Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

20 juin 1960

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Page

A — Introduction 702

Historique de la décision et circonstances de fait 702

B — Appréciation en droit 704

I — Recevabilité de la procédure aux termes de l'article 88 704

1. Paragraphe 10 de la convention 704

2. Article 70, alinéa 3 705

3. Résultat 707

II — Respect des règles de procédure de l'article 88 707

1. Sens et but de l'article 88 707

2. Les différentes phases de la procédure en l'espèce 709

3. Le gouvernement italien s'est-il déclaré prêt à mettre en œuvre l'une des trois possibilités dont la Haute Autorité lui laissait le choix? 711

4. Violation du droit d'être entendu 711

III — Défaut de motifs 713

C — Résultat général 716

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Mes conclusions ont pour objet la requête du gouvernement de la République italienne, par laquelle est attaquée la décision de la Haute Autorité du 18 février 1959, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* du 7 mars 1959.

A — INTRODUCTION

Certaines affaires, débattues récemment devant la Cour, concernaient les discriminations dans le trafic ferroviaire des marchandises et la constatation par la Haute Autorité aux termes de l'article 88 du manquement d'un État membre aux obligations qui lui incombent en ce domaine en vertu du traité. La procédure dont nous avons à nous occuper aujourd'hui a également pour point de départ une constatation de la Haute Autorité au sens de l'article 88. Cette constatation se rapporte au transport routier des marchandises et à la publication de tarifs de transport. Qu'il me soit permis, afin d'être bref, de renvoyer ici au texte de la décision.

Historique de la décision et circonstances de fait

La commission d'experts constituée selon le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires a examiné la situation du transport routier des marchandises dans les six pays et, en particulier, les tarifs ou prix et conditions de transport appliqués en ce domaine. La commission a élaboré, au début de l'année 1956, un rapport dans lequel la majorité des avis reflétait l'opinion qu'il y a obligation soit de publier les barèmes, prix et conditions de transport, soit de les communiquer à la Haute Autorité et que la publication ou la communication doit précéder l'application effective. Mais il ne fut cependant pas possible d'arriver à un accord sur les questions fondamentales. Ce rapport fut transmis par la Haute Autorité au Conseil spécial de ministres dans le cadre

duquel devait être poursuivi l'effort en vue de trouver une réglementation uniforme. Le Conseil de ministres décida la création d'une commission spéciale qui se livra, à l'instar du Conseil lui-même, à de nombreuses négociations sur la question sans qu'une unanimité pût être atteinte sur tous les aspects du problème. Lors de la réunion du Conseil de ministres du 22 juillet 1958, le vice-président de la Haute Autorité signala que la « Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie » de la République fédérale avait prié la Haute Autorité, par lettre du 10 juillet 1958, d'instaurer une réglementation du transport routier de l'acier dans la Communauté, réglementation relative à la publication, préalable à la conclusion des contrats de transport, des barèmes, prix et conditions de transport et que la « Wirtschaftsvereinigung » avait, selon l'article 35 du traité C.E.C.A., demandé l'adoption d'une décision en ce sens sur la base de l'article 88 du traité. Comme la Haute Autorité ne pouvait s'appuyer sur un avis unanime du Conseil spécial de ministres et ne pouvait pas rapprocher les points de vues divergents qui s'étaient manifestés au sein du Conseil, elle adressa le 12 août 1958 une lettre de contenu identique aux gouvernements des États membres de la Communauté. Je crois pouvoir renvoyer au contenu de la lettre qui fut envoyée au gouvernement italien. Je relève seulement l'article final III qui stipule :

> « En conséquence, la Haute Autorité prie le gouvernement italien :
>
> — de lui notifier, au plus tard le 1er décembre 1958, les mesures qui auront été prises à cette date dans le domaine des transports routiers pour compte d'autrui en vue de satisfaire, compte tenu des indications qui précèdent, aux prescriptions du traité et en particulier à ses articles 2 à 5, 60 et 70;
>
> — ou de lui transmettre, pour cette même date, les observations qu'il entend formuler au titre de l'article 88, alinéa 1, 2e phrase, du traité. »

Le gouvernement italien obtint la prolongation jusqu'au 10 janvier 1959 du délai fixé par la Haute Autorité et, dans une lettre du 8 janvier 1959, exprima son avis sur la question de la publication ou de la communication des prix et conditions de transport.

Je renvoie encore au contenu de la communication faite par le gouvernement italien à la Haute Autorité.

Sans avoir poursuivi les pourparlers avec les gouvernements, la Haute Autorité prit, le 18 février 1959, la décision attaquée.

B — APPRÉCIATION EN DROIT

Lors de l'examen de la requête, il sera essentiel de procéder en comparant le contenu matériel de la lettre de la Haute Autorité du 12 août 1958 avec la décision du 18 février 1959, car la lettre du 12 août 1958 est, dans l'intention de la Haute Autorité, un acte préparatoire, qui devait trouver sa suite logique, au point de vue de la procédure et du fond, dans la décision attaquée.

I — Recevabilité de la procédure aux termes de l'article 88

La décision attaquée trouve sa base formelle dans l'article 88 du traité.

Cette disposition ne peut être appliquée que pour constater un manquement à une obligation imposée par le traité. Elle ne donne pas à la Haute Autorité une compétence réglementaire pour résoudre des problèmes présentant une importance à l'égard des buts du marché commun. Il faudra donc examiner si, dans le domaine de la publication des tarifs, des obligations directes existent pour les États membres, sans pour cela rechercher à ce point de notre étude en quoi consistent, dans le détail, ces obligations. S'il apparaît que le traité, dans ce domaine, ne contient pas de prescription juridique directement applicable, mais seulement un programme ou un cadre pour des arrangements ultérieurs, la procédure de l'article 88 est alors, de par sa nature, inutilisable par la Haute Autorité.

1. *PARAGRAPHE 10 DE LA CONVENTION*

On s'est référé à ce sujet au paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires selon lequel une série de questions relatives au secteur du transport sont réservées au domaine des accords entre les gouvernements. Selon le para-

graphe 10, alinéa 1, de la convention relative aux dispositions transitoires, une commission d'experts sera chargée de l'étude des dispositions à *proposer* aux gouvernements en ce qui concerne les transports de charbon et d'acier pour atteindre les buts définis à l'article 70. Cette disposition n'a cependant pas la signification d'une clause générale, ce que l'on pourrait croire en étudiant isolément l'alinéa 1. Les questions qui sont à régler par un accord entre les gouvernements se dégagent de l'ensemble des prescriptions du paragraphe 10, en particulier du sixième alinéa; ce sont l'introduction de tarifs directs internationaux et l'harmonisation des prix et conditions de transport de toute nature. Il s'agit là de questions difficiles et complexes qui touchent simultanément plusieurs États. La nature de la matière ne permet pas une réglementation par des mesures isolées des gouvernements. Or, dans ce contexte, il n'est fait aucune mention du problème de la publication des tarifs. Par conséquent, on ne peut absolument pas soutenir que le paragraphe 10 de la convention prescrit une réglementation de cette matière par voie d'accord et que, *pour ce motif*, le traité ne crée aucune obligation directe pour les États. Si la question de la publication des tarifs a fait, en même temps que tous les problèmes touchant aux transports, l'objet de discussions au sein de la commission d'experts, ce n'est que parce que l'on croyait *désirable*, mais non pas indispensable, une réglementation par voie d'accord et une solution aussi harmonieuse que possible de ces problèmes. Lorsque l'échec de ces efforts devint manifeste, la Haute Autorité se crut tenue de rappeler aux États membres leurs obligations.

2. ARTICLE 70, ALINÉA 3

La réponse à la question de savoir s'il existe des obligations dans le domaine de la publicité des tarifs et, le cas échéant, dans quelle mesure, doit être cherchée avant tout dans l'article 70, alinéa 3, qui précise que :

> « Les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque État membre et entre les États membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité. »

Il est frappant que l'article 70, alinéa 3, soit rédigé à l'indicatif («... sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité »), alors que d'autres dispositions du traité, en cas d'obligation juridique, parlent expressément d'obligations des États.

Or, le caractère impératif et l'effet obligatoire ne s'attachent pas seulement aux dispositions qui contiennent l'expression « s'engagent ». La volonté d'engagement peut être exprimée clairement sous une autre forme. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la convention relative aux dispositions transitoires pour constater que celle-ci n'utilise souvent que l'indicatif pour établir des obligations incontestables. Nous venons de voir également que la Cour a expressément qualifié l'alinéa 1 de l'article 70 de norme juridique, bien que, normalement, les obligations et les interdictions soient formulées d'une autre façon.

Lors de la rédaction du traité, on a rapidement constaté que l'intégration du marché du charbon et de l'acier ne pourrait fonctionner que si le traité permettait d'intervenir également dans certains domaines étrangers à ce secteur et de protéger le marché partiel contre l'influence d'autres secteurs économiques. En particulier, on a reconnu l'importance des transports pour le marché charbon-acier (proportion élevée des frais de transport dans les prix de revient) et, en conséquence, la nécessité d'insérer dans le traité des dispositions réglementant directement ou indirectement le secteur des transports. L'importance, pour le système créé par le traité, de la publicité dans le domaine des transports ne permet guère de supposer que les États membres se seraient contentés à cet égard de simples déclarations de principe et d'intention. Il est au contraire permis de penser que, sur un point aussi important, ils auraient formulé clairement leurs réserves et qu'ils auraient renvoyé la matière à la convention relative aux dispositions transitoires si, comme pour l'harmonisation ou l'introduction de tarifs internationaux directs, ils avaient estimé qu'une convention d'exécution fût nécessaire.

La référence à l'article 60, qui prévoit certaines garanties (avis du Comité consultatif) en ce qui concerne la fixation de la

portée et de la forme de l'obligation de publicité en matière de prix, garanties qui ne figurent pas à l'article 70, est mal fondée parce que l'article 70, alinéa 3, ne confère à la Haute Autorité aucun pouvoir réglementaire.

3. *RÉSULTAT*

Je suis donc d'avis que l'article 70, alinéa 3, contient une règle de droit immédiatement applicable, et non pas seulement l'énoncé d'un programme. Cette disposition est d'ailleurs formulée de façon à permettre son exécution directe sans nouvelle convention d'exécution. Puisque le traité ne touche pas directement les entreprises en dehors du secteur charbon-acier, l'alinéa 3 ne peut être considéré que comme une injonction adressée aux États membres.

Il est par conséquent établi que c'est à bon droit que la Haute Autorité a ouvert la procédure de l'article 88 en vue d'assurer l'exécution des obligations découlant de l'article 70.

II — Respect des règles de procédure de l'article 88

L'article 88 du traité contient certaines *règles de procédure* qui doivent être observées avant l'adoption d'une décision. Elles exigent en particulier que l'État soit mis en mesure de présenter ses observations.

1. *SENS ET BUT DE L'ARTICLE 88*

Avant d'examiner ce moyen, nous ferons quelques observations sur le sens et le but de l'article 88 dans le système du traité. Il me semble qu'entre autres le but de cet article est d'assurer une interprétation uniforme et authentique du traité. S'il existe un doute ou un différend sur les dispositions du traité concernant l'attitude des États membres, la Cour est appelée à éliminer ce doute ou ce différend en constatant en termes obligatoires ce qui est

de droit. L'intervention de la Cour est subordonnée à une initiative extérieure, qui peut varier en fonction de la procédure. Ou bien l'exécutif fournit une interprétation des questions litigieuses dans une décision que l'État intéressé peut attaquer devant la Cour, ou bien l'exécutif saisit lui-même la Cour. La première procédure est le système consacré par le traité C.E.C.A., la seconde — tout à fait dans la ligne de la limitation des compétences de la Commission — a été adoptée pour la C.E.E. La question de fond est la même dans les deux cas : il s'agit de préciser quelles sont les obligations des États membres qui, de l'avis de l'exécutif, existaient avant l'ouverture de la procédure en constatation et qui n'ont pas été *établies* par un acte de l'exécutif dans le cadre de cette procédure. Le rôle de la Haute Autorité et de la Commission dans cette procédure consiste à qualifier à la lumière des règles du traité une situation déterminée (l'attitude d'un État) dans une décision obligatoire pour cet État et à permettre ainsi à la Cour de contrôler cette qualification ou cette interprétation du traité.

Au cours de la procédure, la décision a été critiquée pour avoir si minutieusement défini les obligations du traité. L'article 88 parle de la constatation, dans une décision de la Haute Autorité, d'une violation du traité. Il est concevable que cette constatation se borne à indiquer quelles sont les dispositions du traité qui n'ont pas été respectées. C'est à bon droit que la Haute Autorité fait valoir qu'une telle constatation ne servirait à personne. L'article 88 exige donc expressément et logiquement que la Haute Autorité *motive* sa constatation. C'est ainsi que le traité lui impose l'obligation de préciser en quoi consiste la violation du traité, ce qui entraîne implicitement une interprétation détaillée des règles du traité. Selon la nature de la disposition dont il s'agit, l'interprétation peut définir une attitude très précise des États, ou bien se limiter à fixer un cadre plus ou moins large dans lequel l'État peut lui-même déterminer son action.

Si les traités exigent qu'avant la constatation de l'exécutif qui précède immédiatement la procédure contentieuse les États intéressés soient mis en mesure de présenter leurs observations, c'est dans un double but. D'une part, l'État intéressé doit avoir la

possibilité de négocier et de justifier son point de vue, car il n'est pas exclu que sa thèse se fonde sur de meilleurs arguments qui convainquent la Haute Autorité elle-même, ou que certaines circonstances de fait particulières, inconnues ou incomplètement connues de la Haute Autorité, justifient l'attitude de l'État. Dans ces conditions, le différend portant sur l'interprétation est réglé sans qu'il soit nécessaire de saisir la Cour. D'autre part, l'État doit avoir la possibilité de se conformer à ses obligations, ce qui rend superflue une procédure contentieuse ou la prise de sanctions. L'autre but de l'article 88 est en effet d'inciter un État en défaut à un certain comportement, et non pas de sanctionner une attitude passée. L'article 88 substitue à l'exécution forcée, qui s'impose aux entreprises, mais qui n'existe pas dans les rapports entre la Haute Autorité et les États, les effets politiques de la constatation que l'attitude d'un État est contraire au traité.

2. LES DIFFÉRENTES PHASES DE LA PROCÉDURE EN L'ESPÈCE

C'est avant tout au regard du deuxième but de la disposition visant à assurer aux États le droit d'être entendus que la procédure utilisée par la Haute Autorité doit être examinée.

Il est vrai que le gouvernement italien n'a critiqué la violation des dispositions de procédure de l'article 88 de manière explicite et détaillée qu'au cours des débats. Je crois que le moyen doit cependant être examiné. La Cour a constaté à plusieurs reprises qu'elle doit vérifier d'office si les formes substantielles, parmi lesquelles on peut ranger les règles de procédure substantielles, ont été respectées (1). Cela est particulièrement vrai des recours de pleine juridiction, donc également pour la procédure en vertu de l'article 88 du traité, dans lesquels la Cour a tous pouvoirs d'appréciation; ce principe dérive également du respect particulier que méritent les droits des États contractants.

Pour entreprendre l'examen en question, il est nécessaire d'analyser en détail la lettre de la Haute Autorité du 12 août 1958

(1) *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, édition allemande, tome I, p. 33 et p. 233.

et la réponse du gouvernement italien du 8 janvier 1959, ainsi que la décision attaquée. Il apparaît d'emblée que, dans sa lettre du 12 août, la Haute Autorité s'est fondée sur une interprétation de l'article 70, alinéa 3, différente de celle de la décision du 18 février 1959. La lettre du 12 août 1958 énumère trois possibilités de mettre en œuvre l'obligation de publication :

a) L'autorité nationale compétente publie un tarif de transport et en impose le respect aux entreprises;

b) L'autorité nationale compétente prescrit aux transporteurs de publier ou de communiquer à la Haute Autorité les tarifs qu'ils ont eux-mêmes établis;

c) A défaut de tels tarifs ou lorsque ces tarifs comportent des prix minima ou maxima, les prix et conditions de transport sont, immédiatement après la conclusion de chaque contrat de transport, portés à la connaissance de la Haute Autorité.

Par contre, la décision du 18 février 1959 ne fait état que de deux possibilités, auxquelles les États ont le choix de recourir pour se conformer à leurs obligations :

a) Les gouvernements doivent publier les barèmes, prix et dispositions tarifaires et en imposer le respect aux transporteurs;

b) Les gouvernements doivent prescrire aux transporteurs de publier ou de communiquer à la Haute Autorité les barèmes, prix et dispositions tarifaires qu'ils ont décidé d'appliquer. La Haute Autorité tient les barèmes communiqués à la disposition des producteurs, acheteurs et utilisateurs.

En répondant à la lettre de la Haute Autorité du 12 août, le gouvernement italien, par sa lettre du 8 janvier 1959, a soutenu que la réglementation en vigueur à l'époque en Italie correspondait aux obligations énoncées par le traité. Le gouvernement italien était cependant disposé à charger les chambres de commerce italiennes de procéder à des relevés des prix des transports routiers effectués sur les principaux axes du trafic et intéressant à la fois les parcours supérieurs à 200 km et les frets d'un poids supérieur à

50 quintaux. Ces relevés pourraient être communiqués chaque mois à la Haute Autorité par le canal de l'ambassade d'Italie.

3. *LE GOUVERNEMENT ITALIEN S'EST-IL DÉCLARÉ PRÊT A METTRE EN ŒUVRE L'UNE DES TROIS POSSIBILITÉS DONT LA HAUTE AUTORITÉ LUI LAISSAIT LE CHOIX?*

Il est manifeste qu'en faisant cette réponse le gouvernement italien n'avait pas exprimé l'intention d'appliquer une des trois solutions offertes le 12 août 1958. En particulier, il est également fort loin d'accepter la solution envisagée par le gouvernement néerlandais. Le gouvernement italien, quant à lui, nie par principe l'existence d'une obligation découlant du traité telle qu'elle a été interprétée par la Haute Autorité. Contrairement à ce qui est le cas dans la procédure engageant les Pays-Bas, il ne peut donc être question de considérer la divergence d'interprétation entre la Haute Autorité et le gouvernement italien comme ayant reçu une *solution* dans sa forme première, sans qu'une décision de la Haute Autorité ait été nécessaire. Si, au reçu de la réponse italienne, la Haute Autorité avait constaté dans une décision que le gouvernement italien a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, puisqu'il n'a choisi aucune des solutions indiquées par la lettre du 12 août, l'action de la Haute Autorité n'aurait pas été sujette à critique du point de vue procédural.

4. *VIOLATION DU DROIT D'ÊTRE ENTENDU*

Or, la Haute Autorité a modifié son interprétation du traité et a constaté dans la décision attaquée que le gouvernement italien manquerait à ses obligations tant qu'il n'aurait pas mis en œuvre l'une des deux premières solutions mentionnées dans la lettre du 12 août. Une telle modification de l'opinion de la Haute Autorité n'est pas exclue, car les divergences au sens de l'article 88 n'ont trait qu'à des opinions juridiques, des interprétations, mais non pas à des actes administratifs de la Haute Autorité destinés à l'exécution ou à la définition des dispositions du traité.

Or, la question se pose de savoir quelle est l'influence de cette modification sur la procédure, et en particulier si elle exige un nouvel avis des gouvernements intéressés. Je n'hésiterais pas à l'affirmer sans réserve si, à l'instar du gouvernement néerlandais, le gouvernement italien s'était résolu à l'exécution d'une des trois possibilités originairement mentionnées. Dans ce cas également, on pourrait dire que le gouvernement italien n'avait pas de raison de prendre position à l'égard des deux autres possibilités proposées, ni en particulier de présenter ses arguments juridiques à leur encontre, c'est-à-dire qu'il n'avait pas encore de raison de faire usage de son droit de présenter ses observations à l'égard des deux autres solutions.

Mais comme le gouvernement italien a rejeté les trois solutions proposées par la Haute Autorité comme moyens possibles pour l'exécution du traité, il faut supposer qu'il a examiné les trois solutions et qu'il a présenté ses observations sur chacune d'elles.

Est-ce que, dans ces circonstances, il était nécessaire d'entendre à nouveau le gouvernement italien au sujet de la thèse juridique que la Haute Autorité a ultérieurement adoptée? Le sens des dispositions procédurales de l'article 88 ne semble pas l'exiger. L'article 88 ne dispose pas que la Haute Autorité ne peut prendre de décision que si le gouvernement intéressé a eu auparavant l'occasion de présenter ses observations sur les *formules* figurant dans la décision elle-même. Le principe du respect du droit d'être entendu ne tend qu'à assurer la possibilité de présenter des observations sur les *problèmes* évoqués dans la décision.

La modification du point de vue de la Haute Autorité ne consiste pas, en l'espèce, dans l'introduction de thèses absolument nouvelles, mais dans la *limitation* du point de vue qu'elle avait adopté à l'origine par l'omission de l'une des trois solutions prévues. En prenant sa décision, la Haute Autorité est par conséquent restée dans le cadre délimité par elle dans sa lettre du 12 août; la décision n'a pas mis le gouvernement italien en présence d'une question juridique nouvelle.

Par sa prise de position du 8 janvier 1959 sur l'ensemble de la question, le gouvernement italien a fait connaître quelle est, à son avis, la portée des obligations des États membres dans le domaine des transports. Par conséquent, après l'échange des lettres, les points de vue respectifs étaient clairement définis. Dans ces conditions, ce serait faire montre d'un formalisme absurde que d'obliger la Haute Autorité à notifier une fois de plus au gouvernement intéressé son nouveau point de vue avant l'adoption d'une décision définitive. L'opinion claire et sans équivoque du gouvernement italien à l'égard des possibilités plus libérales proposées par la Haute Autorité à l'origine ne permettait pas en effet d'espérer une solution de la situation dans le cadre ultérieurement limité par la Haute Autorité.

La façon d'agir de la Haute Autorité n'était peut-être pas parfaitement correcte, mais le but des dispositions de procédure de l'article 88 ayant été atteint et les droits du gouvernement italien n'ayant pas été lésés, la Cour de justice ne devrait donc pas considérer qu'en l'espèce l'application — à mon avis, pas entièrement correcte — des dispositions dont il s'agit constitue une violation des formes substantielles constituant un motif d'annulation.

III — Défaut de motifs

Une question supplémentaire, qui en tant que telle n'a pas été explicitement soulevée, mais que la Cour doit également soulever d'office, se pose dans le domaine de la procédure. L'examen de cette question s'impose quand on compare la lettre du 12 août et les motifs de la décision attaquée.

A la fin de la lettre précitée, on trouve la remarque que la Haute Autorité suivrait attentivement l'application de la méthode de communication *a posteriori* des tarifs, afin de constater si celle-ci permet de réaliser d'une manière satisfaisante les objectifs du traité. Les motifs de la décision, d'après lesquels la communication *a posteriori* ne serait pas conforme au traité, se borne à constater qu'aucun des trois gouvernements n'a appliqué une des trois

solutions, ni déclaré son intention de les appliquer entièrement. Mention est faite ensuite des arguments néerlandais et français — aucune mention n'est faite de la réponse du gouvernement italien — puis vient la constatation suivante :

> « Considérant que, dans ces conditions, les États membres ont manqué à une obligation qui leur incombe en vertu du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;
>
> considérant que, pour remplir cette obligation, les gouvernements des États membres doivent appliquer l'une des deux premières solutions rappelées ci-dessus (point 3, *a* et *b*). »

A mon avis, ce passage des motifs révèle une faille dans la pensée de la Haute Autorité, qui, d'une part, constate que, par suite de la non-application d'une des trois solutions indiquées dans la lettre du 12 août 1958, les États ont manqué à une obligation découlant du traité, et qui, d'autre part, déclare que les gouvernements ont le devoir de choisir l'une des deux premières solutions pour satisfaire à l'avenir à leurs obligations. D'après l'article 88 du traité, l'obligation à l'égard de laquelle un manquement est relevé dans le passé ne peut être différente de l'obligation dont le respect est exigé pour l'avenir. Telle n'est pas en réalité l'opinion de la Haute Autorité. Celle-ci répugne simplement à admettre explicitement qu'elle a considérablement modifié son opinion sur les obligations des États dans le domaine des transports; elle ne donne aucun motif de nature à justifier la modification de son point de vue.

Les motifs qu'elle invoque dans la décision n° 18-59 pour justifier la modification de sa position juridique sont, dans l'ensemble, identiques aux motifs contenus dans la lettre du 12 août 1958, pour justifier son interprétation plus libérale de l'article 70, alinéa 3. Dans les deux cas, il est fait état de la nécessité de remplir les obligations concernant la publicité des tarifs de manière à assurer le fonctionnement du marché commun; dans les deux cas, il est souligné que le fonctionnement du marché commun exige en particulier que le contrôle des discriminations soit garanti et qu'il rend nécessaires certaines mesures en matière de prix. Enfin, dans les deux cas, la Haute Autorité insiste sur le fait qu'il est indispensable, pour atteindre les buts visés, que producteurs

et utilisateurs puissent prendre connaissance des barèmes, prix et conditions tarifaires.

Faut-il considérer le fait que la modification de la position juridique de la Haute Autorité n'a pas été motivée comme une violation des formes substantielles? L'obligation de la Haute Autorité de motiver ses décisions, obligation explicitement soulignée et reprise par l'article 88, ne peut certainement signifier l'obligation de s'expliquer sur toutes les objections et tous les arguments imaginables. Les motifs doivent faire apparaître les raisons essentielles de la décision de la Haute Autorité pour en permettre le contrôle. Or, il ne faut pas oublier qu'une décision prise en vertu de l'article 88 ne constitue pas un acte isolé de la Haute Autorité, mais le résultat final d'une procédure à plusieurs phases qui, dans le cas présent, a été ouverte par la lettre du 12 août, et qui s'est poursuivie par l'audition des États intéressés. Pour cette raison, on sera en droit d'exiger que, dans sa décision définitive, la Haute Autorité prenne position à l'égard des arguments essentiels des États intéressés. Je suis d'avis qu'il faut exiger en particulier que la Haute Autorité fournisse des motifs de la modification, intervenue en cours de procédure, de sa propre thèse. La Haute Autorité est obligée, dans une procédure qui présente le plus grand intérêt pour les États intéressés et qui peut être à leur égard lourde de conséquence, de fournir des motifs soigneux et particulièrement détaillés de sa position juridique. En aucun cas, on ne pourra considérer comme motif suffisant pour l'adoption d'une position considérablement plus restrictive au détriment des États un motif qui a été auparavant, et dans des termes identiques, donné pour une interprétation considérablement plus libérale. La Haute Autorité est tenue de dire pour quels motifs elle a modifié son opinion, et pourquoi elle est d'avis que le mode d'exécution initialement prévu du traité n'est plus acceptable, soit qu'il s'agisse de motifs purement juridiques, soit que les résultats d'une période prolongée d'observations soient pris en considération. Le fait qu'aucun des États intéressés n'ait accepté la proposition originale de la Haute Autorité ne peut à lui seul être considéré comme justifiant l'abandon d'une opinion antérieure et officiellement formulée de la Haute Autorité.

J'en arrive à conclure que la décision de la Haute Autorité, dans la mesure où elle est plus restrictive que la position originale de celle-ci, est insuffisamment motivée. Cette constatation a une importance directe sur l'article 2 de la décision. Étant donné cependant que les autres passages du dispositif n'ont pas de portée autonome, le vice de forme ne peut qu'entraîner l'annulation de la décision entière.

C — RÉSULTAT GÉNÉRAL

Pour ces motifs, je conclus au bien-fondé de la requête du gouvernement italien et à l'annulation de la décision de la Haute Autorité pour violation des formes substantielles. La Haute Autorité devra, dans ce cas, supporter les dépens.