

**Conclusions de l'avocat général
M. KARL ROEMER**

29 mai 1962

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

	Page
Introduction	365
Discussion juridique	366
I — Recevabilité du recours	366
1. Article 97, paragraphe 1, <i>c</i>	366
2. Article 97, paragraphe 1, <i>b</i>	372
II — La tierce opposition est-elle fondée?	374
III — Conclusion	376

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Pour la première fois dans une affaire portée devant la Cour, nous avons à examiner dans nos conclusions le cas d'une tierce opposition qui, d'après le statut et le règlement de procédure de la Cour, est prévue comme moyen de recours contre les arrêts qui ont été rendus sans la participation des intéressés et qui lèsent leurs droits. Indépendamment de la haute signification de l'affaire elle-même qui, en fin de compte, porte sur le principe de la libre circulation des marchandises, ce premier cas présente une importance particulière parce qu'il s'agit de tracer, dans le cadre du système de protection juridique du traité, les limites admissibles pour le contrôle d'un arrêt rendu par la Cour. La question principale qui se posera est de savoir si des tiers touchés par un arrêt doivent, en principe, être obligés de prendre part volontairement à un procès en cours ou bien, s'ils renoncent à ce moyen, s'ils peuvent en tout cas faire valoir leurs droits après la fin du procès. Un fait bien évident, c'est que l'une ou l'autre solution entraîne des difficultés de procédure tant pour la Cour que pour les intéressés et cela ne facilitera certainement pas la solution du problème.

Le présent recours a été introduit par le gouvernement du royaume de Belgique. Il tend à obtenir la modification de l'arrêt rendu dans les affaires 9-60 et 12-60 pour autant que ce dernier concerne le recours en indemnité de la firme Vloeberghs, c'est-à-dire le recours 9-60.

La Cour, on le sait, avait alors rejeté le recours et condamné la requérante aux dépens. Selon le gouvernement belge, certaines constatations des attendus de l'arrêt constituent une violation de ses droits.

Il demande donc leur modification. Nous reviendrons plus loin sur la teneur exacte de ses conclusions.

La firme Vloeberghs, requérante dans le procès principal, soutient la thèse du tiers opposant; elle demande en outre que l'arrêt soit modifié de manière à faire droit à ses conclusions primitives.

La Haute Autorité rejette les deux conclusions. Elle estime que la tierce opposition est irrecevable et qu'à tout le moins elle doit être rejetée comme non fondée.

En présentant nos conclusions dans la présente affaire, nous voudrions commencer par dire que nous n'avons en rien changé notre opinion, telle que nous l'avons énoncée au fond le 19 avril 1961. Cependant, c'est notre devoir, et nous nous efforcerons de l'accomplir de la façon la plus objective, d'examiner les nouveaux éléments de procédure en partant de l'arrêt déjà rendu.

Discussion juridique

I — RECEVABILITÉ DU RECOURS

Les arguments exposés concernent pour leur plus grande partie la recevabilité de la tierce opposition. Comme les conditions générales de recevabilité et le respect du délai de recours ne donnent lieu à aucune observation, deux questions doivent avant tout être examinées :

- Le tiers n'a-t-il pu participer au litige principal (article 97, paragraphe 1, c, du règlement de procédure)?
- Le tiers opposant a-t-il indiqué sur quels points l'arrêt attaqué porte préjudice à ses droits (article 97, paragraphe 1, b, du règlement de procédure)?

1. Article 97, paragraphe 1, c

a) Le requérant renvoie avant tout à l'article 36 du statut de la Cour, dont le texte français, qui seul fait foi, emploie *in fine* la formule suivante :

« ... peuvent ... former tierce opposition contre les arrêts rendus sans qu'elles aient été appelées. »

Il en tire la conséquence que la tierce opposition est ouverte en tout cas aux personnes qui n'ont pas été appelées au litige principal. Comme le statut l'emporte sur le règlement de procédure, ce dernier doit être interprété dans la mesure du possible en accord avec le statut, cela dans l'intérêt de sa validité juridique.

Cette argumentation amène à faire plusieurs constatations, en n'examinant que la position juridique des tiers qui n'ont pas joué le rôle de parties au procès.

Il est certain que le règlement de procédure ne contient aucune disposition sur l'intervention forcée des tiers et nous entendons par là l'intervention forcée telle que la comprend le droit français. Il est incontestable qu'il ne peut y avoir d'intervention forcée sans une réglementation expresse précisant avec exactitude qui est en droit de procéder à l'intervention forcée (la Cour, d'office ou sur demande, ou les parties directement) et dans quelles conditions elle peut se produire. L'introduction de telles règles serait sûrement possible dans le système du traité. Mais il est non moins certain qu'aucun règlement n'ordonne de prévoir l'intervention forcée. Notamment, vu l'importance de cette institution, il est impossible d'admettre que son introduction soit ordonnée accessoirement à l'article 36.

A cette constatation s'en ajoute une autre : le statut, tout comme le règlement de procédure, prévoit une participation volontaire à un procès en cours entre d'autres parties lorsqu'il existe un intérêt à la solution de ce litige (article 34 du statut, article 93 du règlement de procédure).

Compte tenu de la situation juridique ainsi décrite et surtout aussi du texte de l'article 97, paragraphe 1, c, du règlement de procédure (« n'a pu participer »), l'interprétation qui se présente avec force à l'esprit est celle de la Haute Autorité, selon laquelle la tierce opposition est refusée aux tiers qui auraient pu prendre part au procès par voie d'intervention.

Il se pose donc seulement la question de savoir si cette interprétation est compatible avec l'article 36 du statut.

Le statut lui-même se borne à réglementer quelques questions de principe, car il va de soi qu'en matière de procédure communautaire 45 articles ne peuvent offrir une réglementation complète. L'article 44 du statut a donc autorisé la Cour de façon générale à prendre « toutes les dispositions nécessaires en vue d'appliquer et, en tant que de besoin, compléter le présent règlement ». L'article 36 répète cette habilitation dans le cas particulier de la tierce opposition : le règlement de procédure doit déterminer les cas et les conditions dans lesquelles un recours peut être formé contre les arrêts déjà rendus. L'article 36 admet donc en principe d'un côté la tierce opposition ; de l'autre côté il donne de larges pouvoirs à la Cour. Il n'y a pas lieu de penser que la formule « sans qu'elles aient été appelées » décrive ici dans chaque cas, même pour les tiers, la condition minimum pour la recevabilité de la tierce opposition, précisément parce que le statut ne prescrit pas obligatoirement l'intervention forcée des tiers. Nous voudrions donc tirer de l'article 36 la conclusion qu'il n'est pas interdit à la Cour, dans son règlement de procédure, de tracer les limites de la tierce opposition dans un sens plus ou moins large et avec une certaine liberté. Si la Cour a tenu compte de la possibilité de l'intervention volontaire, c'est dans le dessein compréhensible d'obliger en premier lieu les intéressés éventuels à exercer une intervention, cela pour assurer la paix juridique après l'arrêt. Sa réglementation est ainsi dans la ligne de la règle applicable au Conseil d'État belge (article 45 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948) :

« N'est pas recevable à former tierce opposition celui qui s'est abstenu d'intervenir volontairement dans l'affaire, alors qu'il en avait connaissance. »

Elle est notamment plus étroite et plus sévère que le droit français qui a posé les conditions suivantes :

« Toute personne peut former tierce opposition à un jugement qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été régulièrement appelés ou présents dans l'instance ayant abouti à ce jugement... » (article 55 de la loi du 22 juillet 1889).

Comme conclusion, nous pouvons donc constater que l'article 97, paragraphe 1, c, envisage non pas seulement la participation forcée au procès qui, d'après notre procédure, ne vaut que pour le défendeur, mais aussi la possibilité d'une intervention volontaire.

b) Si la question se pose de savoir si le gouvernement belge aurait pu intervenir dans le litige principal, il ne peut y avoir aucun doute d'après les textes en vigueur (article 34 du statut et 93 du règlement de procédure) que la demande d'intervention était recevable. Compte tenu de la jurisprudence libérale de la Cour, il n'aurait sûrement pas été possible de dénier au gouvernement belge un intérêt général à l'intervention, car, d'après le but du recours, il s'agissait d'actes économiques importants à l'intérieur de la Belgique et de la portée du principe de libre circulation, ce qui présente précisément une haute importance pour la Belgique qui est un grand centre de transit pour les marchandises.

Mais cette constatation n'est pas suffisante et il faut donner raison à la requérante sur ce point. Si toute possibilité, même éloignée et vague, d'une violation des intérêts contraignait les intéressés à intervenir, non seulement ils seraient surchargés de travail en ce sens qu'ils seraient forcés de suivre attentivement les procès étrangers, mais la Cour serait menacée elle aussi de se trouver devant un flot d'interventions éventuelles.

Pour établir une juste proportion entre l'intervention et la tierce opposition, il est indispensable de tenir compte de plusieurs considérations.

Il faut tout d'abord envisager la nature de l'intervention : elle permet la participation à un procès étranger, à condition de venir à l'appui des conclusions d'autrui et en conformité de ces dernières. Notre procédure ne connaît pas d'intervention principale permettant à un tiers de poursuivre des conclusions indépendantes contre les deux parties au litige principal (cf. paragraphe 64 ZPO). On peut donc estimer que les limites juridiques imposées à l'intervenant ne permettent pas d'empêcher une lésion de ses droits. Dans ce cas, qui ne se présente sûrement pas en l'espèce, comme le montrent les questions juridiques en litige par comparaison avec l'ancien procès, l'intervention ne serait pas un instrument efficace pour assurer la défense du droit et ne pourrait donc pas non plus être envisagée pour apprécier la recevabilité de la tierce opposition.

Comme la tierce opposition sert à remédier à la lésion d'un droit, il faut alors se demander si celle-ci pouvait être prévue et si, en conséquence, elle pouvait inciter à une intervention. C'est dans ce cadre qu'il faut placer l'argument du requérant qui déclare qu'il n'a pu se rendre compte qu'il avait un intérêt raisonnable à prendre part au procès que lors de l'exposé de certains arguments de la Haute Autorité au cours des débats dans le litige principal. Ce que la requérante a indiqué comme objet du débat dans l'affaire 9-60 est publié au « Journal officiel » du 25 mai 1960 (p. 808) :

« Le recours a pour objet la réparation pécuniaire à charge de la Communauté du préjudice subi par la requérante et causé dans l'exécution du traité par la faute de service de la Communauté consistant dans le refus, à tout le moins l'abstention prolongée, de la part de la Haute Autorité, malgré les demandes de la requérante, de prendre à l'égard du gouvernement de la République française et/ou de l'Association technique de l'importation charbonnière (A.T.I.C.), organisme officiel sous le contrôle de l'État français, les mesures prévues au traité en vue de les obliger à respecter le principe de la libre circulation au sein du marché commun des charbons originaires de pays tiers mais qui se trouvent, ou en tout cas qui se sont trouvés en libre pratique dans un pays membre et de mettre fin à la défense réitérée au cours des années 1957, 1958 et 1959, faite par les autorités françaises aux importateurs et/ou négociants de ce pays de conclure avec la requérante des contrats d'achats pour la livraison de ces charbons et en tout cas de mettre fin au refus systématique des autorités françaises d'autoriser lesdits contrats et de délivrer les autorisations d'importation y afférentes. »

Il y avait donc lieu de penser que l'arrêt porterait sur le principe de la libre circulation avec des attendus relatifs à ses conditions de fait et de droit.

En contrepartie, où se trouvent donc les prétendus droits lésés (il n'y a pas lieu encore d'examiner, lors de l'examen de la recevabilité, s'ils existent en fait)?

Le requérant estime que la procédure de tierce opposition contre l'arrêt attaqué doit aboutir aux constatations suivantes :

- la réglementation belge de l'importation et de l'exportation de charbon des pays tiers n'est pas contraire au traité;
- l'importation de charbon des pays tiers par la firme Vloeberghs et son exportation vers la France ont eu lieu sur la base de documents régulièrement établis; en délivrant

ces documents, le gouvernement belge n'a pas contrevenu au traité;

- l'arrêt attaqué limite le pouvoir réglementaire du gouvernement belge;
- l'arrêt attaqué apprécie de façon inexacte les mobiles qui avaient inspiré le gouvernement belge lors de l'exercice de son pouvoir réglementaire et de l'application des règles juridiques existantes;
- l'arrêt laisse peser sur le gouvernement belge un soupçon injustifié et lui cause de ce fait un dommage moral.

En comparant ces griefs avec l'objet énoncé du litige, il est difficile de dire que les objectifs du procès principal permettaient de laisser prévoir que l'arrêt contiendrait des constatations de ce genre et qu'il faudrait intervenir pour ce motif.

Enfin, il faut encore noter ceci. Dans l'affaire 9-60, il s'agissait du recours d'une entreprise privée qui, dans la poursuite de ses intérêts privés, faisait valoir des demandes d'indemnité contre la Communauté. L'objet du litige permettait de nombreuses possibilités de solution en droit et en fait et toutes ne pouvaient réclamer l'intérêt particulier du gouvernement belge. En tant que membre de la Communauté, l'État belge, et par conséquent le gouvernement belge, dont le représentant, conjointement avec ceux des autres gouvernements, constitue un organisme essentiel de la Communauté, le Conseil de ministres, est obligé de respecter les intérêts de la Communauté. De ce fait, il est compréhensible et indiqué que le gouvernement belge n'ait envisagé l'intervention qu'avec réserve et réticence à l'occasion d'un procès introduit par des entreprises privées.

Toutes ces circonstances prises ensemble permettent, du point de vue du présent procès et de son objectif, de constater que le gouvernement belge ne pouvait être obligé d'intervenir dans le litige principal et d'empêcher la prétendue lésion du droit. Il n'était pas en mesure, au sens de l'article 97, paragraphe 1, c, de prendre part au procès principal et il était ainsi en droit d'introduire une tierce opposition.

2. Sur l'article 97, paragraphe 1, b

Le requérant doit indiquer sur quels points l'arrêt lèse ses droits. Il va de soi que la lésion du droit n'ait pas à être prouvée dans le cadre de l'examen de la recevabilité car, si elle existe, l'arrêt doit être modifié et le recours est alors motivé.

Ce qui doit au contraire être exigé, c'est que le requérant expose de façon pertinente, avec les développements voulus, en quoi la lésion du droit doit consister.

C'est de ce point de vue qu'il faut examiner plusieurs objections de la Haute Autorité.

a) Comme cela a été mentionné, le gouvernement belge se plaint d'un soupçon injustifié et du dommage moral qui en résulte.

Or, la Haute Autorité estime qu'un dommage moral ne peut fonder une tierce opposition.

Nous ne partageons pas cette opinion. Il faut partir de l'idée qu'il existe une sorte de droit personnel des États, un honneur, un prestige de l'État qui méritent d'être protégés tout comme la réputation des individus. S'il y a une atteinte dans ce domaine, il y a lésion d'un *droit*. Rien ne s'oppose à poursuivre cette violation du droit par voie de tierce opposition, si la cause en tient à des motifs déterminants de l'arrêt.

b) La Haute Autorité déduit aussi des objections contre la recevabilité du fait que la décision attaquée de la Cour se limite au *rejet* du recours en indemnisation.

A ce sujet, il faut constater qu'il peut y avoir une lésion d'un droit en fonction de la portée juridique de l'arrêt. Or, celle-ci se détermine d'après le dispositif et les motifs déterminants de l'arrêt. Il s'agit donc seulement de savoir si la prétendue lésion du droit peut être trouvée dans les motifs qui ont déterminé le rejet.

c) Ainsi se pose la question de savoir comment délimiter en l'espèce les motifs déterminants de l'arrêt.

On sait que, dans le litige principal, la requérante a cherché à obtenir une indemnité en soutenant que la Haute Autorité n'avait pas fait respecter par le gouvernement français le principe de la libre circulation des marchandises. La solution à donner au litige pouvait donc dépendre de l'existence du prétendu principe et de ses conditions dans le cas concret.

Dans son arrêt, la Cour a reconnu que le traité part du principe de la libre circulation des marchandises tel que les parties ont été d'accord pour le définir en principe. Elle s'en est tenue au but de protection que poursuivait le principe ainsi énoncé et elle a exposé que :

« la règle de la libre circulation impliquée par l'article 4, a, a été établie notamment dans l'intérêt de la production communautaire et que l'extension de cette règle aux produits en provenance de pays tiers et régulièrement importés n'a pas été adoptée pour la protection de ces produits ou de leurs producteurs ».

« Les producteurs tiers ainsi que les commerçants qui négocient leurs produits, dans les cas où la susdite disposition ne se révélerait pas entièrement opérante à leur égard, ne seraient pas fondés à demander réparation de ce désavantage au titre de la violation d'un droit qui leur serait propre. »

Ces remarques enlevaient leur fondement à l'action qui avait été introduite, car on ne peut nier que les attendus ci-dessus, même s'ils permettent d'après leur sens de poser une question critique, peuvent à eux seuls justifier l'arrêt d'après l'ensemble de l'argumentation juridique.

Mais la Cour ne s'est pas contentée de cela et elle a invoqué d'autres motifs, et c'est à eux seuls que le présent recours se réfère. Leur contenu peut se résumer ainsi :

D'après l'article 73, l'administration des licences d'importation en provenance de pays tiers incombe au gouvernement dans le pays duquel est situé le lieu de destination. L'exposé de la requérante permet de déduire que le charbon en cause n'était destiné qu'à la France. L'admission en libre pratique en Belgique a pu être réalisée sans difficulté ni débours d'aucune sorte. En conséquence, la requérante ne peut invoquer une violation des obligations de la Haute Autorité.

En d'autres termes, selon la Cour de justice, il n'y a pas de violation du principe de la libre circulation, parce que le gouvernement français pouvait invoquer l'article 73 du traité. La Cour indique donc pour rejeter le recours un nouveau motif qui, indépendamment de l'argumentation énoncée en premier lieu, peut également à lui seul fonder l'arrêt.

Quelles conséquences en résulte-t-il? Il est incontestable qu'une suppression ou une modification de la seconde argumentation laisse intact le dispositif de l'arrêt. Ne sommes-nous donc en présence que de considérations subsidiaires qui ne constituent pas en réalité le fondement de l'arrêt et qui, par conséquent, ne peuvent faire non plus l'objet d'une tierce opposition? L'arrêt lui-même ne contient pas une telle qualification. En conséquence, il faut donc admettre que, dans son arrêt, la Cour a appuyé dans une certaine mesure sa décision sur un double motif et qu'elle a entendu donner à chacun d'eux une importance déterminante et un effet obligatoire. Mais si les effets juridiques de l'arrêt se basent également sur le premier et sur le second motif, chacune des argumentations peut faire l'objet d'une tierce opposition.

Les objections de la Haute Autorité sur la recevabilité sont donc fausses.

II — LA TIERCE OPPOSITION EST-ELLE FONDÉE?

Dans ses conclusions, le requérant demande

« de constater et dire pour droit que dans le cas d'espèce il n'y a pas eu en réalité une tentative d'importation directe; qu'il n'y a pas eu l'apparence d'une importation en Belgique; qu'il n'y a pas eu un transit déguisé... ».

Il se réfère donc mot pour mot à la dernière phrase du cinquième alinéa des attendus de l'arrêt (à partir de la fin) et en déduit, ainsi que du contexte de ce passage de l'arrêt, que la Cour a fait les constatations déjà mentionnées pour apprécier la réglementation belge sur l'importation. Et surtout il souligne pour son argumentation les expressions « tentative d'importation directe », « apparence d'une importation en Belgique » et « pareils procédés ».

Pour apprécier ces griefs, il est nécessaire de montrer le processus exact de pensée et le sens de l'arrêt tels qu'ils résultent d'une interprétation objective.

La Cour ayant reconnu l'existence du principe de la libre circulation pour « les produits originaires de pays tiers, régulièrement admis par l'un des États membres sur son propre territoire » (*Recueil*, VII, p. 428), la suite de l'argumentation mentionne l'article 73 du traité qui « attribue l'administration des licences d'importation, dans les relations avec les pays tiers, au gouvernement sur le territoire duquel se situe le point de destination des importations » (*Recueil*, VII, p. 429).

Notamment dans le sixième attendu à partir de la fin, la confrontation du principe de la libre circulation et de l'article 73 (« par contre ») fait apparaître nettement que la Cour voit dans cet article une limitation du principe de la libre circulation des produits. Là où l'article 73 exerce ses effets, toute invocation de ce principe est exclue. Ainsi s'explique aussi la conclusion de la Cour : « dans ces circonstances, la requérante est mal fondée à se prévaloir d'un éventuel manquement de la Haute Autorité à ses obligations pour demander réparation du dommage que pareil manquement lui aurait infligé » (*Recueil*, VII, p. 430). Car ce n'est qu'en l'absence d'une violation du principe de la libre circulation qu'on ne peut pas reprocher à la Haute Autorité d'avoir omis d'imposer ce principe.

Comme l'article 73 se trouvait au premier plan dans l'arrêt de la Cour, seule pouvait se poser pour elle la question de savoir où se trouvait dans le cas concret le lieu de destination des importations. Ici la Cour a cru pouvoir trouver sans difficulté une réponse de fait dans l'exposé et les documents de la requérante. Au cours des audiences consacrées à la tierce opposition, il a certes été affirmé que les exposés de la requérante ne pouvaient fonder la conclusion de la Cour. Mais cette remarque passe à côté des griefs juridiques de notre procès et peut donc rester hors de ligne de compte. Pour la Cour donc, selon sa conception, il n'y avait aucune nécessité d'apprécier de façon critique la réglementation belge des importations et son application, d'examiner sa légalité et de limiter

ainsi tacitement les compétences du gouvernement belge. Si elle constate dans son arrêt que l'admission en libre pratique du charbon importé en Belgique pouvait se faire sans difficulté et sans frais, il ne peut s'agir là que d'une constatation de fait dont l'arrêt ne peut manifestement tirer aucune conclusion. D'après le processus de pensée de la Cour, on peut même poser la question de savoir si l'article 73 est lui-même applicable là où une admission à la libre pratique ne peut être obtenue qu'avec des difficultés et des frais, après versement de droits de douane et sur la base de licences d'importation.

Il en résulte que les constatations critiquées (tentative d'importation directe, apparence d'une importation en Belgique) ne peuvent concerner que l'attitude de l'importateur et non celle du gouvernement belge. Il en est de même pour la phrase où la Cour parle de pratiques, car il y est dit expressément que : « ces *tiers*, en introduisant un recours selon l'article 40 du traité, ne sauraient se prévaloir du défaut d'application du concours mutuel pour la défense et la protection juridique de pratiques... ». En conséquence, on ne peut trouver dans l'arrêt un reproche moral adressé au gouvernement belge. A notre avis, dans les phrases citées il n'est même pas possible de trouver un reproche concernant l'importateur. Il faut plutôt les comprendre comme une simple constatation de fait sans portée sur le plan moral.

En fin de compte, les griefs du requérant apparaissent donc non fondés; il n'est pas possible de reconnaître que ses droits aient été lésés.

III — CONCLUSION

Comme conclusion nous proposons donc à la Cour de débouter le requérant et de le condamner aux dépens.