Dans l'affaire

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE,

représenté par Me Werner von Simson et le professeur Philipp Möhring,

partie requérante,

pour laquelle domicile a été élu auprès de Me Werner von Simson, Bertrange,

contre

HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER,

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

assistée par le professeur Hans Peter Ipsen,

partie défenderesse,

ayant fait élection de domicile en ses bureaux, 2, place de Metz, Luxembourg,

ayant pour objet un recours en annulation de la décision de la Haute Autorité du 1er décembre 1958, qui a été notifiée à la partie requérante le 5 décembre 1958, référence nº 35172,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président* (*juge rapporteur*)
MM. L. Delvaux et R. Rossi, *présidents de chambre*
MM. O. Riese et N. Catalano, *juges*
avocat général : M. M. Lagrange
greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Conclusions des parties

Attendu que le *requérant* conclut qu'il plaise à la Cour :

« 1° Annuler la décision de la Haute Autorité du 1er décembre 1958, référence n° 35172;

2° Condamner la défenderesse aux dépens. »

Attendu que la *défenderesse* conclut qu'il plaise à la Cour :

« 1° Rejeter le recours du requérant;

2° Condamner le requérant aux dépens. »

II — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent être résumés comme suit :

Dans ses deux lettres du 12 février 1958, la Haute Autorité, se basant sur l'article 70 du traité et sur le paragraphe 10, alinéa 7, de la convention, a indiqué au gouvernement de la république fédérale d'Allemagne les tarifs applicables aux transports ferroviaires de minerais, d'une part, et de combustibles minéraux destinés à la sidérurgie, d'autre part, qu'elle considérait comme tarifs spéciaux illicites; dans ces lettres, la Haute Autorité a fixé les délais à observer pour leur modification ou leur suppression. Le premier de ces délais est venu à expiration le 1er juillet 1958.

Lorsqu'au cours du mois de juillet la Haute Autorité a constaté qu'il n'a pas été donné suite à ses deux lettres précitées, elle s'est adressée au gouvernement fédéral en vue d'obtenir des explications. Le gouvernement fédéral a répondu qu'à son avis il n'y

avait pas lieu d'exécuter les décisions que contenaient les lettres de la Haute Autorité tant que la Cour de justice n'aurait pas statué sur le recours que le gouvernement fédéral avait formé contre ces décisions.

Sur ce, la Haute Autorité a pris, à titre de mise en demeure, sa décision du 1er décembre 1958 dans laquelle elle constatait que le gouvernement fédéral avait manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité, tout en fixant au 31 janvier 1959 l'expiration du délai lui permettant de remplir son obligation.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1) *QUANT A LA RECEVABILITÉ*

Les parties sont d'accord pour admettre la recevabilité du recours.

2) *QUANT AU FOND*

A

Le *requérant* rappelle en premier lieu qu'il a attaqué les décisions du 9 février 1958 par son recours 19-58.

Comme il estime que le traité ne l'oblige pas à modifier les mesures tarifaires en question et que, partant, la Haute Autorité n'est pas compétente pour exiger une telle modification, il base son recours contre la décision du 1er décembre 1958 sur les mêmes moyens que ceux invoqués à l'appui du recours 19-58 mettant en cause la validité des décisions de février 1958.

La *défenderesse* soutient que la validité des décisions de février 1958 ne saurait constituer l'objet du présent litige, mais unique-

ment la question de savoir si le requérant était tenu de les observer. La décision du 1er décembre 1958 n'a trait qu'à cette dernière question; le présent litige n'a d'autre objet que la légitimité de cette dernière décision.

Selon la défenderesse, il résulte — en vertu de l'article 86, 1er alinéa, du traité — de la seule existence des décisions de février 1958 que le requérant est tenu de les exécuter.

A cela, le requérant réplique :

a) Qu'il importe précisément que la Cour examine dans la plénitude de sa juridiction le point de savoir s'il découle des décisions de février 1958, pour le requérant, une obligation qu'il doit exécuter; à l'appui de la thèse selon laquelle une décision peut encore être attaquée dans un recours formé contre une décision ultérieure, le requérant invoque la jurisprudence de la Cour de justice qui permet d'invoquer l'exception d'illégalité contre les décisions générales en attaquant leurs mesures d'application (notamment son arrêt 9-56, *Recueil de jurisprudence*, tome IV, page 26).

b) Les passages attaqués des décisions de février 1958 doivent être interprétés comme des conditions restrictives apportées à une autorisation donnée en vertu de l'article 70, alinéa 4; ces passages tendent uniquement à exprimer l'idée que la Haute Autorité entend refuser — en tant que de besoin — toute autre demande d'autorisation.

La question se pose de savoir si ce refus explicite comporte pour le requérant l'obligation de modifier les mesures tarifaires non autorisées. Cette question n'est pas tranchée dans les décisions de février 1958, ce qui serait d'ailleurs impossible, étant donné que la réponse à cette question ne saurait être donnée qu'à la suite du déroulement de la procédure décrite à l'article 88.

La *défenderesse* maintient son allégation selon laquelle la légitimité des décisions de février 1958 n'est pas en cause dans le

présent litige et que le texte du traité s'oppose à ce qu'un requérant soumette à la Cour, à deux reprises, les mêmes faits et les mêmes questions de droit, en vue, d'abord, d'un examen restreint et, ensuite, d'un examen de pleine juridiction. La défenderesse souligne encore qu'en l'espèce il ne saurait être fait appel à l'arrêt 9-56.

B

Le *requérant* allègue qu'il a également basé son recours 19-58 sur le second alinéa de l'article 88 du traité. C'est pour ce motif qu'il estime que la défenderesse agit à l'encontre du troisième alinéa de l'article précité en exécutant, durant la litispendance du premier recours, des démarches en vue de contraindre l'État membre intéressé à l'exécution des obligations dont la légitimité est contestée.

Selon le requérant, le seul fait que le premier recours ait été intenté suspend les délais impartis dans les décisions de 1958.

Selon le requérant, le texte du traité permet de croire (et peut-être même le suggère) que toute décision prise en application du quatrième alinéa de l'article 70 du traité ou du septième alinéa du paragraphe 10 de la convention constitue en même temps, et de plein droit, une décision au sens du premier alinéa de l'article 88. Le requérant aboutit à cette conclusion en partant du point de vue selon lequel tous les délais en cours se trouveraient suspendus du fait du dépôt de sa première requête, qui se base, entre autres, sur le second alinéa de l'article 88.

Il estime que l'exigence selon laquelle il doit exécuter ses obligations avant le 31 janvier 1959, comme le prescrit la décision du 1er décembre 1958, est contraire au troisième alinéa de l'article 88.

La *défenderesse* répond :

a) Qu'il importe peu de savoir si le requérant, par son recours 19-58, a voulu formuler une plainte conformément à l'article

88, deuxième alinéa, mais bien de savoir si les deux décisions de février 1958 constituaient des décisions au sens de l'article 88, alinéa 1. S'il n'en est pas ainsi, un recours basé sur l'alinéa 2 de cet article est inconcevable;

b) Que le recours 19-58 — qui est principalement fondé sur l'article 33 du traité — ne saurait être considéré, ce motif étant suffisant à lui seul, comme un recours basé sur le second alinéa de l'article 88 (le cumul de recours est interdit);

c) Que, même en admettant que le requérant, par la requête 19-58, ait formé valablement un recours en vertu de l'article 88, alinéa 2, ce fait n'impliquerait nullement que ledit recours entraîne la suspension de toutes les obligations imposées au requérant; le troisième alinéa de l'article 88 dit seulement que les deux sanctions qu'il prévoit ne sauraient être prises qu'après le rejet d'un recours éventuel. Les décisions de février 1958 et du 1er décembre 1958 ne faisant pas état de ces sanctions et ne pouvant leur être assimilées, ces décisions ne sont donc pas contraires au troisième alinéa de l'article 88.

Le *requérant* répond tout d'abord que la décision du 1er décembre 1958, en fait, ne peut être assimilée à une des mesures prévues au troisième alinéa de l'article 88; or, cet article 88, par le fait même qu'il prévoit des mesures particulières, exclut tacitement toute autre mesure; donc, la décision attaquée, prise en vertu de l'article 88, par le fait même qu'elle n'est pas conforme à l'une des mesures prévues par cet article, lui est contraire.

D'autre part, le requérant met en cause, au fond, et la validité juridique et les effets de droit des décisions prises par la Haute Autorité vis-à-vis des États membres ou de leurs gouvernements.

Dans sa réplique, le requérant soutient que l'exécution des décisions visant des États membres et, partant, l'exécution des décisions de février 1958 est régie par les règles de l'article 88.

En cas de divergence de vues entre la Haute Autorité et les États membres sur la légitimité de pareilles décisions, leur obser-

vation ne saurait être exigée qu'au moyen d'une décision prise en application du premier alinéa de l'article 88.

Selon le requérant, les auteurs du traité auraient voulu prévoir des dispositions spéciales en vue du règlement de différends éventuels sur l'interprétation du traité entre la Haute Autorité et les États membres. Si la possibilité de mesures d'exécution vis-à-vis d'un État membre est déjà problématique, il est exclu que, dans de pareils litiges, la Haute Autorité soit son propre juge : l'État intéressé doit avoir le droit de saisir la Cour de justice d'un recours de pleine juridiction pour que celle-ci se prononce sur la question de savoir s'il existe une obligation basée sur le traité. Selon le requérant, c'est de la sauvegarde de ce droit qu'il s'agit en l'espèce.

La *défenderesse* conteste l'existence d'un droit absolu de recourir à la procédure de l'article 88. La protection juridique dans la Communauté est basée sur un système de recours qui se distinguent les uns des autres selon l'objet, les qualités requises, le droit de recours et les règles de procédure. Le traité prévoit pour les recours des gouvernements plusieurs voies de droit distinctes. A ce titre, outre l'article 88, il est fait renvoi aux articles 33, 35, 37, 38 et 40.

Selon la défenderesse, la thèse du requérant aboutirait à admettre que les décisions de la Haute Autorité, pour autant qu'elles sont adressées à un gouvernement, seraient provisoirement dénuées d'effet. Le requérant méconnaît ainsi la distinction entre la force obligatoire d'une décision et les conditions d'exécution forcée d'une décision.

Sur ce point, elle fait encore remarquer que l'application de l'article 88, qui traite de la violation du traité, requiert comme condition l'existence d'une obligation qui découle du traité. La défenderesse se demande si la thèse du requérant ne reconnaît pas implicitement que les décisions de février 1958 ont force obligatoire, abstraction faite de leur légitimité.

Elle rejette enfin la thèse du requérant selon laquelle il lui serait toujours loisible de mettre en cause les mêmes questions

de droit dans un recours fondé sur l'article 88, même si la Cour de justice avait rejeté en tout ou en partie le recours 19-58.

C

Le *requérant* estime que le délai prévu dans la décision attaquée du 1er décembre 1958 est contraire au traité en ce qu'il comporte pour le requérant l'obligation d'agir avant l'expiration du délai de recours contre ladite décision. Le requérant prétend avoir eu connaissance de la décision le 11 décembre 1958; or, le délai de recours venait donc à expiration le 11 février. Dans ces conditions, il est inadmissible de fixer au 31 janvier seulement le délai pour pourvoir à l'exécution de ses obligations.

Le requérant souligne encore que l'octroi d'un délai trop bref, en application de l'article 88, alinéa 1, serait de nature à réduire le bénéfice du délai de deux mois que prévoit le second alinéa de cet article. Cette fixation du délai serait, de ce fait, contraire à l'esprit du traité.

La *défenderesse* remarque que le traité ne prévoit nulle part que le délai prévu à l'article 88, alinéa 1, doit être de deux mois au moins.

D'ailleurs, il n'y a aucun lieu de craindre une intervention hâtive de la Haute Autorité.

IV — Procédure

Attendu que la procédure s'est déroulée de façon normale.

MOTIFS

Quant au fond

1° Attendu que le requérant allègue, en premier lieu, que les parties incriminées des décisions n° T-10.202 et T-10.203 de la

Haute Autorité du 12 février 1958, et attaquées par le recours 19-58, n'ont créé aucune obligation directe dans le chef du gouvernement fédéral parce que, objectivement, elles constituent simplement l'énoncé de conditions restrictives apportées à une autorisation donnée en vertu de l'article 70, alinéa 4, du traité C.E.C.A.;

attendu que cet argument doit être rejeté;

attendu, en effet, que lesdites parties incriminées de ces décisions fixent d'une manière expresse, et conformément au paragraphe 10, alinéa 7, de la convention sur les dispositions transitoires, des délais de modification pour un certain nombre de tarifs spéciaux soumis à l'appréciation de la Haute Autorité en vertu de cette disposition; qu'il s'ensuit que les décisions susvisées ont créé l'obligation pour le requérant de modifier les tarifs en cause dans les délais prescrits;

2° Attendu que le requérant allègue, en second lieu, que, même dans l'hypothèse où les décisions du 12 février 1958 auraient créé une obligation dans le chef du gouvernement fédéral, cette obligation n'aurait pas été violée jusqu'à présent parce que le délai imparti pour la modification des tarifs aurait été suspendu par l'introduction du recours 19-58, ce dernier étant basé, entre autres moyens, sur l'article 88 du traité et devant bénéficier, de ce fait, de l'effet suspensif prévu à l'alinéa 3 de cet article;

attendu que cet argument ne peut être admis, abstraction faite de la question de savoir si le recours 19-58 peut ou doit être considéré comme un recours au sens de l'article 88, ce que la Cour n'entend pas examiner pour l'instant;

qu'en effet, contrairement à l'opinion du requérant, l'article 88, alinéa 3, stipule seulement que les mesures visées sous *a* et *b* ne peuvent être prises aussi longtemps que le recours est pendant;

qu'on ne peut soutenir que les auteurs du traité aient voulu accorder un effet suspensif aux recours visés à l'article 88, une telle dérogation au principe général de l'article 39 ne pouvant se présumer dans le silence de ce texte;

que, par ailleurs, la portée même de l'article 88 s'oppose à ce que le recours visé à l'alinéa 2 de cet article puisse avoir un effet suspensif; que, la décision prise par la Haute Autorité conformément à l'alinéa 1er de cet article étant un acte déclaratoire, l'attribution d'un effet suspensif au recours 19-58 équivaudrait à une suspension non pas de l'exécution de ladite décision, mais des effets obligatoires soit des dispositions en cause du traité, soit des décisions antérieures de la Haute Autorité, qu'il s'agit en l'espèce d'exécuter;

3° Attendu qu'au cours de sa plaidoirie le requérant a allégué que, généralement, les décisions constitutives ne produisent leurs pleins effets qu'après l'expiration du délai pendant lequel elles peuvent être attaquées ou qu'après qu'il a été statué sur le recours auquel elles ont donné lieu, et qu'ainsi l'effet suspensif du recours 19-58 devrait être présumé de plein droit;

attendu que cet argument, valable en certaines matières de droit privé, ne peut être retenu en matière administrative, où il est de règle que les décisions deviennent obligatoires soit au moment où elles sont prises, soit à dater de leur notification ou publication;

qu'aux termes de l'article 14 du traité les décisions de la Haute Autorité sont obligatoires dans tous leurs éléments, et qu'aux termes de l'article 39 du traité et de l'article 33 du statut les recours formés devant la Cour n'ont pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de celle-ci ou de son président; que, le requérant n'ayant pas demandé le sursis à l'exécution des décisions en cause, celles-ci ont gardé leurs effets obligatoires quels que soient la nature et les effets du recours 19-58;

4° Attendu que le requérant allègue en outre que la décision attaquée manque de base légale, du fait que les décisions du 12 février 1958 ne seraient pas valables; qu'ainsi il invoque contre cette décision les griefs déjà dirigés dans le recours 19-58 contre les décisions du 12 février 1958, estimant que l'article 88 donne aux États membres une voie de recours spéciale, distincte de celle prévue à l'article 33, leur permettant de bénéficier d'un recours

de pleine juridiction s'étendant même à l'examen de la légalité des décisions de base;

attendu que cette argumentation ne peut être acceptée;

attendu qu'on ne peut soutenir que les États ont le droit d'attaquer en pleine juridiction non seulement les décisions prises par la Haute Autorité conformément à l'article 88, mais aussi les décisions prises par celle-ci dans l'exercice des pouvoirs généraux que lui confère le traité;

qu'en effet l'article 33, qui ouvre aux États membres comme aux entreprises un recours en annulation et non un recours de pleine juridiction, s'oppose à l'interprétation alléguée par le requérant; que si un État membre, sans avoir obtenu l'annulation d'une décision de la Haute Autorité, ou un sursis à l'exécution de cette décision, ne se conforme pas à celle-ci, il commet de ce fait, aux termes de l'article 86, alinéa 1er, un manquement à ses obligations, manquement que la Haute Autorité est obligée à constater conformément à l'article 88, alinéa 1er;

qu'en l'espèce, par la décision attaquée, la Haute Autorité s'est conformée à cette obligation; que, dès lors, ladite décision doit être interprétée en ce sens qu'elle se borne à constater le manquement formel sans remettre en cause les questions matérielles tranchées par les décisions de février 1958;

attendu que le requérant prétend qu'une telle interprétation prive de son sens le recours de pleine juridiction prévu à l'article 88, mais que cette thèse ne saurait être retenue;

qu'en effet le recours prévu à l'article 88, deuxième alinéa, a pour objet de soumettre au contrôle de la Cour la constatation faite par la Haute Autorité d'un manquement d'un État membre, ainsi que les mesures conséquentes à cette constatation;

que, par contre, les décisions prises par la Haute Autorité dans l'exercice de ses pouvoirs et en dehors des cas d'application

de l'article 88 peuvent — en règle générale — faire l'objet d'un recours aux termes de l'article 33;

attendu que la Haute Autorité peut constater un manquement d'un État membre tant par rapport à une disposition du traité que par rapport à une décision prise par elle;

que, dans ces conditions, il ne faut pas confondre le recours éventuel — aux termes de l'article 33 — contre une décision, dont la Haute Autorité a reproché par la suite la méconnaissance, et le recours — aux termes de l'article 88, deuxième alinéa — contre la constatation de manquement à l'égard de cette décision;

qu'en effet l'objet des deux recours est tout à fait distinct, le premier ayant pour objet de faire déclarer l'illégalité d'une décision prise en dehors des cas d'application de l'article 88, le deuxième ne pouvant avoir pour objet que :

a) D'obtenir l'annulation de la constatation de manquement, en démontrant que l'État membre s'est conformé aux obligations découlant de la décision dont la méconnaissance lui est reprochée, ce qui exclut la possibilité de contester en même temps la légalité de cette décision;

b) D'obtenir l'annulation ou la modification des mesures consécutives à la constatation de manquement;

qu'il est opportun de remarquer que si l'interprétation du requérant était adoptée, il s'ensuivrait que les États membres pourraient ignorer les décisions prises à leur égard par la Haute Autorité et attendre jusqu'à ce que la procédure de l'article 88 soit entamée contre eux pour engager alors à leur tour une procédure contre lesdites décisions chaque fois qu'il leur paraîtrait utile de le faire;

qu'au surplus, si l'article 88 ne permet pas, comme il est dit ci-dessus, un débat sur les décisions antérieures, l'article 37 en offre cependant la possibilité aux États membres dans les circonstances spéciales qui y sont prévues;

attendu que le requérant appuie son interprétation sur l'arrêt de la Cour 9-56, mais que, ce faisant, il méconnaît le sens et la portée de celui-ci; que cet arrêt n'a pas interprété le troisième alinéa de l'article 36 comme permettant aux requérants de se prévaloir non seulement de l'irrégularité des décisions et recommandations générales, mais encore de l'irrégularité des décisions et recommandations dont ils ont été les destinataires et dont la méconnaissance leur est reprochée;

qu'une telle interprétation serait d'ailleurs en contradiction certaine avec un principe fondamental de droit confirmé par le dernier alinéa de l'article 33; qu'en effet le délai péremptoire de recours correspond à une exigence généralement reconnue, celle d'empêcher que la légalité des décisions administratives soit remise en cause indéfiniment, ce qui comporte l'interdiction de rouvrir la question après l'expiration du délai;

que, si même l'article 36 ne permet pas de remettre en discussion la légalité d'une décision individuelle de la Haute Autorité, le délai de recours étant expiré, à plus forte raison on ne saurait admettre, dans le silence du texte, que cela soit permis par l'article 88;

attendu que la Cour n'est pas compétente pour examiner, en l'espèce, les griefs allégués par le requérant contre les décisions du 12 février 1958, un recours pouvant être formé, en vertu de l'article 33, contre ces décisions, et, au surplus, comme les parties le reconnaissent, un tel recours ayant été formé par le requérant en temps utile;

5° Attendu que le requérant allègue enfin que le délai fixé par la décision attaquée est plus court que le délai de recours prévu à l'article 88;

attendu que ce grief n'est pas fondé; qu'il ne ressort pas du texte de l'article 88 que le délai imparti pour exécuter une obligation doit au moins être d'une durée égale au délai de recours; qu'une telle exigence n'est pas requise dans l'intérêt éventuel des États

membres, car il ressort clairement de l'alinéa 3 de l'article 88 que, même dans l'hypothèse où la Haute Autorité prendrait des mesures prévues sous *a* et *b* de cet alinéa 3, dès avant l'expiration du délai de recours, cette initiative serait mise en échec par un recours subséquent formé en temps utile;

attendu, dès lors, que le recours formé contre la décision du 1er décembre 1958 doit être rejeté.

Des dépens

Attendu que le requérant a succombé en tous ses moyens et doit, de ce fait, supporter la totalité des dépens;

vu les actes de procédure,

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 14, 33, 36, 37, 39, 70, 86 et 88 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ainsi que le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires annexée audit traité;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le règlement de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ainsi que le règlement de cette Cour sur les frais de justice;

vu la décision de la Haute Autorité du 1er décembre 1958, référence n° 35172;

LA COUR

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

1° Le recours est rejeté;

2° Le requérant est condamné aux dépens.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 8 mars 1960.

DONNER DELVAUX ROSSI

RIESE CATALANO

Lu en séance publique à Luxembourg le 8 mars 1960.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER