LA COUR DE JUSTICE

composée de

M. A. M. Donner, président

MM. O. Riese et J. Rueff, présidents de chambre

MM. L. Delvaux, Ch. L. Hammes, R. Rossi et N. Catalano, juges

avocats généraux: MM. K. Roemer et M. Lagrange

greffier: M. A. Van Houtte

vu la demande d'avis du 20 juillet 1961 formulée par la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier au titre de l'article 95, alinéas 3 et 4, du traité instituant la C.E.C.A.;

les avocats généraux entendus;

considérant que l'article 95 du traité dispose que les modifications visées au troisième alinéa de cet article sont soumises à l'avis de la Cour, qui est appelée à connaître de la conformité des propositions aux dispositions dudit alinéa;

considérant que la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres n'ayant pas invoqué des difficultés imprévues révélées par l'expérience dans les modalités de l'application du traité, il y a lieu d'examiner la conformité de la proposition contenue dans la demande d'avis sous les aspects suivants:

- (A) s'il existe un changement profond des conditions économiques (ou techniques) qui affecte directement le marché commun du charbon et de l'acier;
- (B) si la proposition constitue une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés;

- (C) si la proposition « porte atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 »;
- (D) si elle porte atteinte au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions
- (E) si les circonstances énumérées sous A rendent la proposition nécessaire, et si la proposition constitue une modification appropriée à cette nécessité.

Considérant que le nouveau texte des paragraphes 2 et 5 de l'article 65 du traité proposé par la Haute Autorité et le Conseil de ministres a la teneur suivante :

- « 2. Toutefois, la Haute Autorité autorise, pour des produits déterminés, des accords de spécialisation ou des accords d'achat ou de vente en commun, si elle reconnaît :
- a) que cette spécialisation ou ces achats ou ces ventes en commun contribueront à une amélioration notable dans la production ou la distribution des produits visés;
- b) que l'accord en cause est essentiel pour obtenir ces effets sans qu'il soit d'un caractère plus restrictif que ne l'exige son objet, et
- c) qu'il n'est pas susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun, ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun.

Si la Haute Autorité reconnaît que certains accords sont strictement analogues, quant à leur nature et à leurs effets, aux accords visés ci-dessus, compte tenu notamment de l'application du présent paragraphe aux entreprises de distribution, elle les autorise également lorsqu'elle reconnaît qu'ils satisfont aux mêmes conditions.

En cas de changement fondamental et persistant des conditions d'écoulement dans les industries du charbon ou de l'acier, la Haute Autorité peut en outre accorder les autorisations suivantes :

- a) Elle peut autoriser des accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement si elle reconnaît :
 - que ces accords sont de nature à réaliser des objectifs d'adaptation qu'elle reconnaît appropriés, et
 - que ces accords sont essentiels pour atteindre ces objectifs sans qu'ils soient d'un caractère plus restrictif que ne l'exige leur objet.
- b) Elle peut, pour l'autorisation d'accords relatifs à un achat ou à une vente en commun, faire abstraction, en tout ou en partie, des conditions énoncées à l'alinéa 1, littera c; toutefois, une telle autorisation est subordonnée aux conditions:
 - qu'il existe des accords visés à littera a ci-dessus entre toutes les entre-

prises en cause ou d'autres mesures de nature à réaliser des objectifs d'adaptation reconnus appropriés par la Haute Autorité, et

— que ces accords d'achat ou de vente en commun soient de nature à faciliter la réalisation des objectifs d'adaptation reconnus appropriés par la Haute Autorité et permettent d'éviter que les changements intervenus dans les conditions d'écoulement n'entraînent de graves perturbations économiques et sociales.

Les autorisations peuvent être accordées à des conditions déterminées et pour une période limitée. Dans ce cas, la Haute Autorité renouvelle l'autorisation une ou plusieurs fois, si elle constate qu'au moment du renouvellement les conditions prévues ci-dessus continuent d'être remplies. La validité des autorisations visées à l'alinéa 3 ci-dessus est limitée à la période nécessaire pour permettre aux entreprises de s'adapter aux nouvelles conditions d'écoulement. Le délai sera calculé de telle sorte que l'adaptation puisse s'effectuer sous une forme évitant les perturbations économiques et sociales. L'autorisation peut être prorogée en tant que de besoin.

La Haute Autorité révoque l'autorisation ou en modifie les termes si elle reconnaît que, par l'effet d'un changement dans les circonstances, l'accord ne répond plus aux conditions prévues ci-dessus ou que les conséquences effectives de cet accord ou de son application sont contraires aux conditions requises pour son approbation. La Haute Autorité révoque en outre les autorisations visées à l'alinéa 3 ci-dessus si, tenant compte de l'évolution du marché ainsi que des difficultés économiques et sociales résultant de l'adaptation à cette évolution, elle constate qu'il n'est pas obtenu de résultats suffisants en matière d'adaptation.

La Haute Autorité assortit l'autorisation visée à l'alinéa 3 ci-dessus de contrôles lui permettant de constater si l'accord est utilisé ou menace d'être utilisé pour la répartition ou l'exploitation des marchés ou entraîne d'autre manière de graves inconvénients pour le fonctionnement du marché commun. Si elle constate de tels abus ou menaces d'abus ou tous autres inconvénients graves pour le fonctionnement du marché commun, elle adresse à l'organisation instituée en vertu de l'accord toutes recommandations appropriées en vue de remédier à cette situation. Si les recommandations ne sont pas exécutées de façon satisfaisante dans un délai approprié, la Haute Autorité fixe, pour l'organisation en cause, des prix, conditions de vente et programmes de livraisons, par voie de décisions adoptées après consultation du gouvernement intéressé; elle peut également révoquer l'autorisation. En cas d'urgence, la consultation du gouvernement intéressé peut avoir lieu après l'adoption de la décision.

Les décisions comportant octroi, renouvellement, modification, refus ou révocation d'autorisation, ainsi que leurs motifs, doivent être publiées, sans que les limitations édictées par l'article 47, alinéa 2, soient applicables en pareil cas. »

« 5. La Haute Autorité peut prononcer contre les entreprises qui auraient conclu un accord nul de plein droit, appliqué ou tenté d'appliquer, par voie d'arbitrage, dédit, boycott, ou tout autre moyen, un accord ou une décision nuls de plein droit ou un accord dont l'approbation a été refusée ou révoquée,

ou qui obtiendraient le bénéfice d'une autorisation au moyen d'informations sciemment fausses ou déformées, ou qui se livreraient à des pratiques contraires aux dispositions du paragraphe 1, ou qui violeraient les décisions de la Haute Autorité prises en application du paragraphe 2, alinéa 6 ci-dessus, des amendes et astreintes au maximum égales au double du chiffre d'affaires réalisé sur les produits ayant fait l'objet de l'accord, de la décision ou de la pratique contraires aux dispositions du présent article, sans préjudice, si cet objet est de restreindre la production, le développement technique ou les investissements, d'un relèvement du maximum ainsi déterminé à concurrence de 10 p. 100 du chiffre d'affaires annuel des entreprises en cause, en ce qui concerne l'amende, et de 20 p. 100 du chiffre d'affaires journalier, en ce qui concerne les astreintes. »

Considérant que selon l'extrait du procès-verbal joint à la demande d'avis le Conseil spécial de ministres a adopté en sa séance du 18 juillet 1961 à Luxembourg le projet de modification à la majorité des cinq sixièmes de ses membres;

que le gouvernement des Pays-Bas a jugé opportun de faire connaître à la Cour, avec l'accord du Conseil, les motifs de son abstention;

que la Cour a posé par lettre du 28 septembre 1961 une série de questions à la Haute Autorité et au Conseil spécial de ministres;

que, par lettre du 27 octobre 1961, la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres ont répondu à ces questions;

que les questions posées et les réponses reçues sont annexées au présent avis.

A. Considérant que la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres ont invoqué à l'appui de leur proposition, d'une part, l'apparition sur le marché d'une nouvelle source d'énergie, d'autre part, « la concurrence accrue de combustibles importés de pays tiers »;

qu'en effet, ainsi que la Cour l'avait déjà constaté dans un avis antérieur, les circonstances invoquées ont entraîné un changement profond des conditions économiques qui affecte directement le marché commun; que, il est vrai, les réponses fournies aux questions posées, notamment en ce qui concerne celles qui figurent sous B 2, soulèvent le problème de savoir si le changement signalé revêt encore la même importance et présente la même urgence qu'en 1959;

que la statistique produite à la page 12 des réponses fait apparaître d'une part que si, en 1957, six millions de tonnes de charbon extrait n'ont pu être écoulées (différence entre les chiffres figurant aux colonnes 1 et 2 de la statistique) et que si ces chiffres s'élèvent, pour 1958 et 1959, à 21 millions et à 11 millions respectivement, en revanche, au cours de la dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles (1960), un montant inférieur à un million de tonnes de charbon extrait n'a pu être écoulé; que la statistique fait apparaître d'autre part que la proportion du charbon en provenance de pays tiers écoulé sur le marché commun est tombée de 15,38 % en 1957 et de 12,38 % en 1958, à 7,93 % en 1959 et à 7,05 % en 1960, de sorte que ces chiffres pourraient faire penser qu'une certaine adaptation à la situation économique présente est déjà réalisée;

que la Cour, tout en signalant les doutes que ces chiffres soulèvent, admet cependant que les modifications intervenues peuvent encore être considérées comme suffisantes pour l'amener à reconnaître l'existence d'un changement profond des conditions économiques affectant directement le marché commun.

Considérant que la Cour, en ce qui concerne les autres exigences de l'article 95, estime devoir distinguer entre les propositions :

- I) d'autoriser des accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement dans la mesure où de tels accords apparaîtront nécessaires;
- II) d'admettre, aux conditions prévues au projet, que les accords mentionnés sous I et les accords connexes pour l'achat et la vente en commun soient autorisés, abstraction faite en tout ou en partie des conditions de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, littera c.

- I) En ce qui concerne la proposition d'admettre des accords concernant l'adaptation comme susceptibles d'être autorisés selon l'article 65
- B. Considérant que l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, prévoit la possibilité d'autoriser certains accords déterminés tant par leur nature (accords de spécialisation ou accords d'achat ou de vente en commun) que par leur fin (contribuer à une amélioration notable dans la production ou la distribution);

qu'en principe l'article 95 ne fait pas obstacle à une adaptation des règles relatives aux pouvoirs que l'article 65 confère à la Haute Autorité par une modification du paragraphe 2 de cet article, visant à permettre à la Haute Autorité d'autoriser soit des accords d'une autre nature que ceux prévus par le texte actuel, mais poursuivant le même but, soit des accords de même nature que ceux prévus par le texte en vigueur, mais poursuivant un autre but, soit enfin des accords d'une autre nature et poursuivant d'autres buts;

que cependant il est indispensable que le texte révisé, d'une part, précise la nature des accords susceptibles d'autorisation et, d'autre part, définisse clairement le but de ces accords, puisque autrement il s'agirait non pas de l'adaptation de l'exercice d'un pouvoir déjà conféré à la Haute Autorité dans le cadre limité des dérogations consenties par le paragraphe 2 de l'article 65, mais de l'attribution d'un pouvoir dont les limites ne seraient pas définies, donc, d'un élargissement tellement vaste et incertain des compétences actuelles qu'il s'agirait d'une modification qualitative et non seulement quantitative de ces compétences, en d'autres termes d'un pouvoir nouveau;

que le texte proposé constitue un tel élargissement;

qu'en effet il admet, en plus des possibilités existantes, l'autorisation d'accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement, cette expression ne contenant aucune indication quant à la nature des accords envisagés et se bornant à indiquer le but de ces accords par la formule vague : « concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement »;

que l'imprécision de la formule est soulignée par la comparaison avec le texte de l'article 65, paragraphe 2 (a) du traité, qui ne subordonne pas l'autorisation des accords de spécialisation ou des accords d'achat ou de vente en commun, à ce qu'ils « concernent » une amélioration notable dans la production ou dans la distribution des produits visés, mais exige d'une façon positive qu'ils « contribueront » à pareille amélioration :

que toute atténuation de cette exigence ferait apparaître entre le texte en vigueur et celui dont l'addition est proposée une différence de portée qui ne peut être admise parce qu'elle ne peut être mesurée;

que cette appréciation est confirmée par le fait que, à une question posée par la Cour, la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres ont répondu qu'il « est impossible de faire une énumération complète des accords concevables en matière d'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement », la réponse se bornant à résumer, avec des réserves et à simple titre d'exemple, une série d'accords plutôt hétéroclites;

qu'il serait difficile, en effet, d'envisager des accords qui n'entreraient pas dans la catégorie proposée de sorte que l'adoption de la proposition modifierait tellement la disposition en question et la compétence qu'elle attribue à la Haute Autorité qu'on ne saurait plus parler d'une « adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés »;

- C. Considérant que le manque de précision quant à la nature des accords susceptibles d'être autorisés ne permet pas de constater si la proposition porte ou ne porte pas atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 du traité, puisque la rédaction proposée n'exclut pas que parmi les accords ainsi désignés il y en ait dont l'autorisation ne serait pas compatible avec un ou plusieurs de ces articles;
- D. Considérant que, pour des raisons analogues, la Cour doit se borner, en ce qui concerne la question visant une éventuelle « atteinte au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions », à supposer que pareille

atteinte est improbable, une réponse plus catégorique ne pouvant être donnée en l'occurrence;

- E. Considérant qu'en ce qui concerne cette partie du projet, l'examen de la question de savoir si celle-ci est rendue nécessaire par le changement des conditions dont il a été fait état, de même que l'examen de la question de savoir si elle constitue une modification appropriée à cette nécessité peuvent être considérés comme superflus, puisqu'il apparaît de ce qui précède que cette partie du projet, dans sa forme actuelle, ne relève pas de la procédure prévue à l'article 95.
- II) En ce qui concerne la proposition d'admettre des dérogations aux conditions de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, littera c, du traité
- B. Considérant que l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, du traité soumet l'autorisation d'accords à trois conditions, dont, en premier et en second lieu, l'assurance que ces accords répondent à des objectifs prévus par ledit paragraphe, qu'ils soient essentiels à la poursuite de ces objectifs et qu'ils ne soient pas d'un caractère plus restrictif que ne l'exige leur objet;

que l'alinéa 1, littera c, pose, ensuite, une condition d'une nature différente, à savoir que l'accord soumis à autorisation, pour conforme qu'il soit au traité, tant par sa nature que par son but, ne soit pas « susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun »;

que l'importance de cette condition, envisagée dans le cadre des objectifs et de l'organisation du marché commun, apparaît d'autant plus évidente qu'elle doit assurer qu'aucun accord, quel que soit son degré d'admissibilité, voire même ses mérites intrinsèques, ne puisse mettre les intéressés en mesure, par leur puissance dans un secteur déterminé, de contrôler le marché de ces produits et, en ce qui concerne ceux-ci, de faire échec aux objectifs mêmes du marché commun;

que, le cas échéant, les conditions en question obligent la Haute Autorité à effectuer un examen approfondi qui ne doit se borner ni aux indications du demandeur, ni au but de l'accord, même si celui-ci est conforme à la condition de l'alinéa 1, a, mais doit s'étendre à ses effets objectifs;

que la teneur de la lettre c indique d'ailleurs clairement que la Haute Autorité doit rechercher une appréciation objective à la lumière de critères définis avec précision;

que pour les « accords concernant l'adaptation, etc... » le projet de la Haute Autorité et du Conseil spécial de ministres exclut totalement cet examen préalable; qu'il permet de l'exclure totalement ou partiellement en ce qui concerne les accords d'achat et de vente en commun, pour autant que ceux-ci soient conclus entre des entreprises qui sont parties à des mesures d'adaptation et qu'ils sont « de nature à faciliter la réalisation des objectifs d'adaptation reconnus... et permettent d'éviter que les changements intervenus dans les conditions d'écoulement n'entraînent de graves perturbations économiques et sociales »;

que le projet, pour compenser cette élimination des exigences de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, littera c, prévoit au nouvel alinéa 6 du paragraphe 2, à l'égard de tous les accords visés au troisième alinéa, une disposition obligeant la Haute Autorité à assortir son autorisation de mesures de contrôle « lui permettant de constater si l'accord est utilisé ou menace d'être utilisé pour la répartition ou l'exploitation des marchés ou entraîne d'autre manière de graves inconvénients pour le fonctionnement du marché commun » et lui attribuant la compétence, lorsqu'elle ne peut autrement parer aux « abus », d'arrêter elle-même, pour l'organisation intéressée, les prix, les conditions de vente et les programmes de livraison:

considérant que la Cour n'entend pas considérer plus en détail les avantages et les inconvénients respectifs d'un système d'examen préalable et d'un système de contrôle des faits et d'intervention directe ultérieure; qu'elle admet en principe que les deux systèmes peuvent, en théorie du moins, contribuer dans une mesure égale à atteindre les objectifs du traité;

qu'il existe cependant, entre les deux systèmes, une différence essentielle quant aux pouvoirs qu'ils attribuent;

que ce fait ressort clairement du cas d'espèce, dans lequel il est proposé de supprimer, pour toute une catégorie d'accords, à savoir ceux concernant l'adaptation, la compétence d'effectuer l'examen préalable mentionné sous littera c et de la remplacer par des compétences que l'article 65 ne prévoit pas : la compétence, voire l'obligation d'effectuer un contrôle a posteriori et la compétence d'intervention directe;

qu'une telle modification du système aménagé par le traité et des pouvoirs qu'il attribue ne peut guère être considérée comme une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs à elle conférés par le traité;

considérant qu'en effet le pouvoir donné à la Haute Autorité d'autoriser des accords, tout en faisant abstraction des limites fixées à la lettre c du paragraphe 2, ne saurait constituer une simple adaptation des règles relatives à l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité, mais constitue l'attribution d'un pouvoir nouveau;

que la Cour reconnaît, comme il a été précisé plus haut, que des modifications tant de la première partie du premier alinéa du paragraphe 2, permettant d'autoriser d'autres catégories d'ententes non prévues par le texte en vigueur, que de la lettre a du même paragraphe, visant les buts des accords susceptibles d'être autorisés, peuvent constituer une adaptation des règles relatives à l'exercice des pouvoirs d'autorisation attribués à la Haute Autorité:

que, par contre, la suppression de la lettre c dépasse le cadre d'une adaptation et serait par ailleurs, comme il sera démontré par la suite, contraire à l'article 4, littera d;

C. Considérant qu'il y a lieu d'examiner si la proposition est compatible avec l'article 4, littera d, du traité;

qu'à cette fin il faut avant tout considérer la portée de l'interdiction établie par cette disposition;

que le but de cette interdiction est évidemment celui d'empêcher les entreprises d'acquérir par la voie de pratiques restrictives une position leur permettant la répartition ou l'exploitation des marchés;

que cette prohibition est rigide et caractérise le système instauré par le traité;

que l'article 65, qui contient les dispositions d'application de ce principe, précise, dans son paragraphe 1, la portée de la prohibition en interdisant généralement toutes les ententes, notamment celles tendant à fixer ou déterminer les prix, à restreindre ou contrôler la production, etc., à répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement;

que le paragraphe 2, alinéa 1, littera c, permet de déroger à cette interdiction seulement dans l'hypothèse où l'entente, tout en répondant aux moyens ou buts visés par les litteras a et b, n'est pas susceptible :

- de déterminer les prix;
- de contrôler ou limiter la production ou les débouchés;
- de soustraire à une concurrence effective les entreprises en cause dans le marché commun:

que cette disposition prévoit un critère objectif permettant d'apprécier les hypothèses dans lesquelles une entente serait en tout cas incompatible avec l'interdiction fixée par l'article 4, littera d: le fait que l'entente concerne « une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun »;

que, dans ces conditions, la possibilité de déroger aux limites fixées par la lettre c du paragraphe 2 constitue, de l'avis de la Cour, une atteinte à l'interdiction édictée par l'article 4, littera d;

- D. Considérant que la proposition ne donne pas lieu à des observations en ce qui concerne l'exigence selon laquelle la modification ne doit pas porter atteinte au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions;
- E. Considérant enfin qu'en ce qui concerne la question de savoir si cette partie de la proposition est nécessaire et si le remède prévu est approprié à cette nécessité, la Cour n'est pas arrivée à se convaincre du caractère nécessaire et approprié de la proposition dont elle est saisie;

qu'afin de s'informer, la Cour a posé certaines questions à la Haute Autorité et au Conseil spécial de ministres, mais qu'elle doit constater que les arguments présentés soit dans la demande d'avis, soit dans la réponse aux questions ne démontrent pas à suffisance de droit que la modification proposée soit nécessaire et appropriée en tant que moyen de pourvoir au besoin créé par le changement profond des conditions économiques invoqué;

considérant que, pour ces raisons, il y a lieu de constater que la deuxième partie de la proposition contenue dans la demande d'avis ne relève pas non plus d'une application de l'article 95 du traité;

vu l'article 95, alinéas 3 et 4, du traité;

vu l'article 108 du règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

ÉMET L'AVIS SUIVANT:

Le projet de modification de l'article 65 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, tel qu'il est soumis à la Cour par la Haute Autorité et le Conseil spécial de ministres par lettre du 20 juillet 1961, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 95, alinéas 3 et 4, du traité, en ce que :

a) La proposition de rendre des accords concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement susceptibles d'une autorisation au sens de l'article 65, paragraphe 2, dépasse le cadre d'une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés par cette disposition;

b) La proposition prévoyant une dérogation totale ou partielle aux conditions de l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, littera c, dépasse le cadre d'une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 65, paragraphe 2, et porte en outre atteinte à la disposition de l'article 4, littera d, du traité.

Arrêté à Luxembourg le 13 décembre 1961.

DONNER

Riese

RUEFF

DELVAUX

HAMMES

Rossi

CATALANO

Le greffier

A. VAN HOUTTE

ANNEXE I DE L'AVIS

Questions relatives à la demande d'avis 1-61

A — Questions quant au texte proposé

- 1. La Haute Autorité et le Conseil peuvent-ils préciser la nature des accords « concernant l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement » que les rédacteurs de la proposition ont eus en vue?
- 2. Alors que, dans le paragraphe 2, alinéa 3, a, de la proposition, il est question « d'accords essentiels pour atteindre des objectifs d'adaptation », le même alinéa au point b exige, en ce qui concerne les accords d'achat ou de vente en commun, que ces accords soient « de nature à faciliter des objectifs d'adaptation ». Les deux expressions correspondent-elles à un seul critère, ou le critère du sous-alinéa b est-il d'une nature moins stricte que celui du sous-alinéa a? S'il en est ainsi, la Cour aimerait connaître les causes de cette différence.
- 3. Quelles sont exactement les « entreprises en cause » mentionnées au paragraphe 2, alinéa 3, b?

Dans ce même passage, que signifie l'expression « autres mesures »?

- 4. L'adjonction au 4^e (actuellement 3^e) alinéa du paragraphe 2 stipule que « la validité des autorisations ... est limitée à la période nécessaire », etc. Quel est le sens de ces termes? Que l'autorisation perd sa validité de plein droit, lorsque la période en question est expirée? Si oui, qui décide que la période est écoulée?
- 5. La phrase suivante de l'adjonction précitée appelle également des éclaircissements. La disposition disant que « le délai sera calculé », etc. répond-elle à l'intention de restreindre le pouvoir

de la Haute Autorité d'accorder des autorisations « pour une période limitée », en ce sens qu'il serait prévu ici une limite de temps minimum?

- 6. Pourquoi est-il question dans la phrase mentionnée au nº 5 de « perturbations économiques et sociales », etc. et non pas, comme c'est le cas à l'alinéa 3, b, de « graves perturbations économiques et sociales »?
- 7. Dans l'adjonction apportée au paragraphe 2, alinéa 5 (actuellement 4), quel est le sens de l'incidente « tenant compte de l'évolution du marché ainsi que des difficultés économiques et sociales résultant de l'adaptation à cette évolution »?
- 8. Pourquoi, dans l'adjonction mentionnée au nº 7, le pouvoir de retirer l'autorisation, lorsque les conditions prévues au paragraphe 2, alinéa 6, n'ont pas été observées, n'a-t-il pas été également stipulé?
- 9. Le terme « utiliser » au paragraphe 2, alinéa 6, présuppose-t-il l'existence d'une « intention » dont la preuve doit être éventuellement fournie?
- 10. Qu'est-ce que les rédacteurs visent par les termes « graves inconvénients pour le fonctionnement du marché commun »? Ces termes couvrent-ils également la création d'une situation où un groupe d'entreprises obtient le pouvoir « de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause du marché commun » ou « de (se) soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun »?
- 11. Pourquoi « la consultation du gouvernement intéressé » a-t-elle été prescrite pour le cas où la Haute Autorité procède à la fixation des prix ? Que signifie précisément l'expression « gouvernement intéressé » ? Cette consultation est-elle également obligatoire lorsque la Haute Autorité décide la « révocation de l'autorisation »?

Quel sens peut avoir, en cas d'urgence, une « consultation du gouvernement intéressé » lorsque la décision est déjà prise?

B — Questions concernant la nécessité de la révision

- 1. Pour quelles raisons, juridiques, économiques ou politiques, les autorités communautaires ou nationales ne sont-elles pas en mesure de réduire ou d'endiguer les importations de charbon de provenance de pays tiers?
- 2. Quelle a été, depuis 1953 jusqu'au moment actuel, l'importance de ces importations par rapport aux quantités de charbon produites et vendues à l'intérieur de la Communauté?
- 3. Quelles sont les raisons « d'ordre surtout structurel » (page 11, alinéa 1, de la demande d'avis) pour lesquelles les pays tiers peuvent offrir leur charbon « à des prix nettement inférieurs »?
- 4. Quelle est cette « grande partie du marché commun » (loc. cit.) sur laquelle les effets décrits au nº 3 (pages 10 et 11 de la demande d'avis) peuvent se produire?
- 5. Pourquoi les pouvoirs conférés à la Communauté par les articles 71 à 75 du traité ne sont-ils pas suffisants pour écarter cet inconvénient?
- 6. Pourquoi est-il nécessaire d'assurer la coordination des différentes mesures d'adaptation au moyen de dispositions qui vont à l'encontre de l'interdiction de l'article 65 du traité?
- 7. Si cela est nécessaire, faut-il s'attendre à ce que ces mesures touchent un nombre d'entreprises tellement élevé qu'il sera impossible de maintenir à l'égard des accords en question ou des « mesures d'autorité » la condition que prévoit l'article 65, paragraphe 2, alinéa 1, c, pour les dérogations à la règle de l'article 65, paragraphe 1? Si oui, pourquoi?
- 8. Pourquoi serait-il « malaisé, voire même impossible, » de réaliser l'adaptation sans prévoir l'autorisation donnée à des accords de vente ou d'achat en commun?

9. Faut-il s'attendre à ce que de tels accords, tendant, en effet, en premier lieu à éviter d'une part la concurrence déloyale des houillères dont la fermeture s'impose en fonction du processus d'adaptation et d'autre part les troubles économiques et sociaux qui en résultent, englobent nécessairement un nombre d'entreprises charbonnières tellement élevé que la condition prévue à l'article 65, paragraphe 2, ne saurait plus être exigée?

Comment, en tout état de cause, peut-il apparaître nécessaire de pouvoir déroger à la dernière condition de l'article 65, paragraphe 2, c, à savoir : « ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun »?

10. Pourquoi n'est-il pas possible de faire face à la réduction de la demande qui serait à craindre en appliquant l'article 58 du traité?

ANNEXE II DE L'AVIS

Réponses aux questions posées par la Cour de justice des Communautés européennes au sujet de la demande d'avis 1-61

Réponses aux questions posées quant au texte proposé

A 1. Les voies menant à l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement ne peuvent être définies de façon théorique. Aussi est-il impossible de faire une énumération complète des accords concevables en matière d'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement.

Sous cette réserve et donc à titre d'exemple, certaines mesures peuvent être énumérées que les entreprises pourraient s'engager à prendre dans le cadre d'accords visant à l'abaissement des coûts de production ou à l'augmentation de la productivité :

- fixation en commun d'objectifs de rendement ou de production;
- concentration temporaire ou définitive des moyens de production;
- fermetures:
- autres mesures de rationalisation;
- mécanismes financiers communs.

Il est possible que les mesures ci-dessus soient combinées dans les accords en question.

A 2. Il ne s'agit pas d'un seul critère, mais de deux critères différents.

Par les accords visés à l'alinéa 3, a, sont en effet arrêtées les mesures qui, par elles-mêmes, tendent à réaliser l'adaptation.

Par contre, les accords d'achat ou de vente en commun visés à l'alinéa 3, b, ne tendent pas, en eux-mêmes, à réaliser l'adaptation. Ils doivent, pour être autorisés, être « de nature à faciliter la réalisation des objectifs d'adaptation reconnus appropriés par la Haute Autorité ». En effet, la participation à un système d'achat ou de vente centralisé des entreprises qui se fixent en commun certains buts concernant l'adaptation peut être nécessaire pour permettre au processus d'adaptation de se dérouler de façon ordonnée.

- A 3. a) Par l'expression « les entreprises en cause », il est assuré que toutes les entreprises qui participent à l'achat ou à la vente en commun participent en même temps et obligatoirement aux mesures d'adaptation.
- b) Par « d'autres mesures » sont visées notamment les mesures prises par les pouvoirs publics (par exemple des lois, décrets, arrêtés) sur la base desquelles les entreprises prennnent des mesures d'adaptation; à cette catégorie appartient entre autres un mécanisme financier créé par un État membre selon les dispositions de l'article 53, alinéa 2.
- A 4. Les termes en question, à l'alinéa 4, signifient que la Haute Autorité devra fixer dans la décision par laquelle elle autorise l'achat ou la vente en commun un terme final précis, pour la durée de l'autorisation. La durée de la période ainsi fixée est déterminée par la Haute Autorité en tenant compte du délai qu'elle estime nécessaire pour la réalisation des objectifs d'adaptation. A la fin de cette période, l'autorisation expire sans qu'une décision spéciale de la Haute Autorité soit nécessaire.

Cela ne s'oppose pas à ce que la Haute Autorité proroge l'autorisation, si les conditions énoncées à l'article 65, alinéa 3, restent remplies.

A 5. Il s'agit d'une appréciation de la part de la Haute Autorité qui fixe la durée de l'autorisation de telle sorte que le rythme de

l'adaptation ne provoque pas de perturbations économiques et sociales.

- A 6. La différence entre les expressions n'est pas voulue.
- A 7. Si des résultats suffisants en matière d'adaptation ne sont pas obtenus, la Haute Autorité a le pouvoir de révoquer l'autorisation accordée en vertu de l'alinéa 3. Cependant elle doit prendre en considération, avant de se prononcer sur une révocation, l'évolution du marché ainsi que les difficultés économiques et sociales résultant de l'adaptation à cette évolution; il se peut que l'absence de résultats suffisants en matière d'adaptation ne résulte pas du comportement des entreprises mais de l'évolution du marché ou de difficultés économiques et sociales.
- A 8. Le pouvoir de retirer l'autorisation a également été prévu au paragraphe 2, alinéa 6.
- A 9. Le terme « utiliser » a été choisi à l'instar de la formule de l'article 66,7. Comme dans le cas de l'article 66,7, c'est l'effet objectif qui est déterminant et non pas l'existence d'une « intention ».

(A noter que, pour le texte allemand, il serait indiqué de choisir les mêmes termes qu'à l'article 66,7, à savoir « verwenden » au lieu de « benutzen ».)

A 10. Les termes « graves inconvénients pour le fonctionnement du marché commun » ne couvrent pas la création d'une situation où un groupe d'entreprises obtient le pouvoir « de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie substantielle des produits en cause du marché commun » ou « de (se) soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun ». Ce cas est précisément celui dans lequel, selon l'article 65, paragraphe 2, littera c, une autorisation ne pourrait être accordée et pour lequel une exception est envisagée par le projet de révision (nouvel alinéa 3, littera b). Si les entre-

prises participant à un accord autorisé en vertu des nouvelles dispositions obtenaient le pouvoir « de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés, une partie substantielle des produits en cause du marché commun », cette situation de fait ne constituerait pas nécessairement les inconvénients graves susceptibles de justifier les mesures spéciales visées à l'alinéa 6 de l'article 65, 2 révisé. Par les termes « inconvénients graves » les auteurs de la proposition ont eu surtout en vue le danger que le comportement dans le marché des entreprises participant à un tel accord conduise à une situation portant préjudice à l'écoulement ou à la production d'autres entreprises de la Communauté ou à l'approvisionnement des consommateurs.

- A 11. a) La consultation des gouvernements intéressés a été prévue à l'instar de la procédure de l'article 66,7.
- b) Les termes « gouvernement intéressé » sont à interpréter de la même façon que pour l'article 66,7. Il s'agit donc du gouvernement d'un État sur le territoire duquel au moins une des entreprises participant à l'accord est située.
- c) Pour la révocation, la consultation du gouvernement intéressé n'est pas prévue, conformément à la procédure générale de révocation prévue à l'article 65.
- d) La Haute Autorité peut notamment trouver dans une consultation a posteriori des éléments utiles pour déterminer son attitude quant à la suite de l'intervention (durée, modalités, etc.).

Réponses aux questions posées quant à la nécessité de la révision

B 1. Sauf dispositions contraires prévues par le traité, les gouvernements des États membres ont conservé leurs compétences de politique commerciale à l'égard des charbons des pays tiers. Le traité a attribué en outre certains pouvoirs à la Communauté en cette matière. La mesure dans laquelle les gouvernements ou la Communauté utilisent les possibilités dont ils disposent ainsi relève de leur part d'un choix de politique économique, qui peut faire intervenir un grand nombre de facteurs, par exemple :

- assurer l'approvisionnement des consommateurs dans des conditions de prix satisfaisantes;
- compléter les disponibilités insuffisantes de la Communauté en certaines qualités et sortes;
- -- tenir compte de certains courants traditionnels d'importation;
- -- maintenir ou développer, pour des raisons de politique commerciale ou de politique générale, les échanges avec certains pays fournisseurs;
- tenir compte des influences sur la rationalisation de la concurrence des charbons des pays tiers;
- respecter les impératifs de l'adaptation des charbonnages de la Communauté;
- prendre en considération les niveaux de l'emploi dans les charbonnages de la Communauté.

Le tableau donné en réponse à la question suivante reprend l'évolution des importations des charbons des pays tiers dans la Communauté au cours des dernières années et en souligne la diminution depuis 1957.

D'ailleurs, les charbons des pays tiers ne constituent pas le seul élément de concurrence susceptible d'affecter la situation sur le marché de la Communauté : les autres formes d'énergie, et tout spécialement le fuel, perturbent de façon fondamentale les conditions d'écoulement des charbons de la Communauté, et peuvent réduire l'efficacité des mesures restrictives à l'importation de charbon de pays tiers, en se substituant à ces derniers, notamment dans les régions où la production de la Communauté devrait faire des sacrifices financiers considérables pour reprendre le marché.

B 2. Importance des livraisons de houille en provenance des pays tiers faites à l'ensemble de la C.E.C.A.

(en milliers de tonnes)

	Productions de la C.E.C.A.	Livraisons à la C.E.C.A.			// des importations
		Houille C.E.C.A. (1)	Houille pays tiers	Ensemble	des pays tiers sur l'ensemble des livraisons
1953	236.961	227.662	13.823	241.485	5,72
1954	241.653	232.226	13.924	246.150	5,66
1955	246.401	241.943	23.048	264.991	8,70
1956	249.092	246.060	38.046	284.106	13,39
1957	247.888	241.804	43.959	285.763	15,38
1958	246.390	225.454	31.845	257.299	12,38
1959	234.908	223.311	19.242	242.553	7,93
1960	233.947	233.040	17.677	250.717	7.05

- (1) Y compris les consommations propres des mines et des livraisons au personnel.
- B 3. Les raisons surtout d'ordre structurel pour lesquelles les pays tiers peuvent offrir leurs charbons à des prix bien inférieurs sont les suivantes :
 - a) Pour le charbon américain, les conditions géologiques favorables de l'extraction et la diminution des prix de revient du transport sur l'Atlantique.

Aux États-Unis, une petite partie du charbon provient d'exploitations à ciel ouvert, une partie très considérable provient d'exploitations en petite profondeur et une partie, qui n'atteint même pas un quart du total, provient d'exploitations en grande profondeur. Les charbonnages de la Communauté, par contre, sont presque entièrement tributaires d'une exploitation en grande profondeur. C'est ainsi qu'en 1960 le rendement par homme jour et fond et par poste atteignait, en moyenne, pour le charbon bitumineux, aux États-Unis, 11,639 tonnes, tandis que le rendement moyen par homme et par poste au fond s'élevait, pendant la même période, dans l'industrie charbonnière de la Communauté, à 1,743 tonne.

Au cours des dernières années, les frets pratiqués pour les trans-

ports de houille ont accusé, principalement pour des raisons d'ordre structurel, un recul considérable. Le fait que la construction navale se concentre maintenant sur des unités plus grandes et plus rapides a considérablement abaissé les coûts de revient des armateurs. De plus, l'importance des constructions de navires a permis d'obtenir une capacité considérable de chargement. Ces deux circonstances ont entraîné un abaissement notable des frets. Principalement en raison de la baisse des frets, le prix cif des fines à coke américaines franco Rotterdam a, depuis 1956, baissé de plus de 10 dollars par tonne.

- b) Pour le charbon en provenance des pays à commerce d'État, le fait que la formation des prix à l'exportation n'est pas liée aux prix de revient.
- B 4. La « grande partie du marché commun » dans laquelle le charbon des pays tiers peut être offert à des prix qui se situent considérablement en dessous de ceux des sortes comparables de la Communauté se compose de :
 - pour l'importation par voie maritime : l'Italie, les régions côtières belges, néerlandaises et allemandes, certaines régions côtières françaises ainsi que l'ensemble de la région desservie par le Rhin;
 - pour les importations par voies ferrées il s'agit ici de charbons de pays de l'Est l'Allemagne du Sud et l'Italie.
- B 5. Voir réponse à la question nº B 1.
- B 6. La quasi-totalité des mesures d'adaptation à la nouvelle situation du marché que les entreprises peuvent être amenées à prendre implique des modifications de capacité de production allant de la fermeture définitive des sièges non rentables jusqu'à l'ouverture de nouveaux sièges à bonne rentabilité. Ces opérations impliquent des efforts financiers considérables de la part des entreprises.

Les entreprises peuvent être disposées à les entreprendre, dans la situation nouvelle du marché, dans la mesure où elles seront assurées que les difficultés temporaires auxquelles elles se soumettent ne seront pas mises à profit par d'autres entreprises, notamment celles appartenant au même ensemble géographique ou géologique, pour créer des situations qui rendraient impossible la poursuite de leurs efforts d'adaptation. Il importera en outre aux entreprises de pouvoir juger de la rentabilité de leurs efforts par l'évaluation de leurs situations relatives à l'issue du processus d'adaptation, ce qui implique que leurs objectifs propres s'insèrent dans le cadre d'objectifs communs et que leur action puisse s'ordonner en fonction de ces objectifs.

Une telle coordination des actions des entreprises, jointe à la nécessité d'éviter des troubles économiques et sociaux, rend dans certains cas nécessaires des accords qui ne peuvent pas être autorisés sans la révision proposée de l'article 65.

B 7. En tous temps, les entreprises prennent individuellement des mesures tendant à l'amélioration de leur productivité et à la rationalisation de leur production. Ces mesures individuelles ne sont plus, dans bien des cas, à l'échelle des modifications intervenues depuis quelques années sur le marché de l'énergie. Les problèmes posés aux entreprises d'un même ensemble géographique ou géologique ont des données communes qui débordent le cadre de chaque entreprise. Si un certain nombre d'entre elles prennent l'initiative d'accords d'adaptation leur permettant l'adaptation rapide qui est la condition première de leur survie, les autres peuvent souhaiter participer à l'élaboration des objectifs qui peuvent avoir des incidences profondes sur leur position future et prendre leurs mesures propres en fonction de ces objectifs.

Comme, par ailleurs, la garantie qu'apportent les accords de mener à bien l'adaptation est renforcée pour chaque entreprise si le plus grand nombre des entreprises de l'ensemble y participent, il y a tout lieu de présumer que les limites posées par l'article 65, 2, littera c, ne seront pas respectées.

B 8. L'existence d'accords d'adaptation passés entre des entreprises (voir réponse à la question A 1) peut ne pas suffire à empêcher une concurrence désordonnée et notamment des pratiques commerciales qui iraient à l'encontre des nécessités d'écoulement permettant la réalisation des objectifs d'adaptation fixés par l'accord. Un tel risque amènerait les entreprises à reculer devant un processus d'adaptation commun et coordonné.

B 9. a) Des considérations qui précèdent, il résulte que le succès de l'adaptation peut dépendre en grande partie de l'organisation de l'achat ou de la vente en commun.

Si tel est le cas, les mêmes raisons qui ont poussé les entreprises à coordonner entre elles l'adaptation les amèneront à organiser l'achat ou la vente en commun de leurs produits de telle sorte qu'il est à présumer que, comme pour le cartel d'adaptation, le nombre de ces entreprises sera tel que les conditions de l'article 65, 2, ne seront pas remplies.

- b) La dérogation à la dernière condition de l'article 65, 2, littera c, ne paraît pas normalement nécessaire. C'est pourquoi le nouvel alinéa 3 sous b prévoit que la Haute Autorité peut faire abstraction en tout ou en partie des conditions énoncées à l'alinéa 1, littera c.
- B 10. L'application de l'article 58 vise des interventions autoritaires tendant à rétablir, lorsque la Communauté se trouve en présence d'une période de crise manifeste, l'équilibre entre les quantités offertes et demandées sur le marché commun.

La révision envisagée vise à créer le cadre juridique permettant aux entreprises de prendre sous le contrôle de la Haute Autorité l'initiative de mesures collectives assurant la coordination des mesures de rationalisation et, par là, l'adaptation aux nouvelles conditions d'écoulement et l'amélioration de la compétitivité des entreprises.