Dans les affaires jointes

Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft,

Düsseldorf, Jägerhofstrasse 29,

(affaire 2-60),

Unternehmensverband des Aachener Steinkohlenbergbaues, e. V.,

Aix-la-Chapelle, Goethestrasse 5,

(affaire 3-60),

parties requérantes,

représentées par le professeur Konrad Zweigert, Hamburg 13, Mittelweg 187,

avec domicile élu chez M. Philippe Bennecke, Luxembourg, 2, rue du Fort-Élisabeth,

contre

Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

partie défenderesse,

représentée par son conseiller juridique, M. Walter Much, en qualité d'agent,

assistée par le professeur Adolf Schüle, Tübingen, Bei der Ochsenweide 17,

avec domicile élu en ses bureaux 2, place de Metz, Luxembourg,

ayant pour objet l'annulation des articles 1, 3 et 5 de la décision nº 46-59 de la Haute Autorité en date du 23 décembre 1959, modifiée par la décision nº 1-60 du 18 janvier 1960,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. Ch. L. Hammes et N. Catalano (*juge rapporteur*), *présidents de chambre*,

MM. O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff et R. Rossi, *juges*,

avocat général : M. M. Lagrange,

greffier : M. A. Van Houtte,

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du litige peuvent être résumés de la façon suivante :

Sur demande formelle présentée par le gouvernement du royaume de Belgique aux termes de l'article 37 du traité, la Haute Autorité, en considération des difficultés des charbonnages belges, a pris le 23 décembre 1959 la décision nº 46-59 (publiée au *Journal officiel* le 31 décembre 1959), qui a été ensuite légèrement modifiée par la décision nº 1-60 (publiée au *Journal officiel* le 28 janvier 1960). L'article 3 de cette décision, qui a pour but l'assainissement de l'industrie charbonnière belge, fixe au gouvernement belge un montant maximum de 2.950.000 tonnes pour les livraisons de

combustibles solides en provenance des autres pays de la Communauté, à répartir ainsi :

— 1.900.000 tonnes en provenance de la république fédérale d'Allemagne,

— 250.000 tonnes en provenance de la France,

— 800.000 tonnes en provenance des Pays-Bas.

Aux termes de l'article 5 de la même décision, pour autant qu'il est nécessaire de répartir les tonnages fixés ci-dessus, cette répartition doit être opérée en liaison avec les gouvernements intéressés, sur une base équitable approuvée par la Haute Autorité.

Contre cette décision, telle qu'elle a été modifiée par la décision n° 1-60, les requérantes ont présenté leurs recours le 22 février 1960.

Par mémoire déposé le 22 avril 1960, la défenderesse a introduit une « demande de décision préjudicielle » aux termes de l'article 91 du règlement de procédure.

Par ordonnance du 15 juillet 1960, la Cour a décidé de joindre au fond l'exception préjudicielle d'irrecevabilité.

Postérieurement à l'introduction des recours, l'article 3 de la décision n° 46-59 a été modifié par la décision n° 24-60 du 7 décembre 1960 (*Journal officiel des Communautés européennes* du 16 décembre 1960, p. 1534). Les contingents de livraison de la République fédérale pour l'année 1960 ont été relevés de 100.000 tonnes; en même temps, la République fédérale a été tenue d'acheter 50.000 tonnes supplémentaires de charbon belge. Le 20 décembre 1960, la Haute Autorité a adopté la décision n° 25-60 relative à la prolongation de l'application de l'article 37 du traité pour le royaume de Belgique (publiée au *Journal officiel* du 23 décembre 1960, p. 1915 et s.). Dans cette décision sont fixés les contingents applicables en 1961 aux échanges de charbon entre la Belgique et les autres pays de la Communauté, ainsi qu'aux importations belges de charbon en provenance de pays tiers. Les restrictions appliquées aux livraisons et aux importations ont été assouplies

par un relèvement des contingents de 3,3 % par rapport à l'année 1960.

Les requérantes n'ont pas attaqué ces décisions.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* dans l'*affaire 2-60* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1° Annuler les articles 1, 3 et 5 de la décision n° 46-59 de la Haute Autorité du 23 décembre 1959, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, p. 1327/59 et s., et l'article 3, modifié par la décision n° 1-60 du 18 janvier 1960, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, p. 103/60;

2° Déclarer que les dispositions attaquées sont entachées d'un vice entraînant la responsabilité de la Communauté;

3° Condamner la Haute Autorité aux dépens;

attendu que la *requérante* dans l'*affaire 3-60* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1° Annuler les articles 1, 3 et 5 de la décision n° 46-59 du 23 décembre 1959 de la Haute Autorité, modifiée par la décision n° 1-60 du 18 janvier 1960;

2° Déclarer que la décision attaquée est entachée d'un vice entraînant la responsabilité de la Communauté;

3° Condamner la Haute Autorité aux dépens;

attendu que la *défenderesse*, dans son mémoire en défense, conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1° Rejeter comme irrecevables et subsidiairement comme non fondées les requêtes dans les affaires jointes 2-60 et 3-60;

2° Condamner les requérantes aux dépens;

attendu que, dans son mémoire du 22 avril 1960, la défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour, par voie de décision préjudicielle :

1° Déclarer les recours 2-60 et 3-60 en tous points irrecevables pour défaut de droit de recours des requérantes;

2° Mettre les dépens à la charge des requérantes;

attendu que les *requérantes*, dans leur mémoire du 15 juin 1960 dans la procédure incidente, concluent à ce qu'il plaise à la Cour :

1° Rejeter la demande de décision préjudicielle de la Haute Autorité, joindre l'exception au fond;

2° Subsidiairement, rejeter la demande de décision préjudicielle de la Haute Autorité et déclarer le recours recevable.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés de la façon suivante :

1. *QUANT A LA RECEVABILITÉ*

A — *En ce qui concerne les conclusions principales*

La *requérante* dans l'*affaire 3-60* soutient dans sa requête « que le droit de former le présent recours découle des dispositions de l'article 33 du traité, conjointement avec l'article 37, alinéa 3 ». En outre, les *deux requérantes*, invoquant des arguments similaires et se référant aux arrêts de la Cour dans les affaires jointes 7-54 et 9-54 et dans l'affaire 18-57, soutiennent que l'acte attaqué est une décision individuelle les concernant et que, dès lors, elles peuvent se prévaloir contre elle des quatre moyens de recours prévus à l'article 33. Le caractère individuel résulterait du fait que la décision en question, en imposant au gouvernement belge des obligations et en lui octroyant des compétences spéciales, réglemente l'activité d'une autorité publique nommément désignée. D'ailleurs, cette décision concernerait directement les requérantes, son application ayant des effets directs sur leur situation.

La *requérante* dans l'*affaire 2-60* (qui est une société minière productrice d'anthracite spécial) affirme qu'elle exporte approximativement 75 % de sa production totale en Belgique; en 1959, la

Belgique achetait à la requérante 124.825 tonnes d'anthracite spécial, alors qu'elle en recevait approximativement 5.000 tonnes des autres pays de la Communauté. C'est surtout en raison de l'ouverture du marché belge que la requérante a assumé de grands frais d'expérimentation et engagé des dépenses pour le développement et l'amélioration de sa production d'anthracite spécial pour générateurs. La requérante affirme qu'en conséquence une réduction des exportations vers la Belgique entraînerait pour elle un grave préjudice économique.

La *requérante* dans l'*affaire 3-60* (qui est une association d'entreprises minières du bassin d'Aix-la-Chapelle) fournit des relevés statistiques tendant à démontrer que l'augmentation constante des quantités livrées en Belgique par les charbonnages qui lui sont affiliés est le résultat d'une politique commerciale consciemment poursuivie. Si les entreprises associées avaient pu soupçonner que les contingentements entre États membres n'étaient pas abolis, une fois pour toutes, par l'article 4, *a*, du traité, elles auraient adopté une politique commerciale différente vis-à-vis du marché belge.

Contre la décision attaquée, les requérantes font valoir les quatre moyens du recours en annulation. Elles contestent notamment tant l'existence d'une situation justifiant une intervention de la Haute Autorité aux termes de l'article 37, alinéas 1 et 2, que la compétence de la Haute Autorité pour imposer des restrictions quantitatives.

a) *Quant à la recevabilité d'après l'article 37, alinéa 3*

La *défenderesse* conteste que le recours visé à l'article 37 ne soit qu'un cas particulier du recours général en annulation visé à l'article 33, et soutient que les entreprises et leurs associations n'ont pas le droit d'introduire un recours au titre de l'article 37. Après avoir souligné que l'article 37 constitue « une *clause de sauvegarde* en faveur d'un État membre à l'*égard* de la Communauté », la défenderesse soutient que, dans le cas d'un recours contre la décision relative aux mesures de protection prises par la

Haute Autorité sur la base de l'article 37, « seul celui qui saisit la Haute Autorité d'une situation extraordinaire selon le premier alinéa et lui demande de prendre des mesures de protection peut former un recours »; autrement, la précision contenue à l'alinéa 3, qui parle d'un « recours fondé sur les dispositions du présent article », serait superflue.

Les *requérantes* répondent que l'article 37 ne se réfère nullement, en ce qui concerne la qualité pour intenter un recours, à l'État membre directement intéressé par l'application dudit article, mais qu'il s'exprime d'une façon tout à fait neutre : « Lorsque la Cour est saisie d'un recours... ».

Leurs recours seraient donc recevables, en tant que basés sur l'article 37, sans qu'il soit nécessaire de déterminer le caractère général ou individuel de la décision attaquée. Elles auraient le droit de présenter tous les moyens de recours, l'article 37 ne contenant pas les limitations de l'article 33 et donnant même compétence à la Cour pour apprécier la situation économique générale.

La *défenderesse* objecte que, dans le silence du traité, la question des personnes habilitées à former un recours en vertu de l'article 37, alinéa 3, devrait être résolue essentiellement d'après la nature de la décision attaquée, en tenant compte surtout de la teneur matérielle et de l'objectif final, voulus par le traité, de toute décision prise par la Haute Autorité, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37. Elle soutient que l'application de l'article 37 ne trouve de limites que dans les intérêts essentiels de la Communauté.

b) *Quant à la recevabilité du recours d'après l'article 37, alinéa 3, en liaison avec l'article 33*

La *défenderesse* affirme qu'un droit de recours des requérantes au titre de l'article 37 ne serait pas non plus possible par l'intermédiaire de l'article 33, alinéa 2, car l'article 37, par son contenu et sa signification, se distinguerait profondément d'un recours

administratif, tel qu'il est prévu aux articles 33 et 35. La Cour, saisie d'un recours aux termes de l'article 37, assumerait des fonctions qui seraient celles d'un arbitre. Les règles du droit de recours dans le cadre général de la procédure administrative contentieuse prévue par l'article 33 ne seraient donc pas applicables en l'espèce.

Les *requérantes* soutiennent par contre, à titre subsidiaire, que l'article 37, alinéa 3, ne représenterait qu'un complément de l'article 33. Partant, un recours contre une décision prise aux termes de l'article 37 pourrait toujours être formé en observant les conditions prévues à l'article 33.

Tout en soutenant qu'une décision générale, prise aux termes de l'article 37, alinéa 2, peut être attaquée également par les entreprises se prévalant des quatre moyens de recours, les requérantes soutiennent subsidiairement que, de toute façon, elles peuvent prouver un détournement de pouvoir à leur égard. A cet effet, la requérante dans l'affaire 3-60 demande à la Cour d'ordonner à la défenderesse, en application de l'article 24 du protocole sur le statut de la Cour, de produire tous les documents concernant les négociations qui ont eu lieu avec le gouvernement belge en vue de l'adoption de la décision attaquée, desquels il résulterait que la Haute Autorité a poursuivi des buts incompatibles avec le traité.

c) *Quant à la recevabilité d'après l'article 33*

En ordre encore plus subsidiaire, pour le cas où la Cour estimerait que l'article 37, alinéa 3, donne un droit de recours au seul État membre qui a saisi la Haute Autorité aux termes de l'article 37, alinéa 1, les *requérantes* prétendent fonder leurs recours sur l'article 33, alinéa 2, sans que pour cela il soit nécessaire de donner une nouvelle interprétation à leurs requêtes, car celles-ci étaient fondées dès l'origine tant sur l'article 33 que sur l'article 37, alinéa 3.

La thèse de la défenderesse, qui exclut toute possibilité de protection judiciaire des intéressés même au titre de l'article 33, conduirait au résultat absurde de reconnaître à un État qui poursuit ses intérêts particuliers une protection juridictionnelle particuliè-

rement large et de priver tous les autres sujets de la Communauté même de la protection attribuée de façon générale par l'article 33.

Par contre, d'après la *défenderesse*, même à supposer qu'il soit possible d'interpréter les recours dont il s'agit comme des recours intentés d'après l'article 33, on devrait, en considération du caractère spécial de la protection juridique prévue à l'article 37, exclure qu'une seule et même décision puisse être attaquée selon deux voies de recours fondamentalement différentes : par l'État intéressé au titre de l'article 37, par les entreprises au titre de l'article 33.

aa) La conclusion concernant l'article 1er de la décision attaquée

Pour le cas où la Cour estimerait qu'en principe un recours peut être formé au titre de l'article 33, la *défenderesse* conteste la recevabilité des moyens de recours contenus dans les requêtes. La constatation par la Haute Autorité d'un danger de troubles fondamentaux et persistants menaçant l'économie belge, contenue à l'article 1er de la décision no 46-59, aurait une portée générale. Les requérantes ne pourraient donc attaquer cet article qu'en formulant le grief de détournement de pouvoir « à leur égard ». Elles l'ont fait, mais sous une forme procédurale insuffisante, n'ayant avancé aucun argument pertinent pour étayer cette affirmation.

Les *requérantes* nient que la décision incriminée ait un caractère général, car elle serait non seulement adressée à un destinataire déterminé, mais, d'après son contenu, constituerait également la réglementation d'une situation concrète bien déterminée.

Les intérêts des requérantes seraient affectés par la constatation faite par la Haute Autorité de la prétendue existence de la situation visée à l'article 37, alinéa 1, en tant que cette constatation est la condition nécessaire pour l'adoption de la réglementation de l'article 3.

La *défenderesse* conteste qu'une entreprise ou une association d'entreprises soit habilitée à exiger un contrôle juridictionnel sur le point de savoir si c'est ou non à juste titre que la Haute Autorité

a constaté que l'économie d'un État membre présentait des risques de troubles fondamentaux et persistants.

bb) Les conclusions concernant les articles 3 et 5 de la décision attaquée

La *défenderesse* soutient que ni l'article 3, ni l'article 5 relatifs aux modalités de répartition des contingents de livraison ne constitueraient des mesures individuelles, car, même s'il est possible de voir une recommandation individuelle adressée au gouvernement belge dans l'obligation énoncée à l'alinéa 1 de l'article 3, l'alinéa 2 de cet article et l'article 5, par le contingentement des importations, affectent les droits de tous les pays de la Communauté ainsi que de leurs entreprises. Les articles 3 et 5 ne pourraient donc être attaqués que sous l'angle du détournement de pouvoir. Même si l'on estimait qu'il s'agit de décisions ou recommandations individuelles, il semble à la défenderesse au moins douteux que les requérantes soient suffisamment affectées par ces mesures pour avoir le droit de former un recours.

Les *requérantes* objectent que non seulement le premier alinéa de l'article 3, mais aussi le deuxième alinéa de cet article et l'article 5 n'ont aucun effet *erga omnes*. En outre, les intérêts des requérantes seraient affectés directement par ces dispositions, car leur exécution n'est pas une simple éventualité, mais une certitude.

Toutes les conditions de recevabilité de l'article 33, alinéa 2, seraient donc remplies.

B — *En ce qui concerne les conclusions à fin d'indemnité*

Quant aux conclusions par lesquelles les requérantes demandent à la Cour de déclarer que la décision attaquée est entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté, la défenderesse affirme que, conformément à l'article 34, alinéa 1, la Cour ne pourrait procéder à une telle constatation que si la décision attaquée avait été préalablement ou simultanément annulée. L'irrecevabilité du recours en annulation entraînerait donc celle de la demande subsidiaire.

2. *QUANT AU FOND*

A — *En ce qui concerne les conclusions principales*

a) *Violation du traité*

Les *requérantes* font grief à la défenderesse d'avoir violé l'article 37, alinéas 1 et 2, et les articles 2, alinéa 1, 3, *b*, *d* et *g*, 4, *a*, *b*, et *d*, 5 et 8 du traité.

Elles contestent tout d'abord l'existence dans l'économie belge d'une perturbation présentant le degré d'intensité exigé par l'article 37, alinéa 1, du traité, et soutiennent qu'il n'y a pas lieu de supposer qu'une certaine régression ultérieure de la vente du charbon belge, telle qu'elle se manifeste également dans tous les autres pays de la Communauté producteurs de charbon, entraînerait des troubles de ce genre.

Les requérantes contestent également l'existence de l'autre condition exigée par l'article 37, alinéa 1, et alléguée par la Haute Autorité dans l'article 1er de la décision attaquée : un défaut d'action de sa part provoquant la perturbation susvisée; en effet, un défaut d'intervention de la Haute Autorité ne pourrait provoquer les troubles visés à l'article 37 du traité que si ceux-ci étaient causés par l'omission d'une mesure de la Haute Autorité admissible aux termes de *dispositions autres* que l'article 37, 2e alinéa, du traité.

En outre, la formule employée par l'article 37, alinéa 2 (« décide des mesures à prendre *dans les conditions prévues au présent traité* »), indiquerait clairement que la Haute Autorité ne doit prendre des décisions en vertu de l'article 37, alinéa 2, que dans la mesure où d'autres dispositions du traité l'y autorisent.

En réponse à cette argumentation, la *défenderesse* souligne tout d'abord que les auteurs du traité eux-mêmes ont reconnu qu'il existe une étroite corrélation entre l'activité de l'industrie minière et l'ensemble de l'économie belge; cela ressortirait d'ailleurs du paragraphe 26 de la convention relative aux dispositions transi-

toires, alinéas 1 et 4. De ces dispositions la défenderesse déduit que, d'après les auteurs du traité, la production charbonnière belge ne devait pas avoir à supporter une réduction charbonnière supérieure à 900.000 tonnes par an, une réduction plus forte étant vraisemblablement de nature à porter sérieusement atteinte à l'ensemble de l'économie belge. Or, cette production a subi une diminution de 7 millions de tonnes en l'espace de trois années. La défenderesse conteste qu'en 1959 la Belgique connaissait le plein emploi.

A l'interprétation donnée par les requérantes à l'article 37, la défenderesse oppose que s'il était exact que, pour un défaut d'action au sens de cette disposition, seules pourraient être envisagées des mesures que la Haute Autorité est déjà habilitée à prendre en vertu d'autres dispositions du traité, cet article n'aurait aucun sens, l'État intéressé pouvant, à défaut de l'article 37, intenter une action en carence sur base de la disposition générale de l'article 35. D'ailleurs, dans le cas d'espèce, la défenderesse ne voit pas quelles seraient, en dehors de l'article 37, les mesures prévues par une disposition quelconque du traité en faveur des charbonnages belges, après le refus du Conseil d'appliquer les dispositions des articles 58 et 74.

La défenderesse affirme en outre qu'il n'existe aucune relation entre les notions d' « action » ou de « défaut d'action » du premier alinéa de l'article 37, et une quelconque attitude critiquable de la Haute Autorité, qui devrait être attaquée par la voie normale du recours en annulation (article 33) ou du recours en carence (article 35). Par contre, le recours à l'article 37 constituerait l'*ultima ratio* dans l'éventualité où l'application normale et correcte du traité aboutirait à une situation susceptible de provoquer dans l'économie d'un des États membres des troubles fondamentaux et persistants. En effet, si les pouvoirs de la Haute Autorité, agissant sur la base de l'article 37, se limitaient à ceux définis par les autres articles du traité, il ne serait pas possible de comprendre pourquoi les rédacteurs du traité ont pris soin de spécifier que la Haute Autorité doit agir « *tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté* ». Or, l'article 37 « a précisément pour objet de porter temporairement l'accent principal sur la nécessité d'éviter des troubles

fondamentaux et persistants dans l'économie d'un État membre »; il « doit donc permettre essentiellement à la Haute Autorité de prendre les mesures qui, après épuisement des voies normales ouvertes par le traité, s'imposent pour écarter une situation de troubles, et rétablir ainsi le fonctionnement normal du traité ». Le pouvoir de contrôle exceptionnel dont dispose la Cour en vertu du troisième alinéa de l'article 37 ne pourrait se justifier qu'en le considérant comme un contrepoids aux pouvoirs exceptionnels conférés à la Haute Autorité par le deuxième alinéa dudit article. Dans l'exercice de ces pouvoirs, la Haute Autorité doit évidemment se conformer aux critères juridiques généraux, contenus dans la même disposition, qui constituent des limites qu'elle ne peut dépasser. La défenderesse affirme qu'en l'espèce elle s'en est tenue au strict nécessaire pour atteindre l'objectif fixé, aussi bien au point de vue matériel que régional et chronologique.

En ce qui concerne les mesures que la Haute Autorité pourrait prendre en vertu de l'article 37, les *requérantes* observent que si la thèse soutenue par la défenderesse était exacte, le système des compétences énumérées par le traité, et notamment les procédures prévues aux articles 37, 58 et 95, n'auraient plus de sens. Le traité ne permettrait pas à la Haute Autorité de régler par le biais de l'article 37 une situation qui devrait être réglée en faisant application de l'article 58, ces deux dispositions concernant des situations de *troubles* différentes. D'ailleurs, le fait même que l'application de l'article 58 exige l'avis *conforme* du Conseil de ministres, tandis que l'article 37 exige un simple avis, démontrerait que les auteurs du traité ont estimé que l'article 37 règle des situations d'une portée plus restreinte que ne le fait l'article 58. Cela serait confirmé par une autre différence essentielle existant entre ces deux dispositions, à savoir la possibilité que l'article 37 attribue à l'intéressé d'amener, par son recours, la Haute Autorité à agir en vertu du troisième alinéa dudit article, tandis que, dans le cas de l'article 58, alinéa 2, les États membres intéressés, pour contraindre la Haute Autorité à appliquer la disposition « de crise », ne pourraient que s'adresser au Conseil de ministres, qui, par un vote *unanime*, peut imposer à la Haute Autorité l'obligation d'introduire un régime de contingents.

Cette différence de structure des deux situations interdirait, d'après les requérantes, de considérer une des deux dispositions d'exception comme la condition d'application de l'autre. Si la Haute Autorité pouvait recourir à la voie plus facile de l'article 37 lorsqu'elle a échoué dans la procédure de l'article 58, elle pourrait ainsi priver de toute efficacité le Conseil de ministres et, partant, fausser l'équilibre des pouvoirs dans la Communauté. Il faudrait donc conclure que l' « omission prévue par l'article 37 ne concerne que la non-utilisation de compétences ordinaires du traité, et non pas l'omission du recours à une compétence extraordinaire ».

La *défenderesse* objecte que cette thèse aboutirait à priver de toute signification l'article 37, car ce que les requérantes affirment à propos de l'article 58 devrait s'appliquer également, *mutatis mutandis*, à toute une série de pouvoirs d'intervention de la Haute Autorité, tous plus ou moins destinés à réglementer des situations « anormales » du marché. Elle cite comme exemple les pouvoirs prévus aux articles 53, 57, 58, 59, 61, 72, 74 du traité, qui devraient tous échapper au « domaine normal » de compétence de la Haute Autorité.

En ce qui concerne l'admissibilité des mesures prises en l'espèce en vertu de l'article 37 du traité, les *requérantes* observent que ces mesures protectrices ne sont compatibles ni avec l'article 3, *b*, ni avec l'article 4, *a* et *b*, du traité et affirment qu'on ne saurait en aucun cas admettre que la Haute Autorité est compétente, en vertu dudit article, pour éliminer par un simple acte d'administration ce que même une révision du traité selon l'article 95 devrait laisser inchangé.

L'interdiction des mesures pour lesquelles le traité n'a confié à la Haute Autorité aucune compétence ressortirait aussi de la comparaison avec l'article 226 du traité C.E.E., qui prévoit expressément la possibilité pour la Commission d'appliquer pendant la période transitoire des mesures protectrices en faveur d'un État membre dont la situation économique serait gravement altérée. Les requérantes soulignent que l'article 226 du traité C.E.E. n'est censé accorder de protection que pendant la période transitoire, alors que l'article 37 contient une règle permanente, et que cela explique

la différence entre ces deux dispositions. En outre, dans une intégration économique totale, le danger de troubles éventuels ne se limitant pas à un seul secteur économique est beaucoup plus grand que dans le système d'intégration partielle du traité C.E.C.A.

L'article 37 sert avant tout à attribuer à l'État membre dont l'économie subit des troubles un droit de saisir la Haute Autorité et de recourir à la Cour qui dépasse les dispositions de l'article 35, car, si les conditions exigées par l'article 37 sont réunies, l'État intéressé peut obliger la Haute Autorité, du fait qu'il l'a saisie et, le cas échéant, par la voie d'un recours judiciaire, à éliminer les troubles, en prenant des mesures que celle-ci n'est pas normalement obligée de prendre bien qu'elles relèvent de sa compétence, et cela sans que l'État intéressé soit obligé de prouver que l'omission de la mesure demandée constitue un détournement de pouvoir.

La *défenderesse* relève une contradiction dans cette dernière thèse des requérantes. En effet, en admettant un renforcement des pouvoirs facultatifs de la Haute Autorité pour en faire des pouvoirs obligatoires, elles admettraient par là même une modification de compétence, ce qui contredirait leur thèse d'après laquelle l'article 37 ne donne à la Haute Autorité aucun pouvoir qui ne soit déjà prévu par d'autres dispositions du traité.

Les *requérantes* font enfin valoir que la décision attaquée non seulement n'a pas été prise « dans les conditions prévues » par le traité, mais encore viole les intérêts essentiels de la Communauté, « car la conception économique supranationale du traité (c'est-à-dire le marché commun du charbon et de l'acier défini à l'article 4) ne doit, en vertu d'aucune disposition du traité, être sacrifiée aux intérêts économiques nationaux d'un État membre ».

La *défenderesse* observe à ce propos que la sauvegarde des intérêts essentiels de la Communauté, dans le cas de l'article 37, constitue non pas l'objectif de l'action de la Haute Autorité, mais simplement sa limite.

L'autre limitation imposée par cette disposition (« dans les conditions prévues au présent traité ») signifierait simplement que « les mesures prises en vertu de l'article 37 doivent correspondre en

gros aux types d'intervention que les auteurs du traité ont mis à la disposition de la Haute Autorité d'une manière générale dans le cadre du traité, qu'ils aient été ou non applicables, *en dehors de l'article 37*, au cas concret ». Pour appuyer cette thèse, la défenderesse se réfère à la traduction allemande de l'article 37.

La défenderesse ne reconnaît aucune pertinence à l'argument des requérantes, selon lequel une dérogation aux principes du marché énoncés à l'article 4 du traité serait inadmissible, même la petite révision du traité en vertu de l'article 95 devant respecter les articles 2 à 4 qui seraient donc « constitutionnellement immuables ». Elle soutient qu'une dérogation temporaire dans le cadre de l'article 37 aux principes du marché énoncés à l'article 4 ne constitue nullement une révision du texte du traité, et observe que le droit national admet également que des droits fondamentaux reconnus comme intangibles par la constitution puissent, pendant un certain temps, ne pas être observés lorsque des mesures d'exception particulières exigent, dans des limites permises, une atteinte au droit fondamental.

L'article 37 constituerait la disposition d'application permettant d'atteindre l'objectif assigné à la Communauté par l'article 2, alinéa 2, à savoir d'éviter de provoquer lors de la réalisation du marché commun des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie des États membres; à cette fin, il ne se bornerait pas à réglementer la procédure, mais aurait également une importance du point de vue matériel, en conférant à la Haute Autorité l'obligation et le pouvoir d'éliminer ces troubles par l'adoption des mesures appropriées.

Tandis que le fait d'éviter des troubles apparaît à l'article 2, alinéa 2, comme une simple limite imposée dans la poursuite de l'objectif principal du marché commun, à savoir l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production, pour l'application de l'article 37 le but d'éviter des troubles est essentiel. Il s'ensuivrait, selon la défenderesse, que « dans la mesure même où cela est *nécessaire* pour éviter des troubles (cette condition doit bien entendu être remplie) il est possible de déroger temporairement aux conditions

du marché commun relatives à la répartition la plus rationnelle de la production, cette dérogation allant précisément dans le sens de l'*objectif à plus long terme*, qui est de rétablir, par l'élimination des troubles, le fonctionnement intégral du marché commun conformément aux objectifs et aux principes du traité ». Ce qui serait d'ailleurs compatible avec la teneur de l'article 4, d'après lequel les interdictions qu'il énonce s'appliquent seulement « dans les conditions prévues au présent traité ».

Les intérêts essentiels de la Communauté seraient d'ailleurs sauvegardés par les mesures attaquées, car celles-ci assureraient aux États membres, malgré l'état de nécessité de l'industrie charbonnière belge, des contingents de livraison suffisants, dont le niveau a été accepté par tous les gouvernements.

b) *Incompétence*

Pour étayer ce moyen, les *requérantes* se réfèrent aux arguments développés à propos du moyen de violation du traité. Elles affirment, en outre, que puisque la Haute Autorité fonde ses mesures sur le seul article 37, sans avoir respecté les dispositions limitatives du traité en matière de compétence, son incompétence devient manifeste.

La *défenderesse* objecte que cette référence est insuffisante pour établir la pertinence du moyen tiré de l'incompétence, ce moyen ne coïncidant pas avec le moyen de violation du traité. Elle soutient également que ce moyen n'est pas fondé, en observant que les dispositions attaquées des articles 3 et 5 de la décision n° 46-59 constituent des mesures destinées à écarter une situation de troubles dans l'économie belge, c'est-à-dire des mesures relevant expressément de la compétence de la Haute Autorité en vertu du deuxième alinéa de l'article 37 du traité.

c) *Violation des formes substantielles*

D'après les *requérantes*, la décision attaquée serait insuffisamment motivée puisqu'elle ne démontrerait pas à suffisance de

droit que l'ensemble de l'économie belge, malgré le plein emploi manifeste et une situation économique favorable, est menacé de troubles fondamentaux et persistants. Cette décision n'indiquerait pas non plus comment le contingent global des fournitures de charbon des pays de la Communauté a été estimé à 2,95 millions de tonnes, et elle ne préciserait pas comment le contingent allemand a été fixé à 1,9 million de tonnes.

La *défenderesse* objecte que la constatation faite par la Haute Autorité, à l'article 1er de la décision attaquée, de la menace de troubles fondamentaux et persistants dans l'économie belge est suffisamment motivée. Si les requérantes ne sont pas d'accord sur l'exactitude de cette motivation, il ne s'ensuit pas que la décision soit insuffisamment motivée dans sa forme.

En ce qui concerne la fixation du contingent global des livraisons de charbon de la Communauté à la Belgique ainsi que la répartition de ces contingents entre les divers pays fournisseurs, la défenderesse exclut la nécessité de fournir les calculs détaillés effectués pour la fixation des contingents, d'autant plus qu'ils reposent sur les statistiques fixes connues par tous et ont été déterminés en plein accord avec les gouvernements des États membres intéressés.

d) *Détournement de pouvoir*

Les *requérantes* affirment que si la Haute Autorité, en prenant les décisions nos 46-59 et 1-60, n'a pas aperçu la discrimination que ces décisions entraîneraient pour elles, elle s'est rendue coupable d'un grave défaut de prévoyance ou de prudence, ce qui revient à une méconnaissance des buts du traité amenant la Haute Autorité à poursuivre des objectifs contraires à celui-ci.

La *défenderesse* objecte qu'il ressort en plusieurs endroits des motifs et du texte même de la décision que les mesures prises en vertu de l'article 37 ont pour but de mettre fin à une situation de troubles provoqués dans l'économie belge; or, les requérantes n'affirmeraient nulle part que ce but n'ait pas été réellement pour-

suivi par la Haute Autorité. Il serait certainement absurde de considérer la prétendue « dérogation » partielle aux limitations des compétences de la Haute Autorité comme le but des mesures attaquées.

B — *En ce qui concerne les conclusions à fin d'indemnité*

Les *requérantes* fondent leurs conclusions relatives à la constatation d'une faute entraînant la responsabilité de la Communauté sur l'article 34, alinéa 1, troisième phrase, du traité et se réfèrent aux motifs de nullité exposés ci-dessus, tout en réservant leurs moyens ultérieurs en ce qui concerne leurs dommages éventuels.

La *défenderesse* conteste qu'un moyen de nullité éventuellement admis par la Cour de justice puisse constituer simultanément une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté aux termes de l'article 34, alinéa 1. Les problèmes très délicats qu'avait à résoudre la décision attaquée auraient été en effet soigneusement pesés par la Haute Autorité en collaboration avec le Conseil de ministres.

IV — Procédure

Attendu que la procédure a suivi son cours régulier;

attendu qu'en ce qui concerne la question controversée de l'existence de troubles au sens de l'article 37, alinéa 1, les requérantes ont formellement demandé à la Cour de « rechercher d'office les preuves nécessaires, ou ordonner aux parties de présenter les preuves qu'il convient », au titre de l'article 37, alinéa 3, du traité;

que la Cour, dans sa réunion du 20 avril 1961, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction.

MOTIFS

Attendu que pour résoudre les questions de recevabilité soulevées dans la présente affaire il est nécessaire de préciser préalablement la portée de l'article 37;

attendu que l'article 37 est en relation directe avec l'article 2, alinéa 2;

qu'aux termes de cette dernière disposition l'action de la Communauté doit conduire à « l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en... évitant de provoquer, dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants »;

que les auteurs du traité ont cependant observé que, dans certaines hypothèses, « une action ou un défaut d'action de la part de la Haute Autorité » (art. 37, al. 1) pourrait être « de nature à provoquer, dans l'économie d'un État membre, des troubles fondamentaux et persistants »;

qu'ils ont donc estimé devoir attribuer à la Haute Autorité, sous le contrôle de la Cour, un pouvoir exceptionnel permettant à la Haute Autorité de parer aux conséquences qu'entraînerait l'application des clauses du traité ne visant pas spécialement l'existence ou la menace de troubles fondamentaux et persistants;

attendu qu'il ressort clairement du texte du premier alinéa de l'article 37 que le droit de saisir la Haute Autorité appartient exclusivement à l'État où la situation de troubles est apparue ou a menacé d'apparaître;

qu'en effet seul l'État membre intéressé a qualité pour apprécier si sa situation économique exige l'application de l'article 37;

attendu que le deuxième alinéa de l'article 37 attribue à la Haute Autorité la compétence de reconnaître l'existence d'une situation de troubles et, dans l'affirmative, de prendre les mesures appropriées;

attendu qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 37, et la décision prise par la Haute Autorité en vertu du deuxième alinéa après qu'elle a été saisie par l'État membre intéressé, et la décision explicite ou implicite refusant de reconnaître l'existence d'une situation de troubles peuvent former l'objet d'un recours devant la Cour, à laquelle sont attribués les pouvoirs de contrôle les plus étendus;

que le troisième alinéa de l'article 37 ne précise pas qui peut exercer ce recours;

que, dans le silence du texte, il est nécessaire de rechercher, pour apprécier la recevabilité du présent recours, si des arguments d'ordre logique imposent de limiter à cet égard l'accès au prétoire de la Cour;

attendu qu'il est certain qu'un recours contre la décision explicite ou implicite refusant de reconnaître la situation de troubles ne peut appartenir qu'à l'État membre intéressé, celui-ci ayant seul le droit de saisir la Haute Autorité et pouvant donc seul invoquer un intérêt justifiant son recours;

que, pour les mêmes raisons, le droit de former un recours contre une décision par laquelle la Haute Autorité a adopté des mesures que l'État membre intéressé estime insuffisantes ne peut appartenir qu'à cet État;

attendu cependant qu'une décision de la Haute Autorité prise en vertu du deuxième alinéa de l'article 37 et qui ne ferait pas grief à l'État membre intéressé pourrait léser les intérêts des autres États membres ou des entreprises relevant de la juridiction de la Communauté;

que, pour apprécier si, de par sa nature même, un recours formé aux termes du troisième alinéa de l'article 37 par les autres États membres ou par les entreprises communautaires peut être considéré comme recevable ou si le droit de former un tel recours doit être réservé seulement aux autres États membres, il convient de se livrer à un examen approfondi, d'une part, des pouvoirs attribués à la Haute Autorité par le deuxième alinéa de l'article 37,

d'autre part, des compétences réservées à la Cour par les troisième et quatrième alinéas du même article;

attendu que le but essentiel de l'article 37 est de permettre la conciliation des intérêts d'un État membre affecté par l'existence de troubles fondamentaux et persistants ou la menace de ceux-ci (et cela en application de la disposition fondamentale édictée à l'article 2, alinéa 2) et des intérêts généraux de la Communauté;

que cette deuxième exigence est soulignée par le membre de phrase du deuxième alinéa « tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté »;

attendu que le pouvoir exceptionnel attribué à la Haute Autorité par l'article 37 n'est pas illimité;

que ses limites sont à déduire de la nature exceptionnelle des pouvoirs attribués à la Haute Autorité et sont en outre précisées par le membre de phrase « tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté »;

que, partant, les mesures décidées par la Haute Autorité doivent être *nécessaires* et *opportunes*, et doivent donc, d'une part, constituer un *remède propre* à faire face à la situation de troubles provoqués par son action ou son défaut d'action, d'autre part, sauvegarder les *intérêts essentiels* de la Communauté;

que la réunion de ces conditions est soumise au contrôle de la Cour, à laquelle la compétence la plus étendue a été attribuée à cet effet;

attendu que cette constatation est suffisante pour apprécier la recevabilité du recours, sans qu'il soit possible à ce stade d'examiner si, dans le cas d'espèce, la Haute Autorité a dépassé ou non les limites en question;

attendu, par conséquent, que, lorsqu'un État membre estime se trouver dans une situation de troubles fondamentaux et persistants, le pouvoir d'arbitrer entre les intérêts particuliers de cet État et les intérêts généraux de la Communauté et de rechercher les remèdes appropriés est confié, sous le contrôle de la Cour, à la

Haute Autorité, ce qui comporte en soi l'attribution d'un pouvoir exceptionnel;

attendu qu'un recours formé contre une décision prise par la Haute Autorité en vertu de l'article 37 et faisant droit à la demande d'un État membre estimant que son économie se trouve affectée de troubles fondamentaux et persistants exige une appréciation de la situation économique des États membres et oblige par ailleurs à rechercher si, compte tenu de cette situation, les mesures prises peuvent être considérées comme nécessaires et appropriées;

que ce recours met ainsi en cause les responsabilités politiques des gouvernements des États membres et de la Haute Autorité et cela notamment en ce qui concerne la conciliation entre l'intérêt général d'un État membre et l'intérêt général de la Communauté;

attendu que, dans ces conditions, on ne saurait reconnaître aux entreprises ou associations d'entreprises la qualité pour se prévaloir de l'article 37, alinéa 3;

attendu, par contre, que, pour les raisons ci-dessus exposées, la possibilité de former le recours visé à l'article 37, alinéa 3, doit être reconnue non seulement à l'État membre qui a saisi la Haute Autorité, mais encore aux autres États membres;

que cette interprétation est confirmée par le deuxième alinéa de l'article 37, qui oblige la Haute Autorité, avant de statuer sur la demande de l'État membre intéressé, à simplement consulter le Conseil de ministres, sans être liée par l'avis de celui-ci;

qu'étant donné l'importance des intérêts éventuellement en jeu, ce fait ne s'explique que si l'on admet que tout État membre qui ne partagerait pas l'opinion de la Haute Autorité a le droit de saisir la Cour pour lui demander de statuer sur le bien-fondé et sur l'opportunité des mesures en cause;

que cette interprétation se concilie parfaitement avec le refus de reconnaître aux entreprises un droit de recours, étant donné que les États membres, qui, par nature, se trouvent dans une position telle qu'ils peuvent fournir toutes les données utiles à un examen approfondi de la Cour et qui, faisant partie du Conseil, sont

également responsables de la sauvegarde des intérêts essentiels de la Communauté, ont qualité pour intervenir en vue de la protection d'intérêts publics de même nature que ceux de l'État requérant;

que cette interprétation est confirmée par les débats qui ont eu lieu au Parlement des Pays-Bas lors de la ratification du traité (Année parlementaire 1950-1951, nº 2228, p. 86);

attendu que pour les raisons ci-dessus exposées, un recours formé par des entreprises ou associations d'entreprises aux termes de l'article 37 n'étant pas recevable, il reste à examiner si les entreprises ou associations d'entreprises ont qualité pour attaquer, en vertu de l'article 33, considéré isolément ou en liaison avec l'article 37, une décision prise par la Haute Autorité aux termes du deuxième alinéa de l'article 37;

attendu que les conditions d'application de l'article 37 sont intimement liées entre elles et ne peuvent donc faire l'objet d'un examen séparé, ce qui rend tout jugement impossible s'il n'est pas rendu dans l'exercice de la compétence spéciale confiée à la Cour par l'article 37;

que, partant, un recours formé en vertu de l'article 33 en liaison avec l'article 37 n'est pas concevable, puisqu'il entraîne nécessairement une appréciation au sujet tant de l'existence de la situation de troubles reconnue par la Haute Autorité que de la nécessité et de l'opportunité de la décision prise par celle-ci;

que, par conséquent, la Cour doit utiliser les pouvoirs exceptionnels que le troisième alinéa de l'article 37 lui a attribués non pas dans le cadre d'une compétence générale, mais seulement aux fins de contrôler le pouvoir, lui aussi exceptionnel, attribué à la Haute Autorité par le deuxième alinéa du même article;

attendu enfin qu'un recours formé en vertu de l'article 33, considéré isolément, n'est également pas concevable;

qu'en effet ce recours ne pourrait se borner à soutenir qu'une décision prise par la Haute Autorité en application du deuxième alinéa de l'article 37 n'est pas conforme aux autres dispositions du traité, puisqu'il conduirait également la Cour à examiner si cette décision est cependant justifiée par l'article 37;

que, dans ces conditions, il faudrait examiner si les mesures adoptées par cette décision sont effectivement nécessaires et opportunes pour remédier à une situation de troubles affectant l'économie d'un État membre et si, en outre, elles sauvegardent les intérêts essentiels de la Communauté;

qu'en conséquence le jugement ne pourrait plus se baser sur les dispositions de l'article 33, mais sur celles de l'article 37;

qu'en d'autres termes un recours qui pourrait entraîner un arrêt d'annulation en vertu de l'article 33 pourrait ne pas avoir cet effet si la décision attaquée avait été prise en vertu de l'article 37, puisque le pouvoir spécial attribué à la Haute Autorité permet à celle-ci d'agir en dehors du cadre normal de ses attributions;

attendu que le recours formé par les requérants doit donc être déclaré irrecevable, même si on le considère comme formé au titre de l'article 33 en liaison avec l'article 37, ou en application du seul article 33.

DÉPENS

Attendu que, en raison de la complexité des questions débattues, la Cour, vu l'article 69, § 3, alinéa 1, du règlement de procédure, estime opportun de compenser les dépens entre les parties;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 2, 33 et 37 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

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

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

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

1° Les recours 2-60 et 3-60 tendant à l'annulation des articles 1, 3 et 5 de la décision n° 46-59 de la Haute Autorité en date du 23 décembre 1959, modifiée par la décision n° 1-60 du 18 janvier 1960, sont irrecevables;

2° Les dépens des deux recours sont compensés, chaque partie supportant ses propres dépens.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 13 juillet 1961.

DONNER HAMMES CATALANO

RIESE DELVAUX RUEFF ROSSI

Lu en séance publique à Luxembourg le 13 juillet 1961.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER