. Sans doute, il ne s'agit pas de n'importe quel intérêt et, comme nous l'avions dit également, plutôt que de s'en remettre à la Cour du soin d'élaborer une jurisprudence adaptée aux divers cas d'espèce, le Traité a préféré régler lui-même la question par voie d'autorité. Il l'a fait, ainsi que M. Roemer l'a montré par une pénétrante analyse dans ses conclusions déjà citées, soit en dressant la liste des personnes en droit d'agir (c'est l'article 33, al. 1er, qui ouvre sans

limitation le droit de recours aux Etats membres et au Conseil), soit en concrétisant l'intérêt par une définition (c'est le cas des entreprises et associations visées à l'alinéa 2 du même article, pour lesquelles l'intérêt n'est reconnu qu'autant qu'il s'agit de «décisions individuelles les concernant»); et notre collègue a rappelé que ce dernier procédé se retrouve dans certaines législations nationales, notamment en droit allemand (ou l'on va même jusqu'à exiger une atteinte portée à un *droit).*

Mais si le Traité a ainsi disposé par voie d'énumération ou de définition, dans des termes qui lient le juge, celui-ci n'en est pas moins en droit — nous dirons même en devoir — de s'inspirer de la notion de base sous-jacente, à savoir la notion d'intérêt, pour *interpréter* le texte dans toute la mesure où une marge d'incertitude subsiste. Nous pensons rester ainsi dans les limites d'une saine doctrine de l'interprétation des textes — même internationaux — et dans la ligne tracée par votre arrêt du 23 avril 1956.

Le problème est donc de savoir ce qu'est une décision individuelle et ce qu'est une décision générale. Comme notre collègue Roemer — dont nous partageons pleinement, cette fois encore, l'opinion — l'a fait observer dans ses conclusions sur les affaires luxembourgeoises, on ne doit ici faire appel qu'avec une grande réserve aux droits nationaux, pour la double raison que ceux-ci ont, en général, égard à d'autres considérations que celles qu'a en vue le Traité, et que, dans ces mêmes droits, les critères de la distinction sont souvent obscurs.

Ce qui est relativement clair, c'est la distinction entre, d'une part, le *règlement,* c'est-à-dire l'acte destiné à régir une situation générale et impersonnelle au moyen de dispositions normatives, et qui, au point de vue matériel du moins, tient du caractère même de la loi, qu'il est destiné le plus souvent à compléter, — et, d'autre part, à l'opposé, *l'acte individuel* qui a pour objet d'appliquer la règle à une personne déterminée (par exemple, une sanction, une autorisation ou un refus d'autorisation). Mais la difficulté vient de ce qu'il existe, entre les deux extrêmes, toute une série de cas intermédiaires. Pour certains, le choix est facile: par exemple, les *décisions collectives* ne sont en réalité, qu'une juxtaposition de décisions individuelles (ainsi un tableau d'avancement en matière de fonctionnaires). Mais dans d'autres hypothèses, la difficulté est

plus grande. Ainsi en est-il des cas où la décision s'applique à une situation concrète, qu'elle règle directement, sans cependant que les personnes visées soient nommément désignées, ou même sans qu'il soit possible de savoir, autrement que par un examen spécial des cas individuels, quelles personnes elle concerne.

A l'appui d'une interprétation étroite de la notion de décision individuelle, on pourrait être tenté de faire appel à l'article 15 du Traité, aux termes duquel «les décisions et recommandations, lorsqu'elles ont un caractère individuel, obligent l'intéressé par l'effet de la notification qui lui en est faite», alors que «dans les autres cas, elles sont applicables par le seul effet de leur publication». Mais nous pensons, avec M. Roemer, qui a aussi examiné ce point, que cette disposition a essentiellement pour objet de savoir quand la publication est suffisante pour que la décision prenne un effet obligatoire: ceci intéresse surtout les délais de recours.

Nous pensons, Messieurs, que pour résoudre la difficulté dans ce que nous avons appelé les «cas intermédiaires», il conviendrait de faire appel, du moins à titre auxiliaire, à un *critère subjectif de relativité.* Nous voulons dire par là qu'une décision qui n'a pas, par hypothèse, un caractère normatif et est destinée à régler directement une situation concrète, pourra être considérée comme une décision individuelle *à l'égard des personnes* (entreprises ou associations) qui sont immédiatement et directement visées par cette décision *prise dans son ensemble.* Le caractère individuel devra, au contraire, être refusé à la même décision à l'égard des personnes qu'elle ne concerne pas directement ou ne concerne que partiellement. L'idée est qu'une corrélation, non pas mathématique évidemment, mais assez étroite, soit établie entre *le champ d'application* de la décision et le *champ des intérêts représentés* par la personne qui se pourvoit contre cette décision.

Cet effort, Messieurs, nous paraît justifié à un double titre. D'abord, il permet de donner une interprétation de l'article 33 basée essentiellement sur la notion d'intérêt qui est, comme nous l'avons dit, sous-jacente à tout l'article et qui a de toute évidence inspiré aussi votre arrêt du 23 avril 1956. Or, la notion d'intérêt est essentiellement relative.

D'autre part, ce même effort a pour résultat d'ouvrir largement la porte de votre prétoire aux associations de producteurs de l'article 48, et cela aussi nous paraît nécessaire. En effet, les associations représentent des intérêts collectifs et une trop grande restriction de la notion de décision individuelle entraînerait l'impossibilité dans la plupart des cas pour elles d'user du droit de recours que leur a ouvert l'article 33: elles ne pourraient se pourvoir contre les décisions générales qu'en cas de «détournement de pouvoir à leur égard» et elles ne pourraient attaquer les décisions individuelles, au sens étroit, (par exemple, une sanction, une autorisation), parce que c'est, croyons-nous, un principe communément admis qu'une personne morale telle qu'une association ou un syndicat ne peut se substituer à l'un de ses membres pour une action appartenant en propre à celui-ci: tout au plus a-t-elle un droit d'*intervention* au soutien d'une telle action. Nous pouvons nous référer, à ce sujet, par exemple, à une jurisprudence tout à fait constante du Conseil d'État français (citée par Odent, Contentieux administratif, 1953-1954, III p. 542-543).

Or, les associations d'entreprises prévues à l'article 48 ont dans le Traité un rôle important, que l'article 48 lui-même définit. Il nous semble indispensable que ce rôle s'exerce également dans la défense en justice des intérêts collectifs dont elles ont la charge, et cela d'autant plus que — l'expérience le prouve — certaines décisions de la Haute Autorité peuvent léser ces intérêts sans qu'aucun État membre ne juge utile de se pourvoir. On peut même dire qu'en matière de charbon, cette situation est presque normale, car, normalement, et notamment lorsqu'il s'agit de prix, les intérêts des entreprises charbonnières sont en conflit à la fois avec la Haute Autorité, dont la mission est de «veiller à l'établissement des prix les plus bas» (art. 3*c*), avec tous les utilisateurs et en particulier les sidérurgistes, et avec les gouvernements, dont la politique économique générale cherche, elle aussi, le plus souvent, à comprimer les prix de cette matière de base.

Essayons maintenant de faire application de ces quelques idées à l'espèce actuelle.

Tout d'abord, nous estimons que la décision 22-55 et la lettre forment un tout inséparable, même juridiquement, l'une ne se concevant pas sans l'autre: elles ont toutes deux un objet unique:

assurer l'application du paragraphe 26, 2a) relatif à la péréquation; et la fixation des prix de vente, qui est l'objet de la décision 22-55, n'a pas de sens si elle ne s'accompagne de la détermination des taux de péréquation, qui résulte du tableau annexé à la lettre.

D'autre part, il ne s'agit pas d'une décision de caractère normatif. Un parfait exemple d'une décision qui n'est pas un règlement mais qui, cependant, a un caractère général, parce que fixant les principes sur lesquels les décisions d'application devront ensuite se fonder, nous paraît se trouver dans la décision 6-53 du 5 mars 1953, relative aux principes de fixation des prix maxima pour le charbon à l'intérieur du marché commun: une telle décision n'est pas un règlement, puisqu'elle a essentiellement pour objet de décider, «dans les circonstances présentes» la fixation de prix maxima pour le charbon, mais c'est bien une décision générale de caractère normatif, qui définit d'une manière générale et impersonnelle les modalités de fonctionnement du régime de prix maxima institué, et qui sert de base à toute une série de décisions d'application pour les différents bassins et même pour des entreprises particulières à l'intérieur d'un même bassin. Elle ne saurait, pour ce motif, être attaquée par aucune association même s'il existait une Fédération groupant tous les charbonnages de la Communauté.

Ici, la situation est toute différente. *Les règles applicables se trouvent dans la Convention,* ainsi d'ailleurs que le principe même de l'opération à réaliser. Il s'agit, uniquement, d'appliquer ces règles à une situation concrète et bien définie, à la fois dans l'espace et dans le temps. *La* décision qui a cet objet (nous employons le singulier à dessein, car, pour nous, il n'y a en réalité qu'une seule décision) a bien un caractère individuel *à l'égard* des charbonnages belges, considérés dans leur ensemble, et à ce titre elle *concerne* bien la Fédération qui groupe précisément toutes les entreprises exploitant ces charbonnages, dont elle a pour mission de défendre les intérêts. Nous vous proposons donc de considérer les deux décisions comme des «*décisions individuelles concernant*» la Fédération Charbonnière de Belgique.

A l'égard des trois entreprises requérantes dans l'affaire 9-55, il en est autrement, et ici des distinctions sont nécessaires. Le ca-

ractère individuel à l'égard des entreprises ne nous paraît pas contestable en ce qui concerne la suppression ou la réduction des taux de péréquation dont elles sont nommément l'objet par la décision contenue dans la lettre du 28 mai et le tableau y annexé; la Haute Autorité l'admet d'ailleurs. Il est non moins certain que ce même caractère individuel, *au regard de ces entreprises,* ne peut être reconnu aux dispositions relatives à la menace du retrait de péréquation: seule une décision ultérieure qui viendrait à appliquer la menace à l'une d'elles aurait à son égard un tel caractère.

On peut avoir plus de doutes au sujet de la fixation des prix résultant de la décision 22-55. Nous estimons cependant que cette décision dont l'objet est de fixer des prix par sortes et catégories, qui sont applicables sans distinction à tous les charbonnages belges, ne peut avoir un caractère individuel à l'égard d'une entreprise déterminée.

Nous en arrivons maintenant à la troisième et dernière question de recevabilité:

Dans la mesure où le caractère individuel ne serait pas reconnu aux décisions attaquées, sont-elles entachées de «détournement de pouvoir à l'égard» des requérantes?

A vrai dire, il s'agit plutôt d'une question de fond, mais qui réagit partiellement sur la recevabilité, suivant du moins l'opinion que nous avons exposée dans nos conclusions sur les affaires 3 et 4-54 et à laquelle nous avons eu le plaisir de voir les parties se rallier:

(*i*) Considérations générales

Messieurs, sur ce qu'il faut entendre par «détournement de pouvoir» au sens de l'article 33, et par «détournement de pouvoir à leur égard» au sens du deuxième alinéa du même article, nous nous permettrons de nous référer à nos conclusions sur les affaires 3 et 4-54, ASSIDER et ISA (Recueil, Volume I, p. 149 et ss). En effet, d'une part, nous avouons avec une très grande franchise que, malgré de sérieuses réflexions sur ce sujet, et qui ne datent pas de

ce procès, malgré les très intéressantes observations lues et entendues dans les présentes affaires, les points de vue auxquels nous avions abouti en concluant sur les recours 3 et 4-54 ne se sont modifiés sur aucun point. Nous constatons seulement que, suivant le cas, les parties citent telle ou telle partie de ces conclusions, dans ce qu'elles considèrent évidemment comme favorable à leur thèse, mais que jamais jusqu'ici personne, à notre connaissance, n'en a fait une critique systématique. Quant à l'autocritique, cependant sérieuse, nous venons de le dire, c'est un fait qu'elle n'a rien donné!

Nous nous bornerons, dès lors, à quelques observations complémentaires:

1° Tout d'abord, nous ne pouvons laisser sans réponse les remarques faites par l'un des éminents avocats des requérantes à propos du passage de l'exposé des motifs de la loi luxembourgeoise de ratification. Il est bien vrai que l'exposé des motifs d'une loi, ou, plus exactement, d'un projet de loi, comme les autres documents qu'il est d'usage de ranger sous la rubrique des «travaux préparatoires», n'ont aucune valeur obligatoire quant à l'interprétation du texte et ne peuvent jamais, en particulier, être opposés au texte lui-même, lorsque celui-ci est clair et sans ambiguité. Mais il est universellement admis que les juges peuvent y recourir, à titre d'information, et y puiser des éléments de nature à permettre, le cas échéant, d'éclairer la pensée du législateur. Ce qui est vrai est que les juges ont, pour ce faire, toute liberté d'appréciation. Sans doute, lorsqu'il s'agit d'un Traité, les documents d'ordre interne relatifs à la procédure de ratification ne peuvent jamais que concerner l'intention ou la pensée d'un des gouvernements signataires. Mais on ne doit tout de même pas présumer qu'en présentant le Traité à la ratification de son Parlement, un gouvernement se permette d'exprimer une opinion qu'il saurait ne pas être partagée par les gouvernements des autres États signataires et qui ne serait pas, du moins à son sentiment, le reflet de leur commun accord. En ce qui concerne le Traité du 18 avril 1951, les travaux préparatoires du Traité lui-même sont pratiquement inexistants — ou secrets (ce qui revient au même); les exposés des motifs nationaux ont donc, de ce fait, une plus grande importance, et ce, d'autant plus qu'une certaine coordination de ces exposés a eu lieu de manière à éviter — ce qui eût été fort fâcheux — des contradictions entre eux.

Cela dit, nous n'avions, quant à nous, invoqué l'argument que comme venant à l'appui d'une opinion fondée essentiellement sur le *texte* même de l'article 33, mais le commentaire incriminé reflète avec une telle évidence l'intention la plus certaine des rédacteurs du Traité sur le point en litige qu'il nous avait paru impossible de ne pas lui reconnaître une certaine valeur;

2° Contrairement à ce que soutient la Haute Autorité, nous pensons qu'on ne peut donner aux mots «détournement de pouvoir» un sens différent au premier et au deuxième alinéa de l'article 33. Il y a seulement au deuxième alinéa, une exigence *supplémentaire:* il faut que le détournement de pouvoir allégué ait été commis *à l'égard* du requérant.

Sans doute, cette thèse aboutit-elle à élargir le champ d'application du deuxième alinéa au delà du cas de détournement de pouvoir consistant à «camoufler» une décision individuelle sous les apparences d'une décision générale, mais, comme nous l'avions fait observer dans nos précédentes conclusions (Recueil, Volume I, p. 172), cette explication de la décision individuelle camouflée, bien qu'étant à notre avis la seule plausible, ne peut s'opposer à ce que le texte soit appliqué tel qu'il est, l'interprétation stricte aboutissant à priver pratiquement de toute portée les recours formés par les associations contre les décisions générales. Il est vrai que si vous suiviez nos suggestions quant à la nature des décisions individuelles concernant les associations, cet inconvénient serait réduit en pratique, du fait même de la réduction du nombre des décisions ayant un caractère général au regard des associations; néanmoins, l'objection reste valable.

3° Les quelques remarques que nous voudrions encore vous soumettre visent la notion de détournement de pouvoir elle-même dans l'article 33.

a) Messieurs, nous avons constaté avec satisfaction que les parties étaient d'accord sur la *définition* du détournement de pouvoir dans le sens de *l'usage fait par une autorité publique de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés;* tout au plus, les représentants des requérantes incline-raient-ils à préférer le mot «objet» ou «objectif» au mot «but».

Mais comment expliquer, dès lors, que la divergence réapparaisse aussi totalement dès qu'il s'agit de passer de la définition à l'application? Comment expliquer que les requérantes arrivent, *dans tous les cas,* à faire coexister un moyen de détournement de pouvoir avec un moyen d'illégalité?

Messieurs, c'est ici qu'intervient une théorie pour nous mystérieuse et que, malgré des efforts persévérants, nous avouons en toute humilité avoir été jusqu'à présent incapable de pénétrer, celle dite du «détournement de pouvoir objectif» et qu'on oppose à la théorie qui serait fondée uniquement sur un critère d'intention.

Quant nous disons que nous ne comprenons pas la théorie dite «objective», entendons-nous bien: nous voulons dire que nous ne la comprenons pas *en partant de la définition classique,* celle que nous avons rappelée il y a un instant.

Messieurs, reprenons donc cette définition: une autorité fait usage de son pouvoir dans un but autre (ou si l'on préfère, pour un objet autre, ou en poursuivant un objectif autre) que celui en vue duquel ce pouvoir lui a été conféré.

Cela suppose d'abord que l'autorité en cause *a* un pouvoir et un pouvoir discrétionnaire, au moins dans certaines limites. En effet, d'une part, si elle n'a pas ce pouvoir, elle ne peut évidemment le *détourner* de son objet légal; et si, d'autre part, elle a un pouvoir, mais dans des conditions telles qu'elle est *légalement tenue* d'en user dans un certain sens et pas dans un autre, la question du détournement de pouvoir ne se pose pas non plus: c'est ce qu'on appelle la «compétence liée».

Quant au critère d'intention, Messieurs, nous n'y tenons pas outre mesure, si cette expression choque ou effraye certains esprits. Il ne s'agit pas, évidemment, de «sonder les reins et les coeurs» et de connaître les pensées ou les arrière-pensées secrètes que pouvait avoir l'auteur de l'acte lorsqu'il a pris la décision; cette recherche d'ordre psychologique serait d'autant plus ridicule que la décision peut émaner, comme c'est le cas ici, d'une autorité collégiale; mais il s'agit de savoir *quel a été le but* (ou l'objet, ou l'objectif...) *réellement poursuivi* par l'auteur de l'acte, lorsqu'il a pris la décision, de manière à pouvoir le comparer avec celui qu'il aurait dû pour-

suivre et que, jusqu'à preuve contraire, il est réputé avoir poursuivi; ce ne sont donc pas les *résultats* de la décision, et notamment son illégalité et encore moins un dépassement de compétence, qui peuvent servir de preuve à cet égard, — ou alors les mots n'ont plus de sens.

Mais alors, comment faire la preuve du but réellement poursuivi? Cette preuve peut résulter d'un ou de plusieurs éléments de fait, (tels que correspondance, déclarations, etc....) de *caractère strictement objectif par conséquent,* qui démontreront que l'auteur de l'acte n'a pas réellement eu en vue le but (ou l'objet ou l'objectif) légal, mais un autre qui ne l'est pas.

b) Nous voudrions encore faire deux observations:

I) Nous admettons parfaitement (et nous n'avons jamais dit le contraire) que le détournement de pouvoir peut exister même dans l'hypothèse où le but ou l'objet à poursuivre par l'autorité *est défini par la loi* elle-même: cette hypothèse se rencontre fréquemment dans le Traité, et c'est précisément le cas an paragraphe 26, 2a) de la Convention qui nous intéresse. Rien, évidemment, ne serait plus arbitraire que d'exclure le détournement de pouvoir *du seul fait* que le but se trouve défini par un texte. Mais c'est seulement dans la mesure où le pouvoir existe et où il a un caractère discrétionnaire que le détournement de ce pouvoir peut se concevoir: s'il y a dépassement des limites, il y a *excès* de pouvoir et non détournement (eccesso di potere, non pas sviamento di potere), ce qui se traduit dans le système du Traité soit par une incompétence, soit par une violation de la loi (ou par les deux à la fois, les règles de compétence étant en général fixées par la loi).

II) On a souvent fait état, à l'appui d'un élargissement de la notion classique du détournement de pouvoir pour l'application de l'article 33, de ce que cette notion ne trouverait pratiquement jamais d'application positive en raison de la nature et du rôle de l'autorité appelée à intervenir pour l'application du Traité. Comment peut-on concevoir, dit-on, que la Haute Autorité puisse s'abaisser à commettre ce qu'on appelle le détournement de pouvoir «sordide»? Ce serait la ravaler au niveau d'un maire de campagne.

Messieurs, cette objection est, à notre avis, totalement erronée.

C'est oublier, d'abord, que les plus grands ont parfois de grandes faiblesses...

Mais surtout, c'est oublier deux choses: *la première* est que la conception classique du détournement de pouvoir n'est nullement restreinte aux cas «sordides», disons plutôt, pour éviter ce mot sans doute excessif, les cas où un intérêt particulier ou personnel a pris la place de l'intérêt général. Dans sa forme traditionnelle, le détournement de pouvoir se rencontre aussi dans des cas où le but poursuivi est parfaitement honnête, voire parfaitement légitime, mais n'est pas celui qui devait l'être: l'exemple classique en la matière est celui de l'usage des pouvoirs de police dans un intérêt financier. Il y a aussi ce qu'on appelle le «détournement de procédure», qui consiste dans l'emploi d'une procédure plus simple pour éviter de recourir aux formalités considérées comme plus gênantes de la procédure réellement applicable.

La deuxième remarque est que, si l'on voit le détournement de pouvoir sous cet angle, on peut se rendre compte que la Haute Autorité y est *tout particulièrement exposée.* N'est-elle pas exposée, par exemple, à user de ses pouvoirs (ou à refuser d'en user), en négligeant les intérêts dont elle a la charge au profit de la politique économique générale d'un État membre? N'est-ce pas là, précisément, ce qui lui est reproché dans la présente affaire, et n'avons-nous pas vu un reproche exactement analogue adressé à la Haute Autorité dans une autre affaire, charbonnière également? On y a déjà fait allusion à cette barre, et c'est pourquoi nous nous permettons nous-mêmes cette allusion. User de ses pouvoirs à l'encontre des intérêts des producteurs de charbon pour sacrifier à la politique, supposée parfaitement honnête et inspirée des plus pures considérations d'intérêt général, d'un ministre de l'Economie dynamique, qu'il soit belge ou allemand, ne serait-ce pas là, s'il nous est permis une telle expression, un détournement de pouvoir «à la taille» de la Haute Autorité?

Qu'il soit établi, c'est une autre question. Mais ce que nous avons voulu montrer, c'est qu'il n'est pas exact de soutenir que la conception classique du détournement de pouvoir serait presque inconcevable dans le Traité: le contraire nous paraît vrai.

(*ii*) Application à l'espèce

Il reste maintenant à faire application de ces principes à l'espèce en examinant la véritable nature de chacun des moyens soulevés.

Nous nous référerons pour ce faire à l'énumération des moyens telle qu'elle figure dans le mémoire en réplique des trois sociétés campinoises, p. 12, car c'est là qu'elle est la plus complète et la question intéresse principalement les sociétés (et même uniquement elles, si vous suivez nos propositions en ce qui concerne la nature individuelle des décisions à l'égard de FÉDÉCHAR).

Premier moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir sinon disposé en dehors de sa compétence, et/ou violé le Traité en imposant d'autorité un barème.»

Messieurs, toute la discussion soulevée à ce sujet concerne uniquement le point de savoir si les textes et notamment le paragraphe 26 de la Convention, permettent ou non à la Haute Autorité d'établir «d'autorité», sans l'accord des producteurs, un barème de prix. C'est une pure question de légalité, totalement étrangère au détournement de pouvoir. D'autre part, elle concerne la décision 22-55 qui, à notre avis, n'a pas un caractère individuel à l'égard des trois entreprises. Le moyen ne peut être invoqué en tant qu'il est formulé dans la requête 9-55.

Deuxième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir, sinon disposé en dehors de sa compétence et/ou violé le Traité en imposant des prix en baisse.»

A cet égard, les requérantes soutiennent tout d'abord qu'une réforme de structure ne peut être réalisée au moyen d'un abaissement artificiel des prix de vente, cet abaissement devant être le résultat des abaissements de prix de revient par des investissements, des rationalisations et des modernisations de l'appareil de production, ce qui doit conduire à laisser les entreprises libres de profiter de la conjoncture favorable lorsqu'elle se présente, — ce qui était le cas.

Messieurs, il s'agit donc de savoir si la Haute Autorité *a ou non le droit* de fixer des prix en baisse sans tenir compte de la conjoncture: c'est une question étrangère à *l'objet* du texte, qui est d'obtenir le rapprochement des prix; il n'est pas contesté que la Haute Autorité a bien eu en vue ce rapprochement; ce ne peut être un détournement de pouvoir.

A propos de ce même moyen, les requérantes prétendent que la Haute Autorité a, à tort, assimilé les prix du marché commun aux prix de la Ruhr.

Messieurs, on allègue là une *erreur de fait* portant sur ce qu'il faut entendre par «prix du marché commun», au sens du paragraphe 26, 2*a*), et non un détournement de pouvoir.

Ici encore, le moyen, dans son ensemble, ne peut être invoqué par les trois entreprises requérantes.

Troisième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir, sinon disposé en dehors de sa compétence et/ou violé le Traité en imposant des prix en baisse qui ne tiennent pas compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période transitoire.»

Messieurs, nous avons déjà exprimé les doutes sérieux que nous avions quant à la recevabilité en la forme de ce moyen, qui n'a été, explicitement du moins, formulé par les trois sociétés campinoises que dans leur mémoire en réplique.

En tout cas, ce moyen devrait recevoir la même réponse que les deux premiers: le fait de n'avoir pas tenu compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition est, non pas un détournement de pouvoir, mais une violation du paragraphe 26, 2*a*) qui prévoit formellement l'obligation d'en tenir compte.

Quatrième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir en agissant sous la pression du gouvernement belge, à tout le moins en vue d'atteindre des objectifs propres à la politique du gouvernement belge mais étrangers au Traité.»

Ce moyen a typiquement le caractère d'un moyen de détournement de pouvoir. Si vous partagiez notre manière de voir quant à l'interprétation du deuxième alinéa de l'article 33, vous admettriez sans doute que ce détournement de pouvoir, à le supposer établi, aurait bien été commis «à l'égard» des trois sociétés requérantes, qui sont les véritables victimes de la sélectivité. Ceci nous paraît vrai pour l'ensemble des deux décisions, en raison de leur indivisibilité de droit comme de fait, et il en résulterait que l'ensemble des moyens de légalité pourrait être soulevé par les trois sociétés en sus du moyen de détournement de pouvoir, si, du moins, l'on admet la thèse que nous avons soutenue dans nos conclusions sur les affaires 3 et 4-54 (Recueil, Volume I, p. 148) *et que les parties aux présents litiges acceptent.* Notons que cet avantage pourrait n'être pas purement académique, du moins quant aux *suites* de l'arrêt, sinon quant à son dispositif, lequel ne pourrait être évidemment qu'un dispositif d'annulation. Mais, nous vous le rappelons, ce moyen, nettement distinct de tous les autres, n'a pas été soulevé, même par allusion, dans la requête 9-55. Il ne pourra donc être examiné que sur la requête 8-55.

Cinquième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir, sinon disposé en dehors de sa compétence, et/ou violé le Traité en menaçant de retirer la péréquation aux entreprises qui se refuseraient à procéder aux investissements jugés nécessaires ou à des échanges de gisements.»

Sur ce point, nous l'avons dit, la lettre du 28 mai n'a pas un caractère individuel à l'égard des *trois sociétés,* ainsi qu'elles le reconnaissent d'ailleurs elles-mêmes. D'autre part, la question est de savoir si la Haute Autorité *possède ou non le pouvoir* d'édicter une pareille mesure et non de savoir si elle a, ce faisant, poursuivi un objet autre que le rapprochement des prix, ce qui paraît incontestable: ce n'est pas un détournement de pouvoir.

Sixième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir, sinon disposé en dehors de sa compétence et/ou violé le Traité en dissociant péréquation et barème et en imposant un barème tout en refusant la péréquation.»

Ce moyen ne nous paraît pas pouvoir être dissocié du 7ème et dernier moyen, avec lequel il ne fait qu'un et que voici:

Septième moyen. — «La Haute Autorité a commis un détournement de pouvoir, sinon disposé en dehors de sa compétence et ou violé le Traité, en refusant la péréquation, ou en accordant une péréquation inférieure, aux trois requérantes, alors qu'elle leur impose pour les mêmes sortes de charbons le même barème qu'aux autres producteurs.»

Messieurs, il s'agit ici du passage de la lettre du 28 mai qui, de l'accord général, a le caractère d'une décision individuelle, à l'égard des requérantes. La recevabilité du recours, sur ce point, ne fait pas de doute et tous les moyens de l'article 33 peuvent être soulevés.

En résumé, nous pensons que la requête 9-55 n'est recevable qu'au regard de la décision privant les trois sociétés requérantes de la péréquation, ou ne leur accordant qu'une péréquation réduite, tout en leur imposant un barème de prix. C'est, d'ailleurs, ce point qui, de leur propre aveu, les intéresse le plus. Quant à la requête 8-55, elle nous paraît recevable sur tous les points et au regard de tous les movens soulevés sur la base de l'article 33.

Avant d'en terminer avec ces questions de procédure, nous voudrions présenter une dernière observation.

L'examen, auquel nous venons de nous livrer des moyens soulevés par la requête 9-55 montre d'une manière frappante que si l'on admet une notion trop extensive du détournement de pouvoir, celui-ci se confond pratiquement avec la violation de la loi ou l'incompétence, de sorte que les entreprises et leurs associations, par ce biais, se verraient en fait reconnaître les mêmes droits contre les décisions générales que les Etats et le Conseil. Une telle conséquence, aussi évidemment, aussi directement, contraire à l'article 33, suffit à notre avis à condamner le système extensif.

En revanche, nous pensons que l'interprétation que nous vous les décisions générales que les États et le Conseil. Une telle conséquence, aussi évidemment, aussi directement, contraire à l'article 33, mais demeure bien dans *l'esprit* de ce texte, en se référant à la notion, essentiellement relative, d'intérêt qui est à la base du recours en annulation. C'est dans cette direction que nous paraît devoir porter l'effort, parfaitement légitime, destiné à accueillir

aussi largement que possible les justiciables devant notre Cour, et non parce que nous serions tenté d'appeler la «désintégration» d'une notion telle que le détournement de pouvoir qui est par elle-même d'un maniement délicat et, quelle que soit son importance, n'a jamais eu qu'un rôle plus ou moins marginal dans la technique du recours en annulation.

VI — DISCUSSION AU FOND

Nous en arrivons — enfin — à l'examen du fond. Nous nous proposons d'examiner successivement les moyens de légalité et le moyen de détournement de pouvoir, en regroupant les premiers dans un ordre un peu différent de celui dans lequel les parties les ont présentés, soit dans leurs requêtes, soit dans les mémoires en réplique (auxquels nous nous sommes référé il y a un instant), soit dans les plaidoiries. Il vaut mieux parler d'ailleurs de «griefs» plutôt que de moyens.

Voici donc cet ordre:

1° Fixation de prix par voie d'autorité: c'est le grief N° 1 des répliques, qui s'appuie essentiellement sur la violation du paragraphe 26, 2a) de la Convention;

2° Fixation de prix en baisse, sans tenir compte de la conjoncture. C'est la première partie du grief N° 2 des répliques;

3° Dissociation de la péréquation et du barème. On ne peut à la fois imposer un barème et refuser la péréquation, ni imposer à certaines entreprises pour les mêmes sortes le même barème qu'aux autres entreprises, tout en leur refusant la péréquation ou en ne leur accordant qu'une péréquation réduite. Ce sont les griefs N° 6 et 7 des répliques;

4° La menace du retrait de la péréquation. C'est le grief N° 5 des répliques;

5° Erreur commise par la Haute Autorité quant à la détermination des prix du marché commun, qui ne sont pas ceux de la Ruhr. C'est la deuxième partie du grief N° 2 des répliques;

6° Erreur commise quant à la détermination des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition. C'est le grief N° 3 des répliques;

7° Le moyen de détournement de pouvoir. C'est le grief N° 4 des répliques.

Premier grief. — Fixation de prix par voie d'autorité.

On soutient que ni le paragraphe 26, 2a) ni aucune autre disposition du Traité ou de la Convention ne permettait à la Haute Autorité de fixer seule, par voie d'autorité, et sans l'accord des producteurs, les prix du charbon belge pour l'application de la péréquation.

Argument de texte d'abord, tiré de la rédaction de la dernière phrase de l'alinéa a): «Le barème établi sur ces bases ne peut être changé sans l'accord de la Haute Autorité»: cette disposition ne peut avoir de sens que si le barème n'est pas établi par la Haute Autorité. Par qui donc peut-il l'être? Par les producteurs seuls, en l'absence de toute indication contraire.

En effet, et là on se livre à une exégèse du Traité, le régime institué par celui-ci est un régime de marché et d'économie de marché, dans lequel les prix sont en principe librement fixés par les producteurs, le rôle de l'autorité publique devant se borner à s'assurer que le jeu de la concurrence s'exerce normalement et, en particulier, sans discriminations. Les objectifs que le Traité assigne à la Communauté doivent se réaliser naturellement par ce libre jeu, les pouvoirs d'intervention ne peuvent s'exercer qu'en cas de nécessité et sous les garanties de forme expressément fixées à cet effet. Le paragraphe 26 ne prévoyant aucune dérogation à ces principes, on ne peut y suppléer; on le peut d'autant moins que le paragraphe 1er, 5 de la Convention dispose expressément que les dispositions du Traité sont applicables dès son entrée en vigueur «*sous réserve des dérogations* et sans préjudice des dispositions complémentaires prévues par la présente Convention ...» La Convention est donc tout particulièrement d'interprétation étroite et, dans la mesure où elle n'accorde pas expressément des pouvoirs spéciaux à la Haute Autorité, celle-ci ne possède pendant la période transitoire que ceux qui lui sont attribués par le Traité. Or,

en matière de prix, ces pouvoirs sont prévus à l'article 61 et pas ailleurs: c'est le droit de fixer des prix maxima, ou des prix minima, mais non des prix fixes, et après accomplissement de certaines formalités.

Enfin, la méthode d'interprétation stricte ainsi défendue serait celle qui doit toujours prévaloir lorsqu'il s'agit de traités internationaux, suivant les usages des juridictions internationales, telles que la Cour de La Haye.

Messieurs, sur ce dernier point, nous n'épiloguerons pas longuement. On pourrait sans doute rappeler que notre Cour n'est pas une juridiction internationale, mais la juridiction d'une Communauté créée par six Etats sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale, et que le Traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conclu dans la forme des traités internationaux, et s'il en est un incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituant *le droit interne de cette Communauté.* Quant aux *sources* de ce droit, rien ne s'oppose évidemment à ce qu'on les recherche, le cas échéant, dans le droit international, mais, normalement, et le plus souvent, on les trouvera plutôt dans le droit interne des divers États membres. Les parties requérantes elles-mêmes n'ont-elles pas suivi cette dernière voie dans le présent litige à propos par exemple de la notion de détournement de pouvoir, où il s'est avéré que les droits nationaux constituent une source infiniment plus riche que la théorie vraiment un peu sommaire de l'«abuse of power»?

Mais, Messieurs, il nous paraît inutile d'engager une discussion doctrinale sur ce point, car, qu'il s'agisse de — Traités internationaux ou de lois internes, il est un principe communément admis et auquel nous nous sommes déjà référé, c'est qu'il n'y a lieu à interprétation et à recherche de l'intention présumée des auteurs du texte qu'en cas d'obscurité ou d'ambiguïté et que la lettre, lorsqu'elle est formelle doit toujours prévaloir. Bien que n'étant nullement un spécialiste du droit international — et c'est donc avec modestie et sous toutes réserves que nous nous aventurons sur ce terrain, — nous avons l'impression qu'il n'y a pas en réalité deux doctrines différentes pour interpréter les textes internes et les textes inter-

nationaux, mais qu'*en fait,* les juridictions internationales ont une tendance à être plus timides pour s'écarter de l'application littérale que les tribunaux nationaux, ce qui s'explique aisément. En effet, d'une part, la volonté commune (la commune intention des parties) qui doit être le fondement de l'interprétation d'un acte contractuel, est le plus souvent difficile à établir avec certitude pour des actes tels que les conventions internationales qui sont habituellement le résultat de compromis plus ou moins laborieux et où l'obscurité ou le manque de précision de la rédaction ne font souvent que dissimuler des désaccords de base. D'autre part, ce qu'on appelle les principes généraux du droit sont nécessairement beaucoup plus vagues lorsqu'il faut les rechercher dans un cadre universel que lorsqu'on peut faire appel à la tradition en vigueur dans un seul pays.

Donc, nous sommes pleinement d'accord sur la méthode d'interprétation.

Mais, toute la question est précisément de savoir si le texte est clair et n'a pas besoin d'interprétation. Or, à cet égard, l'existence même du présent litige et les développements auxquels il a donné lieu suffisent à prouver qu'il n'en est rien.

«Le barème établi sur ces bases ne peut pas être changé sans accord de la Haute Autorité.» Le texte indique une condition de forme à laquelle est subordonné le changement éventuel du barème, mais il néglige de dire *par qui* le barème est établi et par qui en sont établies les bases. Il faut donc bien se livrer à une exégèse pour combler cette lacune. Bien que le Code Napoléon ne soit pas applicable ici, nous ne pouvons pas ne pas rappeler son article 4, aux termes duquel «le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice» ...

Vous connaissez les thèses en présence. Nous avons rappelé celle des requérantes. Quant à la Haute Autorité, elle soutient qu'étant responsable du bon fonctionnement du système de péréquation, qui constitue un mode d'intervention autoritaire imposé par la Convention pour permettre au marché charbonnier belge d'être intégré au marché commun à la fin de la période transitoire, elle est seule qualifiée pour fixer les prix dans la mesure nécessaire

pour réaliser les fins définies par le texte. Une telle mesure ne peut être l'œuvre que d'une autorité publique et il est impossible d'en abandonner la responsabilité à la seule initiative des producteurs.

Une troisème thèse doit être signalée pour être complet: c'est celle qui résulte de l'exposé des motifs de la loi néerlandaise de ratification, lequel s'exprime ainsi à propos du paragraphe 26: «Les payements de péréquation que la Belgique recevra du fonds de péréquation sont destinés à trois objectifs nettement définis: le premier point est relatif à l'assainissement précité. Il consiste à permettre, dès le début de la période de transition, l'adaptation des prix des charbons belges pour l'utilisateur au niveau des prix prévisibles à la fin de cette période. Ce niveau *qui, par la force des choses doit être évalué, sera fixé par le Gouvernement belge* sous forme d'un barème de prix valable pour toute la période de transition, à moins que la Haute Autorité n'en autorise la modification.»

Messieurs, nous verrons à propos du deuxième grief, ce qu'il faut penser de la thèse de la Haute Autorité quant au fond. Mais, pour le moment, nous ne sommes en présence que d'un seul problème: à qui appartient-il de fixer le barème de prix si l'accord ne se réalise pas entre les producteurs et la Haute Autorité?

Notons d'abord que les parties sont d'accord pour écarter l'application de l'article 61. La Haute Autorité reconnaît que c'est à tort qu'elle avait visé cette disposition dans sa première décision 24-53. Nous partageons cette manière de voir: il s'agit pour l'application du paragraphe 26, 2*a*) d'établir des prix fixes et non des prix maxima. Cela est vrai, quelqu'opinion qu'on ait sur la nature du système de péréquation et la manière dont il doit atteindre son objet, que ce soit par le libre jeu des forces économiques, ou par une action dirigiste de l'autorité publique.

Même dans la première opinion, il peut y avoir des divergences d'appréciation sur le taux auquel il y a lieu de fixer les prix de vente et on ne peut concevoir que ces taux, qui sont en relation nécessaire avec le montant, sinon la répartition, des versements de péréquation, soient librement établis par les producteurs, alors que la Haute Autorité détermine, en vertu du paragraphe 25, «compte tenu des besoins reconnus par elle», le montant total effectif du

prélèvement. Les requérantes ne le soutiennent d'ailleurs pas. Elles prétendent que (mémoire en réplique p. 18) «la fixation d'un prix doit être le résultat d'un examen en commun au terme duquel la Haute Autorité donne son accord».

Mais alors, surgit immédiatement la question: que se passe-t-il si l'accord ne se réalise pas? Dans la procédure écrite, cette question a été laissée sans réponse. Par contre, au cours des audiences, nous avons entendu l'un des conseils de la FÉDÉCHAR nous la donner. S'il n'y a pas accord, nous a-t-il dit, c'est bien simple: il n'y a pas de péréquation, du moins au profit de l'entreprise qui a refusé son accord; d'où il suit que si toutes les entreprises refusent leur accord, il n'y aura pas de péréquation du tout.

Messieurs, cette conséquence suffit à condamner la thèse, car il est inadmissible que la seule volonté des producteurs puisse paralyser le fonctionnement d'un système qui été institué à titre impératif par le Traité et considéré par lui comme indispensable pour parvenir à l'intégration du charbon belge dans le marché commun. Seul, nous l'avons vu, et en vertu de dispositions formelles de la Convention, le gouvernement de la Belgique aurait le pouvoir de s'y opposer, ce qui se comprend, car une décision d'une pareille importance ne peut évidemment être prise que par les organes politiques responsables du pays.

Donc le pouvoir de décision ne peut appartenir qu'à une autorité publique. Est-ce la Haute Autorité ou, selon la thèse de l'exposé des motifs de la loi néerlandaise de ratification, le gouvernement belge? Nous ne pensons pas qu'en l'absence de disposition lui conférant un tel pouvoir expressément ce puisse être ce gouvernement. Selon nous, ce ne peut être que la Haute Autorité qui, d'après l'article 8 du Traité, «*est chargée d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité*», ce dernier mot, en vertu de l'article 84, couvrant également la Convention relative aux dispositions transitoires. L'article 8 ajoute, il est vrai: «dans les conditions prévues par celui-ci», ce qui vise aussi bien les conditions de forme que les conditions de fond. Ici, il y a des conditions de fond qui définissent l'objet de la péréquation, mais du fait qu'il n'y ait pas de conditions particulières de forme, on ne peut évidemment conclure que le pouvoir n'existerait pas.

Reste alors l'objection tirée de la rédaction de la dernière phrase du paragraphe 26, 2*a*): si le barème «ne peut être changé sans accord de la Haute Autorité», c'est donc qu'il n'est pas établi par celle-ci ou en tout cas par celle-ci seule.

Messieurs, la seule réponse raisonnable à cette objection nous paraît être la suivante: il faut distinguer entre «le barème» et «les bases». Le barème, c'est le barème de prix habituel, que les entreprises sont tenues de publier en exécution de l'article 60: nous n'insistons pas sur la notion de barème qu'un autre litige vous a donné l'occasion d'approfondir à souhait. L'intitulé même de la décision 22-55 concerne «l'établissement des barèmes des entreprises des bassins belges», ce qui se réfère évidemment à l'article 60. En fait, il n'y a qu'un seul barème pour toutes les entreprises charbonnières belges, c'est celui qui est établi par le Comptoir belge des charbons, et dont un exemplaire figure au dossier. Cette circonstance explique sans doute l'emploi du singulier au paragraphe 26, 2 *a*): «*le barème établi sur ces bases* . . .» Quant aux bases, c'est la Haute Autorité qui les établit, pour les raisons que nous avons indiquées, et sur le fondement de l'article 8 du Traité; elle les établit, en dressant un tableau de prix. Dès lors, le texte s'éclaire: le barème des entreprises doit évidemment reprendre tous les prix qui figurent sur le tableau dressé par la Haute Autorité, mais, comme une comparaison entre les deux documents le fait apparaître, le barème des entreprises est beaucoup plus détaillé, car, d'une part, il fixe les «conditions de vente» qui s'ajoutent à l'indication des prix et, d'autre part, il fixe directement les prix des sortes qui sont libérées. L'exemplaire produit le dit d'ailleurs expressément: «Ce barème (c'est-à-dire le présent barème) reprend les prix indiqués dans le Journal Officiel N° 12 qui reproduit la décision 22-55 de la Haute Autorité. Les prix des sortes non reprises dans cette décision ont été fixés par les producteurs intéressés». C'est ce barème établi par les producteurs qui ne peut pas être changé sans accord de la Haute Autorité, tout au moins (cela semble aller de soi), dans la mesure où la modification du barème viendrait à porter atteinte aux «bases», qui sont concrétisées par le tableau de prix fixé par la Haute Autorité. Il s'agit, en somme, d'une dérogation aux dispositions de l'article 60, destinée à s'assurer que le barème des entreprises demeure conforme aux décisions de la Haute Autorité.

Deuxième grief, qui a un caractère subsidiaire par rapport au précédent: *la Haute Autorité, en admettant qu'elle ait le pouvoir de fixer les prix d'office, n'a pas celui de fixer des prix en baisse sans tenir compte de la conjoncture.*

C'est ici qu'apparaît la divergence économique fondamentale qui sépare les parties.

Les requérantes reconnaissent que l'aide de péréquation, comme les autres aides auxquelles elle vient s'ajouter (prêts Marshall, réduction d'intérêts, etc...), ont bien pour objet de réaliser les réformes de structure indispensables. Mais, disent-elles (réplique p. 21), «on ne réalise pas une réforme de structure en abaissant artificiellement des prix de vente; on réalise une réforme de structure en rendant possible des abaissements de prix de revient par des investissements, des rationalisations et des modernisations de l'appareil de production, devant normalement conduire à un abaissement des prix de vente, c'est-à-dire à un renforcement de la capacité concurrentielle. Or, ajoute-t-on, la Haute Autorité reconnaît que les charbons belges pourraient s'écouler en ce moment (c'est-à-dire le 17 novembre 1955) aux prix de l'ancien barème, voire même à des prix sensiblement supérieurs. Bien plus, au moment où la décision a été prise, ces charbons s'écoulaient aux prix de l'ancien barème, dans le marché commun, sans que les producteurs aient dû faire appel à la péréquation *c*), (celle qui est réservée aux exportations). Donc, lorsque la conjoncture est favorable, il n'existe aucun motif de fixer des prix en baisse; il faut permettre aux producteurs de profiter de cette conjoncture, ce qui leur donnera l'occasion d'augmenter ou du moins de maintenir leurs recettes et, par suite, de poursuivre dans de meilleures conditions leur effort de modernisation, et alors l'abaissement recherché du prix de revient se réalisera de lui-même.

A cette thèse, s'oppose celle de la défenderesse: on ne doit pas tenir compte des fluctuations purement conjoncturelles. Il est du devoir de la Haute Autorité d'opérer un rapprochement des prix par voie d'autorité, de manière à réaliser progressivement les conditions permettant l'intégration du marché du charbon belge dans le marché commun à la fin de la période transitoire. On ne peut s'en remettre, à cette fin, ni à la bonne volonté des producteurs, ni aux hasards de la conjoncture.

Messieurs, nous croyons que vous devez prendre parti entre ces deux thèses.

En effet, le texte du paragraphe 26, 2*a*) est entièrement muet quant à l'étendue des pouvoirs de la Haute Autorité. Il ne s'explique que sur *l'objet* de ce qu'il appelle «la péréquation», c'est-à-dire en réalité, des *versements* de péréquation. Donc la limite des pouvoirs de la Haute Autorité ne peut se trouver que dans les *nécessités de l'objet ainsi défini: ce sont ces nécessités qui conditionnent la légalité des décisions prises,* ce qui oblige la Cour, pour assurer la protection des droits des justiciables qui, sans cela, seraient livrés au plus total arbitraire, à se faire juge de la question, sous réserve, bien entendu, des limitations de l'article 33.

Or, à ce sujet, nous pensons que la question ainsi soulevée ne touche pas à «l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques» ayant servi de base aux décisions attaquées: c'est une question de principe et de légalité.

Quant à nous, Messieurs, notre opinion est conforme à celle de la Haute Autorité. Nous pensons que les règles de fonctionnement du marché commun, telles qu'elles sont définies aux articles 3 et 4 du Traité et à la lumière desquelles les dispositions du *Traité* lui-même (telles que l'article 60) doivent être interprétées, ne sont plus valables lorsqu'il s'agit précisément de réaliser l'intégration d'une industrie qui n'est pas en état d'affronter ce marché commun: dans un tel cas, des mesures dirigistes, — ne reculons pas devant l'expression, — deviennent absolument nécessaires. L'objet de la Convention est de les permettre: le paragraphe 1er le dit fort clairement: «l'objet de la présente Convention ... est de prévoir les mesures nécessaires à l'établissement du marché commun *et à l'adaptation progressive des productions aux conditions nouvelles qui leur sont faites,* tout en facilitant la disparition des déséquilibres résultant des conditions anciennes». En somme, les règles d'une économie de marché ne sont valables qu'autant que le marché existe; elles ne suffisent pas à le créer lorsqu'il n'existe pas, ou alors, il y aurait de graves bouleversements. Or, les dispositions transitoires ont précisément pour objet d'éviter ces bouleversements par des mesures de sauvegarde appropriées, tout en permettant de parvenir dans un certain délai à l'intégration. Il est certain qu'une opération aussi délicate ne peut être que l'oeuvre d'une autorité publique. Au

surplus, le texte même du paragraphe 26, 2*a*) paraît bien en ce sens, puisqu'il dit que la péréquation est destinée, dès le début de la période de transition, à permettre de rapprocher les prix du charbon belge des prix du marché commun. C'est une autre question de savoir si, en fait, les prix n'ont pas été fixés au-dessous de ceux du marché commun (nous verrons ce point tout à l'heure) mais ce qui nous paraît certain, c'est que l'objectif de rapprochement s'impose à la Haute Autorité sans qu'elle ait à tenir compte de fluctuations purement conjoncturelles.

Troisième grief. — C'est la question de la *dissociation de la péréquation et du barème et le problème de la sélectivité.*

Les requérantes soutiennent qu'il existe un lien nécessaire entre la fixation des prix et le montant des versements de péréquation, qui ont pour objet de maintenir les recettes des entreprises en vue de leur permettre de poursuivre leur effort de rééquipement et de modernisation. La fixation des prix ne trouve sa justification que dans l'application de la péréquation. Comme le dit la réplique de la FÉDÉCHAR (p.35) «c'est le droit à la péréquation qui est la *cause juridique déterminante* de l'obligation pour les entreprises de ne pas modifier leur barème sans l'accord de la Haute Autorité» et, bien évidemment, cette thèse a plus de force encore si l'on admet que les prix peuvent être fixés par la Haute Autorité sans l'accord des producteurs.

D'où il suit, toujours selon les requérantes, qu'on ne peut en même temps imposer un prix à une entreprise et lui refuser tout versement de péréquation, et qu'on ne peut davantage, pour une même sorte, réduire ou supprimer la péréquation, tout en maintenant un prix fixé. Le procédé qu'on a appelé «sélectivité» serait ainsi illégal.

Cette thèse découle directement de la conception économique qu'ont les requérantes au sujet de la péréquation et que nous avons déjà analysée: «le but de la péréquation, disent-elles (réplique FÉDÉCHAR p.37) est donc en principe *de maintenir les recettes de toutes les mines belges,* en dépit des baisses de prix que celles-ci sont appelées à consentir dans l'immédiat, et d'assurer ainsi à ces mines les moyens financiers jugés indispensables à l'exécution de leur programme de rééquipement, ceci, bien entendu, sous réserve

de la dégressivité prévue par la Convention». Donc, du moment où la liberté des prix est de nature à assurer par elle-même le maintien des recettes, la péréquation peut être supprimée et, dès lors, il n'existe plus aucun motif légitime de maintenir artificiellement des prix en baisse. C'est d'ailleurs ce que la Haute Autorité a reconnu elle-même en libérant les charbons domestiques en même temps qu'elle supprimait tout versement de péréquation en leur faveur. De quel droit agir différemment pour les charbons gras B non classés extraits par les trois entreprises requérantes?

Pour toutes ces raisons, la sélectivité, tout au moins si elle ne s'accompagne pas d'une libération des prix corrélative, serait contraire aux dispositions du paragraphe 26, 2*a*). De plus, elle violerait la règle fondamentale de non-discrimination inscrite à l'article 4 du Traité.

On prétend, d'autre part, qu'un système de péréquation est, par lui-même, exclusif de tout pouvoir de répartition arbitraire ou «sélectif», de même que les systèmes de compensation prévus par la Convention dans le cadre national (paragraphe 24 de la Convention). On fait observer, enfin, que les deux autres modalités de la péréquation belge, ce qu'on appelle les péréquations *b*) et *c*) sont attribuées globalement, ce qui confirmerait le caractère nécessairement global de cette péréquation, y compris dans sa partie *a*).

Messieurs, nous ne nous arrêterons pas à ces derniers arguments qui ont été réfutés avec pertinence par la Haute Autorité tant dans la procédure écrite qu'à l'audience. Nous nous contenterons d'observer que ce qu'on appelle «péréquation» n'est jamais qu'un mécanisme financier dont la base légale se trouve dans l'article 53 du Traité.

Cet article permet, en effet, à la Haute Autorité soit d'«autoriser l'institution, *dans les conditions qu'elle détermine et sous son contrôle,* de tous mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises, qu'elle reconnaît nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3», soit «d'instituer elle-même tous mécanismes financiers répondant aux mêmes fins». Dans le premier cas, elle doit consulter le Comité Consultatif et le Conseil; dans le second cas, elle doit obtenir l'avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité.

Il ne faut pas s'étonner de ce que la Convention n'ait posé aucune condition de forme en ce qui concerne la péréquation instituée au profit des charbonnages belges et italiens. Toute consultation ou avis préalables étaient évidemment superflus puisque, dans ce cas précis, le mécanisme financier a été institué par les auteurs de la Convention eux-mêmes. Le texte, en effet, fixe les normes régissant ce mécanisme, aussi bien en ce qui concerne les recettes (paragraphe 25) que les dépenses (paragraphes 26 et 27). Mais il reste le pouvoir reconnu à la Haute Autorité de *déterminer les conditions* et d'assurer le *contrôle* du mécanisme; en d'autres termes il incombe à la Haute Autorité de fixer les modalités d'application pratique des normes ainsi posées par la Convention dans toute la mesure nécessaire pour réaliser concrètement l'objet défini par ces normes.

Donc, nous voilà ramenés, une fois de plus, aux *nécessités de l'objet à poursuivre,* considérées comme condition de la légalité des mesures prises.

Messieurs, sur le *principe* de la sélectivité, nous n'avons vraiment aucun doute. En vertu du paragraphe 25, c'est la Haute Autorité qui détermine périodiquement le montant du prélèvement de péréquation. Elle le fait, dit le texte, «*compte tenu des besoins reconnus par elle,* conformément aux paragraphes 26 et 27 ci-après».

Si l'on admet la thèse que nous avons appelée «dirigiste», il nous semble évident que ces besoins dont la Haute Autorité doit tenir compte sont ceux que réclame l'effort de modernisation et de rééquipement des entreprises qui, en raison des conditions de leur exploitation, ne sont pas encore en état d'affronter la concurrence sur le marché commun, tout en ayant la possibilité d'y arriver un jour. Il est donc parfaitement normal qu'aussi bien les entreprises qui n'ont pas, ou n'ont plus «besoin» d'aide pour poursuivre leur effort, que celles qui, à l'opposé, n'ont aucune chance de parvenir à l'intégration, soient exclues de la péréquation. Ce n'est pas là une discrimination, mais l'application de la justice distributive. Nous dirons même que si l'on est en droit d'éprouver un étonnement, c'est que la Haute Autorité ait laissé passer une bonne partie de la période transitoire, cependant bien brève, avant d'entrer dans cette voie.

Mais reste alors la question de savoir si l'on peut *à la fois* priver une entreprise de tout subside de péréquation pour certaines sortes, tout en la maintenant sous le régime des prix fixés pour ces mêmes sortes. N'y a-t-il pas là à la fois une méconnaissance du paragraphe 26, 2a) qui *lie* l'établissement de prix de vente obligatoires à l'existence de versements au titre de la péréquation, et une contradiction évidente, puisque reconnaître qu'une entreprise n'a plus besoin de péréquation, c'est, semble-t-il, reconnaître par là-même qu'elle est en état d'affronter la concurrence du marché commun, autrement dit qu'elle est devenue compétitive?

Messieurs, cette question est délicate et nous avouons avoir longtemps hésité sur la solution. Nous pensons cependant, en définitive, que la thèse de la Haute Autorité est justifiée.

Tout d'abord — et c'est la réponse à la première partie de l'argumentation — il ne faut pas oublier que l'objet du paragraphe 26, 2a) est double: le premier, et c'est l'objet primordial, consiste dans la fixation de prix qui, dès le début de la période de transition se rapprochent de ceux du marché commun de manière à faire profiter *tout de suite* les consommateurs de charbon belge des prix de ce marché ou de prix qui s'en rapprochent. En somme, pour les utilisateurs, belges et autres, le problème est supposé résolu. Mais, et c'est le second objet, cette mesure est accompagnée d'une *clause de sauvegarde* en faveur des producteurs pour leur permettre non seulement de ne pas faire faillite, mais de poursuivre leur effort d'adaptation de telle manière que, avec l'effet des autres mesures prévues, le marché belge soit intégré à la fin de la période de transition lorsque les aides auront cessé.

Or, le premier et essentiel objectif n'est pas atteint si tous les consommateurs ne peuvent obtenir, sur le marché belge et pour les mêmes sortes, le prix voisin de celui du marché commun *auquel ils ont droit.*

Mais précisément, nous dit-on, et c'est la deuxième branche de l'objection —, *le prix du marché commun se trouve atteint,* du fait même que certaines sortes peuvent être vendues librement par certaines entreprises sans l'aide d'aucune péréquation. Il est atteint, du moins, en ce qui concerne ces sortes et en tant qu'elles sont produites par ces entreprises. Pourquoi, à cet égard, raisonner autre-

ment que pour les charbons domestiques dont les prix ont été totalement libérés en même temps qu'on les privait de toute aide de péréquation?

On pourrait répondre à cela qu'il est impossible d'admettre un double prix pour les mêmes sortes à l'intérieur du marché belge où toutes les ventes sont faites par l'intermédiaire d'un comptoir unique de vente, qui, nous l'avons vu, ne publie qu'un seul barème: c'est la conséquence de *l'unité* du marché charbonnier belge pendant la période transitoire. Mais cette réponse ne nous paraît pas décisive.

La vraie réponse, à notre avis, et c'est celle qui a entraîné notre conviction, est que les sortes pour lesquelles les prix fixes ont été maintenus, bien que certaines des entreprises qui les produisent aient été privées de subsides de péréquation, ne sont pas encore compétitives, et que seule une situation conjoncturelle aurait permis, lorsqu'est intervenue la décision attaquée, de les laisser vendre librement par ces entreprises.

Les charbons domestiques, au contraire, peuvent être considérés, d'ores et déjà, comme intégrés au marché commun. Pourquoi? Parce que les producteurs belges, *pour ces sortes,* sont dans le marché commun, ceux qui disposent, en période normale et abstraction faite des mouvements de conjoncture, *du plus grand surplus de charbons domestiques exportable sur le marché commun.* Dès lors, on peut considérer que ce sont les prix du charbon domestique belge qui représentent, pour ces sortes, le prix de marché, en toute hypothèse. Il ne peut, dès lors, être question «de rapprochement» pour ces prix.

La même constatation économique permet au contraire, de conclure qu'en ce qui concerne les charbons industriels, ce sont les producteurs de la Ruhr qui, disposant du plus grand surplus exportable, en période normale, sur le marché commun, orientent et déterminent le «prix de marché» pour ces sortes. La recherche d'une compétitivité structurelle (et non pas passagèrement conjoncturelle) des charbons industriels belges par rapport aux prix du marché commun nécessite donc de les abaisser à un niveau qui permette à ces charbons de supporter la concurrence *des charbons industriels de la Ruhr.* Or, l'écart de coût qui existe entre ces deux

catégories, même dans l'hypothèse des salaires et charges sociales égalisés, montre la nécessité d'opérer, pour les charbons industriels belges, le «rapprochement» qui conditionnera leur intégration finale dans le marché commun.

On peut donc dire que les charbons domestiques belges pouvaient légalement être mis hors barème, puisque leurs prix *constituent le prix de marché prévu comme objectif idéal par le paragraphe 26, 2a),* tandis que les prix des charbons industriels belges *devaient légalement* être maintenus sous barème et abaissés, *indépendamment de toute considération portant sur l'attribution ou la non-attribution de subsides de péréquation à tel ou tel producteur de ces sortes,* puisque leurs prix restent notablement supérieurs au prix de marché qui est représenté, en toute hypothèse, par le prix des charbons industriels extraits dans le bassin de la Ruhr.

Admettre que la suppression des subsides de péréquation à l'égard des charbonnages de la Campine aurait dû avoir *pour corollaire* l'octroi de la liberté de prix à ces entreprises serait méconnaître la nature exacte de l'objectif de «rapprochement des prix du charbon belge de ceux du marché commun» qui est impérativement prescrit par le paragraphe 26, 2*a*).

Voilà pourquoi nous paraît justifié, non seulement le principe de sélectivité, mais aussi le maintien des prix fixes pour les charbons industriels, même à l'encontre des entreprises que l'application de la sélectivité a privées du bénéfice de la péréquation.

Il reste évidemment à savoir si le rapprochement des prix a été, en fait, correctement calculé: c'est ce que nous verrons à l'occasion de l'examen des 5ème et 6ème griefs.

Quant à l'application du principe de sélectivité lui-même, deux questions se posent:

1° Les critères reconnus sont-ils corrects? Nous vous rappelons que, contrairement aux propositions de la commission mixte, qui n'ont pas été suivies sur ce point, la situation financière des entreprises n'a pas été retenue. On a fait état de critères purement objectifs, à savoir la concentration de l'extraction dans un seul étage et au moyen d'un siège unique. Peut-être d'autres critères

auraient-ils pu être choisis en vue de parvenir à une sélectivité plus poussée. Peut-être aurait-on pu opérer la répartition de la péréquation *entre les entreprises,* selon des critères tirés de l'importance de leurs besoins respectifs, plutôt que de continuer à la répartir au prorata des tonnages selon les catégories et les sortes, avec une exception visant seulement trois entreprises: c'eût été dans la logique du nouveau système, basé sur la sélectivité. Mais ce sont là des questions d'appréciation qui, à notre avis, échappent au contrôle du juge.

2° Pour que le système demeure légal, il faut évidemment que la suppression des versements de péréquation ou la réduction de leur montant à l'égard de certaines entreprises, sans libération corrélative des prix, n'ait pas pour effet de paralyser l'effort de rééquipement et de modernisation poursuivi par ces entreprises: si c'était le cas, cela prouverait, en effet, que la décision prise en ce qui les concerne repose sur une erreur de fait. Mais, en réalité, une telle erreur n'est pas prouvée ni même, à vrai dire, formellement alléguée.

Quatrième grief. — Menace du retrait de la péréquation.

Sur ce point, nos explications seront brèves.

En effet, si l'on admet la légalité du principe de la sélectivité, si l'on admet que le versement des aides de péréquation est fonction des besoins, — des besoins non pas de l'ensemble des charbonnages, mais de chacun de ceux-ci dans la mesure où cette aide doit lui permettre d'accomplir l'effort de rééquipement et de modernisation nécessaire —, il est tout à fait légitime de prévoir en contrepartie un contrôle et des sanctions, non pas pénales ni même administratives (ces dernières ne pourraient être instituées par une simple décision), mais la sanction qui consiste à priver du bénéfice d'une aide celui qui ne réalise pas l'objet pour lequel cette aide lui a été consentie. C'est là la règle normale de tout mécanisme de subvention.

Nous en arrivons maintenant aux deux derniers griefs de légalité, ceux tirés de ce que les deux limites inférieures fixées par le paragraphe 26, 2a) pour la détermination des prix, — à savoir

les prix du marché commun et les coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition, — auraient été en fait dépassées.

Cinquième grief. — Erreur commise par la Haute Autorité quant à la détermination des prix du marché commun.

A. — *L'argumentation des requérantes* peut s'analyser comme suit:

a) En assimilant les prix de la Ruhr à ceux du marché commun, objectif final du rapprochement, la Haute Autorité commet une erreur patente. Les prix de la Ruhr ne sont qu'*un* des prix des charbons industriels sur le marché et encore ne s'agit-il pas d'un prix librement déterminé par le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Les prix de la Ruhr ont été, jusqu'au 1er avril 1956, maintenus artificiellement bas, voire même à un niveau inférieur à leur coût de production réel, en vertu d'une décision de la Haute Autorité. Et s'ils ont été libérés depuis cette date, il n'en reste pas moins que leur hausse a été freinée et limitée à DM 2 par l'action du Gouvernement allemand, alors qu'elle aurait normalement atteint DM 6 en moyenne s'ils avaient pu traduire librement la pression d'un vrai marché concurrentiel.

Les prix des charbons industriels produits dans le bassin du Nord et Pas-de-Calais, et dans le bassin d'Aix-la-Chapelle sont voisins des prix belges et s'appliquent à une production de même importance. On ne voit pas pourquoi les prix belges seraient les seuls à devoir être rapprochés de ceux de la Ruhr.

b) En réalité, c'est le *palier d'attente* auquel ont été fixés les prix belges en 1953 qui reflète, à la fois, les coûts de production du charbon belge prévisibles à la fin de la période de transition et les prix du marché commun à cette même époque, car le libre jeu du marché concurrentiel et, notamment, la pression des salaires en Allemagne, doit avoir pour conséquence naturelle de porter les prix de la Ruhr au niveau de ce palier et réaliser ainsi le rapprochement qui constitue l'objectif du paragraphe 26, 2*a*): le rapprochement ne doit pas se faire à sens unique.

c) La statistique des prix des charbons industriels, quant à leur évolution de 1952 à 1956 dans la Ruhr aussi bien qu'en Bel-

gique, confirme, toujours selon les requérantes, le bien-fondé de leur thèse. Le tableau reflétant l'évaluation comparée des prix des fines à coke depuis 1952 dans la Communauté, qu'elles ont produit à l'audience (et qu'elles vous demandent de substituer au tableau produit par la Haute Autorité) montre clairement que les prix des fines lavées de la Ruhr ont considérablement augmenté depuis 1952 (565 frs en 1952, 627 frs en 1956, passant ainsi de l'indice 100 à l'indice 111) pendant que les mêmes sortes, produites par les bassins belges, passaient de 716 frs à 691 frs (et même à 671 frs pour les lavées Gras B), l'indice 100 en 1952 étant ainsi réduit à 96 et 94 respectivement. Si, de plus, on ajoute aux prix de la Ruhr le montant de DM 2 pris en charge par le Trésor allemand au titre de la ristourne fiscale et les frais de transport (DM 2 par tonne), il apparaît que les charbons industriels de la Ruhr une fois rendus en Belgique, se vendraient à un prix fort peu éloigné des prix belges et qu'en conséquence les soucis de la Haute Autorité sont sans fondement.

B. — *Que répond la Haute Autorité?*

a) En ce qui concerne le choix de la Ruhr, la Haute Autorité affirme qu'elle n'a jamais opéré purement et simplement l'assimilation des prix de la Ruhr à ceux du marché commun comme on lui en fait le grief, et elle observe que les décisions attaquées ne mentionnent nullement une telle assimilation. Toutefois, en ce qui concerne les charbons industriels, il apparaît que ce sont bien les producteurs de la Ruhr qui déterminent le prix de marché, car ce sont eux qui disposent, en période de conjoncture normale ou de récession économique, *du plus grand surplus exportable* susceptible de concurrencer les productions étrangères sur leur propre marché, spécialement le marché belge pour lequel ils sont «le» concurrent le plus dangereux.

Le marché français, en toute conjoncture, est traditionnellement importateur net (12 millions de tonnes par an); ses besoins supplémentaires doivent être satisfaits soit par les charbons de la Ruhr, soit par les charbons belges. Si donc on veut que les charbons belges puissent, en période normale, soutenir la concurrence de la Ruhr sur le marché français, c'est bien des prix de la Ruhr qu'il faut les rapprocher.

En définitive (et les producteurs belges le reconnaissent eux-mêmes), de tous les producteurs du marché commun, ceux de la Ruhr sont ceux dont la concurrence se fait sentir et se fera sentir avec le plus d'intensité sur le marché belge. Les prix de la Ruhr doivent donc être considérés comme le *point de repère* dont il faut tenir compte dans le mouvement de rapprochement, spécialement à l'égard des charbons industriels qu'ils concurrencent sévèrement aussi bien sur le marché belge que sur les marchés extérieurs, notamment la France.

b) En ce qui concerne le deuxième argument, la Haute Autorité déclare ne pas partager l'optimisme des requérantes. A supposer, dit-elle, que les prix allemands s'élèvent, une hausse des prix belges n'est nullement exclue, si l'on en croit du moins les informations des agences de presse.

En tout état de cause, la Haute Autorité estime qu'elle ne peut pas s'en remettre uniquement à la hausse des salaires allemands pour réaliser le rapprochement. Il a été calculé que si, en 1952, les salaires et charges sociales avaient été portés dans la Ruhr au niveau belge, le coût de la main-d'œuvre par tonne produite n'aurait encore atteint dans la Ruhr que 66 % de ce même coût en Belgique. La hausse des salaires allemands est donc un facteur d'une portée limitée en ce qui concerne le rapprochement des prix, et l'égalisation absolue des salaires et charges sociales ne peut, à elle seule, suffire à réaliser le rapprochement. En outre, la Haute Autorité constate, par expérience, que si les salaires montent dans la Ruhr, les charges salariales ne restent pas stationnaires en Belgique; elle fait allusion, par exemple, aux répercussions à attendre de l'introduction de la semaine de cinq jours dans les mines belges.

c) En ce qui concerne les chiffres, la Haute Autorité expose qu'en se plaçant à l'époque où la décision incriminée a été prise et en se référant au tableau produit par les requérantes elles-mêmes, on peut constater qu'en 1955 les prix des fines à coke étaient pour la Ruhr, en chiffres absolus de 605 frs et, pour la Belgique, respectivement de 691 frs pour le gras A et 671 frs pour le gras B, «chiffres qui, ajoute la Haute Autorité, ne nécessitent pas plus de commentaires».

C. — *Que faut-il penser de cette discussion?*

Tout d'abord, sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par «*prix du marché commun*», nous pensons, comme nous l'avons dit précédemment, que le critère tiré, pour une sorte déterminée, du «plus grand surplus exportable» est un critère valable.

Quant à l'application qui en a été faite pour déterminer le niveau auquel s'établissent les prix de marché en ce qui concerne les charbons industriels, elle relève évidemment de l'appréciation d'une situation découlant de faits et circonstances économiques. Vous ne pouvez donc contrôler cette appréciation que dans la mesure où elle révélerait soit l'existence d'un détournement de pouvoir (ce que nous verrons tout à l'heure), soit une «méconnaissance patente» de la règle de droit.

«Attendu, avez-vous dit, dans votre arrêt 6-54 du 21 mars 1955, Gouvernement des Pays-Bas, Recueil p. 225, que le terme «patent» suppose qu'un certain degré soit atteint dans la méconnaissance des dispositions légales, tel que cette méconnaissance apparaîtrait comme découlant d'une erreur évidente dans l'appréciation au regard des dispositions du Traité, de la situation au vu de laquelle la décision est intervenue.»

Ce n'est certainement pas le cas en l'espèce.

D'une part, en effet, les producteurs belges eux-mêmes reconnaissent (citation faite par la Haute Autorité dans sa duplique p. 65, et non contestée) que la Ruhr est traditionnellement «le» concurrent dangereux en période normale, aussi bien sur le marché belge que sur les marchés d'exportation, puisqu'elle y «fait» le prix. L'intégration structurelle du charbon belge dans le marché commun commande donc de prendre les mesures nécessaires pour rendre les charbons industriels belges et ceux de la Ruhr concurrentiels.

D'autre part, les chiffres avancés par la Haute Autorité — et qui n'ont pas été contestés par les conseils des requérantes — en ce qui concerne le coût respectif de main-d'œuvre, à salaires égaux, dans le prix de revient des charbons de la Ruhr et celui des charbons belges, montrent clairement que l'égalisation des salaires ne peut suffire à réaliser le rapprochement «durable» qui doit permettre l'intégration du charbon belge dans le marché commun.

Quant à l'écart de prix entre les fines belges et celles de la Ruhr en 1955, tel qu'il ressort du tableau fourni par les requérantes, on ne peut en faire abstraction qu'en se livrant à des suppositions hasardeuses sur l'influence que pourrait avoir, la conjoncture aidant, le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, dans un marché concurrentiel idéal, sur les prix des fines à coke de la Ruhr, étant entendu que ces suppositions risqueraient de s'effondrer au moindre infléchissement de la conjoncture.

En définitive, le grief ne peut être retenu ni en ce qui concerne le rôle assigné à la Ruhr comme base de détermination des «prix de marché» pour les charbons industriels, ni en ce qui concerne l'évaluation qui a été faite du niveau de ces prix.

Sixième grief. — Erreur commise par la Haute Autorité quant à la détermination des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition.

A. — Les requérantes prétendent qu'en imposant une nouvelle baisse des prix des charbons belges par sa décision N° 22-55, la Haute Autorité a outrepassé la limite des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition, et violé ainsi les dispositions du paragraphe 26, 2*a*). Voici comment on peut résumer l'argumentation:

a) Les estimations, faites en 1953, des coûts de production du charbon belge prévisibles à la fin de la période de transition ont fait apparaître la possibilité d'une réduction de 29 frs à la tonne par rapport à 1952. Une baisse de même montant a été immédiatement opérée dans le régime prix-péréquation mis en vigueur en 1953. Les barèmes ont été ainsi ramenés à un «palier d'attente» qui devait rester immuable jusqu'à la fin de la période transitoire, puisqu'en effet la réduction avait d'un seul coup été portée jusqu'à la limite permise.

b) Les requérantes reconnaissent, il est vrai, que l'accroissement réel de rendement, constaté en 1952 et 1955, a, en fait, dépassé les prévisions initiales; mais, disent-elles, il n'en reste pas moins que la réduction de coût devant normalement en résulter a été annulée par suite des hausses de salaires et de produits intervenues dans le même temps. En définitive, le coût réel en 1955 se révèle

supérieur aux prévisions initiales et cette circonstance est de nature à interdire toute nouvelle baisse de prix, voire même à justifier une augmentation des prix fixés en 1953.

Les requérantes admettent comme parfaitement normal que les prévisions de coûts aient été effectuées, en 1953, en tenant pour constants pendant cinq ans les salaires, charges sociales et prix des produits et matières utilisés pour les mines: en effet, ces éléments étaient alors imprévisibles. Mais il est inconcevable, selon elles, qu'en 1955, lors de la révision des estimations de coûts, on n'ait pas tenu compte des hausses de salaires et de prix de produits et matières *qui s'étaient réalisées dans l'intervalle,* car il ne s'agissait plus alors d'éléments imprévisibles, mais bien de données concrètes dont on devait tenir compte dans la prévision des prix de revient.

B. — *Que répond la Haute Autorité?*

a) Sur le premier point, les producteurs belges eux-mêmes, dit-elle, escomptaient en 1952 que l'accroissement de rendement à attendre en 1956 de la réalisation du plan de rééquipement permettrait une économie de 90 frs par tonne extraite. De concert avec l'Administration belge, la Haute Autorité a préféré s'en tenir *provisoirement* à une baisse de prix limitée à 29 frs, en se réservant d'accentuer ultérieurement la baisse dans la mesure où ses prévisions initiales se trouveraient confirmées à la suite de la réalisation progressive du plan. On ne saurait donc considérer que la baisse décrétée en 1953 a amené les prix belges à un palier d'attente immuable au-dessous duquel il était admis que l'on ne descendrait pas.

b) Sur le second point, la Haute Autorité ne nie pas que des hausses de salaires soient intervenues entre 1953 et 1955; elle en a, d'ailleurs, tenu compte en autorisant une augmentation générale de 3 frs en 1955 pour les prix des charbons belges. Mais ces hausses de salaires et de matières, éléments imprévisibles par nature, *n'entrent pas dans le calcul des prévisions imposées par le paragraphe 26, 2a).* La prévision, au sens de ce texte, ne peut être calculée qu'en se fondant exclusivement sur les améliorations de rendement que l'on peut escompter pendant la période de transition, toutes autres choses (essentiellement les salaires, charges sociales et coût des matières premières utilisées pour l'exploitation

des mines) restant égales. Vouloir tenir compte, au départ, des modifications éventuelles dans le coût de la main-d'œuvre résultant de l'éventualité de hausses de salaires, interdirait radicalement d'opérer la *prévision économique* à laquelle on est tenu de procéder dès l'ouverture de la période transitoire.

Dans cette optique, les hausses de salaires intervenues entre 1953 et 1955, si elles pouvaient inciter, le cas échéant, la Haute Autorité à en autoriser la répercussion partielle sur les prix de vente, n'imposaient nullement une révision des prévisions de coût 1958 fondées, en 1953, sur les progrès à attendre de la réalisation du plan de rééquipement, coeteris paribus. Sur ces bases, les chiffres fournis par les requérantes, colonne G du tableau, montrent que les coûts de production, calculés dans l'hypothèse de salaires constants ont baissé, entre 1952 et le 1er trimestre 1955, de 452 frs à 409 frs par tonne, soit une réduction réelle de 43 frs. L'effet cumulatif des baisses décrétées en 1953 et en 1955 (29 frs + 10 frs), soit 39 frs, reste donc dans les limites des réductions de coût évaluées à la date des décisions attaquées. Au surplus, la réduction de coût, à salaires constants, ainsi calculée, tient compte uniquement du rééquipement réalisé (portant le rendement de 753 kgs, année 1952 à 826 kgs en 1955) et fait abstraction des effets bénéfiques à attendre de ce qu'on appelle les «mesures de rationalisation négative» et du plan d'assainissement des mines marginales. La réalisation de ces mesures et les nouvelles améliorations de rendement qui interviendront d'ici à la fin de la période de transition permettent de soutenir *a fortiori* que la baisse décrétée en 1955 n'excède pas la limite des coûts prévisibles à l'issue de cette période.

C. — Voilà les deux thèses en présence.

Il nous semble, Messieurs, que, dans ce grief il y a une double question, l'une de droit, l'autre de fait.

a) La question de droit est celle de savoir ce qu'il faut entendre, au sens du paragraphe 26, 2a), par l'expression *«coûts de production prévisibles»*, et, notamment, s'il faut ou non tenir compte, pour la détermination de ces coûts, des éléments autres que ceux qui sont relatifs aux rendements et sont, par suite, susceptibles

de diminuer en fonction directe des améliorations apportées à ces rendements par la réalisation des plans d'équipement et de modernisation.

Nous partageons, sur cette question, le point de vue de la Haute Autorité. Sans doute, en elle-même, la notion de «coûts de production» comprend l'ensemble des éléments du prix de revient et, parmi eux, les salaires et charges sociales, de même que le prix des matières premières. Les requérantes auraient pu, à cet égard, invoquer l'autorité du Président de la Haute Autorité lui-même qui, au cours d'un exposé fait récemment à Strasbourg devant l'Assemblée Commune, parlait de «l'élévation du prix du charbon, nécessitée par l'augmentation des *coûts de production, et, notamment, des hausses de salaires . . .*».

Mais il est évident, — et les parties sont d'accord pour le reconnaître, — que ces éléments ne peuvent figurer que dans le calcul des coûts de production tels qu'ils existent *au moment même où le calcul a lieu;* pour ce qui est de la *prévision* des mêmes coûts dans l'avenir, il ne peut être fait état des éléments *imprévisibles,* ou de moins de leurs possibles variations. C'est seulement dans la mesure où il est *possible* d'établir un plan, basé sur des données concrètes, que le calcul des réductions des coûts devra être établi: pour les éléments dont les variations sont imprévisibles, on les fera entrer en compte, mais toutes choses égales d'ailleurs.

Messieurs, cette interprétation nous paraît la seule compatible avec le paragraphe 26, 2a), et cela pour deux raisons: la première, c'est l'emploi du mot «prévisibles» qui figure dans le texte: une «prévision» ne peut se faire que par rapport à des éléments «prévisibles» (la science économique n'est certes pas une science exacte; ce n'est tout de même pas une science occulte). La seconde est que l'objet de la péréquation consiste dans l'abaissement des prix de revient dans la mesure où cet abaissement doit être rendu possible par l'amélioration du rendement: ce sont donc bien les coûts de production *en tant qu'ils sont susceptibles de diminution par suite de cette amélioration prévue des rendements,* qui doivent servir de base à l'établissement des prévisions.

Mais alors, — et c'est, semble-t-il, en définitive, le seul point sur lequel les parties demeurent en désaccord, — que doit-on faire

lorsqu'un des éléments «imprévisibles» vient à varier (par exemple, s'il se produit une hausse de salaires)? Faut-il refaire le plan de prévision en tenant compte des modifications ainsi intervenues, ou peut-on se borner, comme le soutient la Haute Autorité, à compenser ces hausses soit par des majorations de prix, soit par des subventions, soit en combinant les deux procédés, mais sans porter atteinte aux plans déjà arrêtés?

Messieurs, étant donné ce que nous avons dit au sujet de la notion de «coûts de production prévisibles», au sens du paragraphe 26, qui doit servir de base, *dès le début de la période de transition,* à l'établissement d'une prévision fondée uniquement sur les réductions de prix de revient à attendre d'une amélioration des rendements, nous pensons qu'il est bien dans la logique du système de ne pas bouleverser cette prévision chaque fois qu'interviennent, au gré des circonstances, des modifications portant sur les éléments étrangers à l'amélioration des rendements, c'est-à-dire sur les éléments imprévisibles. On risquerait ainsi d'avoir des prix qui, non seulement s'éloignent de ceux du marché commun, mais qui, liés à des évènements propres à la Belgique (tels que des variations de salaires) n'aient plus *aucune relation* avec ces prix: ce serait directement contraire au paragraphe 26, 2*a*) dont *l'objet premier,* nous l'avons dit, est de permettre aux utilisateurs de bénéficier immédiatement de prix se rapprochant des prix du marché commun.

Bien entendu, il n'est pas anormal que les prix de vente soient augmentés lorsqu'il intervient un changement dans les «éléments imprévisibles», mais rien ne doit être changé, *pour autant,* dans l'objectif de rapprochement des prix basé sur l'amélioration des rendements dans l'ensemble des charbonnages belges: c'est seulement si des erreurs viennent à être reconnues dans l'évaluation des *éléments prévisibles* qu'on est en droit de les corriger; mais ceci peut se produire à tout moment *et tout à fait indépendamment* des modifications susceptibles de survenir en ce qui concerne les éléments imprévisibles.

b) Quant à la question de fait, c'est celle de savoir si, compte tenu des pouvoirs dont elle disposait — et dont nous venons d'essayer de tracer les limites, — la Haute Autorité a commis des

erreurs de prévision dans l'évaluation des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition.

Sur ce point, Messieurs, les réponses fournies par les parties aux questions posées par M. le Juge rapporteur montrent que, selon l'interprétation que nous venons de donner, les prix fixés en mai 1955 restent en tout état de cause supérieurs aux coûts de production prévisibles pour 1958.

Mais, même dans le cas où, contrairement à cette interprétation, on suivrait la méthode de prévision proposée par les requérantes, nous ne pensons pas que ces dernières pourraient être considérées comme ayant fait la preuve d'un dépassement. En effet, les prévisions fournies par les requérantes au fur et à mesure du déroulement du procès ont quelque peu varié. C'est ainsi que le *coût réel* pour le premier trimestre 1955 des charbons gras et 3/4 gras s'établit à 669 frs, alors que le diagramme qui avait été produit en annexe à la requête faisait état pour cette même époque d'un chiffre de 699 frs, soit un écart de 30 frs entre la prévision et la réalité pour une durée de prévision de moins d'un an! Peut-on admettre que le dépassement de 10 frs auquel parviennent, *dans la meilleure hypothèse,* les requérantes lorsqu'elles comparent les prix actuels aux coûts prévus pour 1958, c'est-à-dire 3 ans plus tard, ne demeure pas dans la limite de la marge d'incertitude inhérente à de telles prévisions?

Messieurs, nous ne le pensons pas.

En définitive, nous estimons que les requérantes n'ont pas apporté la preuve d'une violation du paragraphe 26, 2a) en ce qui concerne la limite prévue par ce texte pour l'abaissement des prix.

Nous vous proposons donc d'écarter ce sixième grief.

Septième et dernier grief. — C'est le moyen de détournement de pouvoir.

La Haute Autorité aurait pris les décisions attaquées «en vue de réaliser des objectifs propres à la politique économique du gouvernement belge».

Quels étaient donc ces objectifs propres à la politique économique du gouvernement belge? Obtenir, à la faveur d'un nouvel aménagement de la péréquation, un nouvel abaissement des prix des charbons industriels. L'aménagement de la péréquation n'aurait donc été qu'un prétexte: le véritable but poursuivi aurait consisté à seconder la politique économique d'un État membre. On invoque, notamment, à cet égard, toute une série de déclarations faites au Parlement par le ministre belge de l'Economie et que vous connaissez.

Messieurs, on pourrait être tenté, pour écarter ce grief, de se borner à constater que le *but* final de la péréquation est l'intégration dans les meilleurs délais du marché charbonnier belge dans le marché commun et que la Haute Autorité n'a jamais poursuivi une autre fin: si elle avait péché, ce serait par excès et non par insuffisance, mais le fait que, à cet égard, ses objectifs aient coïncidé dans une large mesure avec ceux du gouvernement belge, loin de constituer la preuve d'un détournement de pouvoir, démontrerait au contraire que c'est bien le but légal qui a été recherché, puisque la Haute Autorité partage avec le gouvernement belge la responsabilité de l'intégration, *qui constitue leur objectif commun.*

Mais, Messieurs, cette réponse serait insuffisante et la question, à notre avis, est plus délicate.

En effet, si l'on admet la conception que nous avons appelée «classique» du détournement de pouvoir (sur laquelle les parties sont d'ailleurs d'accord), mais en lui donnant tout son sens, le détournement de pouvoir ne doit pas seulement s'apprécier par rapport au *but final,* à savoir en l'espèce, l'intégration du marché du charbon belge dans le marché commun, mais aussi en fonction de *l'objet propre de la péréquation* tel qu'il est défini au paragraphe 26, 2a), la péréquation n'étant qu'un des moyens, parmi d'autres, prévus par la Convention pour parvenir à l'intégration. Or, c'est précisément sur ce terrain que se placent les requérantes. Ce qu'elles reprochent à la Haute Autorité, c'est d'avoir usé des pouvoirs que lui confère le paragraphe 26, 2a) à des fins autres que celles qu'elle devait avoir en vue *aux termes de cette disposition,* à savoir seconder une certaine politique du gouvernement belge. Ce gouvernement, nous dit-on, cherchait à obtenir de la Haute Autorité, *à la faveur de la péréquation,* une fixation des

prix du charbon belge, du moins du charbon industriel, exagérément et artificiellement basse, de manière à satisfaire les revendications des utilisateurs, tout en répondant aux critiques de l'opinion des pays tributaires des versements, et la Haute Autorité aurait cédé à cette pression, en perdant de vue les objets propres de la péréquation.

Messieurs, comme nous l'avons dit, c'est seulement dans la mesure où l'autorité jouit d'un pouvoir discrétionnaire, et dans les limites où elle est appelée à en user que le détournement de pouvoir peut se concevoir.

Ceci nous permet d'écarter de la discussion tous les points sur lesquels nous avons admis que les questions en litige étaient des questions de droit qui devaient être tranchées comme telles par la Cour: nous n'avons plus à y revenir.

Quelles sont donc, parmi les points litigieux, ceux sur lesquels la Haute Autorité a fait usage de son pouvoir discrétionnaire?

a) Nous hésitons à y comprendre, en premier lieu, *le principe même de sélectivité* sur lequel reposent les décisions attaquées. Nous nous demandons, en effet, si la Haute Autorité n'était pas *tenue* d'y recourir et si le premier procédé (celui de la répartition faite exclusivement au prorata des tonnages, sans aucune considération des «besoins») était bien légal; — autrement dit, si le changement intervenu *quant au principe* résultait bien de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Mais, Messieurs, peu importe, croyons- nous. En effet, même si on donnait une réponse affirmative à cette question, nous pensons que, sur ce point, le détournement de pouvoir, tel qu'il est allégué, n'est aucunement établi. Il suffit, pour s'en convaincre, de noter que la constitution de la Commission mixte, qui avait été chargée d'examiner l'ensemble du problème et, notamment, l'éventualité d'un nouvel aménagement de la péréquation, date du 18 février 1954, alors que les élections législatives en Belgique n'ont eu lieu que le 11 avril 1954 et la constitution du nouveau gouvernement en mai suivant. Ces dates nous paraissent se passer de commentaire.

b) En ce qui concerne *l'évaluation des coûts de production* prévisibles à la fin de la période de transition, nous avons vu que le litige porte essentiellement sur l'interprétation de la notion de «coûts de production prévisibles», au sens du paragraphe 26, 2*a*), et, dans une certaine mesure, sur les constatations de fait qui en résultent. Il n'y a point de place, dans l'espèce, pour un détournement de pouvoir.

c) Il reste la fixation des prix elle-même, en fonction de l'objectif de rapprochement du prix du marché commun assigné par le texte.

Ici, évidemment, la Haute Autorité jouissait d'un assez large pouvoir d'appréciation, dans l'intérieur des limites que nous avons essayé de tracer. D'une part, elle n'était tenue qu'à un effort de «rapprochement»; d'autre part, elle n'était nullement obligée d'opérer ce rapprochement en une seule fois, au début de la période de transition. Elle était parfaitement en droit d'agir, surtout au début, avec une certaine prudence, étant donné le caractère nécessairement approximatif de l'évaluation des divers éléments entrant en compte. En se réservant une certaine marge de sécurité, de manière à éviter, dans la mesure du possible, d'avoir à rehausser des prix antérieurement fixées en baisse ou de changer trop souvent le tableau des prix, elle a, semble-t-il, agi avec sagesse. A-t-elle, néanmoins, ce faisant, cherché à sacrifier les intérêts légitimes des producteurs au profit de la politique du gouvernement belge? Aucun des «éléments objectifs» figurant au dossier ne permet d'affirmer — nous allions dire qu'elle ait eu une telle intention — mais nous disons que tel ait été le but réellement poursuivi par elle. Le fait que de longues discussions aient eu lieu entre le gouvernement belge et la Haute Autorité ne constitue évidemment pas une preuve à cet égard, d'autant plus que, ainsi que le note la duplique (p. 38), «il est... de notoriété publique que, loin de se rallier purement et simplement aux vues du gouvernement belge, la Haute Autorité n'a accepté qu'une refonte de la péréquation comportant une baisse de prix moins importante que celle proposée par le gouvernement belge»; cette affirmation n'a pas été contestée.

En définitive, nous estimons que l'existence du détournement de pouvoir allégué n'est pas prouvée.

Nous concluons au rejet des requêtes et à ce que les dépens soient supportés par les requérantes, chacune en ce qui la concerne.