Dans l'affaire 9-61

Gouvernement du royaume des Pays-Bas,

représenté par le professeur W. Biphagen, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères,

assisté par le professeur W. L. Haardt, avocat à la Cour de cassation des Pays-Bas,

ayant élu domicile à l'ambassade des Pays-Bas à Luxembourg,

partie requérante,

contre

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

représentée par son conseiller juridique M. R. Baeyens, en qualité d'agent,

assisté par Me C.R.C. Wijckerheld Bisdom, avocat à la Cour de cassation des Pays-Bas,

ayant élu domicile à son siège, 2, place de Metz à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par :

— les Charbonnages de France,

établissement public à caractère industriel et commercial, avec siège à Paris,

représentés par leur directeur général, M. P. Baseilhac,

— **les Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais**,

établissement public à caractère industriel et commercial, avec siège à Douai (France),

représentées par leur directeur général, M. J. Aurel,

— **les Houillères du bassin de Lorraine,**

établissement public à caractère industriel et commercial, avec siège à Merlebach (France),

représentées par leur directeur général, M. P. Signard,

assistés par Me Roger L'Eleu, avocat à la cour d'appel de Paris,

ayant élu domicile au bureau des Charbonnages de France, 103, Grand'rue à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation de la recommandation de la Haute Autorité aux gouvernements des États membres nº 1-61 du 1er mars 1961, relative à la publication ou à la communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier, publiée au « Journal officiel des Communautés européennes » du 9 mars 1961 (p. 469 et s.) et notifiée au gouvernement du royaume des Pays-Bas par lettre en date du 4 mars 1961,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*
MM. O. Riese et R. Rossi, *présidents de chambre*
MM. L. Delvaux, Ch. L. Hammes (*rapporteur*), A. Trabucchi et R. Lecourt, *juges*

avocat général : M. K. Roemer
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 présent litige peuvent être résumés comme suit :

1. Le 12 juillet 1956, la Haute Autorité transmit aux gouvernements des États membres le rapport établi le 21 février 1956 par la commission d'experts des transports, constituée en application du paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires.

2. Sur la base de ce rapport, des négociations eurent lieu au sein du Conseil spécial de ministres en vue de mettre en œuvre des mesures communes pour l'application des prescriptions du traité dans le domaine des transports routiers pour compte d'autrui à l'intérieur du marché commun. Ces négociations n'aboutirent à aucun accord.

3. Par lettre du 12 août 1958, la Haute Autorité pria les gouvernements des six États membres de prendre les mesures nécessaires pour qu'il soit satisfait à l'obligation de publicité des barèmes et prix des transports, telle qu'elle ressort de l'article 70, alinéa 3, du traité, c'est-à-dire une publicité assortie de conditions répondant aux exigences du fonctionnement du marché commun.

4. Par lettre du 29 novembre 1958 adressée à la Haute Autorité, le ministre néerlandais des transports et du waterstaat se déclara disposé à prendre les mesures nécessaires pour que les prix et conditions de transport soient communiqués à la Haute Autorité après la conclusion des contrats de transport.

Dans la même lettre, le ministre soulignait qu'en ce qui concerne les transports routiers le gouvernement néerlandais estimait n'avoir

pas d'autres obligations que celles qui ont pour objet de « permettre à la Haute Autorité de constater s'il existe ou non des discriminations au sens de l'article 70, alinéas 1 et 2, » et se refusait à admettre que l'article 60 du traité pût entraîner des obligations spécifiques en matière de transport.

Il demandait enfin le respect du secret au sujet des renseignements fournis à la Haute Autorité et s'offrait à examiner les modifications éventuelles à apporter à la méthode proposée de communication des prix et conditions des transports routiers.

5. Le 18 février 1959, la Haute Autorité prit la décision n° 18-59 « relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté ».

Dans cette décision, prise en vertu de l'article 88 du traité, la Haute Autorité constatait que tous les États membres, donc aussi l'État néerlandais, avaient manqué à une obligation qui leur incombe en vertu du traité de la C.E.C.A.

6. Le 24 avril 1959, le gouvernement du royaume des Pays-Bas, auquel vinrent se joindre cinq entreprises néerlandaises, déposa au greffe de la Cour un recours, enregistré sous le n° 25-59, tendant à l'annulation de la décision n° 18-59 de la Haute Autorité.

Par arrêt du 15 juillet 1960 (*Recueil*, VI, p. 723 et s.), la Cour annula la décision n° 18-59 et condamna la Haute Autorité aux dépens, y compris ceux de l'intervention.

7. Le 1er mars 1961, la Haute Autorité délibéra et adopta la recommandation n° 1-61 aux gouvernements des États membres, « relative à la publication ou à la communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier ».

Cette recommandation vise tous les modes de transport à l'intérieur de la Communauté.

Elle a été notifiée au gouvernement néerlandais par lettre en date du 4 mars 1961 et publiée au « Journal officiel des Communautés européennes » du 9 mars 1961 (p. 469 et s.).

8. La recommandation n° 1-61 est notamment basée sur les considérations suivantes :

« Considérant que cette prescription (l'article 70, alinéa 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier) est une norme juridique qui lie les États membres de la Communauté ainsi que la Haute Autorité; que son application, notamment aux entreprises des divers modes de transport, nécessite toutefois la mise en œuvre, par les États membres, de dispositions d'application;

considérant que les dispositions de ce genre font entièrement défaut ou sont incomplètes; que la Haute Autorité se voit ainsi contrainte d'inviter les États membres au moyen d'une recommandation à édicter des dispositions d'application appropriées;

considérant que les mesures d'application à prendre par les États membres doivent permettre, par leur nature, leur ampleur et leur forme, d'atteindre effectivement les objectifs que visent la publication ou la communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires; qu'à cet égard, les États membres devront considérer que le principe de la publication ou de la communication énoncé à l'article 70, alinéa 3, ne constitue pas une fin en soi;

considérant que toute publication ou communication constitue en elle-même plutôt un simple moyen permettant d'atteindre d'autres objectifs du traité; qu'en l'espèce, entrent d'abord en ligne de compte les dispositions du traité concernant les transports, à l'observation desquelles les intéressés, notamment les entreprises de transport, doivent être effectivement tenus, qu'il s'agit en l'occurrence des dispositions suivantes :

— article, 4 *b*, en corrélation avec l'article 70, alinéa 1, du traité, selon lesquels, en matière de transports, des conditions de prix comparables doivent être offertes aux utilisateurs placés dans des conditions comparables;

— article 70, alinéa 2, du traité, qui interdit notamment les discriminations, dans les prix et conditions de transport, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits;

— paragraphe 10, alinéa 3, de la convention relative aux dispositions transitoires, qui prescrit l'établissement de tarifs directs internationaux ainsi que l'harmonisation des prix et conditions de transport, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun;

considérant que les États membres sont en outre tenus de prendre leurs mesures de manière à promouvoir le bon fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, tel qu'il résulte des dispositions du traité, notamment des articles 2 à 5 et 60, ainsi que des décisions prises pour leur application par la Haute Autorité;

considérant que les États membres sont tenus, en exécution de l'obligation fondamentale qui leur incombe au titre de l'article 86, alinéa 1, d'appliquer

la recommandation de manière à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission;

considérant que les prescriptions à édicter par les États membres ne peuvent atteindre les objectifs visés par la recommandation que si toutes dispositions utiles ont été prises pour que les entreprises de transport observent lesdites prescriptions; que, d'autre part, le traité ne permettant pas à la Haute Autorité de contrôler elle-même ces entreprises, ni d'intervenir en cas d'infraction, il appartient aux États membres d'aménager leurs prescriptions de telle manière que les entreprises de transport puissent être contrôlées efficacement et que les infractions puissent être sanctionnées d'une façon appropriée;

considérant que les dispositions du traité en ce domaine couvrent tous les modes de transport à l'intérieur de la Communauté; que, dès lors, les États membres sont tenus de prendre pour chaque mode de transport les mesures d'exécution en vertu de la présente recommandation; qu'il est loisible d'aménager leurs prescriptions en tenant compte des particularités des divers modes de transport;

considérant qu'en raison de la situation existant dans le secteur des transports, il est nécessaire que les États membres se conforment le plus tôt possible aux injonctions formulées par la recommandation; que le terme de rigueur du 31 décembre 1961 apparaît en conséquence approprié, soit pour promulguer directement les dispositions légales et réglementaires nécessaires, soit, au cas où des procédures de durée assez longue, telles que la voie législative, s'avéreraient nécessaires à cet effet, pour introduire les procédures. »

Dans son dispositif, la recommandation porte que :

Article 1er

« (1) Les gouvernements des États membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières appropriées pour que les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque État membre et entre les États membres soient publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité dans une mesure, d'une manière et selon une forme telle :

a) qu'elles contribuent à assurer l'application par les entreprises de transport de barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature, de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables (article 4, lettre *b*, et article 70, alinéas 1 et 2, du traité);

b) que puissent être mises en application les mesures prises ou à prendre en vue de l'établissement de tarifs directs internationaux et l'harmonisation des prix et conditions de transport (article 70, alinéa 1, du traité et paragraphe 10, alinéa 3, de la convention relative aux dispositions transitoires).

(2) Les mesures visées au paragraphe 1 doivent être prises de manière à promouvoir le bon fonctionnement du marché commun, tel qu'il résulte des prescriptions du traité, en particulier de ses articles 2 à 5 et 60 ainsi que des décisions de la Haute Autorité prises pour leur application.

Article 2

Les gouvernements des États membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières appropriées pour que le respect des dispositions législatives et réglementaires existantes ou qui seraient créées en vue d'atteindre les buts définis à l'article 1 puisse être contrôlé et que les infractions à ces dispositions soient sanctionnées.

Article 3

Les mesures à prendre en vertu des articles 1 et 2 doivent comprendre tous les modes de transport. Toutefois, il peut être tenu compte des particularités des divers modes de transport.

Article 4

(1) Les gouvernements des États membres sont tenus de prendre au plus tard le 31 décembre 1961 les mesures visées aux articles 1 et 2 ci-dessus. Au cas où ces mesures, d'après les législations nationales respectives, nécessiteraient pour leur mise en vigueur l'adoption d'une loi ou toute autre procédure impliquant un certain délai, ces procédures doivent être introduites jusqu'à la même date au plus tard.

(2) Les gouvernements des États membres sont tenus de communiquer à la Haute Autorité au plus tard le 31 octobre 1961 le contenu des mesures envisagées. »

9. Le 6 avril 1961, le gouvernement du royaume des Pays-Bas déposa au greffe de la Cour un recours tendant à l'annulation de la recommandation n° 1-61 sur la base de l'article 33 et, subsidiairement, de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

10. Le 19 juillet 1961, les Charbonnages de France, les Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais et les Houillères du bassin de Lorraine déposèrent au greffe de la Cour une requête en intervention aux fins de soutenir les conclusions de la Haute Autorité, partie défenderesse; cette intervention fut déclarée recevable par ordonnance du 26 septembre 1961.

II — Conclusions des parties

1. Attendu que le *requérant* conclut à l'annulation de la recommandation n° 1-61 du 1er mars 1961 et à ce que la Haute Autorité soit condamnée aux dépens;

2. Attendu que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter, comme non fondé, le recours du gouvernement du royaume des Pays-Bas et condamner la partie requérante aux dépens;

que les *parties intervenantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour rejeter les conclusions du recours formé par le gouvernement du royaume des Pays-Bas et condamner celui-ci aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent se résumer comme suit :

Le gouvernement du royaume des Pays-Bas fonde son recours sur quatre moyens : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité et le détournement de pouvoir.

Il développe ces moyens sous deux aspects essentiels :

— la procédure suivie par la Haute Autorité,

— le contenu de la recommandation attaquée.

A — *LA PROCÉDURE SUIVIE*

1. Le *requérant* estime que la Haute Autorité n'est pas en droit d'adresser aux États membres une recommandation dans les cas où, comme en matière de transport, le traité ne le prévoit pas explicitement.

a) En effet, selon le *requérant*, la Haute Autorité, par une recommandation aussi bien que par une décision, fixe une règle obligatoire; elle ne peut exercer ce pouvoir, sous quelque forme que ce soit, que s'il lui est conféré par une disposition expresse du traité.

Or, aucun des articles cités dans la recommandation, pas même les articles 8 et 14, ne contient une telle habilitation expresse.

D'autre part, l'article 95, alinéa 1, où il est question de « cas non prévus au présent traité, dans lesquels une décision ou recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire... », prévoit que cette décision ou recommandation ne peut être prise que sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

Les *intervenants*, sur ce dernier point, font remarquer qu'à leur avis les termes « les cas non prévus au présent traité » de l'article 95, alinéa 1, visent les matières qui ne relèvent pas du traité et ne peuvent être interprétés, comme le fait le requérant, comme signifiant « dans tous les cas où le traité ne prévoit pas de décision ou de recommandation de la Haute Autorité »; le régime des transports ne saurait être considéré comme un des « cas non prévus au traité » au sens de l'article 95.

b) Le *requérant* soutient encore que le traité ne confère pas à la Haute Autorité un pouvoir général de formuler des recommandations qui ne visent qu'à rappeler aux gouvernements des États membres les obligations qui découlent pour eux du traité.

Il soutient qu'on ne peut déduire des arrêts rendus le 15 juillet 1960 dans les affaires 20-59 (*in re* Gouvernement italien contre Haute Autorité) et 25-59 (*in re* Gouvernement néerlandais et autres contre Haute Autorité) (*Recueil*, VI, p. 662 et 723) que la Cour aurait jugé que la recommandation est le seul moyen dont dispose la Haute Autorité pour rappeler les obligations du traité et que cette procédure est possible, moins encore indiquée, en matière de transport où le traité précisément ne fait aucune allusion à la possibilité d'une telle recommandation.

Les *intervenants*, de leur côté, soutiennent qu'il faut distinguer, en ce qui concerne les recommandations, deux domaines différents : ceux où le traité n'implique pas de devoirs de réglementation et ceux où le traité établit des règles obligatoires, donc directement opposables aux États et aux entreprises.

Pour les domaines de la première catégorie, une habilitation expresse est nécessaire pour permettre à la Haute Autorité de formuler une recommandation; il n'en est pas de même dans les

domaines où le traité prévoit un transfert des pouvoirs étatiques aux institutions de la Communauté ou un partage de compétences entre celles-ci et les États.

Or, le domaine des transports ne reste soumis, aux termes de l'article 70, alinéa 5, aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des États membres que « sous réserve des dispositions du présent article, ainsi que des dispositions du présent traité ». La Haute Autorité est donc en droit, sans habilitation expresse, d'adresser des recommandations aux États en ce qui concerne les obligations mises à leur charge en matière de transport.

Le *requérant* répond que la distinction faite par les intervenants ne trouve aucun appui dans le traité.

Leur raisonnement confond la cause avec l'effet. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si certaines compétences ont été conférées à la Haute Autorité; le traité prévoit-il que celle-ci peut, en matière de transport, adresser aux États des recommandations qui les obligent à atteindre les objectifs qui y sont fixés?

L'interprétation des intervenants aurait pour conséquence que la Haute Autorité, qui dispose dans le domaine du charbon et de l'acier, qui lui est propre, de pouvoirs qui sont définis avec précision et dont l'exercice est assorti de garanties de procédure, aurait des compétences plus vastes en matière de transport.

c) En résumé, le *requérant* estime qu'en ce qui concerne les mesures d'application à prendre par les États membres pour la mise en œuvre de l'article 70, alinéa 3, la Haute Autorité n'a pas le pouvoir de formuler une recommandation, même si celle-ci se limite à un rappel d'obligations qui découlent pour eux du traité; par conséquent, la recommandation attaquée, sous l'aspect de la procédure suivie, est nulle du fait d'incompétence et de violation du traité.

La *défenderesse*, en réponse, cite de larges extraits des arrêts rendus par la Cour dans les affaires 20-59 et 25-59 et soutient que c'est précisément afin de se conformer strictement aux indications qui y sont contenues qu'elle a formulé une recommandation au sens des articles 14 et 15 du traité.

A son avis, il ne fait pas de doute que ces arrêts établissent qu'une recommandation au titre de l'article 14 doit être formulée pour l'application de l'article 70, alinéa 3.

La Haute Autorité n'avait pas le choix de la procédure à suivre; celle-ci lui a été imposée par un attendu essentiel des arrêts 20-59 et 25-59 et elle était tenue de se soumettre à la règle de compétence qui s'y trouve nettement indiquée.

Sur le vu de ce texte explicite, clair et sans équivoque, les considérations de la partie requérante portant sur la prétendue inexactitude de cette conception et sur l'éventualité d'une autre intention de la Cour tombent à faux.

La défenderesse fait observer à ce sujet que le moyen du requérant fondé sur l'erreur de procédure porte en réalité sur le sens qu'auraient certains considérants d'un arrêt mettant fin à un litige précédent entre les mêmes parties. Le gouvernement néerlandais aurait donc pu et dû faire usage de la procédure instituée spécialement pour trancher un litige de ce genre, à savoir la procédure de l'interprétation prévue à l'article 37 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.C.A.; il ne peut user de la procédure normale en annulation ni d'ailleurs du recours de pleine juridiction.

La défenderesse se demande même si l'on peut considérer comme recevable un argument que la partie requérante fait valoir pour obtenir un nouvel examen par la Cour d'un point de droit déjà tranché dans un arrêt rendu entre les mêmes parties.

Le *requérant* répond à cette objection que la procédure de l'interprétation ne peut servir pour demander à la Cour une décision nouvelle sur de nouveaux litiges. Or, dans la présente affaire, il s'agit de nouveaux litiges, puisque ayant un objet différent de ceux qui ont été tranchés par les arrêts 20-59 et 25-59.

Par ailleurs, le requérant estime que rien n'empêche que, dans la présente affaire, la Cour précise ou explique, si c'est nécessaire, ses considérants antérieurs ou même qu'elle les supprime et les remplace par d'autres, après les avoir examinés de plus près.

2. Le *requérant* soutient en second lieu qu'une recommandation qui ne constituerait qu'un simple rappel aux obligations existantes et imposées par le traité et ne fixerait pas d'objectifs nouveaux est sans effet et, en outre, inconciliable avec l'article 88, car elle ne peut faire l'objet que d'un recours basé sur l'article 33, alors qu'en cas de divergences d'opinion entre les États membres et la Haute Autorité sur les objectifs du traité, l'article 88 prévoit un recours de pleine juridiction.

Il estime d'ailleurs qu'il résulte clairement du contenu et de l'économie de la recommandation attaquée que la Haute Autorité est d'avis que les États membres ont manqué à une obligation qui leur incombe en vertu du traité, qu'elle désire constater ce manquement et qu'elle veut impartir aux États un délai pour remplir leurs obligations.

La Haute Autorité aurait donc dû prendre une « décision motivée » au sens de l'article 88; en formulant une recommandation, elle prive l'État membre visé de certaines garanties, notamment du droit d'être au préalable mis en mesure de présenter ses observations et de former ensuite devant la Cour un recours de pleine juridiction.

En adoptant la procédure de la recommandation, la Haute Autorité a donc :

— méconnu ses propres compétences;

— commis un détournement de pouvoir, en faisant usage d'un pouvoir dans un but autre que celui pour lequel il lui a été conféré;

— violé le traité, en particulier les articles 14, 15, 70 et 88;

— violé des formes substantielles, notamment l'article 88.

La *défenderesse* répond qu'une recommandation au titre de l'article 14 est particulièrement indiquée à l'égard des transports; en l'espèce, la seule procédure visée à l'article 88 n'est ni suffisante ni adéquate.

En cette matière, il est souhaitable de progresser par étapes : il faut d'abord préciser, au regard des diverses dispositions du traité

intéressées à la publicité des barèmes, prix et dispositions tarifaires, les objectifs dont les gouvernements ont à tenir compte en fixant les mesures qu'ils sont invités à prendre.

La recommandation permet précisément de réunir dans un ensemble concret les dispositions du traité et les objectifs correspondants, fixant ainsi de manière obligatoire pour les États membres — et pour la Haute Autorité — le cadre dans lequel peut s'exercer le choix, par les États, des moyens nécessaires à l'application du traité.

Selon le *requérant*, il ressort de l'argumentation de la Haute Autorité que, par sa recommandation, elle veut atteindre plus que ce qui était visé par la Cour, à savoir rappeler aux États membres leurs obligations.

En effet, en faisant état d'objectifs « qu'il faut d'abord préciser » et dont les gouvernements ont « à tenir compte » en fixant les mesures qu'ils sont « invités » à prendre; en soutenant qu'il faut « progresser par étapes »; en entendant même « fixer de manière obligatoire pour les États membres (et, par ailleurs, pour la Haute Autorité) le cadre dans lequel peut s'exercer le choix, par ces États, des moyens nécessaires à l'application du traité », la Haute Autorité établit un rapport, non prévu au traité, entre l'article 70, alinéa 3, et certaines autres dispositions du traité, qu'elle qualifie d'« objectifs »; elle fixe ainsi des objectifs obligatoires qui vont au delà du devoir imposé par le traité aux États d'exercer leur pouvoir réglementaire exclusif en cette matière. La Haute Autorité excède donc les limites de ses pouvoirs, telles que la Cour les a indiquées.

Par ailleurs, en se référant uniquement à la publication des barèmes, prix et dispositions tarifaires, alors que l'article 70, alinéa 3, prévoit comme alternative leur communication à la Haute Autorité, celle-ci détermine arbitrairement et restrictivement un critère pour atteindre l'objectif du traité.

Le requérant estime donc que les véritables buts de la recommandation sont, d'une part, d'étendre les obligations des États au delà des limites dans lesquelles elles sont explicitement confinées

par l'article 70, alinéa 3, d'autre part, de limiter en fait le choix des moyens que cette disposition laisse aux États.

La *défenderesse* réplique, tout d'abord, que le requérant est victime d'une confusion de terminologie, puisqu'il emploie sans distinction les termes « publication » et « publicité ».

L'article 70, alinéa 3, a trait au problème de la publicité des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports et, à cet égard, il faut tenir compte de l'alternative : publication et communication; la recommandation attaquée ne porte nullement atteinte à cette alternative.

Elle note ensuite que, s'agissant d'une matière aussi délicate que le problème des transports dans la Communauté, l'application d'une procédure « répressive » constatant un manquement selon l'article 88 du traité, procédure qui paraît avoir toute la faveur du gouvernement néerlandais, n'a que peu de sens aussi longtemps qu'une solution constructive est possible.

Or, la procédure de la recommandation, dans laquelle l'obligation à exécuter par les États membres, définie à l'article 70, alinéa 3, du traité, se combine avec les objectifs, tels qu'ils ressortent du traité et que les États membres doivent prendre en considération, permet à la Haute Autorité de remplir de façon positive la mission générale que lui assigne l'article 8 du traité, à savoir la réalisation des buts du traité. Cette procédure non contentieuse permet en outre aux États membres, dans le cadre général défini obligatoirement dans la recommandation, de choisir librement les mesures qui, tenant compte de la situation particulière de chaque pays, peuvent graduellement aboutir à une exécution toujours meilleure et plus complète de ladite obligation du traité.

Les *intervenants*, de leur côté, soutiennent que, par la recommandation attaquée, la Haute Autorité a bien effectivement rappelé aux États leurs obligations, sans ajouter aucun objectif qui ne serait déjà fixé au traité.

Or, une décision qui n'est que confirmative de règles préexistantes ne peut être annulée, puisqu'elle ne fait pas grief.

Le défaut de grief n'emporte pourtant nullement défaut d'intérêt : le rappel, en l'espèce, s'avérait nécessaire, et il était nécessaire de le faire sous forme impérative; la recommandation restait donc la seule procédure ouverte, puisque l'avis ne lie pas.

Les intervenants contestent également que la seule procédure que la Haute Autorité pût adopter en l'espèce fût celle de l'article 88.

D'une part, en effet, on ne peut refuser à une autorité administrative la possibilité de rappeler aux intéressés l'existence et le contenu de leurs obligations avant d'avoir recours à la procédure contentieuse; la recommandation n'établissant aucune obligation nouvelle, les gouvernements conservent la totalité de leurs droits et des garanties de ces droits.

D'autre part, en fait, la procédure utilisée par la Haute Autorité était particulièrement justifiée, étant donné les circonstances de la cause.

3. Le *requérant*, à qui il paraît évident qu'en l'espèce c'est la procédure de l'article 88 qui doit être suivie, soulève la question de savoir si, par la recommandation attaquée, la Haute Autorité n'a pas en réalité, qu'elle l'ait voulu ou non, pris une décision motivée au sens de l'article 88 du traité. S'il en était bien ainsi, il demande à la Cour de considérer son recours, dans tous ses éléments, comme un recours de pleine juridiction visé à l'article 88 du traité.

Selon le requérant, la « recommandation » attaquée, qualifiée à tort comme telle, est nulle; en effet, à plusieurs égards, elle est en contradiction avec l'article 88, notamment en ce qu'elle ne met pas les États membres, en l'occurrence le gouvernement des Pays-Bas, en mesure de présenter leurs observations.

La *défenderesse* répond que la recommandation attaquée est bien une recommandation au titre de l'article 14 et qu'il ne s'agit pas en l'espèce de l'introduction de la procédure prévue à l'article 88.

Dès lors, le recours formé par le gouvernement néerlandais ne saurait être qu'un recours en annulation et non pas un recours de pleine juridiction tel que prévu à l'article 88, alinéa 2. Pour la même

raison, il n'est pas question en l'espèce de la constatation d'un manquement d'un des États membres en application de l'article 88, alinéa 1.

Au stade actuel de l'action de la Haute Autorité, il n'y a donc aucune raison pour appliquer la procédure prévue par ledit article.

B — *LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION*

1. Le *requérant*, se fondant sur l'article 14, alinéa 3, du traité, estime qu'une recommandation de la Haute Autorité, bien que dans une mesure moindre qu'une décision, fixe une règle obligatoire et doit par conséquent être claire en ce qui concerne le libellé des buts qui y sont fixés et la délimitation des buts et des moyens propres à atteindre ces buts.

Il soutient que la recommandation attaquée ne satisfait pas à ces exigences.

En effet, alors que le troisième considérant donne l'impression que la recommandation a pour objet d'inviter les États membres à prendre les mesures d'application appropriées à la mise en œuvre de l'article 70, alinéa 3, du traité, il s'agit, dans les autres considérants et dans le dispositif même, d'objectifs tout différents et qui sont considérés comme déterminants pour l'ampleur, la nature et la forme des mesures d'application à prendre.

Or, le libellé de ces objectifs est si vague qu'il rend la recommandation comme telle sans valeur.

La même objection peut être soulevée contre la motivation de la recommandation; le fondement juridique de l'action de la Haute Autorité n'y est pas clairement défini.

En ne précisant pas les buts à atteindre, la Haute Autorité a commis un excès de pouvoir et la recommandation attaquée est nulle du chef d'incompétence, de violation du traité, notamment des articles 14 et 15, et de violation des formes substantielles, sous l'aspect du défaut de motifs.

La *défenderesse* répond que le grief du manque de clarté vise en fait l'absence de précisions en ce qui concerne les mesures à mettre en œuvre par les États membres.

Cette absence, à son avis, loin de constituer un motif d'annulation, prouve qu'elle s'astreint à appliquer scrupuleusement la procédure de la recommandation préconisée par les arrêts de la Cour.

Le choix des moyens appartenant aux États membres, les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés dans la recommandation ne sont ni détaillés ni prescrits.

Quant aux objectifs dont les États membres doivent tenir compte pour se conformer aux obligations que leur impose le traité en matière de transport, ils sont définis et motivés avec une netteté suffisante dans la recommandation.

Le *requérant* réplique que ce qui est important, c'est que la recommandation attaquée manque de clarté en ce qui concerne la détermination des objectifs fixés et la définition des termes « objectifs » et « moyens pour les atteindre ».

Pour être valables, ces deux notions doivent être claires; en effet, aux termes de l'article 14, alinéa 3, du traité, une recommandation comporte obligation dans les buts et non pas dans les moyens.

Le requérant soutient que la recommandation attaquée ne permet pas de délimiter les buts, qui le lient, et les moyens propres à atteindre ces buts, dont il a le libre choix.

Ce manque de clarté peut avoir pour effet de mettre un État membre dans l'impossibilité de déterminer les mesures d'application qu'il doit prendre; la liberté dans le choix des moyens qu'une recommandation doit lui laisser devient ainsi illusoire.

Si la Haute Autorité, en violation des articles 14 et 15, n'a pas précisé les buts de la recommandation, c'est qu'elle entend les fixer ultérieurement en fonction du choix des mesures d'application, ce qui est interdit par le traité; elle entend d'ailleurs le faire de

façon telle qu'ils ne se rapportent qu'indirectement ou plus du tout au respect des obligations du traité.

La *défenderesse* estime, au contraire, qu'il n'y a en l'espèce aucune raison de vouloir délimiter les buts et les moyens.

En effet, la recommandation ne contient pas la moindre précision touchant les moyens, qui sont laissés au libre choix des États membres.

En ce qui concerne les buts, la défenderesse constate que les autres États membres en ont saisi sans grande peine la signification pratique.

Les *intervenants*, de leur côté, font observer que la recommandation ne concernant que les objectifs, il n'existe aucune question quant à la « limite du choix des moyens ».

Il n'y a d'ailleurs pas ambiguïté quant aux objectifs; s'ils manquaient sur un point quelconque de précision, ce ne pourrait être que dans la mesure où le traité exigerait une recommandation imprécise et où il serait lui-même imprécis.

2. Le *requérant* soutient que la recommandation attaquée doit être annulée, motif pris de ce qu'elle n'a pas réellement pour objet d'inviter les États membres à prendre les mesures nécessaires pour l'application de l'article 70, alinéa 3, mais, en contradiction avec le traité, de déterminer unilatéralement les buts à atteindre par la publication ou communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires.

La Haute Autorité ainsi impose aux États membres et aux entreprises des obligations qui dépassent celles qui découlent pour eux du traité, intervient à nouveau dans un domaine où, comme la Cour l'a décidé dans les affaires 20-59 et 25-59 susvisées, le pouvoir réglementaire appartient aux seuls États membres et viole la prescription suivant laquelle une recommandation doit laisser le choix des moyens pour atteindre les objectifs qui y sont fixés.

Enfin, la recommandation attaquée fixe des règles qui non seulement ne découlent pas du traité, mais sont même incompatibles

avec lui, car elles affectent la liberté que le traité laisse aux États membres et aux entreprises de transport.

Le requérant estime donc que, même si la procédure adoptée en l'espèce par la Haute Autorité devait être considérée comme régulière, la recommandation entreprise n'en doit pas moins être annulée du fait que la Haute Autorité n'avait pas compétence pour lui donner ce contenu et cette portée et qu'elle viole le traité, en particulier les articles 2 à 5 inclus, 8, 14, 15, 60, 70, 86 et 88.

La *défenderesse* et les *intervenants*, au contraire, estiment que la recommandation attaquée définit, au regard de l'exécution exigée par l'article 70, alinéa 3, les buts découlant des diverses dispositions du traité qui s'y rapportent et a donc bien pour objet de rappeler les obligations existantes, définies par le traité.

Elle ne porte aucune atteinte à l'alternative prévue par l'article 70, alinéa 3.

Elle laisse aux États membres le libre choix des moyens pour atteindre les buts fixés. Ni les considérants ni surtout le dispositif ne contiennent une indication sur les mesures par lesquelles les États membres doivent réaliser ou préserver cette connaissance des prix et conditions de transport qui est nécessaire au bon fonctionnement du marché commun.

Les craintes exprimées par le gouvernement néerlandais ne sont donc ni actuelles ni fondées.

3. De part et d'autre sont avancés, à l'appui de ces points de vue, les arguments suivants au sujet du contenu de la recommandation attaquée :

Quant à l'article 1er, (1)

Le *requérant* soutient :

a) que l'article 1er, (1), *a*, de la recommandation exige que la publication ou la communication des barèmes, prix et dispositions tarifaires se fasse de manière telle qu'elle permette à la Haute

Autorité et aux producteurs et consommateurs de charbon et d'acier de vérifier, par un contrôle préalable, si les prescriptions des alinéas 1 et 2 de l'article 70 défendant les tarifs discriminatoires sont respectées; elle viole ainsi le traité;

b) que l'article 1er, (1), *b*, de la recommandation, en ce qu'il oblige les États membres à prendre des mesures d'application permettant, par leur nature, leur ampleur et leur forme, d'atteindre des objectifs qui ne sont pas visés à l'article 70, alinéa 3, établit un rapport qui ne figure pas au traité.

La *défenderesse* répond que l'article 1er, (1), de la recommandation, auquel se rapportent en particulier les considérants 4 et 5, rappelle aux États membres l'obligation qui leur incombe de publier ou de communiquer à la Haute Autorité les barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier; il use à cet effet des termes mêmes qui figurent au traité.

Il précise ensuite les buts à atteindre par les moyens dont les États ont le choix. Ces buts concernent la réalisation des règles spécifiques édictées par le traité en matière de transport, notamment :

— l'interdiction des discriminations (art. 4, *b*, et 70, al. 1 et 2);

— l'établissement de tarifs directs internationaux (§ 10, al. 3, de la convention relative aux dispositions transitoires);

— l'harmonisation des prix et conditions de transport (§ 10, al. 3, de la convention).

Les objectifs spécifiques en matière de transport, tels que l'article 1er de la recommandation les présente comme obligatoires, découlent donc directement du traité; les gouvernements des États membres sont tenus, eu égard à ces objectifs, d'assurer l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 70 en prenant les mesures appropriées.

Le *requérant* réplique que l'alinéa 3 de l'article 70 du traité, qui crée une procédure de contrôle du respect de l'interdiction

des discriminations en matière de transport par la Haute Autorité, constitue un système en soi et qu'il tient entièrement compte des besoins de la Haute Autorité.

Celle-ci a une connaissance précise des barèmes, prix et dispositions tarifaires, qu'ils soient publiés ou simplement portés à sa connaissance; elle est donc à même de contrôler s'ils ont des effets discriminatoires.

L'article 70, alinéa 3, tient également compte des besoins de la politique des transports dans les différents États membres; il reconnaît qu'en dehors des prix publiés il peut exister des prix qui ne le sont pas.

C'est à la demande expresse du gouvernement néerlandais, qui désirait s'entourer des garanties nécessaires à la poursuite de sa politique des transports, axée essentiellement sur la libre concurrence, que cette dernière possibilité a été insérée dans le traité. La communication permet d'ailleurs également d'assurer un contrôle rigoureux.

Le requérant signale, par ailleurs, que dans son arrêt dans l'affaire 25-59 susvisée la Cour a jugé que si le contrôle des discriminations incombe à la Haute Autorité, celle-ci ne peut en déduire le pouvoir d'un contrôle anticipé.

Quant à l'argumentation de la Haute Autorité basée sur le parallélisme existant entre les règles de droit matériel de l'article 70 et le programme des mesures à prendre pour l'application de ces règles, tracé par le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires, le requérant conteste, tout d'abord, que les mesures visées par la convention puissent être considérées, sans plus, comme un objectif de l'article 70; le contraire plutôt serait vrai.

Il relève ensuite que la Haute Autorité ne tient pas compte des conséquences du fait que l'établissement de tarifs directs internationaux et l'harmonisation des prix et conditions de transport devaient découler d'un accord conclu entre les États membres.

Il fait enfin observer que la Haute Autorité n'indique pas en quoi la convention sur les dispositions transitoires, d'ailleurs entre temps périmée, peut être, elle aussi, déterminante pour les modalités d'application de l'article 70, alinéa 3; elle n'expose notamment pas pourquoi les États membres ne pourraient assurer le respect des obligations qui en découlent au moyen d'une convention multilatérale comme la convention relative à l'établissement des tarifs internationaux directs des chemins de fer du 21 mars 1955.

La *défenderesse*, en réponse, insiste sur le fait que la recommandation attaquée ne supprime nullement l'alternative posée par l'article 70, alinéa 3; elle implique seulement — indépendamment du système choisi : publication ou communication — qu'au regard des buts énoncés un fonctionnement normal du marché commun nécessite une certaine connaissance, c'est-à-dire publicité des prix appliqués aux transports.

Quant à l'élaboration du texte actuel de l'article 70, la Haute Autorité prétend ne pas saisir la signification qu'il conviendrait, en droit, d'attacher au fait que l'alternative posée par l'article 70, alinéa 3, a été insérée sur les instances de la délégation néerlandaise.

Le requérant n'a d'ailleurs exposé ni clairement ni d'une manière convaincante pourquoi le secret absolu des coûts de transport favoriserait nécessairement la libre concurrence entre les transporteurs et ferait obstacle aux pratiques discriminatoires.

La défenderesse relève encore que si, par sa recommandation, elle a invité les États membres à exécuter l'obligation édictée par l'article 70, alinéa 3, elle leur a également, en application du principe général de coopération de l'article 86, alinéa 1, rappelé que, dans leur choix des moyens, ils étaient tenus de faire en sorte que soit rendue possible la réalisation finale des objectifs du traité tels qu'ils résultent de ses diverses dispositions en matière de transport, notamment du paragraphe 10, alinéa 3, de la convention relative aux dispositions transitoires, qui ne saurait être considéré comme caduc.

La défenderesse fait finalement observer que l'article 1er, (1), *b*, de la recommandation ne signifie nullement que l'harmonisation

pourrait être en fin de compte réalisée indépendamment d'un accord à conclure entre les gouvernements des États membres; il a seulement pour objet d'éviter que les mesures choisies par les États membres pour l'exécution de l'article 70, alinéa 3, empêchent ou entravent la mise sur pied de cet accord.

Quant à l'article 1er, (2)

Le *requérant* soutient que la référence faite par l'article 1er, (2), de la recommandation attaquée aux articles 2 à 5 inclus et 60 du traité et aux décisions prises par la Haute Autorité pour l'application de ce dernier article prouve que la défenderesse persiste à considérer, à tort, la publication ou la communication dont il est question à l'article 70, alinéa 3, comme un moyen qui doit lui permettre non seulement de contrôler si les dispositions des alinéas 1 et 2 dudit article sont respectées, mais encore d'atteindre d'autres objectifs, en particulier l'alignement réciproque des prix de vente des producteurs, prévu à l'article 60.

Dans la mesure où la recommandation postule que la nature, l'ampleur et la forme des dispositions d'application à prendre par les États membres doivent aider à atteindre également ces objectifs-là, elle est entachée d'incompétence et viole le traité.

Selon la *défenderesse*, les transports sont impliqués dans le marché commun du charbon et de l'acier en raison et dans la mesure de leur incidence sur le fonctionnement de ce marché; il est donc normal qu'elle prenne également en considération les objectifs définis par les autres dispositions du traité qui visent à assurer le bon fonctionnement du marché commun. Cette relation entre, d'une part, les textes et objectifs spécifiques relatifs aux transports et, d'autre part, les textes et objectifs régissant le marché commun en général est d'ailleurs expressément soulignée à l'alinéa 5 de l'article 70 par les termes « sous réserve des dispositions du présent article ainsi que des autres dispositions du présent traité, la politique commerciale des transports... reste soumise aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des États membres ».

C'est du caractère complémentaire des règles du traité relatives au transport et du fonctionnement du marché commun, tel qu'il est prévu plus particulièrement par les articles 2 à 5 inclus et 60, que tient compte l'article 1er, (2), de la recommandation.

En ce qui concerne plus spécialement l'article 60, il paraît évident à la défenderesse qu'une certaine connaissance des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de charbon et d'acier est importante pour l'application de cet article, notamment afin de permettre aux entreprises :

— d'établir leurs barèmes de prix (départ usine ou point de parité) en considération des prix rendu aux lieux de livraison, car ce sont ces prix rendu qui déterminent leur situation concurrentielle sur le marché;

— de tenir compte, pour le calcul des prix applicables aux diverses transactions, des frais de transport jusqu'aux différents lieux de livraison;

— d'aligner leurs prix rendu sur les prix rendu moins élevés d'autres entreprises.

Mais ce n'est qu'au regard des mesures concrètes annoncées ou mises en œuvre par les États membres que la Haute Autorité pourra constater si celles-ci peuvent satisfaire aux exigences du traité, telles qu'elles sont définies comme objectifs dans la recommandation attaquée; toute autre façon de procéder eût signifié que la Haute Autorité entendait illégalement limiter le choix des moyens qui appartient aux États membres.

Le *requérant* est d'avis que les obligations des États membres dans le domaine des transports sont réglementées d'une manière claire et exhaustive et ne doivent être interprétées que restrictivement, comme la Cour l'a reconnu en ses arrêts.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 60, la recommandation attaquée méconnaît l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 25-59, où est niée l'existence d'une corrélation organique et fonctionnelle entre l'obligation de publier les prix des produits et l'obligation de publier les coûts de transport; la Haute Autorité

essaie à nouveau de s'arroger, par une voie détournée, le pouvoir réglementaire que la Cour lui a dénié.

Si « une certaine connaissance », par les producteurs, des barèmes, prix et conditions de transport est sans doute « importante », rien n'indique que les États membres aient une quelconque obligation juridique à cet effet.

La *défenderesse* réplique que l'arrêt 25-59 — étant donné le cadre qu'il s'était tracé : la Haute Autorité a-t-elle un pouvoir réglementaire? — n'a pu examiner à fond, moins encore trancher le problème de savoir si les États membres ont le droit de donner à l'article 70, alinéa 3, une exécution qui ne favoriserait pas un bon fonctionnement du marché commun.

Les *intervenants*, de leur côté, affirment que les dispositions du traité doivent être considérées dans leur ensemble, d'une manière cohérente, et non pas isolément, sans égard aux autres.

En particulier, les articles 2 à 5 inclus doivent toujours être respectés, même lorsqu'il n'y est pas spécialement référé; il ne saurait être fait exception à ce principe pour l'application de l'article 70, alinéa 3.

En outre, les règles posées par l'article 70 pour faire respecter le principe de non-discrimination en matière de transport rejoignent nécessairement, par le canal de l'article 4, celles qui résultent de l'article 60 en matière de prix et conditions de vente.

Dans la pratique, le jeu normal des dispositions de l'article 60 et des décisions prises par la Haute Autorité pour son application n'est pas concevable sans la connaissance préalable, par la Haute Autorité et les entreprises, des prix et conditions de transport.

Il est certain, tout d'abord, que la Haute Autorité ne peut déceler les discriminations que si elle dispose d'une base de référence pour l'appréciation des prix de transport offerts aux utilisateurs, et non pas seulement de renseignements fournis *ex post* sur des transports déjà effectués.

En ce qui concerne les entreprises, il y a discrimination et les conditions de concurrence sont faussées si une entreprise ou une

catégorie d'entreprises se trouve en mesure de fixer son barème de prix en pleine connaissance de cause des prix rendu de la concurrence, tandis que d'autres ne le sont pas; d'autre part, tout le mécanisme de l'alignement est fondé sur la connaissance du coût du transport possible des produits offerts par l'entreprise concurrente.

La distinction entre publication et communication, à laquelle la recommandation attaquée ne fait pas obstacle, n'implique aucunement, bien au contraire, l'interdiction, pour la Haute Autorité, de renseigner les tiers au moyen des données portées à sa connaissance; les principes généraux applicables en matière de transport sont ceux qui dominent tout le traité : publicité et non-discrimination.

Le *requérant* prétend que l'argumentation des parties intervenantes, qui a le mérite de la franchise, prouve clairement que la recommandation fait plus que rappeler les obligations existantes; la question essentielle est donc de savoir si la Haute Autorité peut, contrairement à l'opinion du requérant, imposer aux États membres, par la voie d'une recommandation obligatoire, sa propre conception sur la portée des obligations qui leur incombent et sur les relations entre l'article 70, alinéa 3, et certaines autres dispositions du traité.

Le requérant relève que ces « autres dispositions », dans la conception de la Haute Autorité, deviennent déterminantes pour l'application de l'article 70, alinéa 3, et que la recommandation attaquée limite à cet égard les solutions possibles du fait qu'elle en élimine certaines.

Il maintient le point de vue selon lequel le traité ne prévoit pas que les renseignements communiqués à la Haute Autorité puissent être portés à la connaissance des tiers. Il soutient enfin que ni la fixation adéquate des prix, ni la réalisation adéquate de l'alignement ne dépendent, en fait, de la publicité et de la tarification des coûts de transport; il n'est jamais impossible à un producteur de s'informer des prix en vigueur.

Quant à l'article 2

Le *requérant* soutient que l'article 2 de la recommandation, qui oblige les États membres à prendre des mesures générales et particulières en matière de contrôle et de sanction, constitue une atteinte, prohibée par le traité, à la souveraineté des États membres qui, dans ce domaine, ont conservé leur pouvoir réglementaire.

La *défenderesse* estime que l'article 2 de la recommandation trouve sa base légale dans l'article 86, alinéa 1, du traité.

La Haute Autorité n'a aucune compétence pour contrôler ni, le cas échéant, sanctionner les pratiques des entreprises de transport qui tendraient à faire échouer les efforts déployés en vue d'atteindre les objectifs du traité; c'est pourquoi elle a demandé aux États membres de prévoir, dans les mesures législatives ou réglementaires à prendre pour atteindre les buts définis par la recommandation, les possibilités de contrôle et de sanction sans lesquelles ces mesures resteraient lettre morte.

L'article 2 ne porte nullement atteinte à la souveraineté des États membres; au contraire, on pourrait peut-être lui reprocher d'être superflu : les États membres sont censés vouloir remplir d'une manière effective leurs obligations et en assurer le respect.

En toute hypothèse, on ne saurait conclure à l'illégalité de cet article qu'après avoir constaté celle de l'article 1er, dont il a pour objet d'assurer le respect.

Quant à l'article 4

Le *requérant :*

a) tire du fait que l'article 4, (1), impartit aux gouvernements des États membres un délai pour prendre les mesures visées aux articles 1 et 2 les conclusions suivantes :

— ou bien les articles 1 et 2 de la recommandation ne se bornent pas à rappeler les obligations déjà existantes et,

de ce fait, ils sont nuls et partant est nul également l'article 4, (1), qui fixe un délai;

— ou bien les articles 1 et 2 se limitent à ce rappel et alors l'article 4, (1), qui fixe un délai pour remplir des obligations qui découlent du traité, est nul du fait que la Haute Autorité eût dû se servir de la procédure de l'article 88;

b) soutient que l'article 4, (2), de la recommandation viole également le traité en ce qu'il oblige les gouvernements des États membres à communiquer à la Haute Autorité le contenu des mesures envisagées pour lui permettre, comme il résulte de la fin de la motivation, d'exercer un contrôle préalable, alors que le traité n'envisage qu'une censure *a posteriori* au moyen de l'article 88.

La *défenderesse* répond qu'il est normal et logique qu'en invitant les gouvernements des six États membres à prendre les mesures nécessaires à l'application de certaines règles du traité, elle fixe des délais afin de faciliter une action commune et concertée. Un délai imparti dans ces conditions ne constitue qu'une mesure d'ordre administratif, sans effet juridique propre; il ne saurait porter préjudice aux États membres. Au contraire, il empêche la Haute Autorité d'entamer, avant son expiration, la procédure de l'article 88.

Quant à la communication de la teneur des mesures envisagées par les gouvernements, elle n'est prévue que pour permettre à la Haute Autorité de présenter ses observations éventuelles aux gouvernements, préalablement à l'entrée en vigueur des mesures en question.

L'objet de l'article 4 est donc de venir en aide aux gouvernements. Il s'inspire de considérations d'efficience et d'un souci d'économie dans l'action que les gouvernements sont invités à engager; mieux vaut, en effet, examiner et éventuellement critiquer les mesures au stade de leur préparation qu'après leur adoption.

Par ailleurs, la défenderesse estime que l'article 4 ne porte nullement préjudice à la partie requérante, qui n'a donc aucun intérêt à son annulation.

IV — Procédure

Attendu que la procédure, tant au principal qu'en intervention, a suivi son cours régulier.

MOTIFS

Attendu que la recevabilité de l'action du gouvernement des Pays-Bas et de l'intervention des Charbonnages de France et autres n'a pas été contestée par les parties et qu'elle ne donne pas lieu à critique d'office;

que les recours au principal et en intervention sont donc recevables;

I — De la procédure suivie par la Haute Autorité

1. Attendu qu'il convient d'examiner si les dispositions de l'article 70 du traité prévoient dans le chef des États membres des obligations dont la Haute Autorité est chargée d'assurer le respect ou si cet article ne constitue qu'une déclaration de principe n'impliquant aucun devoir ni pour les organes communautaires ni pour les États membres;

A.

a) Attendu qu'il résulte des termes clairs de l'article 70 du traité que les hautes parties contractantes reconnaissent en matière de transports :

1° que « l'établissement du marché commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables »;

2° que cette nécessité implique plus particulièrement l'interdiction des discriminations plus amplement spécifiées à l'alinéa 2,

interdiction d'ailleurs renforcée par l'exception qui figure à l'alinéa 4;

3° que « les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque État membre et entre les États membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité »;

que ce texte constitue une règle concrète et obligatoire;

b) Attendu que l'article 5, alinéa 6, impose à la Haute Autorité l'obligation d'assurer le respect des règles prévues par le traité;

que cette obligation est d'ailleurs corroborée par l'article 8 du traité;

attendu que dès lors la Haute Autorité a le pouvoir d'imposer aux États l'exécution des obligations que comporte l'article 70;

B.

1. Attendu que l'article 14 met à la disposition de la Haute Autorité « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées » deux voies de procéder qu'elle doit utiliser « dans les conditions prévues au (présent) traité »;

que, partant, la question se pose de savoir si la Haute Autorité, tenue de faire respecter l'article 70, pouvait utiliser « dans les conditions prévues au traité » la voie d'une recommandation;

attendu que les prescriptions de l'article 70, et notamment ses alinéas 1 et 2, s'adressent d'abord aux États membres qui détiennent en cette matière le pouvoir réglementaire;

que cette thèse est confirmée par l'alinéa 5 dudit article 70, selon lequel la politique commerciale des transports reste soumise aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des États membres, sous réserve des dispositions de l'article 70 ainsi que des autres dispositions du traité;

que, sous cette réserve, les entreprises de transport ne sont pas assujetties au pouvoir réglementaire de la Haute Autorité,

qui est seulement habilitée à exiger des États membres qu'ils fassent observer les règles communautaires par le truchement de leurs pouvoirs nationaux;

qu'en outre cette thèse est corroborée par le fait que l'article 70, alinéa 3, ne prévoit ni expressément ni implicitement un pouvoir de sanction de la Haute Autorité au regard des entreprises de transport;

que de ces prémisses il convient de tirer la conclusion que l'absence, dans l'article 70, de toute prévision d'un pouvoir normatif immédiat de la Haute Autorité démontre que, sous la réserve exprimée au début de l'alinéa 5 prévisé, le traité lui refuse, dans le domaine des transports, tout pouvoir d'exécution directe;

attendu qu'il résulte des considérations ci-dessus développées que la Haute Autorité n'est habilitée à assurer le respect des règles prévues à l'article 70, alinéa 3, que par la voie d'une recommandation adressée aux États membres, recommandation qui précise les obligations découlant du traité sans pouvoir imposer auxdits États membres des obligations nouvelles qui ne trouveraient pas leur base dans le traité;

qu'il s'ensuit que la recommandation attaquée a été prise et adressée aux États membres en vertu d'un pouvoir compétant à la Haute Autorité;

2. Attendu qu'il n'y a donc pas lieu de s'attarder plus longuement sur le moyen du requérant tendant à soutenir qu'en l'absence d'une habilitation expresse par le traité, seule l'application de l'article 95, alinéa 1, pour « les cas non prévus au (présent) traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser... l'un des objets de la Communauté... » aurait pu l'autoriser à réglementer la présente matière;

que l'article 95, alinéa 1, n'a d'autre objet que d'instituer un système de dérogation particulière au traité en vue de permettre à la Haute Autorité de faire face à une situation imprévue;

que tel n'est pas le cas en l'espèce qui, ainsi qu'il vient d'être démontré, ne comporte pas pareille dérogation au traité, la Haute Autorité en poursuivant l'application dans une situation visée par son texte;

II — De la nature de l'acte attaqué

Attendu que la recommandation attaquée ne comporte pas, comme le prétend le requérant, la constatation d'un manquement du gouvernement néerlandais à une obligation découlant directement du traité, mais constitue une indication définissant et explicitant la portée du devoir qui ressort, pour les États membres, de l'article 70, alinéa 3;

qu'en veillant, comme elle l'a fait et dans les limites de sa compétence, au respect de l'article 70, en précisant les buts qu'il implique et le devoir des États membres de pourvoir à son observation, la Haute Autorité n'a procédé à aucun constat de carence, susceptible de déclencher la procédure de l'article 88;

qu'en conséquence, la voie de la recommandation suivie en l'espèce par la Haute Autorité ne saurait priver le requérant du contentieux de pleine juridiction prévu par cet article et constituer un détournement de procédure;

attendu que les reproches adressés à la recommandation sous cet aspect ne sont donc pas fondés;

III. — Du contenu de la recommandation

A — *EN GÉNÉRAL*

Attendu que le requérant reproche au contenu de la recommandation un manque de clarté tant dans les motifs que dans le dispositif;

que la Haute Autorité ne se serait pas bornée à traiter des buts, mais aurait implicitement fixé les moyens dans la recommandation, privant ainsi le requérant de la faculté de choisir ceux-ci;

qu'en conséquence, il s'agirait en l'espèce non d'une recommandation, mais d'une véritable décision;

attendu que la recommandation entreprise ne comporte aucune obligation de moyens au regard des buts du traité;

qu'elle n'énonce que des obligations de fins en prescrivant aux États membres de veiller à l'application adéquate de l'alinéa 3 de l'article 70;

que les États restent entièrement libres dans le choix des mesures abandonnées à leur discrétion, sous réserve de leur conformité aux buts énoncés;

qu'au demeurant, le requérant est en défaut de préciser en quoi la Haute Autorité aurait limité le choix des moyens;

attendu, en conséquence, que la recommandation attaquée, loin de constituer une décision, répond aux principes de l'alinéa 3 de l'article 14 du traité et ne justifie pas le grief de détournement de pouvoir;

B — *EN PARTICULIER*

1. Attendu que le requérant formule à l'égard de l'article 1er de la recommandation deux griefs distincts :

a) Attendu, d'une part, qu'il lui reproche d'avoir, en son paragraphe (1), contrairement au traité, assigné aux gouvernements, sur la base de l'alinéa 3 de l'article 70, le devoir de prendre toutes mesures générales ou particulières permettant aux producteurs et consommateurs de charbon et d'acier d'exercer « un contrôle préalable » pour constater si les prescriptions des alinéas 1 et 2 du même article sont respectées en matière de transports de charbon et d'acier;

attendu que ce moyen tombe à faux, la recommandation entreprise se bornant à requérir les États membres de prescrire, aux termes de l'alinéa 3 précité, que « les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque État membre et entre les États

membres soient publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité »;

b) Attendu, d'autre part, que le requérant soutient que les buts attribués par la recommandation attaquée aux prescriptions de l'alinéa 3 de l'article 70 du traité vont plus loin que les objectifs expressément et, selon lui, limitativement énoncés aux alinéas 1 et 2 de cet article;

que, notamment, l'inclusion des fins énumérées à l'alinéa 3 du paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires et de celles fixées aux articles 2 à 5 et à l'article 60 du traité dépasse, par sa nature et sa portée, le cadre d'application de l'article 70;

attendu qu'il convient d'examiner séparément les griefs concernant respectivement les paragraphes (1) et (2) de l'article 1er de la recommandation;

i) Attendu, en ce qui concerne le paragraphe (1) de l'article 1er de la recommandation et plus particulièrement le point *a* de cette disposition, que l'article 4, *b*, qui interdit *generaliter* toute discrimination et mentionne expressément les transports, constitue le principe de base des alinéas 1 et 2 de l'article 70; que le renvoi à cette disposition de principe est donc parfaitement justifié;

attendu que la recommandation a pu valablement mentionner les buts tracés à l'alinéa 3 du paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires;

que ce texte n'est en effet temporaire que quant à la procédure de sa réalisation;

qu'il est cependant permanent quant aux principes qu'il établit;

ii) Attendu, en ce qui concerne le renvoi fait par le paragraphe (2) de l'article 1er de la recommandation aux articles 2 à 5 du traité, qu'il n'y a pas lieu de voir en l'alinéa 3 de l'article 70 du traité un régime autonome servant les seuls buts visés aux alinéas 1 et 2, à savoir l'application aux transports de charbon et d'acier de prix

comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables aux fins d'empêcher les discriminations en la matière;

que rien dans le texte de l'article 70, alinéa 3, ne dénote que cette disposition ne viserait que le contrôle des obligations fixées aux alinéas 1 et 2 de cet article;

que les trois premiers alinéas de cet article fixent trois obligations complémentaires qui visent, chacune sous un aspect différent, à éliminer certaines entraves au marché commun et à garantir un fonctionnement de celui-ci selon les principes établis par le traité;

qu'il est de droit et de jurisprudence que les dispositions du traité forment un tout; qu'elles se complètent et se suppléent réciproquement;

qu'il faut déduire de ces constatations que l'alinéa 3 de l'article 70, loin d'être d'une application restreinte et limitée, doit produire ses effets à l'égard des transports dans le cadre de l'économie générale du traité et du fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, tels qu'ils sont définis notamment dans les articles 2 à 5 du traité;

attendu que le requérant reproche plus particulièrement à l'article 1er, paragraphe (2), de la recommandation de lui attribuer une mission dans l'application notamment de l'article 60 du traité et de lui imposer de ce fait une obligation de coopération qui ne trouverait pas de base dans le texte du traité;

que ce grief ne peut être retenu;

qu'en effet, la disposition attaquée s'inspire de l'article 86, alinéa 1, du traité, qui oblige les États membres à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission;

que loin d'imposer aux États membres des devoirs nouveaux, le paragraphe (2) de l'article 1er de la recommandation ne vise donc qu'à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et, plus particulièrement, à faciliter à la Haute Autorité l'accomplissement de sa mission dans le cadre de l'article 60 du traité;

que les États membres ne peuvent entraver l'accomplissement de cette mission par la manière dont ils prendront les mesures visées au paragraphe (1) de l'article 1er de la recommandation;

que, par ailleurs, il résulte de l'alinéa 5 de l'article 70 que si la politique commerciale des transports reste soumise au pouvoir législatif ou réglementaire de chacun des États membres, cette compétence générale subit les restrictions qui découlent non seulement des obligations spécifiées à l'article 70, mais encore des « autres dispositions » du traité;

que, s'il est vrai que les barèmes sujets à publication selon l'article 60, alinéa 2, *a*, du traité n'englobent pas les coûts de transport comme élément constitutif des prix, la connaissance de ces coûts s'avère nécessaire pour l'excercice du droit, réservé aux entreprises par le *b* de cet alinéa, d'aligner leurs prix rendu sur les prix rendu moins élevés d'autres entreprises;

qu'en effet, le caractère secret des dérogations aux tarifs publiés, accordées à certaines entreprises, dépouille ceux-ci de toute utilité et risque de fausser les calculs établis par les concurrents sur la base de tarifs qu'ils pouvaient normalement croire effectifs et appliqués;

attendu, dès lors, que la Haute Autorité est fondée à considérer que l'obligation de garantir une publicité adéquate des prix de transport rentre dans sa mission générale d'assurer la réalisation des objets fixés par le traité et qu'elle a le droit d'exiger que les États membres respectent cette mission en prenant les mesures visées au paragraphe (1) de l'article 1er de la recommandation;

attendu que la Haute Autorité était donc en droit d'assigner comme but à la recommandation attaquée la réalisation des objectifs de l'article 60;

attendu que de cette constatation découle le corollaire qu'il doit en être de même des décisions d'application prises par la Haute Autorité sur la base de cet article;

2. Attendu que le requérant fait grief à l'article 2 de la recommandation de méconnaître la souveraineté des États membres

en les obligeant à prendre toutes mesures permettant de faire respecter, par l'établissement de contrôles et de sanctions, les dispositions législatives existantes ou qui seraient créées en vue d'atteindre les buts définis à l'article 1er;

attendu cependant que les mesures à prendre par les États membres pour remplir les obligations découlant de l'article 70 du traité et indiquées à l'article 1er de la recommandation risqueraient de rester sans effet en l'absence d'un contrôle de leur exécution ou de sanctions coercitives;

que dès lors leur prévision constitue le complément logique et inévitable des obligations imposées aux gouvernements, à qui incombe de plein droit l'obligation non seulement de pourvoir aux fins de l'article 70, mais encore d'en assurer l'exécution;

3. Attendu que le requérant soutient que la fixation du délai d'exécution imparti aux gouvernements par l'article 4, (1), de la recommandation :

a) soit implique que les articles 1 et 2 de la recommandation imposent aux États membres des obligations nouvelles qui seraient nulles pour manque de base légale entraînant ainsi la nullité de l'article 4, (1);

b) soit ne viserait que l'exécution d'obligations préexistantes dont l'inobservation ne pourrait être constatée que selon l'article 88;

ad a) Attendu que ce raisonnement confond la création d'une obligation nouvelle avec la concrétisation d'une obligation préexistante;

qu'il s'agit en l'espèce de cette dernière hypothèse;

qu'il est logique que pareille concrétisation comporte également la fixation d'un délai;

ad b) Attendu que la fixation d'un délai n'assimile pas la recommandation entreprise à la phase introductive de la procédure de l'article 88;

qu'en effet, la procédure de cet article n'est pas déclenchée de plein droit par l'échéance d'un terme, mais suppose que l'examen de la situation ait conduit la Haute Autorité à « estimer » qu'il y a manquement;

que la constatation d'un tel manquement est exclue en l'espèce au profit des gouvernements tant que le terme fixé pour l'exécution de leur obligation n'est pas échu;

4. Attendu que le requérant considère comme une violation du traité le fait que l'article 4, (2), de la recommandation prescrit aux gouvernements des États membres de communiquer à la Haute Autorité avant le 31 octobre 1961 le contenu des mesures qu'ils entendent prendre en exécution de la recommandation entreprise;

attendu que cette prévision doit seulement permettre une confrontation des vues de la Haute Autorité avec celles des États membres sur un plan non contentieux;

que, prévue dans le sens d'une collaboration entre parties, cette procédure ne saurait faire grief au requérant et ainsi, au fond, ne comporte pas la censure de la Cour;

attendu que les moyens produits à l'encontre de l'article 4 ne sont pas fondés.

Quant aux dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la partie requérante ayant succombé en tous ses moyens, les dépens doivent être mis à sa charge;

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, 3, 4, 5, 8, 14, 15, 33, 60, 70, 86, 88 et 95 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires;

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 procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

LA COUR

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

1° Le recours est rejeté;

2° La partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 12 juillet 1962.

DONNER RIESE ROSSI

DELVAUX HAMMES TRABUCCHI LECOURT

Lu en séance publique à Luxembourg le 12 juillet 1962.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER