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

vu le règlement de la Cour de justice des Communautés européennes ;

vu les décisions 30-53, 31-53, 32-53, 1-54, 2-54, 37-54, 32-56, 33-58, 19-63, 20-63 et 21-63 de la Haute Autorité,

LA COUR

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

1° Les recours 3-64 et 4-64 sont rejetés comme irrecevables ;

2° Les parties requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 8 juillet 1965.

Hammes Donner Lecourt

Delvaux Trabucchi Strauss Monaco

Lu en séance publique à Luxembourg le 8 juillet 1965.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
Ch. L. Hammes

---

# Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer du 1er juin 1965[1]

*Page*

Les faits et les demandes ..... 587

Discussion juridique ..... 589

I — Recevabilité des recours ..... 589

1. De l'intérêt en général ..... 589
2. Les moyens soulevés peuvent-ils être classés sous le titre de détournement de pouvoir ? ..... 590
3. Les requérantes ont-elles allégué de façon pertinente qu'elles étaient tout spécialement l'objet ou la victime d'un détournement de pouvoir ? ..... 592

II — Au fond ..... 593

1. Dispositions concernant les organisations de vente ..... 594
2. Extension des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité ..... 595
3. Détournement de procédure ..... 596
4. Violation du principe de non-discrimination ..... 596

III — Résumé et conclusions ..... 598

1 — Traduit de l'allemand.

*Monsieur le Président, Messieurs les Juges,*

Les recours sur lesquels nous nous prononcerons aujourd'hui ont été introduits par deux associations d'entreprises françaises (appartenant à l'industrie du fer et à l'industrie des aciers fins et aciers spéciaux) et par une série d'entreprises de production de ce secteur, domiciliées en France ou en Belgique. Ils visent certaines dispositions contenues dans trois décisions de la Haute Autorité, qui ont été prises conformément aux dispositions du traité C.E.C.A. concernant les prix.

Jusqu'à présent, cette matière était réglementée par un ensemble de huit décisions, adoptées de 1953 à 1958, dont certaines (n° 30-53, modifiée par la décision n° 1-54) sont relatives aux pratiques interdites par le traité dans le marché commun du charbon et de l'acier et d'autres aux conditions de publicité des barèmes de prix et conditions de vente pratiquées par les entreprises produisant de l'acier « ordinaire » et les entreprises produisant des aciers spéciaux (décision n° 31-53, complétée par la décision n° 32-53, modifiée par les décisions n° 2-54 et n° 32-56, d'une part, et décision n° 37-54, complétée par la décision n° 33-58, d'autre part).

Cette réglementation se caractérisait grosso modo par le fait que les acheteurs, les organisations de vente et les commissionnaires étaient traités sur un pied d'égalité par rapport aux entreprises de production ; ces dernières devaient seulement dans leurs conditions de vente obliger leurs utilisateurs à respecter pour la revente les règles contenues dans les différentes décisions (établissement de barèmes de prix par les utilisateurs ; application de ces prix de barèmes).

Toutefois, d'après la Haute Autorité, le système ainsi établi ne suffisait pas à garantir une application correcte du traité. En particulier, elle était convaincue que ses décisions d'application primitives ne pouvaient empêcher que des manipulations au *stade du négoce* ne privent de leur efficacité les principes établis par l'article 60 du traité.

C'est pourquoi, le 11 décembre 1963, elle a adopté les décisions n$^{os}$ 19, 20, 21-63 (*Journal officiel* 1963, p. 2.969 et s.), modifiant et complétant le système primitivement applicable (plus exactement, la décision n° 19-63 modifiant les décisions n$^{os}$ 30-53 et 1-54 ; la décision n° 20-63 modifiant les décisions n$^{os}$ 31-53, 32-53, 2-54, 32-56 ; la décision n° 21-63 modifiant les décisions n$^{os}$ 37-54 et 33-58). Les modifications avaient essentiellement pour but l'adoption de règles particulières à l'égard de certaines organisations de vente dont l'activité dépend étroitement des entreprises de production. Ces décisions prévoient de façon générale que les obligations des entreprises de production découlant des décisions sur les pratiques interdites s'étendent également aux transactions passées par ces organisations de vente ; que celles-ci doivent appliquer les barèmes et conditions de vente de leurs entreprises de production (articles 1 et 2 de la décision 19-63) ; que ces entreprises doivent veiller à ce que leurs organisations de vente publient leurs

barèmes de prix et conditions de vente (article 1er des décisions 20 et 21-63). Au sujet des rapports entre les entreprises de production (et les organisations de vente qui sont toujours mises sur le même pied que les entreprises) et les utilisateurs, l'accent est mis sur une certaine catégorie d'intermédiaires (agissant *pour le compte* des entreprises de production). Ces dernières doivent les obliger à respecter certaines obligations particulières visant l'application et la publication de barèmes de prix et conditions de vente. De même, les entreprises sont tenues de fournir à la Haute Autorité tout renseignement sur l'activité commerciale de ces intermédiaires et de lui donner la possibilité d'examiner tout document de ceux-ci, permettant d'apprécier les transactions. Enfin, les entreprises sont rendues responsables des infractions, commises par ces intermédiaires, aux obligations qu'ils ont contractées.

Ce sont ces innovations qui sont attaquées par les entreprises et associations d'entreprises citées au début. Selon la nature de leur activité de production, elles concluent à ce qu'il plaise à la Cour :

1. Dans l'affaire 3-64 :

annuler l'article 1, paragraphe 2, et l'article 2 de la décision n° 19-63, ainsi que l'article 1, paragraphes 2 et 3, l'article 2, paragraphes 1 et 2, et l'article 3 de la décision n° 20-63.

2. Dans l'affaire 4-64 :

annuler l'article 1, paragraphe 2, et l'article 2 de la décision n° 19-63, ainsi que l'article 1, paragraphes 2 et 3, l'article 2 et l'article 3 de la décision n° 21-63.

Par contre, la Haute Autorité a soutenu dès le début que les recours ne remplissaient pas les conditions de recevabilité exigées par le traité et la jurisprudence de la Cour. Pour ce motif, elle demande en premier lieu le rejet du recours.

Pour ce qui est des problèmes de recevabilité, faciles à délimiter, la Cour a proposé aux parties de limiter les débats oraux tout d'abord au domaine de la recevabilité du recours. C'est ce qui s'est produit au cours de l'audience du 9 février 1965.

Toutefois, à la demande des requérantes, les parties ne s'en sont pas tenues à cet examen limité de la matière du procès, mais elles ont procédé à une discussion approfondie au cours des débats oraux du 6 mai 1965. Il n'existe donc plus aucun obstacle de procédure susceptible de restreindre les observations qui vont suivre au domaine de la recevabilité du recours.

Néanmoins, étant donné la nature des questions qui nous sont soumises, il est bien entendu que nous ne pouvons pas passer purement et simplement sur les problèmes de recevabilité, par exemple pour des raisons politiques, qui plaideraient éventuellement en faveur d'une large ouverture du droit de recours. Il est nécessaire de les examiner avec soin avant de pouvoir aborder les véritables points litigieux du procès concernant le fond.

*Discussion juridique*

I — Recevabilité des recours

Il est incontestable que les mesures attaquées sont des décisions générales au sens du traité C.E.C.A. et, à vrai dire, des décisions générales sous la forme la plus claire, celle d'un recueil de *normes*. Dans ces conditions, il est bien entendu que l'introduction d'un recours en annulation par des entreprises et associations d'entreprises du type des requérantes obéit à des conditions très rigoureuses. Suivant l'article 33, alinéa 2, du traité C.E.C.A., elles doivent faire valoir que les mesures attaquées procèdent d'un détournement de pouvoir à leur égard.

L'analyse détaillée de ces conditions a déjà fait l'objet d'une jurisprudence volumineuse concernant, non seulement la définition du détournement de pouvoir en soi, et ce qu'il faut entendre par détournement de pouvoir « à leur égard », mais également *l'exposé* nécessaire de ce moyen spécifique dans la requête pour que le recours soit recevable. Nous ne voyons aucune raison de nous écarter en l'espèce de cette jurisprudence.

En d'autres termes :

— On peut parler de détournement de pouvoir lorsque celui-ci est utilisé à des fins autres que celles prévues par la loi ; cette définition a été assouplie au cours de la jurisprudence ultérieure et complétée en ce sens qu'un manque grave de prévision ou de circonspection, équivalant à une méconnaissance du but prévu par la loi, constitue un détournement de pouvoir.

— La restriction « à leur égard », prévue à l'article 33, alinéa 2, doit être entendue « au sens des mots qui l'expriment, à savoir qu'il s'agit d'une entreprise qui est l'objet ou tout au moins la victime du détournement de pouvoir qu'elle allègue » (affaire 8-55, *Recueil,* II, p. 226).

— Enfin, pour que le recours soit recevable, il est indispensable dans ce cas que les requérantes allèguent de façon *pertinente* un « détournement de pouvoir à leur égard » sous une forme suffisamment détaillée, c'est-à-dire qu'elles indiquent les circonstances et les raisons qui laissent fortement présumer l'existence d'un détournement de pouvoir (affaires 8-55, *Recueil,* p. 225 ; 55-59, 61-63/63).

Si nous examinons les présents recours sur la base de cette jurisprudence, nous faisons les remarques suivantes :

1. La Haute Autorité prétend qu'il faut tout d'abord examiner si les requérantes ont, de façon générale, un *intérêt* à l'annulation des nouvelles décisions prises sur la base de l'article 60. A son avis, il ne suffit pas d'alléguer de façon générale la violation d'intérêts fondamentaux des entreprises de production requérantes ni d'affirmer qu'il serait aisé de démontrer les effets concrets des mesures litigieuses sur ces entreprises, ni enfin d'invoquer le fait que les deux associations d'entreprises requérantes représentent de façon générale les intérêts de leurs

membres. La Haute Autorité prétend qu'il est nécessaire au contraire d'exposer en détail la *structure effective* des réseaux de distribution des entreprises requérantes. Ce n'est que lorsqu'il sera certain que leurs produits ont accès au marché par le canal d'organisations de vente ou d'intermédiaires au sens des décisions n$^{os}$ 19 à 21-63 qu'elles pourront être autorisées à attaquer les éléments de ces décisions concernant les réseaux de distribution.

A notre avis, cette objection n'est pas entièrement convaincante. Tout d'abord, on a prétendu effectivement au cours du procès qu'en France les produits en acier sont vendus essentiellement par le canal des organisations de vente ou des intermédiaires au sens des décisions attaquées. Pour les *associations* requérantes, qui représentent les intérêts de l'industrie sidérurgique française dans son ensemble, l'intérêt à agir semblerait ainsi suffisamment démontré.

Pour les différentes *entreprises de production,* nous ne nous contenterons sans doute pas de considérer que l'introduction du recours équivaut à alléguer *implicitement* l'existence d'un intérêt actuel à agir comme l'entend la Haute Autorité. Une attitude aussi libérale à l'égard des conditions de procédure pourrait ouvrir les portes toutes grandes à un abus du droit de recours et doit donc être écartée. Cependant, toute autre est la question de savoir s'il faut réellement exiger que les entreprises de production prouvent qu'elles ont subi un préjudice sous forme d'une immixtion dans la situation *actuelle* des ventes (ce qui, en fait, n'a pas été démontré de façon détaillée) pour pouvoir attaquer les décisions générales prises sur la base de l'article 60, ou si on peut considérer comme suffisant le fait qu'en rendant possible une action sur les données économiques et juridiques de l'organisation des ventes, les décisions attaquées tendent à empiéter sur la faculté des entreprises de production de prendre les dispositions qui leur conviennent.

Il nous semble possible d'adopter le dernier point de vue, sans qu'un intérêt virtuel au sens d'un risque de préjudice vague et éloigné soit suffisant en l'occurrence pour introduire une action. Quoi qu'il en soit, nous ne considérons pas que les recours des entreprises de production sont irrecevables du fait que l'intérêt à agir n'est pas suffisamment allégué.

2. Les moyens soulevés peuvent-ils être classés sous le grief de détournement de pouvoir ?

Passons ensuite à la question de savoir si les moyens allégués au cours de la procédure écrite et orale répondent aux critères élaborés par la jurisprudence en vue de définir le détournement de pouvoir pur et simple : il est certain que tel n'est pas le cas pour une partie des arguments des requérantes. Il est plus correct de les faire figurer sous la notion de violation du traité ou sous celle de violation de principes généraux du droit.

— Cela vaut pour le grief suivant lequel la Haute Autorité n'a pas *démontré la nécessité* de modifier la forme originale des décisions prises sur la base de l'article 60, par exemple en précisant les discriminations

intervenues au détriment d'acheteurs qui se sont approvisionnés par le canal d'intermédiaires. Logiquement, ce grief suppose que la Haute Autorité ne pourrait renforcer les dispositions prises sur la base de l'article 60 qu'en cas de crise démontrée, et non en cas d'infraction imminente ou possible au traité. A supposer qu'un tel principe existât, sa violation n'entrerait toutefois pas dans le cadre du détournement de pouvoir, mais tout au plus dans celui de violation de principes généraux du droit, c'est-à-dire, au sens très large, de violation du traité (inobservation du principe limitant les interventions au minimum).

— La même remarque vaut pour le grief aux termes duquel l'extension aux organisations de vente des obligations découlant de l'article 60, prévue par les décisions attaquées, ne tient pas compte de la première transaction entre l'entreprise de production et le premier distributeur : en effet, ce grief peut seulement être qualifié de prétendue violation de l'article 63 du traité (auquel d'ailleurs les requérantes se réfèrent expressément) et non de détournement de pouvoir.

— De même, dans l'argument selon lequel, dans les décisions attaquées, la Haute Autorité aurait voulu à tort se créer une compétence à l'égard d'entreprises sur lesquelles le traité ne lui a donné aucun pouvoir (on pense en l'occurrence au contrôle des organisations de vente et des intermédiaires visés dans la décision n° 19-63), il est plus exact de voir une violation de la sphère de compétence attribuée à la Haute Autorité ou un cas d'« excès de pouvoir » et donc une violation du traité, mais non un cas de détournement de pouvoir.

— Nous pensons qu'il faut apprécier de la même façon ce grief : la décision n° 19-63 de la Haute Autorité n'aurait pas défini de façon précise les organisations de vente, ni indiqué avec suffisamment de clarté ce qu'il faut entendre par « gestion dépendante », « chargée de façon permanente », ou le sens de cette phrase : une activité de vente consiste « essentiellement » à distribuer des produits de l'entreprise de production. Il semble plutôt qu'il faille parler ici d'une violation des principes généraux du droit (au sens de violation du traité), suivant lesquels le législateur doit s'exprimer avec clarté et de façon non équivoque et utiliser des notions précises dans l'intérêt de la sécurité juridique, afin de ne pas affecter la faculté qu'ont les entreprises intéressées de prendre les dispositions qui leur conviennent.

— Enfin, nous pensons que la prétendue violation du principe de non-discrimination qui est alléguée à propos de l'article 3 b (assurer à tous les utilisateurs du Marché commun un égal accès aux sources de production), de l'article 5 et de l'article 4 b ne constitue pas un détournement de pouvoir, mais tout au plus une violation du traité.

Seul le grief de détournement de procédure, qui est assimilé à juste titre au détournement de pouvoir (cf. Lagrange dans l'affaire 8-55, *Recueil,* II, p. 254 ; de Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, 1963, n° 902), pourrait justifier la recevabilité du recours. Les requérantes allèguent en l'occurrence que, s'il est vrai que la Haute Autorité a le droit de prendre des initiatives même à l'égard des entre-

prises commerçantes pour assurer le respect des règles prises en application de l'article 60, l'article 63 du traité ne lui ouvre toutefois qu'une seule voie : adresser une *recommandation* aux États membres ou, lorsqu'elle ne peut ou ne veut pas le faire, *réviser le traité* conformément à l'article 95. Dans la poursuite d'un certain but, la Haute Autorité a donc choisi une voie autre que celle prévue et autorisée par la loi.

3. Il apparaîtra néanmoins que même en portant un tel jugement sur l'argumentation invoquée au cours du procès, toutes les objections ne tombent pas : en effet, un recours dirigé contre des décisions générales n'est recevable que si les requérantes allèguent de façon pertinente qu'elles sont tout spécialement l'objet ou la victime du détournement de pouvoir qu'elles allèguent (il y a détournement de pouvoir *à leur égard*). En élargissant ainsi les termes du problème, il est même possible de se demander si le grief de détournement de procédure, qui est *généralement* qualifié de détournement de pouvoir, peut prendre place dans la catégorie spécifique du « détournement de pouvoir *à leur égard* ».

Quoi qu'il en soit, pour que le recours soit recevable, la requête doit faire état de la violation des intérêts particuliers d'un groupe de requérantes. Il est évident que ce n'est pas le cas en l'espèce pour ce qui est du détournement de procédure.

Mais, même en faisant abstraction de cet aspect particulier du détournement de pouvoir et en retenant les griefs de violation du principe de non-discrimination ou d'autres griefs sur la base de l'article 33, alinéa 2, il est difficile de trancher en faveur des requérantes la question de savoir si elles ont allégué de façon pertinente un détournement de pouvoir commis *à leur égard*.

Les griefs qu'elles allèguent portent essentiellement sur une prétendue discrimination à l'égard des entreprises françaises du fait que les décisions attaquées ne s'appliquent pas aux réseaux de distribution particuliers à la République fédérale (« Direkthändler »). Les requérantes affirment qu'en gros la production allemande d'acier est distribuée par des personnes interposées qui, bien que remplissant du point de vue économique les mêmes fonctions que les organisations de vente et les intermédiaires visés par la décision n° 19-63, sont toutefois considérées comme des acheteurs-revendeurs, et assujetties à des règles et contrôles moins stricts de la part de la Haute Autorité ; de plus, en raison de leur champ d'activité, elles accroissent les chances de vente des producteurs allemands.

Cet accent mis sur le grief ne peut toutefois pas suffire aux fins de l'article 33, alinéa 2. Au fond, les requérantes invoquent seulement une situation privilégiée des producteurs allemands (qui utilisent ces réseaux de distribution), un traitement préférentiel auquel correspond (à supposer que la thèse des requérantes soit exacte) un préjudice au détriment de *toutes* les autres entreprises de la Communauté et non pas seulement des entreprises de production françaises. Suivant la jurispru-

dence élaborée au sujet de l'article 33, les requérantes doivent faire valoir au contraire un préjudice *particulier* affectant les intérêts individuels (affaires 55-59, 61-63/63), un préjudice qui les distingue de toutes les autres entreprises ; en effet, comme la Cour l'a souligné expressément dans l'affaire 8-55 (volume II, page 225), le droit de recours prévu à l'article 33, alinéa 2, est une exception « expliquée par le fait que, dans ce cas, c'est encore l'élément *individuel* qui prévaut ».

Cet argument n'ayant manifestement pas été soulevé en l'espèce, les recours doivent être rejetés comme irrecevables du fait tout au moins que les requérantes n'ont pas allégué de façon pertinente et sous une forme suffisamment détaillée un « détournement de pouvoir *à leur égard* » ; peu importe en l'occurrence la façon dont doivent être qualifiés en détail les moyens invoqués.

## II — Au fond

A titre subsidiaire, nous examinerons encore le fond des recours, afin de voir si, dans ce domaine tout au moins, ils ont une chance d'aboutir.

Nous nous proposons au demeurant d'examiner seulement les arguments qui ont une relation quelconque, même lointaine, avec le moyen spécifique de détournement de pouvoir.

Considérés avec libéralité, ces arguments sont les suivants :

— extension illicite de la compétence de la Haute Autorité du fait de l'adoption de dispositions spécifiques à l'égard des organisations de vente qui sont considérées comme des départements de distribution des entreprises de production ;

— extension illicite des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité ;

— violation du principe de non-discrimination ;

— détournement de procédure.

Par contre, nous ne nous attarderons pas sur la question de savoir si les décisions d'exécution du traité ne pourraient être complétées ou modifiées de façon licite que lorsque des infractions en auraient montré la nécessité ; en effet, abstraction faite des critiques que suscite la nature juridique de ce moyen, il nous semble évident qu'un tel principe n'existe pas : le législateur et toute autorité administrative peuvent, au contraire, agir *à titre préventif*.

Nous ne nous attarderons pas davantage sur le fait que la Haute Autorité aurait défini les organisations de vente en termes vagues. Ici non plus il n'existe aucun rapport avec le grief de détournement de pouvoir ; de même, il semble évident que ce reproche n'est pas fondé ; en effet, dans le choix des termes de la décision n° 19-63, la Haute Autorité ne s'est pas écartée de ce que le traité lui-même prévoit, comme elle l'a montré par des exemples au cours de la procédure écrite et orale : contrairement à ce que les requérantes essaient de démontrer, le traité ne prévoit pas seulement des obligations des *États membres*.

1. *Dispositions concernant les organisations de vente*

Nous ne voyons pas tout à fait clairement si ce premier moyen est maintenu en définitive. Il a été exposé avec précision dans la requête : toutefois, les débats oraux ont laissé entendre qu'au fond les requérantes n'avaient rien à objecter à l'encontre d'un renforcement des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité sur les réseaux de distribution des producteurs ; il importe seulement qu'ils soient exercés sans exception et sans discrimination sur tous les distributeurs, y compris les « Direkthändler » allemands.

Nous pensons que seule cette dernière opinion peut être prise sérieusement en considération et constituer un point de départ.

En réalité, la décision n° 19-63 ne prévoit pas une extension illicite des compétences de la Haute Autorité. Comme on l'a souligné justement au cours du procès, le but des dispositions du traité visant les prix (articles 60 et suivants) est de réglementer certaines fonctions essentielles des producteurs, telles la vente et la distribution de leurs produits. Lorsque l'adoption de certaines formes juridiques d'organisations aboutit à transférer ces fonctions des entreprises de production à des organisations de distribution de telle façon que les premières exercent toujours un contrôle direct sur les secondes, la Haute Autorité a non seulement le droit, mais également, le devoir de négliger la forme juridique extérieure pour affronter directement la réalité économique. La Haute Autorité ne fait que recourir en l'occurrence à un usage appliqué depuis longtemps en matière économique et financière par nombre d'ordres juridiques nationaux : elle fait abstraction de la forme juridique des personnes morales et s'en prend aux puissances qui les dominent et sont derrières elles. Nous renvoyons à cet égard aux nombreux exemples cités par la Haute Autorité au cours du procès et empruntés à la science juridique, ainsi qu'à la jurisprudence, et surtout à nos conclusions dans l'affaire 16-61 (Acciaierie Ferriere e Fonderie di Modena contre la Haute Autorité, *Recueil,* VIII, p. 596), dans lesquelles nous avons approuvé cette action sur les personnes qui dominent d'autres personnes morales. Mais il n'est pas possible de démontrer clairement que de tels procédés pourraient trouver place seulement dans la jurisprudence des tribunaux et non dans des actes édictant des *normes.*

Par conséquent, on ne peut critiquer en principe la volonté de la Haute Autorité de rattacher en quelque sorte certaines organisations de vente aux entreprises de production, bien qu'elles en soient séparées juridiquement, pour l'application des dispositions de l'article 60, ce qui aboutit à augmenter juridiquement, mais non économiquement, le nombre des transactions effectuées à différents stades à partir de l'entreprise et sur lesquelles la Haute Autorité possède un droit de contrôle. A-t-elle respecté les limites qui s'imposent à elle, dans les modalités de sa décision ? C'est là une question qui ne pourra être examinée qu'à la longue avec plus de profit, à l'occasion de l'examen des différents cas d'application, lequel fournira suffisamment de possibilités de contester le pou-

voir de sanction et le pouvoir répressif de la Haute Autorité, compte tenu de l'inexactitude éventuelle des termes utilisés.

2. *Extension des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité*

Un autre point litigieux est celui de savoir si, dans la décision n° 19-63, la Haute Autorité a tenté d'étendre de façon illicite ses pouvoirs de contrôle, en décidant que les entreprises et leurs organisations de vente seraient tenues « de fournir à la Haute Autorité, à sa demande, tous renseignements sur l'activité commerciale des intermédiaires désignés à l'alinéa 1 et de lui donner la possibilité d'examiner tout document de ceux-ci permettant d'apprécier les transactions ».

Les requérantes renvoient à cet égard à des déclarations de fonctionnaires de la Haute Autorité et autres déclarations officielles (12e rapport général) d'où il résulte que la décision 19-63 a le sens que lui prêtent les requérantes. L'accent est mis, d'autre part, sur le fait que le traité ne prévoit le contrôle direct du négoce par la Haute Autorité que dans des cas bien déterminés (article 66).

Deux questions se posent à cet égard :

— Il semble hors de doute que la Haute Autorité doit être *informée* de certaines opérations au stade du négoce, étant donné que, aux termes du traité, elle a le droit de décider que « les entreprises seront *rendues responsables* des infractions aux obligations ainsi contractées (c'est-à-dire grâce aux conditions de vente des entreprises) et commises par leurs agents directs ou les commissionnaires traitant *pour le compte* desdites entreprises ». Comme le souligne la Haute Autorité, cette possibilité d'obtenir des informations est en fait le corollaire indispensable de la responsabilité des entreprises, dont nous venons de parler.

— La seule question est donc de savoir *par quel moyen* la Haute Autorité peut obtenir les données indispensables à la mise en jeu de la responsabilité : en s'adressant uniquement aux producteurs ou en effectuant directement des contrôles auprès du négoce, auquel elle demandera des informations.

La Haute Autorité a assuré au cours du procès qu'elle envisageait seulement la première de ces possibilités.

En fait, le texte de l'article 8 de la décision 19-63 prévoit seulement un devoir d'information des entreprises de production et de leurs organisations de vente (en ce qui concerne ces dernières, nous renvoyons en l'occurrence à notre exposé sur le moyen précédent et à la possibilité d'agir directement contre les personnes qui dominent d'autres personnes morales) (Durchgriff auf das Substrat juristischer Personen) : c'est-à-dire que *le texte* de l'article 8 ne permet nullement d'en conclure que la Haute Autorité s'adressera directement aux entreprises du négoce pour leur demander des informations.

Quant à l'examen des documents permettant d'apprécier les transactions, il est seulement question que les entreprises et organisations de vente *donnent la possibilité* d'y procéder. Elles seules seront l'objet de contrôles dans la mesure où elles disposent des documents concernant

les transactions effectuées par leurs intermédiaires. Il n'est donc pas possible de conclure à une tentative de la Haute Autorité en vue d'étendre ses pouvoirs de contrôle sur des personnes qui ne relèvent pas de sa compétence.

D'ailleurs il semble bien entendu que, dans la mesure où elle aura connaissance par cette voie de transactions effectuées par des personnes ne relevant pas de sa compétence, la Haute Autorité sera tenue au secret par l'article 47. Le fait que la décision 19-63 n'énumère pas en détail les documents auxquels pourra se reporter la Haute Autorité pour ses contrôles ne devrait pas non plus susciter d'objections. La pratique administrative de la Haute Autorité, contrôlée par la Cour, aboutira progressivement à préciser les limites qui s'imposent.

En somme, à supposer que les recours soient recevables, ce moyen ne pourrait toutefois pas contribuer à faire triompher les demandes des requérantes.

3. *Détournement de procédure*

Examinons maintenant comment se présente le grief de détournement de procédure.

Au fond, ce grief a déjà été traité de façon exhaustive si l'on admet que le résultat de nos précédentes observations est exact. Nous avons démontré en effet qu'une interprétation raisonnable du traité justifie parfaitement les dispositions prévues par la Haute Autorité à l'égard des organisations de vente ainsi que le contrôle indirect de transactions commerciales effectuées par certains intermédiaires du négoce pour lesquelles les entreprises de production peuvent être rendues responsables. Or, s'il en est ainsi, on ne peut logiquement demander à la Haute Autorité de réaliser cet objectif par une autre voie, moins rapide et moins efficace, qui est celle de la recommandation aux États membres.

Une telle recommandation n'est possible que pour une extension fondamentale des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité au stade du négoce. Il est apparu au cours des débats oraux que, dès l'été 1963, c'est-à-dire avant que ne soit adoptée la décision attaquée, toutes les mesures nécessaires ont été prises dans le cadre du Conseil de ministres afin d'obtenir par cette voie un nouveau renforcement des pouvoirs de la Haute Autorité et ces efforts se poursuivent encore à l'heure actuelle. La Haute Autorité a donc épuisé toutes les possibilités dont elle disposait en liant l'action directe à des initiatives tendant à compléter le traité ; elle n'a donc pas choisi une procédure pour pouvoir en négliger une autre.

4. *Violation du principe de non-discrimination*

Il reste encore à examiner le grief que la Haute Autorité aurait méconnu le principe de la non-discrimination, principe essentiel pour le traité. Il en résulterait une diminution des chances de vente des entreprises qui utilisent les réseaux de distribution pour lesquels les décisions de la Haute Autorité prévoient une réglementation plus stricte,

c'est-à-dire une violation de l'article 3b (égal accès aux sources de production) : en effet, les réseaux de distribution qui permettent aux vendeurs auxquels ils font appel d'accorder des rabais et un traitement différentiel sont naturellement plus intéressants pour les acheteurs et les consommateurs.

Tout d'abord ce grief a un caractère général dans la mesure où les requérantes font tout simplement état d'un régime différentiel, pour les vendeurs, d'une part, et pour les organisations de vente et certains intermédiaires, d'autre part.

Il semble évident sans qu'il soit besoin de recourir à un long exposé que, vu sous cet aspect, ce grief n'est pas fondé. Comme la Haute Autorité le souligne avec raison, le traité établit lui-même une discrimination entre les acheteurs-revendeurs, d'une part, et les intermédiaires dont parlent les requérantes (article 63), d'autre part, créant ainsi de façon explicite un précédent sur lequel peuvent s'appuyer les différenciations contenues dans les décisions de la Haute Autorité. Les organisations de ventes citées dans la décision 19-63 sont des institutions économiques et juridiques particulières. Précisément parce qu'elles ne sont au fond que des départements de vente indépendants juridiquement mais dominés et dépendant économiquement des producteurs, elles ne peuvent être assimilées du point de vue juridique aux acheteurs-revendeurs, qui, vis-à-vis des entreprises de production, font réellement figure de partenaires commerciaux indépendants au plein sens du terme. On ne peut donc parler sur ce point d'une violation du principe de la non-discrimination.

Enfin, qu'en est-il dans ces conditions de l'organisation des réseaux de distribution en Allemagne fédérale invoquée par les requérantes et qui aboutirait à placer les entreprises allemandes dans une situation privilégiée par rapport à leurs concurrentes françaises du fait que les critères de la décision 19-63 ne leur seraient pas applicables ? On voit ici apparaître dans la discussion la figure du « Direkthändler », qui se distingue des organisations de vente et intermédiaires français, non pas d'après les fonctions économiques qu'il exerce, mais d'après la place qu'il occupe dans le droit communautaire.

Sauf erreur de notre part, les requérantes ont sensiblement modifié sur ce point leur argumentation primitive. Elles prétendaient au début que, dans la République fédérale, le « Direkthändler » jouissait de certaines prérogatives (accès direct à la production) *en vertu de la loi* et qu'au regard de celle-ci il avait la qualité d'acheteur-revendeur, indépendamment de ses fonctions économiques réelles ; or, il est apparu entre-temps que non seulement les textes cités [1] avaient un sens différent (ils se bornaient plus exactement à prévoir certains rabais dans le cadre de la réglementation des prix), mais qu'ils avaient en outre cessé d'être en vigueur dès 1952 [2].

[1] Règlement PR n° 58-52 du 28 juillet 1952, *Bundesanzeiger* n° 145.
[2] Règlement PR n° 59-52 du 30 juillet 1952, *Bundesanzeiger* n° 146.

C'est pourquoi l'argumentation qu'elles ont exposée au cours des derniers débats oraux ne faisait nullement référence à l'état de la législation et considérait uniquement la réalité économique de la République fédérale. Le seul reproche fait maintenant à la Haute Autorité est d'avoir méconnu cette réalité économique et, ce qui semble indispensable, de l'avoir englobée dans les nouvelles règles d'application de l'article 60 du traité, au même titre que l'organisation des ventes en France.

A cet égard, nous ferons remarquer en premier lieu que, suivant les données fournies par la Haute Autorité, il existe aussi dans la République fédérale des organisations de vente au sens de la décision 19-63 pour la vente de produits en acier (suivant les déclarations mêmes des entreprises qui sont certes discrètes, sur ce point, il s'agirait néanmoins de 22 organisations de vente au total). Il existe aussi des commissionnaires pour le commerce de distribution, notamment pour le commerce extérieur, c'est-à-dire à des intermédiaires au sens de la décision 19-63.

Peut-être est-il exact au demeurant que les autres réseaux de distribution de produits en acier sont plus importants du point de vue économique, c'est-à-dire que les quantités distribuées par le canal des acheteurs-revendeurs sont supérieures à celles écoulées par le canal des organisations de vente et des commissionnaires.

En ce qui concerne ces vendeurs, que les requérantes qualifient globalement en l'espèce de « Direkthändler », nous avons certes l'impression que c'est là pour elles une notion ambiguë. Suivant leurs déclarations, elles comptent également parmi eux des intermédiaires qui doivent être qualifiés *objectivement* d'organisations de vente suivant la définition donnée par la Haute Autorité. Cela pourrait être le cas dans la mesure où elles font état d'une dépendance vis-à-vis de *plusieurs* producteurs (cf. décision 19-63, article 1er). Cela devrait l'être certainement dans la mesure où elles parlent de rapport de subordination fondé par un « Organvertrag » ; en effet, suivant la définition du droit fiscal allemand, on ne peut parler d'Organschaft que lorsqu'une personne morale est subordonnée à la volonté d'une autre entreprise à tel point qu'elle perd sa propre volonté et se trouve incorporée à l'entreprise dominante financièrement, économiquement et du point de vue de l'organisation. Dans ce cas, le droit fiscal suppose qu'il existe une unité : l'Organgesellschaft (société liée par un Organvertrag) est considérée du point de vue fiscal comme un élément dépendant de la société dominante (Kommentar zur Reichsabgabenordnung de Tipke-Kruse, 1961, note 20 au paragraphe 97, note 1, paragraphe 114 ; Kommentar zur Reichsabgabenordnung de Hübschmann - Hepp - Spitaler, 5 A., note 16, paragraphe 97 ; Holtmeier, Die Organtheorie im System des Rechts und ihre aktuellen Probleme, 1959, p. 27 et 34, 37, 44, 67 ; Mestmäcker, Verwaltung, Konzerngewalt und Rechte der Aktionäre 1958, p. 291).

Dans ces conditions, les requérantes ont certainement raison lorsqu'elles parlent de l'identité de fonctions économiques exercées par les

« Direkthändler », d'une part, et les organisations de vente françaises, d'autre part. Toutefois, elles devront admettre qu'en vérité, en ce qui concerne ces *institutions* les décisions de la Haute Autorité ne traitent pas différemment les organisations de vente françaises.

Pour les autres « Direkthändler » qui n'entrent pas dans le cadre de ces définitions, nous admettrons seulement qu'ils sont en réalité des entreprises de distribution indépendantes économiquement sur lesquelles la Haute Autorité ne peut agir directement ni en recourant à des principes de droit généraux (tels le principe du « disregard of legal entity »), ni par une autre voie. En raison de l'intégration partielle de la production de charbon et d'acier, ils restent nécessairement en dehors de sa compétence.

Nous constatons ainsi qu'il n'est pas vrai que, par suite d'une méconnaissance des réalités économiques, les décisions attaquées de la Haute Autorité aient créé un système incomplet et, partant, discriminatoire sur le plan national.

5) C'est pourquoi nous pensons qu'aucun des moyens allégués au fond ne serait de nature à infirmer les décisions de la Haute Autorité, toujours en supposant que les requérantes puissent surmonter en fait l'obstacle de la recevabilité.

## III — Résumé et conclusions

C'est pourquoi nous concluons au rejet pour irrecevabilité des recours introduits par les différentes requérantes dans les affaires 3 et 4-64 et à leur condamnation aux dépens.