

Conclusions de l'avocat général
M. MAURICE LAGRANGE

4 juin 1962

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

La société Hoogovens vous a saisis d'un recours en annulation, sur la base de l'article 33 du traité C.E.C.A., contre une décision de la Haute Autorité, en date du 14 juin 1961, retirant avec effet rétroactif l'exonération qui lui avait été accordée du paiement des cotisations de péréquation sur la ferraille provenant de la société Breedband.

Ce recours fait suite à votre deuxième arrêt S.N.U.P.A.T., 49-59 du 22 mars 1961, par lequel vous avez annulé la décision implicite de la Haute Autorité

« refusant de rapporter avec effet rétroactif les exonérations accordées aux parties intervenantes »,

c'est-à-dire à Hoogovens et à Breda Siderurgica,

« et de fixer, en fonction du retrait, la cotisation due par la partie requérante ».

Vous avez ensuite, conformément, à l'article 34, renvoyé l'affaire devant la Haute Autorité

« tenue de prendre les mesures que comporte la décision d'annulation »,

selon les termes de cet article.

Quelles étaient ces mesures? En particulier, l'arrêt entraînait-il l'obligation pour la Haute Autorité de *rapporter avec effet rétroactif* les exonérations accordées (*ex tunc*), ou seulement pour l'avenir (*ex nunc*), ou encore lui laissait-elle un pouvoir d'appréciation à cet égard? C'est, vous le savez, dans ce dernier sens que s'est prononcée la Cour, en faisant appel à la notion de la balance des intérêts, c'est-à-dire à la nécessité d'une comparaison entre les impératifs opposés résultant, l'un du principe de légalité, l'autre du principe du respect de la sécurité juridique. La Cour a été amenée à se prononcer par avance sur cette question

en vue de répondre à un argument des sociétés intervenantes qui soutenaient qu'une annulation éventuelle ne pouvant, selon elles, être prononcée qu'*ex nunc*, le refus de la Haute Autorité de rapporter les exonérations se trouvait justifié en tout état de cause, étant donné que le mécanisme de péréquation avait pris fin et que, par suite, l'annulation serait sans objet. L'arrêt a répondu qu'une annulation *ex tunc* n'était pas exclue, encore qu'elle ne s'imposât pas nécessairement : il appartiendrait à la Haute Autorité d'en décider dans le cadre des pouvoirs qu'elle tient de l'article 34.

De cet exposé, trois points nous paraissent déjà résulter et devoir être considérés comme acquis :

1) Le seul fait que la Cour ait annulé la décision attaquée « refusant de rapporter avec effet rétroactif » les exonérations accordées n'entraîne pas de plein droit l'obligation juridique d'opérer le retrait avec effet rétroactif. En effet, la décision a été annulée parce que le refus était basé sur la *légalité* des exonérations ; l'annulation a donc été prononcée en raison de l'illégalité du *motif* retenu par la décision attaquée, la Cour ayant jugé, contrairement à la thèse de la Haute Autorité, que les exonérations étaient illégales. L'illégalité des exonérations n'est donc qu'un des éléments dont il doit être tenu compte dans la balance, en vue de décider si le retrait doit être opéré *ex tunc* ou *ex nunc*, mais non le seul.

2) L'argument tiré de ce que, dans une des alternatives, celle du retrait seulement *ex nunc*, l'arrêt du 22 mars 1961 serait sans effet pratique (en raison de la suppression antérieure du mécanisme de péréquation) n'est pas de nature, à lui seul, à condamner par avance cette alternative : il n'est pas rare qu'une annulation, à laquelle cependant le requérant était juridiquement réputé avoir intérêt (sans quoi son recours n'aurait pas été recevable), se révèle finalement sans effets concrets.

3) La faiblesse de la répercussion qu'aurait, sur le montant de la cotisation de chaque entreprise de la Communauté prise individuellement, un retrait prononcé *ex tunc* peut constituer un

élément d'appréciation dans la balance des intérêts (c'est ce que nous aurons à examiner), mais ne peut être invoquée comme équivalant à un défaut d'intérêt s'opposant *a priori* à toute éventualité de retrait *ex tunc*. En effet, pour admettre la recevabilité du second recours S.N.U.P.A.T., la Cour ne s'est pas fondée seulement sur une atteinte à la situation concurrentielle, mais a déclaré

« que la décision individuelle (attaquée) concerne la requérante, étant donné que, par suite de ces exonérations, celle-ci est redevable d'une contribution plus élevée... » (*Recueil*, VII, p. 148);

or, comme nous avons eu plusieurs fois l'occasion de le remarquer, et comme la Cour l'a toujours implicitement admis (parfois même explicitement), l'expression « les concernant » qui figure à l'article 33 recouvre en réalité la notion d'intérêt inhérente à la nature du recours en annulation. De plus, l'arrêt (*Recueil*, VII, p. 161) dispose expressément

« que le retrait éventuel des exonérations litigieuses entraînerait l'obligation, pour la partie défenderesse, de fixer le nouveau taux de base de la péréquation, de substituer aux décisions imposant une contribution à la requérante de nouvelles décisions basées sur un calcul correct et dûment motivées, et de communiquer ces décisions à la partie requérante ».

I

Messieurs, avant d'aborder le fond du litige, c'est-à-dire l'examen de la légalité de la décision attaquée, nous croyons qu'il convient de rappeler avec toute la précision désirable les antécédents de cette décision et d'essayer d'analyser les notions juridiques auxquelles la Cour a fait appel ou dont elle s'est inspirée pour justifier les solutions admises. Un tel examen nous paraît nécessaire non seulement pour mieux comprendre en quoi consiste cette balance des intérêts que la Haute Autorité a été conviée en l'espèce à réaliser, mais aussi pour tenter d'esquisser le cadre dans lequel votre jurisprudence tend à se développer en la matière.

Nous avouons, en effet, avoir été sensible — et très certainement l'avez-vous été aussi — à la mise en garde qui a été exprimée

à la barre au sujet d'un droit communautaire qui viendrait à être en retrait par rapport aux droits nationaux quant à la protection juridique des entreprises, lesquelles ne retrouveraient pas dans le nouvel état de droit auquel elles sont soumises des garanties aussi fortes que celles qui leur étaient assurées avant les transferts de pouvoirs (pour ne pas dire le changement de souveraineté) qui les ont affectées. Or, Messieurs, la doctrine se plaît en général à reconnaître que la protection juridique des entreprises dans le traité C.E.C.A. est assurée d'une manière satisfaisante, au moins aussi satisfaisante le plus souvent que dans les droits nationaux, et que la Cour a pour une large part contribué à ce résultat. Nous voudrions montrer que, malgré certaines apparences contraires, il en est de même dans la matière qui nous occupe, celle de la protection des droits acquis du fait d'un acte administratif entaché d'illégalité.

Rappelons donc la succession des faits.

Le 30 octobre 1957, l'O.C.C.F. saisit la Haute Autorité, conformément à l'article 15, alinéa 2, de la décision n° 2-57, en vue d'obtenir de celle-ci « une interprétation objective des décisions de base quant à la notion de ressources propres », question sur laquelle un accord unanime n'avait pu se réaliser au sein de l'Office. En revanche, dans deux cas particuliers, celui de Hoogovens et celui de Breda Siderurgica, l'unanimité avait été réalisée dans le sens de la non-imposition des ferrailles circulant dans chacun de ces deux complexes industriels, mais le représentant de la Haute Autorité auprès de l'Office avait fait des réserves à ce sujet, ce qui obligeait l'Office à soumettre également ce point à l'arbitrage de la Haute Autorité.

Le 18 décembre 1957, la Haute Autorité répond à l'Office, par une lettre publiée au « Journal officiel » le 1^{er} février 1958. Dans cette lettre, la Haute Autorité, d'une part, déclare que le critère de la raison sociale doit être maintenu, ce qui exclut toute exception pour ce qu'on a appelé depuis la « ferraille de groupe », et, d'autre part,

« en ce qui concerne les deux dérogations mentionnées ci-haut (c'est-à-dire celles concernant Hoogovens et Breda Siderurgica) lève les réserves formulées

par son représentant permanent, en raison du caractère exceptionnel des situations en cause ».

Le 17 avril 1958, la Haute Autorité adresse une nouvelle lettre à l'Office, qu'elle publie le 13 mai 1958 et où elle indique les *motifs* pour lesquels elle a admis les deux dérogations, ces motifs étant exclusivement tirés d'un critère d'intégration locale dans un même ensemble industriel.

La lettre du 18 décembre 1957 avait-elle le caractère d'une décision susceptible de recours?

Par les arrêts Phoenix-Rheinrohr et autres du 17 juillet 1959, la Cour, contrairement à nos conclusions, refuse de reconnaître ce caractère et, pour ce motif, rejette les recours comme non recevables : la lettre ne constituait qu'une instruction interne de service, et les motifs de l'arrêt se terminent ainsi :

« que, dès lors, la lettre du 18 décembre 1957 n'est pas une décision au sens du traité ».

La généralité de cette affirmation pouvait laisser croire (et nous avouons l'avoir nous-mêmes cru) qu'elle s'appliquait à l'ensemble des questions traitées dans cette lettre, c'est-à-dire aussi bien à la question de l'exonération pour cause d'« intégration locale », qui avait entraîné la levée des réserves faites par la Haute Autorité à l'égard de Hoogovens et de Breda, qu'à la question des ferrailles de groupe. C'est pourquoi, ayant à conclure dans la deuxième affaire S.N.U.P.A.T. (recours 49-59), qui portait sur la légalité des dérogations accordées à Hoogovens et à Breda, nous nous étions placé sur un autre terrain, celui d'une contestation relative au montant de la contribution due par S.N.U.P.A.T., contribution nécessairement affectée par l'absence d'imposition dont bénéficiaient les deux sociétés en question. Sur ce terrain, il ne pouvait pas être question de « droits acquis » résultant d'un « acte administratif ayant créé des droits » ni du « délai raisonnable » pendant lequel un acte de cette nature, lorsqu'il est illégal, peut être l'objet d'un retrait, puisque, par hypothèse, pensions-nous, un tel acte n'existait pas. C'est pourquoi, cherchant plutôt des analogies du côté fiscal, nous avons envisagé un délai de la nature

de celui dont dispose habituellement une administration fiscale pour opérer des redressements d'impôts, c'est-à-dire un délai de prescription, dont l'ordre de grandeur est de quelques années.

Mais, par son arrêt du 22 mars 1961, la Cour a reconnu le caractère de décision à la partie de la lettre du 18 décembre 1957 par laquelle la Haute Autorité avait

« levé les réserves formulées antérieurement par son représentant au sujet des exonérations litigieuses; que les exonérations accordées aux intervenantes », avez-vous ajouté, « constituent donc des décisions ».

Toutefois, ces décisions n'ont pas été attaquées devant la Cour, ni par S.N.U.P.A.T., ni par toute autre entreprise, dans le délai légal, lequel, s'agissant de tiers auxquels les décisions n'avaient pas à être notifiées, courait à dater de la publication au « Journal officiel » des lettres des 18 décembre 1957 et 17 avril 1958 qui portaient à la connaissance du public les exonérations accordées à Hoogovens et à Breda. Elles n'ont pas été non plus rapportées dans un « délai raisonnable » au sens de l'arrêt *Algera*, puisqu'il s'est écoulé presque trois ans et demi entre la décision accordant l'exonération (18 décembre 1957) et celle qui en opère le retrait (14 juin 1961).

Faut-il en conclure que vous auriez abandonné la théorie exposée dans l'arrêt *Algera*? Nous sommes persuadé qu'il n'en est rien. Mais, en réalité, cette théorie ne concerne que les actes administratifs *créateurs* de droits subjectifs. Une distinction essentielle existe, en effet, entre les actes qui *créent* un droit et ceux qui se bornent à faire application de la loi à une situation particulière, qu'on appelle parfois actes *récognitifs*, expression qui a d'ailleurs été utilisée par la partie intervenante. L'acte créateur de droits, c'est celui par lequel l'autorité publique exerce un pouvoir qu'elle tient de la loi ou du règlement, en vue du service public dont elle a la responsabilité, et d'où résulte l'établissement d'un rapport juridique entre l'administré et l'administration, par exemple, la nomination d'un fonctionnaire, l'octroi d'une autorisation : ici *le droit est né de l'acte*. Dans la seconde catégorie, entrent notamment les rapports pécuniaires, dettes et créances de l'État ou des collectivités publiques, contentieux fiscal, etc. : là, le droit n'a sa

source que dans la loi ou le règlement dont l'acte se borne à faire application, en l'interprétant au besoin.

Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'en aucun cas on ne peut rencontrer d'actes créateurs de droits dans cette seconde catégorie. Mais il faut alors se trouver en présence d'une compétence particulière accordée à l'administration lui permettant, dans la limite d'un certain pouvoir discrétionnaire, de créer une situation juridique nouvelle, par exemple en octroyant un avantage dans telles et telles conditions.

Or, Messieurs, ce n'est pas le cas en l'espèce. Ainsi que nous avons eu plusieurs fois l'occasion de le rappeler lors de nos précédentes conclusions, la Haute Autorité n'a nullement le pouvoir *d'accorder* des dérogations ou des exemptions pour le paiement des contributions de péréquation : un tel pouvoir aurait pu être prévu par les décisions réglementaires instituant le mécanisme financier, mais il ne l'a pas été. La Haute Autorité a seulement le pouvoir — et le devoir — *d'appliquer* ces décisions aux situations concrètes, c'est-à-dire, dans le cas particulier, de veiller à ce que la « ferraille d'achat » soit imposée et les « ressources propres » ne le soient pas, et il lui appartient seulement d'interpréter, sous le contrôle de la Cour, les décisions réglementaires pour déterminer les critères juridiques permettant de distinguer ces deux catégories de ferraille. L'exemption des ressources propres est donc pour les entreprises qui peuvent y prétendre un droit qu'elles tiennent de la loi (en l'espèce les décisions de base) et non d'un acte de la Haute Autorité créateur de droits.

Nous reconnaissons cependant que c'est en droit français que la distinction que nous venons de rappeler est la plus tranchée. Elle aboutit à établir un régime juridique bien différent entre les actes ayant créé des droits (du moins les actes individuels, ce qui nous intéresse ici) et les actes seulement récongnitifs : *les premiers* entraînent au profit de leurs bénéficiaires une protection juridique extrêmement forte qui résulte de ce que, d'après une jurisprudence constante et qui a acquis par sa constance même la valeur d'une véritable règle de droit, l'acte ayant créé des droits ne peut être rapporté que dans le délai du recours contentieux ou, si un recours

a été formé, tant que l'arrêt n'est pas intervenu. Comme l'a dit un commissaire du gouvernement au Conseil d'État, cité par M. Weil dans sa consultation :

« les décisions administratives individuelles... deviennent définitives à l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir... et acquièrent ainsi l'autorité de la chose décidée » (1).

Un autre commissaire du gouvernement, également cité par le professeur Weil, s'est exprimé ainsi :

« Une fois le délai du recours contentieux expiré, si aucun recours n'a été dirigé contre lui, l'acte est devenu définitif, car, sans pour autant préférer l'injustice au désordre, il n'est ni possible ni souhaitable de remettre en cause à tout moment des situations individuelles acquises, alors qu'à l'origine elles n'ont pas été contestées » (2).

La règle ainsi établie ne souffre d'exception que dans deux cas : 1^o lorsque la décision créant le droit a été obtenue par fraude; 2^o lorsqu'elle est entachée d'un vice tellement grave que l'acte peut être considéré comme inexistant : encore cette notion d'inexistence appliquée à un acte administratif est-elle souvent critiquée. Quant à l'application de la règle, elle varie bien entendu selon que l'acte ayant créé des droits a un caractère définitif ou non : dans le premier cas, il conserve sa validité et continue à produire ses effets dans l'avenir et ne peut être ni rapporté ni retiré (ex. nomination d'un fonctionnaire); dans le second cas, il peut être « retiré » mais non « rapporté » (cas d'une autorisation révocable : si elle a été illégalement accordée, on ne peut la rapporter, c'est-à-dire en opérer le retrait avec effet rétroactif après l'expiration du délai de recours, mais on peut décider qu'elle cessera de produire ses effets pour l'avenir, puisque son bénéficiaire n'avait pas un droit à son maintien). Dans ce système, le conflit entre la légalité et les droits acquis disparaît, puisque l'acte est *réputé légal* lorsqu'il n'a pas été attaqué dans le délai. Voilà pour les actes créateurs de droits.

(1) Concl. Mayras sur un arrêt du 12 juin 1959, Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce, *Actualité juridique*, 1960, II, 62.

(2) Concl. Henry sur un arrêt du 1^{er} avril 1960, Quériaud, *Rec.*, p. 245.

En revanche, les actes seulement récognitifs ne bénéficient en droit français d'aucune protection particulière; à tout moment l'administration peut revenir sur sa décision si celle-ci est entachée d'une erreur de fait ou de droit, quelles que soient d'ailleurs les raisons pour lesquelles l'erreur a été commise, et, sauf si la prescription est acquise, elle est en droit de poursuivre le recouvrement des sommes dont les intéressés sont finalement reconnus redevables ou la répétition de celles qu'ils ont perçues indûment. Le seul palliatif aux effets, souvent peu équitables, de cette jurisprudence est l'admission dans des conditions assez larges de l'action en responsabilité pour faute de l'administration, les éléments d'une telle faute pouvant notamment être trouvés dans le retard anormal et inexcusable dont l'administration a fait preuve dans la découverte de l'erreur; le juge tient d'ailleurs compte, en sens inverse, de l'attitude de l'intéressé qui peut être, par exemple, considéré comme inexcusable de ne pas s'être aperçu d'une erreur facile à déceler ou, bien entendu, d'avoir lui-même provoqué l'erreur par une fausse déclaration. On tient compte aussi de la nature et de l'importance du trouble qu'entraînerait pour l'intéressé l'obligation de s'acquitter de sa dette, par exemple du caractère alimentaire d'un traitement s'il s'agit d'un fonctionnaire, ce qui déborde d'ailleurs quelque peu la notion de faute. C'est bien, en réalité, en ce cas à une « balance d'intérêts » que se livre le juge administratif, encore que cette expression ne se rencontre jamais dans les arrêts. On doit observer que ce recours à la notion de faute est grandement facilité en droit français du fait que le juge administratif a compétence exclusive pour statuer sur la responsabilité aquilienne de l'administration et se trouve également compétent, du moins en règle générale, pour statuer sur le montant de la dette, de sorte que, le plus souvent, les deux litiges se jugent en même temps et que la question se règle par la voie d'une simple compensation, totale ou partielle, entre la dette de l'intéressé et celle de l'État condamné pour faute.

Néanmoins, le recours à la notion de faute comme seul procédé pour exclure en tout ou en partie les effets de la rétroactivité n'est, comme nous l'avons dit, qu'un palliatif qui ne donne satisfaction en France que pour les raisons contingentes que nous avons

rappelées et grâce à la façon à la fois souple et hardie avec laquelle la notion de faute est maniée par le Conseil d'État. Aussi nous nous rallions sans réserve à la doctrine inaugurée par la Cour dans son deuxième arrêt S.N.U.P.A.T. et qui se fonde sur une balance à établir dans chaque cas entre l'intérêt public et les intérêts privés légitimes : c'est là d'ailleurs une des notions fondamentales du droit administratif et sans doute la principale justification de l'existence même des tribunaux administratifs.

Cette théorie, en tant qu'elle est appliquée au cas du retrait des actes administratifs, s'épanouit surtout dans les droits allemand et néerlandais, où il semble d'ailleurs qu'elle ait une portée générale et ne soit pas limitée aux actes que nous avons appelés récongnitifs — encore que tous les exemples qui ont été mentionnés au cours du litige aient trait à des actes statuant en matière de droits pécuniaires (pensions, assurances, péréquation des charges, etc.) : le droit allemand, en particulier, envisage plutôt la question du retrait des actes administratifs *ayant conféré un avantage* et non pas seulement des actes ayant créé des droits. En droit italien, si, en pratique, le retrait des actes administratifs illégaux n'est pas subordonné à la non-expiration du délai de recours, il ne peut néanmoins se fonder sur la seule illégalité : le retrait doit être justifié par d'autres motifs d'intérêt public dont il appartient au juge d'apprécier la légitimité ; c'est encore une manière de peser les intérêts.

Messieurs, si l'on admet que la jurisprudence qui résulte des deux arrêts S.N.U.P.A.T. n'est applicable qu'aux actes récongnitifs, nul doute qu'elle constitue un progrès par rapport à l'état du droit dans certains pays de la Communauté, la France notamment : elle permet de tenir compte de tous les éléments qui plaident respectivement dans le sens de l'intérêt public, qu'incarne dans ce domaine le principe de légalité, et dans le sens des intérêts privés légitimes, qui trouvent l'une de leurs sauvegardes dans le respect de la sécurité juridique.

En revanche, constituerait certainement une régression par rapport au droit français la généralisation de cette jurisprudence et son application aux actes créateurs de droits subjectifs. Nous

souhaitons vivement à cet égard que non seulement la jurisprudence résultant de l'arrêt *Algera* sur le « délai raisonnable » soit le cas échéant confirmée, mais qu'il soit fait application de la jurisprudence française liant le droit de retrait de l'acte illégal ayant créé des droits au délai même du recours contentieux, ce que l'arrêt *Algera* d'ailleurs n'interdit pas. C'est là le seul moyen d'assurer réellement la sécurité juridique, car le caractère définitif de l'acte résulte alors d'un critère objectif et facile à constater, à savoir l'expiration du délai de recours, tandis que l'appel à la notion d'un « délai raisonnable » laisse planer une incertitude, une sorte d'épée de Damoclès, aussi bien sur l'éventualité d'une contestation ultérieure que sur l'appréciation future du juge quant à l'évaluation de ce délai raisonnable. Ajoutons que le caractère général, universel même peut-on dire, que présente le recours en annulation dans le traité, ainsi que l'existence d'un délai connu de tous, rendrait ce système aussi maniable et satisfaisant qu'il l'est en droit français.

Ainsi la jurisprudence de la Cour, dans la mesure, très large, où elle fait appel aux droits nationaux pour dégager les règles de droit relatives à l'application du traité, ne se contenterait pas de puiser ses sources dans une sorte de « moyenne » plus ou moins arithmétique entre les diverses solutions nationales, mais choisirait dans chacun des pays membres celles qui, compte tenu des objets du traité, lui paraîtraient les meilleures ou, si l'on veut employer ce mot, les plus progressistes. Tel est bien, d'ailleurs, l'esprit qui a guidé la Cour jusqu'à présent.

II

C'est sous le bénéfice de ces observations, dont nous espérons que les considérations qui les ont inspirées vous amèneront à excuser l'ampleur, que nous abordons l'examen du recours.

Celui-ci se fonde, d'une part, sur un défaut ou une insuffisance de motifs constituant une violation des formes substantielles et, d'autre part, sur la violation du traité et des règles de droit relatives à son application.

Sur le premier moyen, il n'y a évidemment pas défaut de motifs : il suffit de lire les quatre pages de « considérants » de la décision pour le constater. En réalité, la requérante invoque soit un défaut de pertinence de certains motifs, soit le fait que la Haute Autorité s'est abstenue de procéder *in concreto* à certaines appréciations auxquelles l'obligeait l'arrêt, alors que la défendresse estime que ces appréciations ou bien ont eu lieu, ou bien n'étaient pas nécessaires aux fins de l'examen comparé qu'elle devait effectuer.

Ainsi, il s'agit plutôt de la *légalité* des motifs ou de leur exactitude matérielle que de leur insuffisance formelle. C'est pourquoi l'examen du premier moyen nous paraît inséparable de l'examen du second.

Autre question préliminaire : quelles sont les limites des pouvoirs de contrôle de la Cour quant à la légalité de la décision?

La Haute Autorité nous a rappelé que, d'après les motifs mêmes de votre arrêt, elle avait un entier pouvoir d'appréciation en ce qui concerne cette pesée d'intérêts. Elle en conclut qu'elle jouissait en l'espèce d'un véritable *pouvoir discrétionnaire*, qui ne laisserait à la Cour qu'un contrôle en quelque sorte extérieur de légalité.

Cela ne nous paraît pas exact. Les limitations résultant du « toutefois » de l'article 33 (appréciation de la situation découlant des faits et circonstances économiques) ne jouent pas en la circonstance. Dès lors, le contrôle de légalité doit s'exercer dans les conditions normales propres au recours en annulation. Il appartient à la Cour de vérifier si les divers motifs invoqués par la décision attaquée sont, d'une part, matériellement exacts et, d'autre part, propres à justifier légalement la décision; en particulier, la Cour doit contrôler la conception que s'est faite l'exécutif de la nature juridique des intérêts à prendre en considération, et ce n'est que dans ce cadre que peut s'exercer le pouvoir discrétionnaire de la Haute Autorité.

Le point central du litige concerne donc « l'appréciation de l'importance respective des intérêts en cause », selon les termes de

votre arrêt, importance qui commande, toujours selon l'arrêt, « la décision de rapporter ou de ne pas rapporter avec effet rétroactif les exonérations irrégulières ». C'est cette « balance d'intérêts » dont on nous a si longuement entretenus, et qui doit être appréciée par la Haute Autorité, mais sous le contrôle de la Cour dans les conditions que nous venons d'essayer de préciser.

Toutefois, trois autres ordres de questions ont été soulevés et nous voudrions les examiner d'abord pour débayer le terrain.

La *première* a trait à l'hypothèse où les exonérations auraient été accordées sur la base d'*indications fausses ou incomplètes* fournies par les intéressés, éventualité que la Cour n'avait pas exclue.

En fait, cette question est aujourd'hui hors du débat, aucune irrégularité n'ayant été constatée par la Haute Autorité à cet égard. A vrai dire, si l'attention de la Cour avait été attirée sur ce point, c'est en raison de l'importance qu'il pouvait présenter dans l'examen du degré réel d'intégration industrielle entre les deux sociétés et des conséquences juridiques à en tirer pour la question de propriété de la ferraille faisant retour à Hoogovens, et non pour faire présumer l'existence de déclarations fausses ou incomplètes.

Deuxième question, celle ayant trait au « *délai raisonnable* ». Messieurs, toute la discussion qui a eu lieu entre les parties au sujet du « *délai raisonnable* » nous paraît sans objet en tant qu'elle se heurte à la chose jugée par votre arrêt, c'est-à-dire dans la mesure où l'on prétendrait que le délai écoulé entre l'octroi de l'exonération et son retrait a été trop long pour permettre légalement de donner à ce retrait un effet rétroactif. Le seul argument que la requérante puisse tirer de la longueur du délai, et qu'elle ne manque d'ailleurs pas d'invoquer, est qu'il s'agirait là d'un des *éléments d'appréciation* à retenir sur le terrain de la sécurité juridique pour faire la balance des intérêts.

Nous en arrivons ainsi à la question de l'influence que l'attitude de la Haute Autorité pendant toute cette période a pu avoir sur le sentiment de sécurité que la requérante était normalement en droit d'éprouver pendant cette même période.

Il est certain que l'attitude de la Haute Autorité n'a pas varié, l'exécutif n'ayant cessé, depuis la « levée de ses réserves » vis-à-vis de Hoogovens et de Breda, de défendre le critère de l'intégration locale, même après le premier arrêt S.N.U.P.A.T. Peut-on voir là un élément qui était susceptible de justifier la confiance de Hoogovens dans la légitimité et le caractère définitif de l'exonération reconnue en sa faveur? Oui sans doute jusqu'au premier arrêt S.N.U.P.A.T. En revanche, cet arrêt, rendu le 17 juillet 1959, était certainement de nature à ébranler sérieusement cette confiance, en raison de certains de ses motifs, ceux qui faisaient allusion au critère de l'intégration locale et que la Cour a elle-même considérés comme constituant un

« fait nouveau de nature à changer les circonstances et conditions essentielles qui ont régi l'adoption de l'acte primitif ».

Or, bien que seul le dispositif de l'arrêt ait été publié (« Journal officiel » du 11 août 1959), Hoogovens n'a pu manquer d'avoir son attention attirée sur ledit arrêt. Ce n'est donc que pendant une période relativement brève (décembre 1957-août 1958) que la confiance de Hoogovens pouvait apparaître comme vraiment justifiée. Quant à la période antérieure à décembre 1957, elle ne peut être considérée comme ayant comporté une véritable sécurité juridique pour Hoogovens, étant donné que la question litigieuse n'avait jamais été résolue jusque-là. En définitive, la durée du délai pendant lequel la requérante pouvait légitimement se croire en sécurité ne nous paraît peser que peu dans la balance.

Mais alors, et c'est la *troisième question*, la requérante n'est-elle pas en droit de reprocher à la Haute Autorité d'avoir persisté dans son attitude illégale, encourageant ainsi la confiance que la requérante pouvait légitimement éprouver au sujet de la stabilité de la situation juridique résultant pour elle des décisions d'exonération? Messieurs, nous observerons à cet égard : 1^o que, jusqu'au premier arrêt S.N.U.P.A.T., la question des ressources propres demeurait des plus controversables et qu'aucun grief ne peut être honnêtement adressé à la Haute Autorité pour avoir pris parti comme elle l'a fait dans sa lettre du 18 décembre 1957 sur la question des ressources propres; 2^o que, même après le premier arrêt

S.N.U.P.A.T., il apparaissait normal que l'exécutif continuât à maintenir ses décisions aussi quant à la question de l'intégration locale, puisque l'arrêt ne s'était pas expressément prononcé sur ce point et avait confirmé pour le surplus la position de la Haute Autorité quant à l'imposition des ferrailles de groupe. Nous ne sommes pas ici sur le terrain de la faute et, d'ailleurs, une illégalité n'est pas *nécessairement* constitutive d'une faute.

Nous en arrivons ainsi au problème central, celui de la balance des intérêts.

Vous connaissez les arguments de la requérante à cet égard, si remarquablement présentés et développés par son éminent représentant. Nous n'y reviendrons pas en détail.

Rappelons seulement qu'ils se fondent essentiellement sur une comparaison entre les répercussions qu'entraînerait pour Hoogovens une imposition rétroactive et le dommage que subiraient les entreprises passibles du prélèvement de péréquation, et ceci tant au point de vue financier que de l'atteinte aux conditions de la concurrence.

1) Au point de vue financier, d'un côté 6 millions de florins (chiffre d'ailleurs discuté par la Haute Autorité), de l'autre une surcharge de 0,37 % par rapport au total des contributions, correspondant pour chaque entreprise à une somme insignifiante (moins de 10.000 florins pour S.N.U.P.A.T.) : donc atteinte sérieuse aux intérêts financiers de Hoogovens comparée à une atteinte presque nulle à l'intérêt financier des entreprises. La situation au surplus serait aggravée du fait de la réévaluation du florin et du changement intervenu dans les conditions de la conjoncture (appelée à être plus défavorable dans les années à venir); situation qui produirait ses effets à l'époque où devraient avoir lieu les remboursements.

2) Au point de vue de la concurrence, l'atteinte serait pratiquement nulle, puisque 97 % des produits fabriqués par les concurrents de Hoogovens le sont par des entreprises socialement intégrées qui, pour ce motif, ne payent pas la péréquation pour les ferrailles

faisant partie du cycle de production. Or, la jurisprudence de la Cour (arrêt Pont-à-Mousson par exemple) exige une atteinte substantielle aux conditions *naturelles* de la concurrence.

En tout cas, qu'il s'agisse de la concurrence ou de l'intérêt financier, la requérante reproche à la décision attaquée de n'avoir pas procédé à une comparaison *in concreto* entre les intérêts respectivement en jeu.

Messieurs, c'est bien là, de fait, qu'est tout le problème. Si, en effet, on suivait la requérante sur le terrain où elle veut entraîner la Cour, il est bien évident que sa démonstration serait extrêmement pertinente et sans doute décisive. Mais, à notre sens, elle porte à faux et cela pour la raison qu'elle néglige un élément essentiel, à savoir la *nature* différente de l'intérêt public et des intérêts privés en cause. On a beaucoup parlé dans cette affaire de « balance », ce qui évoque la notion de poids : or, si cette image convient assez bien pour les intérêts privés, elle est beaucoup moins exacte pour l'intérêt public pour lequel il s'agit bien moins de poids que de valeur. En principe, c'est l'intérêt public, représenté ici par le respect de la légalité, qui doit prévaloir, et il n'en est autrement que si ce respect est susceptible d'entraîner du côté de l'intérêt privé un sacrifice tel que l'intérêt public en jeu ne suffirait pas à le justifier.

Nous pensons que, dans un cas comme celui qui vous est soumis, il faudrait établir que le rappel des contributions dues serait de nature à provoquer non pas sans doute la faillite de l'entreprise, comme il a été dit (personne ne prétendra que le mécanisme de péréquation en demande autant!), mais un *trouble sérieux* dans les conditions d'exploitation de cette entreprise : le principe de solidarité qui est à la base du mécanisme, comme la Cour l'a une fois de plus rappelé dans son arrêt, permet, croyons-nous, de ne pas considérer une telle exigence comme excessive. Or, il n'est nullement établi que le paiement des contributions, convenablement échelonné comme le suggère votre arrêt et comme l'admet la Haute Autorité, pourrait entraîner de tels effets. Nous pensons donc qu'aucune limitation, même partielle, à l'effet rétroactif n'est justifiée en l'occurrence.

Deux considérations nous paraissent, en outre, devoir être retenues dans le sens de la décision attaquée : la première concerne le caractère provisoire du décompte : votre arrêt a mentionné ce point ; la seconde a trait à l'absence de tout effet qu'aurait un retrait seulement *ex nunc* du fait que le mécanisme de péréquation avait pris fin avant la décision attaquée.

Nous avons déjà fait allusion à cette circonstance, pour remarquer qu'elle ne constituait pas, par elle-même, un motif décisif en faveur de la rétroactivité. Néanmoins, il n'est pas douteux qu'elle plaide en faveur de cette rétroactivité. A cet égard, l'un des arrêts du Bundesverwaltungsgericht qui ont été cités au cours de la procédure nous paraît fort intéressant. C'est l'arrêt du 28 juin 1957 (1). Cet arrêt rappelle d'abord que le retrait d'un acte administratif est généralement considéré comme licite, car,

« malgré la protection de la bonne foi due à l'intéressé, le respect de la loi et du droit dans le fonctionnement de l'administration doit, si nécessaire, pouvoir avoir des effets défavorables pour le particulier ».

et il ajoute :

*« C'est une autre question que de savoir si un acte administratif illégal peut être annulé avec effet rétroactif ou seulement pour l'avenir. La chambre estime que cette question ne peut être résolue de façon unique pour tous les cas de retrait d'actes administratifs. Au contraire, suivant une appréciation raisonnable, on ne peut décider qu'en fonction du cas particulier, en tenant compte équitablement des intérêts de la personne en cause, et par ailleurs notamment selon le contenu juridique de l'acte administratif irrégulier, selon le motif du retrait et selon le but poursuivi par le retrait envisagé... Si le but du retrait ne peut être raisonnablement atteint qu'avec effet *ex tunc*, l'autorité devra également en principe être en mesure d'éliminer l'acte administratif avec effet rétroactif... »*

Or, c'était le cas en l'espèce, qui concernait l'attribution d'une indemnité immobilière,

*« c'est-à-dire une conséquence de droit qui représente une situation de fait désormais révolue — d'autant plus que le paiement de l'indemnité octroyée a déjà eu lieu. Le retrait *ex nunc* laisserait les choses en l'état pour le passé et n'aurait qu'une valeur douteuse ; il équivaldrait pratiquement à une renonciation complète à éliminer l'acte administratif illégal ».*

(1) NJW, I, p. 154 à 156.

Le juge fait ainsi une distinction entre les « actes administratifs à effet durable » qui, en principe, ne peuvent être retirés qu'avec effet *ex nunc* ⁽¹⁾, et ceux de l'espèce à l'égard desquels

« la mise en balance de la protection de la bonne foi de l'intéressé et de l'intérêt public peut seulement avoir pour résultat que le retrait de l'acte administratif irrégulier est licite ex tunc ou ne l'est pas du tout ».

Cette décision est d'autant plus digne de remarque qu'elle s'applique à la matière de la « péréquation des charges », c'est-à-dire à l'indemnisation des dommages de guerre, où l'intérêt individuel lésé est de caractère patrimonial et particulièrement digne de protection : en l'espèce, il s'agissait d'un menuisier qui avait perdu dans un bombardement son installation et les instruments nécessaires à l'exercice de sa profession et perçu pour ce motif des avances sur l'indemnité immobilière à laquelle il pouvait prétendre, mais diverses erreurs avaient été commises dans le décompte de ces avances, d'où finalement résultait un trop-perçu de 730 DM par rapport au montant de l'indemnité attribuée par la décision administrative; la bonne foi de l'intéressé n'était pas contestée.

Un tel exemple montre également selon quel esprit est effectuée la comparaison entre l'intérêt privé et l'intérêt public et la nature différente de l'un et de l'autre; d'un côté, il y a vraiment des intérêts, de l'autre, il s'agit de la valeur d'un principe.

Compte tenu de toutes ces considérations, nous estimons que la décision attaquée est suffisamment motivée et légalement justifiée et, en conséquence, nous concluons :

- au rejet de la requête,
- et à ce que les dépens, y compris ceux de l'intervention, soient supportés par la société requérante.

(1) Dans le même sens : arrêt du Bundesverwaltungsgericht du 7 décembre 1960, NJW 1961, I, p. 1130 à 1131.