

# Conclusions de l'avocat général

M. MAURICE LAGRANGE



## SOMMAIRE

	Pages
<b>I – Historique</b> . . . . .	307
<b>II – Analyse de la décision n° 2-57 du 26 janvier 1957</b> . . . . .	317
<b>III – Conclusions et moyens</b> . . . . .	323
<b>IV – Les pouvoirs dévolus à la Haute Autorité par l'article 53, b</b> . . . . .	326
a) Les «mécanismes financiers» . . . . .	326
b) Les conditions d'exercice des pouvoirs prévus à l'article 53, b . . . . .	328
— quant à la forme . . . . .	328
— quant aux buts . . . . .	329
— quant aux limites tenant à l'article 4 du Traité . . . . .	330
— quant aux limites tenant aux dispositions spécifiques du Traité . . . . .	330
— quant à la hiérarchie des interventions . . . . .	331
<b>V – Application à l'espèce</b> . . . . .	338
a) Du caractère «nécessaire» de la modulation du financement de la péréquation . . . . .	338
b) Des buts de la décision et du respect des limites de l'article 4 . . . . .	341
— quant aux buts de l'article 3, a, d et g . . . . .	341
— quant au but de l'article 3, b, et à l'article 4, b . . . . .	344

c) Du respect des limites tenant aux dispositions spécifiques du Traité . . . . .	352
— par rapport à l'article 59 . . . . .	352
— par rapport à l'article 54 . . . . .	353
d) Résumé des observations au fond . . . . .	354
e) Procédure et recevabilité . . . . .	355
— Détournement de pouvoir	
· par rapport aux dispositions dont la méconnaissance est reprochée . . . . .	355
par rapport à la qualité des parties requérantes . . . . .	358
— Questions propres au recours 13-57 . . . . .	360
f) Conclusions finales . . . . .	361

*Monsieur le Président, Messieurs les Juges,*

Il nous paraît indispensable, avant d'aborder l'examen des recours, et pour faciliter cet examen même, de rappeler avec quelque précision quelle a été l'action de la Haute Autorité à l'égard du problème de la ferraille jusqu'à l'intervention de la décision n° 2-57, puis de procéder à l'analyse de cette décision, dont le caractère véritable apparaîtra peut-être mieux à la lumière de ses antécédents.

A la veille de l'ouverture du marché commun, l'approvisionnement en ferraille est fort différent selon les pays, à raison des caractères particuliers du développement antérieur de chaque industrie sidérurgique. La France, l'Allemagne et les Pays-Bas couvrent leurs besoins et exportent même une certaine quantité de ferraille, tandis que la Belgique et l'Italie recourent à l'importation, ce dernier pays à concurrence de 637.000 tonnes en 1952, les deux tiers de ses achats provenant de pays extérieurs à la Communauté. On sait donc déjà, d'une façon certaine, que la Communauté, dans son ensemble, va se trouver déficitaire en ferraille. Cette perspective est d'autant plus préoccupante que le recours aux importations présente deux inconvénients majeurs: d'abord son caractère aléatoire, qui tient à ce que la consommation mondiale de ferraille ne cesse d'augmenter et que les «surplus exportables» des pays exportateurs, tels que les États-Unis, sont extrêmement variables non seulement suivant la conjoncture, mais encore suivant la *politique* économique, et même la politique tout court, et sont donc exposés à tarir purement et simplement. C'est ainsi qu'une partie des exportations de ferraille des États-Unis est réservée à l'industrie sidérurgique japonaise et à des prix différents de ceux qui sont demandés à l'Europe. Il n'y a donc pas en réalité un véritable marché international de la ferraille, avec des cours mondiaux tels que, par exemple, pour le cuivre, dont l'offre et la demande déterminent le cours. La seconde raison est la différence considérable, du moins en période de haute ou de moyenne conjoncture, entre les prix d'importation et les prix intérieurs.

C'est pourquoi la Haute Autorité est amenée à prendre, au début de l'année 1953, certaines mesures destinées à éviter l'alignement des prix du marché commun sur les prix extérieurs et à éviter aussi l'établissement de courants d'échange désordonnés entre les différentes régions de la Communauté.

C'est ainsi que par une décision n° 2-53 du 7 février 1953, la Haute Autorité procède, pour une brève période expirant le 15 mars suivant, à la répartition de la ferraille entre les pays de la Communauté: elle attribue les ressources en ferraille de chaque pays membre audit pays, tout en autorisant l'exportation vers l'Italie de 5.000 tonnes de ferraille allemande et de 20.000 tonnes de ferraille française. Le motif placé en tête de la décision est significatif des préoccupations qui animent, dès cette époque, la Haute Autorité et dont elle ne s'est jamais départie dans la suite:

«Considérant que l'écart de prix entre la ferraille collectée dans la Communauté et la ferraille importée des pays tiers risque de provoquer des perturbations sérieuses dans l'approvisionnement de l'industrie sidérurgique, *jusqu'au moment où pourra fonctionner un mécanisme de péréquation approprié à cette situation . . .*»

Par une décision n° 28-53 du 15 mars 1953 prise par application de l'article 61 du Traité, la Haute Autorité fixe des prix maxima d'achat pour la ferraille, avec abattements par zones en vue de tenir compte de la distance entre les centres de collecte et les lieux de consommation; elle prévoit la réduction de ces prix de 3 unités de compte à dater du 15 juin suivant afin d'éviter le stockage spéculatif. Les ferrailles sont réparties en cinq catégories différentes, elles-mêmes subdivisées en sortes, soumises chacune à un prix différent.

Dans le même temps, les six sidérurgies mettent en place le mécanisme de péréquation antérieurement annoncé. Par acte notarié établi à Bruxelles en date du 24 avril, elles constituent simultanément l'Office commun des consommateurs de ferrailles et la Caisse de péréquation des ferrailles importées, sociétés coopératives de droit belge ayant pour objet d'étudier les solutions propres à résoudre tous problèmes concernant l'approvisionnement du marché commun en ferraille. La Caisse est plus particulièrement chargée, comme son nom l'indique, de «réaliser la péréquation des prix des ferrailles importées des pays tiers avec les prix des ferrailles en provenance des territoires de la Communauté» selon des modalités qui feront l'objet «de règlements établis par le Conseil». Notons que les statuts, tant de l'Office que de la Caisse, prévoient la présence à toutes les réunions du Conseil d'«un observateur de la Haute Autorité», mais précisent que cet observateur sera «sans

voix, ni consultative, ni délibérative ...». Cette voix, il devait la recouvrer par la suite, après une modification des statuts intervenue un an plus tard.

Reconnus compatibles avec les dispositions de l'article 65 du Traité et jugés de nature à permettre de combler le déficit du marché en ferraille par des importations adéquates et l'écoulement des tonnages ainsi acquis «à des prix comparables à ceux pratiqués dans la limite des maxima fixés par la Haute Autorité», ces accords furent donc autorisés, sur la base de l'article 53, a, du Traité, par une décision n° 33-53 du 19 mai 1953. En tête de cette décision la Haute Autorité notait

«que l'institution d'une caisse de péréquation des ferrailles importées est nécessaire pour assurer l'approvisionnement régulier du marché commun et un égal accès de tous les utilisateurs de la Communauté à la ferraille qui leur est nécessaire, qu'elle soit collectée à l'intérieur de la Communauté ou importée des pays tiers.»

Le texte soumettait les organismes ainsi habilités à certaines mesures de contrôle, notamment l'approbation préalable, par la Haute Autorité, des règlements édictés par les organes de direction pour fixer les modalités de la péréquation.

Parallèlement à cette action, la Haute Autorité prescrit la liquidation ou la réorganisation de tous offices ou autres institutions créés antérieurement dans les pays membres, à l'effet de répartir la ferraille ou d'en régulariser les prix, notamment la société allemande Schrottvermittlung, le «Campsider» italien et l'Union des consommateurs de ferraille française.

A la fin de l'année 1953, la contraction de la demande de ferraille consécutive à une diminution de la production sidérurgique amène la Haute Autorité à ajuster son régime de prix à la situation effective du marché en décrétant une nouvelle baisse de 3 dollars sur les prix au 15 juin. Pour éviter que cette baisse n'entraîne un fort courant d'exportation, les prix mondiaux étant beaucoup plus élevés que ceux de la Communauté, la Haute Autorité invite les gouvernements des Etats membres à limiter les sorties de ferraille à destination des pays tiers. La Communauté gardant ainsi «sa» ferraille fut en mesure, dans cette période de faible conjoncture, de réduire à très peu de chose ses achats de ferraille extérieure; ce

n'est qu'au quatrième trimestre de l'année 1954 que, par suite d'une nette reprise de l'activité sidérurgique, la Communauté allait devoir recourir, de nouveau, aux approvisionnements à l'étranger (importation en 1954: 118.000 tonnes pour les trois premiers trimestres; 565.000 tonnes pour le quatrième trimestre seulement) (Troisième rapport général sur l'activité de la Communauté, 10 avril 1955, page 87).

Cette détente du marché de la ferraille, au début de l'année 1954, allait-elle rendre superflu le mécanisme de péréquation autorisé un an plus tôt et inciter la Haute Autorité à suspendre toute entrave au libre jeu de l'offre et de la demande? Il n'en fut rien. La péréquation, en effet, s'était révélée comme une sorte de régime d'assurance mutuelle propre à garantir à chaque consommateur de ferraille un prix d'approvisionnement raisonnable et comparable et à éviter au marché les «bourrasques périodiques de prix d'une amplitude telle que celle qu'on avait connue dans le passé» (Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté, 11 avril 1954, n° 79, page 104). Partageant cette manière de voir, l'un des éminents avocats des requérants a pu dire que «l'institution d'un mécanisme de péréquation s'est imposée dès le départ pour éviter les abus d'une concurrence sans frein... soit à l'achat dans les pays tiers, soit à la distribution dans les pays de la Communauté».

L'examen de la situation entrepris par la Haute Autorité en mars 1954 la conduit à envisager l'abolition du système des prix maxima, ce qui devait du même coup supprimer les inconvénients résultant du système rigide des écarts de zone, et à généraliser, en le rendant obligatoire, le système de péréquation, l'importation de ferrailles à frais partagés «restant l'élément indispensable de la stabilité du marché commun» (Deuxième rapport général).

Cette réforme fait l'objet, d'une part, de la décision n° 21-54 du 26 mars 1954 qui abroge le régime de prix maxima, et, d'autre part, de la décision n° 22-54 de même date qui institue, cette fois sur la base de l'article 53, *b*, du Traité, un mécanisme financier «permettant la péréquation de la ferraille importée des pays tiers».

La justification de l'extension du système à l'ensemble des consommateurs de ferraille, réclamée par la majorité des intéressés,



résidait dans l'effet de régularisation des prix qui devait en résulter:

«Considérant, écrivait la Haute Autorité, que les bénéfices d'une péréquation vont, dans la Communauté, à l'ensemble des consommateurs de ferraille achetée et qu'il est équitable que tous ces consommateurs en supportent obligatoirement les charges ...»

Mais la reprise du développement de la production sidérurgique à partir du milieu de l'année 1954 allait rapidement révéler que le *problème de prix* se doublait d'un *problème de quantité* infiniment plus préoccupant. Deux chiffres suffirent à en montrer l'ampleur: les importations de ferraille passent de 683.000 tonnes en 1954 à 2.952.000 tonnes pour l'année 1955. Ce n'était plus à une simple tâche d'arbitrage entre les prix extérieurs et ceux du marché commun que la Haute Autorité avait à faire face: elle avait désormais la préoccupation d'éviter que le remarquable développement de la production auquel on assistait ne se trouvât compromis, à plus ou moins brève échéance, par la raréfaction d'une des matières de base essentielles à la sidérurgie.

Dès lors, la Haute Autorité va s'attacher à user des pouvoirs que le Traité met à sa disposition pour porter remède à ce problème, et concentrer sa politique vers un objectif qui, selon elle, doit être atteint sous peine de compromettre le développement de la sidérurgie: la réduction de la mise au mille globale de ferraille, condition estimée indispensable au maintien de l'expansion de la production d'acier.

Ces préoccupations se reflètent dans tous les documents publiés, sur le sujet, à l'époque.

Ainsi, lit-on dans le mémorandum sur les objectifs généraux de juillet 1955 (*Journal Officiel de la Communauté n° 16, du 19 juillet 1955, page 825*):

«Une production d'acier axée trop largement sur l'utilisation de la ferraille risquerait de voir son expansion limitée par le fait que la récupération de la ferraille est largement fonction de la consommation d'acier d'une période antérieure éloignée.

.....

Dans les conditions actuelles de production et pour éviter une pénurie permanente de ferraille, il convient de veiller à un bon équilibre entre les capacités de production d'acier Thomas, d'acier Martin et d'acier électrique. L'introduction de nouveaux procédés techniques du côté de l'acier Thomas ... améliorera la qualité, condition nécessaire pour qu'il se substitue à l'acier Martin dans certaines applications. Une telle évolution est à considérer avec faveur étant donné les limites relatives des ressources en ferraille à l'avenir.

L'autre voie est l'augmentation de la mise au mille de fonte dans la production d'acier Martin.

.....

Le développement des aciers électriques et des aciers spéciaux réduit la part relative de la fonte ... Si l'on tient compte du fait que la production d'acier électrique, en nette croissance, est fondée presque entièrement sur la ferraille, mais que, d'autre part, les difficultés croissantes de l'approvisionnement en ferraille commanderont une augmentation relative de l'emploi de fonte d'affinage et de spiegels dans les fours Martin et, en tout cas, l'approvisionnement intégral des aciéries Thomas en fonte Thomas, on voit qu'il devient indispensable d'assurer un accroissement suffisant de la production de fonte ...

.....

Parallèlement à ce développement, il conviendra de veiller à un équilibre de prix qui permette un accroissement de l'emploi de la fonte par rapport à celui de la ferraille dans la fabrication d'acier.»

Le Troisième rapport général sur l'activité de la Communauté, publié le 10 avril 1955, est encore plus explicite et montre qu'au-delà de la péréquation pure et simple des prix des ferrailles importées, la Haute Autorité, en accord avec le Conseil de Ministres, entend désormais prendre les mesures d'épargne et de sélectivité que lui paraît imposer la situation. Les «six principes» arrêtés d'un commun accord par le Conseil de Ministres et la Haute Autorité, au cours de la session tenue par le Conseil les 21 et 22 mars 1955, constituent l'aboutissement des travaux poursuivis avec les experts et la base de la politique d'ensemble dont la Haute Autorité doit s'inspirer dans l'avenir. Rappelons-en les termes:

«1. Niveau des prix à l'achat suffisant pour maintenir un niveau élevé de récupération.

2. Le coût de la ferraille pour le producteur d'acier — c'est-à-dire la somme du prix d'achat et de la charge de péréquation — ne doit pas dépasser un niveau raisonnable par comparaison avec celui que supportent effectivement les producteurs d'acier dans les principaux pays concurrents.

3. Pour éviter de surcharger les prix de revient de l'ensemble de la Communauté, et en particulier d'alourdir la charge nette supportée dans le fonctionnement de la caisse par certaines régions de la Communauté, les prélèvements de péréquation ne doivent pas être accrus sauf raison très sérieuse.

4. L'effort fait en faveur de l'importation et d'un niveau raisonnable de prix ne doit pas inciter, soit dans les installations existantes, soit par la création d'installations nouvelles, à un développement inconsidéré des consommations de ferraille.

5. Les facilités accordées aux importations ne doivent dans aucun pays inciter à relâcher les efforts sur le plan de la récupération intérieure.

6. Il y a lieu d'entreprendre tous les efforts en vue de réduire, dans la mesure des possibilités techniques et économiques, ainsi que de la disponibilité des autres matières premières, la consommation de ferraille par l'utilisation accrue de la fonte (Troisième rapport général, page 105).»

Ces préoccupations se traduisent dans une réorganisation du mécanisme de péréquation qui est réalisée par la décision n° 14-55 du 26 mars 1955. Le mécanisme comporte maintenant un triple objet.

Tout d'abord, les organismes de Bruxelles se voient confirmer leur mission d'assurer la péréquation des prix des ferrailles importées des pays tiers et des prix des ferrailles collectées sur le marché commun.

Deuxièmement, l'Office commun est habilité «à conclure directement des contrats d'achat pour le compte de consommateurs à désigner ultérieurement» afin, nous dit l'exposé des motifs, «de disposer à titre provisoire, d'un certain tonnage de ferraille importée, immédiatement disponible, pour combler les déficits... résultant des écarts entre les prévisions et les réalisations d'achat sur le

marché commun». L'article 5, b, de la décision précise, à ce sujet, que l'Office est compétent pour proposer à la Caisse:

«les conditions auxquelles est subordonné le bénéfice de la péréquation, plus particulièrement celle d'utiliser dans certaines régions de la Communauté la ferraille importée ou assimilée, conformément à des prévisions d'ensemble, corrigées périodiquement en fonction de la situation d'approvisionnement des différentes parties de la Communauté.»

Le même article prévoit également que ces opérations devront tenir compte d'un ordre de priorité décroissant pour: a) la couverture des besoins courants de consommation; b) la correction des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations effectives; c) la reconstitution des stocks.

Enfin, les organismes de Bruxelles sont invités à établir les modalités d'une *compensation* destinée à encourager la substitution de la fonte à la ferraille dans l'élaboration de l'acier, sous forme de primes attribuées, pendant la durée de validité de la décision, «en fonction des économies de ferraille réalisées par une consommation accrue de fonte» (art. 2, c; art. 5, e et f).

La décision, par ailleurs, renforce le contrôle de la Haute Autorité sur le fonctionnement du système, par des modalités sur lesquelles nous estimons inutile de nous étendre ici. Quant aux modalités de la compensation fonte-ferraille nouvellement instituée dans le cadre de la péréquation, elles devaient faire l'objet de deux décisions prises à la suite d'études techniques, les décisions nos 26-55 du 20 juillet 1955 et 3-56 du 15 février 1956 sur lesquelles il convient de s'arrêter un instant.

La première de ces décisions accorde le *bénéfice des primes* aux entreprises réalisant une économie de ferraille au moyen d'une utilisation accrue de fonte, originaire de la Communauté, au four *Siemens-Martin*; la seconde décision étend l'attribution des primes aux économies de ferraille réalisées par une mise accrue d'acier *Thomas liquide au four électrique*. *L'assiette de calcul des primes* ainsi accordées est essentiellement fonction de l'accroissement de mise au mille de fonte ou d'acier liquide par rapport à la mise au mille d'une *période de référence* définie d'office dans la décision (le quatrième trimestre 1954). Le *taux des primes* est établi selon

des modalités assez complexes; il est important de noter que l'article 5 de la décision n° 26-55 érige en principe que la fixation des primes sera déterminée «selon les désavantages qui résultent de la substitution dans les fours Martin de fonte à la ferraille», ce qui montre que l'intention des auteurs du mécanisme est d'opérer une compensation approximative des prix de revient qui soit de nature à encourager la substitution de fonte ou d'acier liquide à la ferraille en évitant aux entreprises de trop lourds sacrifices financiers. Enfin, il est plus important encore de noter que la *charge financière* de ce système de compensation est supportée par *l'ensemble des consommateurs de ferrailles* d'achat. Les primes, en effet, sont allouées, «sur les ressources de la Caisse de péréquation des ferrailles importées» et, si elles sont alimentées par le produit d'une contribution spéciale additionnelle à la contribution de péréquation proprement dite, il n'en reste pas moins vrai que la totalité des consommateurs de ferraille d'achat sont assujettis au versement de cette contribution spéciale, aussi bien ceux qui, pour des raisons d'ordre technique, ne peuvent bénéficier des primes, que ceux qui, exploitant des fours Siemens-Martin ou des fours électriques à charge liquide, entrent dans la catégorie des bénéficiaires éventuels du système.

Ceci montre que le mécanisme financier de la décision n° 14-55 doit être considéré comme un tout cohérent et non pas comme la juxtaposition de deux mécanismes distincts, car la justification objective de l'assujettissement au paiement de la contribution complémentaire affectée à la péréquation fonte-ferraille, même à l'égard des entreprises qui ne sont pas techniquement en mesure de bénéficier des primes, résulte de ce que la substitution de fonte à la ferraille dans les appareils qui peuvent le permettre *est de nature à profiter à l'ensemble des consommateurs de ferraille*. L'idée est, en effet, que l'incitation à substituer la fonte à la ferraille doit entraîner une détente relative de la courbe de la demande et, partant, du prix de cette ressource raréfiée, ce qui est à l'avantage de tous les acheteurs.

A vrai dire, la Haute Autorité ne semblait pas attendre du jeu de ce seul mécanisme le rétablissement d'une situation considérée par elle comme alarmante. La publication de la décision n° 14-55 avait été accompagnée de celle d'une déclaration faite par la Haute

Autorité lors de la session du Conseil des 21 et 22 mars 1955 et réservant l'avenir en fonction des résultats à attendre du système:

«... Si, à l'expérience, il se révélait que le niveau des prix sur le marché commun et le fonctionnement du système ne répondent pas aux principes sur lesquels la Haute Autorité s'est déclarée d'accord avec le Conseil, ou si des événements actuellement non prévus venaient à modifier considérablement les conditions d'approvisionnement, la Haute Autorité, dans les délais les plus courts, saisirait le Conseil de cette situation, et discuterait avec lui les mesures qu'elle se proposera de prendre pour y répondre...» (*Journal Officiel de la Communauté* n° 8, du 30 mars 1955, page 688).

En fait, les mesures prises en faveur de la compensation fonte-ferraille, si elles portèrent effectivement sur 1.600.000 tonnes «péréquées» par le moyen des primes, furent très loin de compenser l'appel supplémentaire à la ferraille résultant de l'expansion sidérurgique que connaissait la Communauté depuis l'année 1954, spécialement dans le domaine des moyens de production axés sur la ferraille. En outre, la politique d'orientation des investissements vers le développement de la production de fonte ne pouvait porter ses fruits qu'au bout de plusieurs années et cette circonstance paraissait commander que des mesures fussent prises pour éviter, pendant cette période difficile, une aggravation du déficit de ferraille.

Tout au long de l'année 1956, la Haute Autorité proclame la nécessité d'une réorganisation du marché de la ferraille. Ainsi, lorsqu'elle décide une première prorogation du système, par décision n° 10-56 du 7 mars 1956:

«Considérant, dit-elle, qu'il apparaît nécessaire de revoir le système actuellement en vigueur pour tenir compte de l'expérience acquise;

considérant que l'étude approfondie d'un nouveau système ne pourra être achevée pour le 31 mars 1956, et qu'il apparaît donc nécessaire de proroger de trois mois la durée de validité des décisions susvisées...;»

De même, lorsqu'elle publie ses programmes prévisionnels trimestriels, elle déclare, à propos de la ferraille:

«Compte tenu des difficultés d'importation, une réduction des stocks serait nécessaire et toutes les mesures d'économie de ferraille restent

à l'ordre du jour.» (*Journal Officiel de la Communauté* n° 10, du 30 avril 1956, page 127.)

Enfin, lorsqu'elle lance un solennel avertissement sur l'orientation des programmes d'investissements dans la sidérurgie et, compte tenu «de la gravité du problème d'approvisionnement en ferraille et de la nécessité de chercher dans la production de fonte le développement de la production d'acier», elle

attire, de façon pressante, l'attention des entreprises sidérurgiques sur la nécessité d'attacher la plus grande importance à l'évolution comparée des capacités de production de fonte et d'acier qui résulterait de leurs projets d'investissements...» (avis général publié au *Journal Officiel de la Communauté* n° 17, du 19 juillet 1956, page 210).

La situation, à la fin de l'année 1956, est caractérisée par un nouvel accroissement des importations (3.200.000 tonnes, en augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente), par une relative stagnation de la collecte intérieure (+ 1,5 % par rapport à 1955 malgré une augmentation des prix de la ferraille allant jusqu'à 100 % par rapport à 1954 dans certains centres de collecte du marché commun) et par une légère augmentation de la mise au mille moyenne de ferraille par tonne d'acier produite; l'appel à la ferraille est, en effet, en haute conjoncture, la solution de facilité pour développer la production.

C'est dans ces circonstances qu'aboutissent finalement, après les longues discussions que vous connaissez et le voyage aux États-Unis du directeur de la division du marché, les travaux de réorganisation du marché de la ferraille entrepris par la Haute Autorité depuis dix-huit mois: ils se traduisent par l'adoption de la décision n° 2-57 dont il importe maintenant d'exposer l'économie.

*Les buts* de la décision sont d'abord clairement exposés par les trois premiers considérants qui la précèdent et que nous nous permettons de rappeler:

«Considérant que la situation du marché de la ferraille continue à rendre nécessaire l'importation de ferrailles en provenance des pays tiers et l'utilisation de la ferraille de démolition navale et d'autre récupération onéreuse, ainsi qu'une péréquation de prix pour ces ferrailles pour assurer un approvisionnement régulier à un prix raisonnable;

considérant qu'à cet effet, il est nécessaire de maintenir sous la responsabilité de la Haute Autorité le système d'achats en commun dans les pays tiers et de péréquation introduit par la décision n° 14-55;

considérant cependant qu'eu égard à la consommation croissante de ferraille, le système pratiqué jusqu'à ce jour doit être amélioré de telle sorte qu'il incite à l'économie de ferraille, sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier... »

Le mécanisme comporte donc deux objectifs: 1° *péréquation* des prix des ferrailles importées avec les prix des ferrailles collectées sur le marché commun (en vue d'«assurer l'approvisionnement à un prix raisonnable») et *achat en commun* pour le compte d'utilisateurs à désigner ultérieurement (en vue de disposer d'un *volant de sécurité propre à combler sur-le-champ les déficits imprévus*); il s'agit ici de continuer à assurer l'approvisionnement régulier du marché; 2° *modulation* de la charge financière de la péréquation en fonction des consommations excédant celles d'une période de référence; le but est ici d'inciter à l'économie de ferraille «sans, pour autant, rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier».

Ce sont les modalités prévues pour atteindre ce *deuxième objectif* qui distinguent la nouvelle décision du mécanisme antérieur et qui font l'objet des présents litiges.

Ces modalités ont essentiellement pour objet d'accentuer le *caractère sélectif* de la charge du financement de la péréquation qu'imprimait déjà au mécanisme la compensation fonte-ferraille incorporée au système par la décision n° 14-55. Désormais, la contribution de chaque entreprise sera calculée en appliquant deux taux distincts à ses achats de ferraille: 1° un taux dit «de base» appliqué aux achats globaux; 2° un taux dit «complémentaire» appliqué à la consommation excédentaire de ferraille d'achat par rapport à celle afférente à une période déterminée; cette seconde modalité de calcul de la contribution offre elle-même une double particularité tenant, d'une part, à la *progressivité du taux complémentaire* à raison des périodes successives de décompte et, d'autre part, à l'*octroi de remises* sur la part de contribution ainsi calculée, à raison des réductions de mises au mille de ferraille obtenues dans les appareils et procédés de fabrication exploités par l'entreprise assujettie.



Essayons d'analyser plus en détail ce mécanisme.

Comme tout mécanisme financier de compensation, il comporte des *recettes* et des *dépenses* et l'organe responsable de la gestion doit en assurer l'équilibre final.

L'article 2 de la décision énumère les *dépenses* sous les trois rubriques suivantes: 1° péréquation des prix des ferrailles importées des pays tiers; 2° financement d'achats de ferraille dans les pays tiers pour le compte de consommateurs à désigner ultérieurement; 3° versement de primes pour la ferraille économisée au moyen d'une utilisation accrue de fonte.

Cette énumération, sensiblement identique à celle contenue dans l'article 2 de la décision n° 14-55 appelle les remarques suivantes:

— Tout d'abord, le poste n° 2, concernant des achats pour compte de tiers à désigner ultérieurement, vise des opérations d'avances sur trésorerie qui doivent s'équilibrer par des remboursements d'un égal montant, lors de la rétrocession aux acquéreurs des tonnages ainsi reçus. Le «compte spécial» ainsi ouvert dans les écritures de la Caisse de péréquation ne peut donc finalement constituer une charge budgétaire pour le mécanisme de compensation.

— Quant au poste n° 3, s'il prévoit le versement de primes pour la ferraille économisée au moyen d'une utilisation accrue de fonte, il importe de préciser que ce système, purement et simplement repris de la décision n° 14-55 et des textes prévus pour son application (décisions nos 26-55 et 5-56), n'est maintenu en vigueur qu'à *titre provisoire*, jusqu'au 31 juillet 1957. A cette date, le régime de compensation fonte-ferraille doit disparaître pour faire place au système d'incitation à l'économie de ferraille basé sur le calcul de la contribution au taux complémentaire et sur les remises octroyées à raison de la réduction de mise au mille de ferraille.

Voilà pour les dépenses.

Quant aux *recettes*, elles sont constituées par la contribution de chaque entreprise acquérant de la ferraille.

Aux termes de l'article 3 de la décision, cette contribution est calculée en appliquant:

— un *taux de base* à la consommation de ferraille d'achat pendant la période de décompte (art. 3, § 1, a, et art. 4, § 2);

— un *taux complémentaire* à la consommation excédentaire de ferraille d'achat, c'est-à-dire à l'excès de la consommation de ferraille d'achat au cours de la période de décompte sur la consommation dite «de référence en ferraille d'achat» (art. 3, § b, et art. 5).

La consommation de référence en ferraille d'achat, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, est égale à la moitié de la consommation de ferraille d'achat au cours d'une période de six mois calendaires comprise dans sept mois consécutifs, choisie par l'entreprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1953 et le 31 janvier 1957. Cette modalité, apparemment compliquée, tend à permettre à chaque entreprise de choisir elle-même sa référence en ferraille d'achat «franche» de contribution au taux complémentaire et divise par deux ce chiffre afin de le rendre comparable avec la consommation de chaque période de décompte, celle-ci s'étendant sur trois mois.

La *détermination du taux complémentaire* est indissolublement liée à celle du taux de base; en effet, l'article 8 précise que le premier de ces taux *est fixé en pourcentage* du second.

Et comme le taux complémentaire ne joue qu'à partir du 31 juillet 1957, c'est-à-dire à l'expiration du régime des primes de compensation fonte-ferraille, il s'avère que son montant est, en définitive, *exclusivement déterminé par les nécessités comptables de la péréquation des ferrailles importées*. En d'autres termes, le taux complémentaire est, en vertu de l'article 8, fonction arithmétique du taux de base et ce dernier, conformément aux règles de la péréquation, est fixé à raison d'un certain nombre de facteurs tels que les tonnages importés, le prix d'importation, les tonnages acquis sur le marché commun, le prix pondéré de ces achats, le prix de péréquation . . ., tous éléments qui sont eux-mêmes directement fonction de l'état de la conjoncture.

Ainsi, l'incidence du taux complémentaire de contribution, dans la répartition de la charge financière de la péréquation des

ferrailles importées, est directement fonction du volume des importations et de l'écart entre les prix du marché commun et les prix pratiqués dans les pays tiers. Lorsque le volume des importations et cet écart de prix diminuent, le taux de base, et par voie de conséquence, le taux complémentaire tendent vers zéro. Lorsque la courbe des importations et l'écart des prix évoluent en hausse, à raison de l'augmentation de la demande, c'est-à-dire des fourneaux de ferraille, le taux complémentaire de contribution pèse d'un poids plus lourd et l'effet d'incitation à l'économie de ferraille s'en trouve d'autant accru.

C'est dire qu'il existe ainsi un parallélisme entre les fluctuations de la conjoncture et l'importance de la charge résultant du taux complémentaire, parallélisme qui rend cette charge plus lourde, mais *relativement* plus facile à supporter, en cas d'augmentation de la demande, c'est-à-dire au moment où les économies *relatives* de ferraille sont le plus indispensables, et au contraire moins lourde lorsque, la demande venant à baisser, les économies de ferraille deviennent moins nécessaires.

Mais l'incitation à l'économie ne résulte pas seulement de l'application d'un taux de contribution complémentaire aux tonnages d'achat excédant la consommation de référence. Si cette dernière mesure, en effet, est de nature à provoquer une certaine économie de la ressource *en valeur absolue*, par la modulation financière imposée à raison des *quantités* pour réintroduire dans le système l'effet marginaliste qui faisait défaut dans la péréquation «pure» du début, il apparaît que le *régime des remises* prévu à l'article 9 de la décision tend, de son côté, à provoquer une épargne de ferraille *en valeur relative*. Cette disposition prévoit, en effet, des allègements sur la contribution au taux complémentaire, en fonction du pourcentage dont l'entreprise parvient à diminuer sa mise au mille de ferraille, par rapport à la mise au mille moyenne afférente à sa période de référence et à la mise au mille moyenne pondérée de la Communauté, l'économie relative étant mesurée pour chaque appareil et procédé de fabrication.

L'importance de ces allègements éventuels doit être soulignée. Aux termes de l'article 9, alinéa 2, «le pourcentage de la remise est égal à cinq fois chacun des pourcentages ci-dessus, sans pouvoir, au total, excéder 100 % de la contribution au taux complémen-

taire». Cette mesure de sélectivité peut donc entraîner, le cas échéant, la dispense de tout assujettissement au taux complémentaire.

A la différence du système antérieur des primes «fonte-ferraille», l'article 9 de la décision prévoit l'octroi des remises à raison de la réduction de mise au mille de ferraille *dans tous les appareils et procédés de fabrication faisant appel à cette ressource*, aussi bien ceux qui sont exploités pour la fabrication de la fonte (où l'économie résultera de la substitution éventuelle de coke et de minerai à la ferraille) que ceux qui sont utilisés pour élaborer l'acier (où l'économie résultera de la substitution éventuelle de la fonte ou de l'acier Thomas liquide à la ferraille).

Ainsi analysée, la modulation du financement de la péréquation se révèle, par ailleurs, assortie d'un ensemble de *dispositions transitoires* qui lui impriment un caractère de lente progressivité, en vertu de règles qu'il y a lieu d'examiner maintenant.

D'une part, il est prévu que le *taux complémentaire* n'atteindra son maximum (100 % du taux de base) qu'au bout de quinze mois — à vrai dire uniquement pendant le dernier trimestre d'application de la décision. Pendant les six premiers mois d'application du mécanisme, nous l'avons vu, le taux complémentaire est égal à zéro; puis il atteint le quart du taux de base pour une première période de décompte commençant le 1<sup>er</sup> août 1957, date à laquelle est suspendu le régime des primes «fonte-ferraille»; il est porté à 50 % du taux de base à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1957 et à 75 % à partir du 1<sup>er</sup> février 1958. Éditées par l'article 8 de la décision, ces règles ont pour effet de différer largement, dans le temps, le plein effet du système.

D'autre part — et jouant dans le même sens — les dispositions de l'article 6 tendent à amortir l'incidence du critère quantitatif de la «consommation de référence» sur l'assiette de la part de contribution calculée au taux complémentaire, *en accordant une consommation fictive de référence et une mise au mille fictive de référence*, non seulement aux appareils et procédés de fabrication mis en service au cours de la période de référence, mais encore à ceux qui le seront jusqu'au 1<sup>er</sup> février 1958, c'est-à-dire pendant une année à compter de la date de mise en vigueur de la décision.

Il est même prévu (article 6, § 3 *in fine*) que les *appareils mis en service au-delà du 1<sup>er</sup> février 1958* se verront affecter une mise au mille de référence afin de pouvoir donner lieu, le cas échéant, à l'octroi des remises prévues à l'article 9.

Tel est, analysé aussi objectivement que possible, le mécanisme financier institué par la décision n° 2-57.

Nous croyons inutile de dresser l'inventaire détaillé des conclusions des diverses requêtes et des moyens soulevés à leur appui, conclusions et moyens qui ont été analysés exactement et très complètement dans les rapports à l'audience de M. le Juge rapporteur.

Rappelons seulement, *en ce qui concerne les conclusions*, que les requérants demandent *tous* l'annulation:

- de l'article 3, paragraphe 1, *b*, instituant le taux complémentaire;
- de l'article 6, paragraphe 3, privant de toute consommation de référence les appareils mis en service après le 31 janvier 1958;
- de l'article 8, fixant le taux complémentaire d'une manière progressive par périodes,
- et de l'article 9 prévoyant les remises.

A ces conclusions minima, qui sont celles du Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges (requête 8-57), les autres requérants en ajoutent qui visent un nombre plus ou moins important de dispositions se rattachant, dans leur esprit, à ces dispositions fondamentales. En réalité, ils sont tous d'accord, vous le savez, pour s'en prendre aux *innovations* contenues dans la décision n° 2-57, c'est-à-dire à l'institution du taux complémentaire et des modalités qu'il comporte en vue d'inciter les entreprises aux économies de ferraille, à l'*exclusion* de celles des dispositions relatives au mécanisme de péréquation des ferrailles importées qui ont été reprises des décisions antérieures.

*En ce qui concerne les moyens*, chacun des requérants soulève le moyen de détournement de pouvoir dont la décision serait entachée à son égard. Tous invoquent le détournement de pouvoir par rapport: 1° à un certain nombre ou à la plupart des objectifs de l'article 3 du Traité; 2° à l'article 59 relatif à la répartition en cas de pénurie; 3° à l'article 54 relatif aux investissements.

En outre, les requêtes 9-57 (Chambre syndicale de la sidérurgie française) et 12-57 (Syndicat de la sidérurgie du Centre-Midi) invoquent la méconnaissance de l'«intérêt commun» qui doit être à la base de toute action entreprise aux termes de l'article 3. La requête 8-57 (Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges) invoque la méconnaissance du but proclamé par la décision elle-même (inciter à l'économie de ferraille «sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier»). Elle invoque aussi le détournement de pouvoir par rapport à l'article 4 du Traité, de même que la requête allemande (13-57). Enfin, cette dernière invoque, en outre, le détournement de pouvoir par rapport à l'article 58 (disposition à laquelle beaucoup de requérants se réfèrent d'ailleurs à titre d'argument) et par rapport à l'article 65 (les dispositions attaquées seraient «plus restrictives que ne l'exige leur objet»).

D'autre part, la requête 13-57 considère la décision attaquée comme ayant, du moins sur les points contestés, le caractère d'une *décision individuelle* concernant chacun des requérants cosignataires de ladite requête, ce qui leur permet, au titre de l'alinéa 2 de l'article 33, d'invoquer aussi divers moyens de violation du Traité et pas seulement le détournement de pouvoir.

Si l'on tente de saisir d'une manière aussi synthétique que possible l'ensemble de l'argumentation des divers requérants, il semble qu'on puisse répartir leurs griefs en trois groupes:

A) Le *premier groupe* est essentiellement fondé sur l'*inégalité* qui est à la base du système de la décision n° 2-57 dans sa partie critiquée: le taux complémentaire lui-même, qui a pour objet de taxer plus lourdement les excédents de consommation de ferraille et qui frappe donc inégalement la consommation totale de chaque entreprise; la progressivité de ce taux, qui est évidemment un régime d'inégalité entre les entreprises, la privation de toute pé-

riode de référence pour les appareils mis en service après une certaine date, où l'inégalité vise non plus les entreprises, mais les appareils; enfin le système de la prime aux économies de ferraille par diminution de la mise au mille, qui crée une inégalité au détriment notamment des entreprises se trouvant dans l'impossibilité technique de réduire leur mise au mille.

Dans ce premier groupe, où se rencontre, à vrai dire, l'essentiel des critiques soulevées par les requérants, on se fonde principalement sur l'article 3, *b*, du Traité, aux termes duquel la Haute Autorité doit «assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production»; on se fonde aussi sur l'article 4, *b*, qui interdit les discriminations notamment en matière de prix, le système pouvant aboutir à un double prix (on a même parlé de «double secteur»). D'une manière plus générale, on invoque le principe de l'égalité, considéré comme principe général du droit, et même l'«intérêt commun», que la Haute Autorité aurait gravement méconnu.

*B)* Le deuxième groupe de griefs comprend ceux par lesquels on reproche à la décision attaquée d'avoir méconnu les objectifs des paragraphes *d* et *g* de l'article 3: article 3, *d*, «veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production» (c'est donc de la première partie de la phrase qu'il s'agit seulement); article 3, *g*, «promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production ainsi que l'amélioration de la qualité dans des conditions, etc. . . .» (le reste étant considéré, à juste titre d'ailleurs, comme sans intérêt pour le litige). Ces griefs sont surtout invoqués par les entreprises ou groupes d'entreprises dont la production est axée sur la ferraille sans possibilités de substitutions, notamment celles qui exploitent les fours électriques à charge solide. A ce deuxième groupe se rattache la critique du recours 8-57 qui vise une contradiction interne à la décision elle-même, en tant que celle-ci, aux termes d'un de ses considérants, prétend réaliser les économies de ferraille «sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier».

*C)* Enfin, dans un troisième groupe, nous rangerons les critiques d'après lesquelles la Haute Autorité aurait, par le moyen d'un mécanisme financier de l'article 53, poursuivi des objectifs qui

ne pouvaient l'être légalement que par application d'autres dispositions *spécifiquement* édictées à ces effets, à savoir: 1° un objectif de répartition, qui ne peut relever que de l'article 59; 2° une orientation des investissements, et même une *action* plus ou moins directe sur les investissements, qui est du domaine de l'article 54. A cet égard, la décision attaquée serait entachée d'un «détournement de procédure».

Messieurs, la décision attaquée, vous le savez, a été prise par application de l'article 53, *b*, du Traité. Pour résoudre le litige, il est donc nécessaire de savoir *quelle est l'étendue des pouvoirs dont la Haute Autorité dispose en vertu de ce texte*: à vrai dire, nous pensons que c'est même *en cela que le litige consiste* car, une fois cette question résolue, il suffit d'en tirer les conséquences quant à l'espèce et il ne reste plus qu'à prendre parti soit sur certaines questions de fait, soit sur des questions de procédure ou de recevabilité.

C'est pourquoi, dans un souci de clarté plus que de logique, nous prendrons la liberté de nous attaquer tout de suite à ce problème de fond, réservant pour plus tard les aspects plus formels, et notamment l'inévitable découpage que l'article 53 nous impose entre ce qui relève du détournement de pouvoir et ce qui n'en relève point.

Et d'abord, que faut-il entendre par «mécanisme financier», au sens de l'article 53, ce «mystérieux article 53» dont parle M. Paul Reuter, dans son rapport à Stresa sur les interventions de la Haute Autorité, en ajoutant seulement que c'est là «un procédé de nivellement des conditions de la concurrence qui s'introduit dans le marché commun»? (Centre italien d'études juridiques, Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A., Milan, page 14.)

Messieurs, cet article est-il aussi mystérieux qu'on veut bien le dire? Notons d'abord qu'il s'agit de mécanismes financiers «communs à plusieurs entreprises», ce qui évoque immédiatement l'idée de mécanismes de compensation ou de «péréquation» comme les législations économiques internes de nos pays en connaissent ou en ont connu bien souvent. D'autre part, le Traité et la Convention ont eux-mêmes prévu ou institué de tels mécanismes à des fins précises: citons seulement le mécanisme de péréquation institué par



les paragraphes 25 à 27 de la Convention au profit des charbonnages belges et italiens et que vous connaissez bien; et les compensations intra-bassins ou inter-bassins prévues, également en matière de charbonnages, par l'article 62 du Traité. Ce dernier exemple est intéressant, parce qu'il montre que le procédé peut être utilisé pour faire face aux problèmes posés par certaines disparités intérieures à la Communauté et non pas seulement par des disparités entre les prix d'importation et les prix intérieurs. Ceci est clairement mis en lumière par un passage du rapport de la délégation française (page 152) auquel on s'est déjà référé à la barre et que nous nous permettons de remettre sous vos yeux:

Sous le titre «*Régularisation indirecte du marché*», ce rapport s'exprime ainsi:

«Aux méthodes indirectes se rattachent:

- les *mécanismes financiers* prévus tant par le Traité que par la Convention;
- les règles applicables à d'éventuelles *fixations des prix* soit sur le marché commun, soit même à l'exportation;
- la coopération avec les États membres pour stabiliser la demande»,

et, sous le sous-titre «*Mécanismes financiers*», nous lisons ce qui suit:

«Bien que l'esprit du Traité soit de s'en remettre aussi largement que possible au mécanisme des prix pour assurer le fonctionnement du marché, l'expérience révèle que des disparités trop amples, par exemple entre les conditions auxquelles sont obtenues les approvisionnements en provenance de différentes sources ou auxquelles peuvent être placées les productions sur différents marchés ou, enfin, entre les conditions mêmes de production des différentes entreprises dans les différentes régions, ne peuvent être comblées de façon suffisamment rapide et sans perturbation par le seul jeu des prix; dans ce cas, l'institution de certaines compensations peut apparaître comme une nécessité.»

Il s'agit donc bien d'un *procédé indirect de régularisation du marché*, au même titre que l'intervention directe sur les prix et qui consiste dans l'institution de *compensations* destinées à corriger les effets du mécanisme des prix.

Dans l'espèce, nous sommes en présence, nous l'avons vu, d'un mécanisme de péréquation du type classique, en ce sens qu'il a pour objet une égalisation entre les prix d'importation des ferrailles et les prix intérieurs. La seule difficulté (et elle n'est pas petite, nous le reconnaissons volontiers) est celle de savoir si la *répartition inégale* de la charge de péréquation entre les entreprises de la Communauté utilisatrices de cette matière telle qu'elle a été prévue par la décision n° 2-57, et aux fins pour lesquelles elle l'a été, est ou non compatible avec le Traité. Mais nous voyons déjà, d'une manière assez claire semble-t-il, ce qu'est un mécanisme financier de l'article 53 et le rôle que cet article — assurément mal placé au chapitre II du titre III sous la rubrique «dispositions financières» — est appelé à jouer dans le Traité.

Il faut maintenant rechercher à quelles conditions l'usage par la Haute Autorité des pouvoirs qu'elle tient de l'article 53 est soumis.

Il existe d'abord des *conditions de forme* qui sont clairement posées par le texte et qui ne présentent pas de difficultés. Nous ne ferons à cet égard qu'une remarque, qui ne peut manquer de frapper le lecteur le moins averti: c'est la différence considérable établie par le texte, quant aux exigences de forme, entre les mécanismes de l'alinéa *a* (ceux qui, institués librement à l'initiative des entreprises, sont soumis à autorisation), et les mécanismes de l'alinéa *b* institués par la Haute Autorité elle-même: simple consultation du Comité consultatif et du Conseil dans le premier cas, *avis conforme du Conseil à l'unanimité* dans le second, c'est-à-dire l'exigence formelle la plus forte de toutes et qui ne se rencontre qu'exceptionnellement dans le Traité.

Cette différence est-elle justifiée seulement par le fait que, dans la seconde hypothèse, l'affiliation au mécanisme étant obligatoire, un tel pouvoir de contrainte doit normalement appeler des garanties particulières, ou ne s'explique-t-elle pas aussi par le fait que les mécanismes de l'alinéa *b* étant «institués» par la Haute Autorité, comme le dit le texte, il en résulte que celle-ci prend alors la responsabilité totale du mécanisme pour s'en servir «elle-même» à des fins déterminées, c'est-à-dire dans un cadre éminemment dirigiste? Nous nous bornons pour le moment à poser la question.

La deuxième condition mise par le texte de l'article 53 à l'usage de ses pouvoirs par la Haute Autorité est une condition de fond: il faut que le mécanisme — autorisé ou institué — soit reconnu «nécessaire à l'exécution des missions définies à l'article 3».

Mais alors surgit aussitôt une objection: l'article 3, qui énumère tous les objectifs que doit poursuivre la Communauté, peut aisément servir de fondement à n'importe quelle action dirigée dans n'importe quel sens. Peut-on vraiment y voir une limitation juridique de quelque portée aux pouvoirs de la Haute Autorité et, par suite, une garantie juridictionnelle quelconque au profit des intéressés?

Cet aspect du problème a été très bien aperçu par les auteurs du recours 13-57, qui ont soutenu que la Haute Autorité devait poursuivre *simultanément*, et de *manière égale*, tous les objectifs de l'article 3. Si certaines contradictions surgissent entre ces objectifs, la nécessité d'un compromis peut apparaître, mais il faut alors que ce compromis soit «raisonnable» et ne sacrifie, même comparativement, aucun des buts légaux; si un tel sacrifice était nécessaire, c'est-à-dire s'il y avait incompatibilité entre la poursuite d'un but et celle d'un autre but, la Haute Autorité devrait alors renoncer à user des pouvoirs de l'article 53 et ne pourrait recourir qu'aux pouvoirs spécifiques qu'elle tient d'autres dispositions du Traité.

Messieurs, nous pensons que cette thèse est juste en son point de départ, mais qu'elle est trop absolue. Elle est juste en ce sens qu'il peut exister une contradiction plus ou moins importante entre les divers objectifs de l'article 3 à l'égard d'un problème déterminé et qu'une conciliation peut apparaître nécessaire. Mais il est normal que, selon les circonstances, la poursuite de l'un des objectifs soit jugée plus impérieuse que celle d'un autre, faute de quoi toute action sérieuse, toute *politique* de la part de la Haute Autorité deviendrait impossible: ce qu'il faut, c'est que tout en poursuivant l'objectif principal qu'elle a en vue, la Haute Autorité ne néglige pas les autres et opère la conciliation nécessaire au mieux des intérêts dont elle a la charge. A cet égard, elle doit disposer d'une *marge d'appréciation* assez grande, quoique non illimitée. Il appartient au juge de s'assurer que la Haute Autorité n'a pas délibérément ou sans nécessité méconnu un des objectifs de l'article 3: c'est une question de mesure.

On trouve d'ailleurs dans le Traité lui-même une parfaite illustration de cette manière de voir à l'article 61, *a*, relatif à la fixation de prix maxima: celle-ci est subordonnée à la nécessité d'atteindre les objectifs définis à l'article 3, «notamment en son alinéa *c*»; l'alinéa *c* est celui qui dit que la Haute Autorité veille à l'établissement des prix les plus bas. Il est évident que c'est là le but essentiel que doit poursuivre une décision fixant des prix maxima, ce qui justifie le «notamment», mais la Haute Autorité ne doit pas pour autant négliger les autres buts de l'article 3, et, en cela aussi, se trouve justifié le même «notamment» qui s'oppose à «exclusivement».

Voilà pour les conditions de forme et les conditions de but. Mais sont-ce là les seules limites qui existent aux pouvoirs de la Haute Autorité agissant en vertu de l'article 53? Certainement pas. Nous en voyons encore, pour notre part, trois autres, ou plus précisément, trois catégories d'autres.

Il y a d'abord les *interdictions de l'article 4*: celles-ci sont impératives, générales et absolues et, si celles qui sont édictées à l'alinéa *a* (droits de douane et contingents) et à l'alinéa *c* (subventions, aides ou charges spéciales accordées ou imposées par les États) ne peuvent s'appliquer à la Haute Autorité, il en est autrement des interdictions des alinéas *b* et *d* concernant, les premières, la discrimination entre producteurs, acheteurs ou utilisateurs et les secondes les «pratiques restrictives tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés». Sans doute, les mesures et pratiques ainsi énumérées visent-elles surtout les entreprises, mais on peut imaginer que la Haute Autorité s'y livre aussi et vous savez que le grief de discrimination est un de ceux qui lui sont adressés par les divers recours. Bien entendu, il reste à savoir ce qu'est une «discrimination» et de quelle manière elle peut se produire dans le jeu d'un mécanisme financier, tel que celui en présence duquel nous nous trouvons; nous ne sommes pas encore en état de répondre à cette question. Ce que nous voulons retenir pour le moment, c'est qu'une décision prise au titre de l'article 53, comme toute décision de la Haute Autorité, *doit respecter les interdictions de l'article 4*.

Une autre catégorie de limites aux pouvoirs de la Haute Autorité consiste dans la nécessité de respecter les *dispositions spéci-*

fiques du Traité, telles que l'article 59 sur la pénurie et l'article 54 sur les investissements. Ceci correspond au troisième groupe de moyens dans le classement que nous en avons fait il y a un instant.

Nous pensons, sur ce point, qu'il n'y a pas non plus de difficulté de principe: il est certain (la Haute Autorité le reconnaît d'ailleurs) que les mécanismes financiers de l'article 53 ne sauraient comporter de mesures qui ne peuvent légalement être prises que dans le cadre d'une disposition spécifique prévoyant de telles mesures et par application de la procédure édictée à cet effet. Ainsi en est-il, par exemple, de la répartition qui n'est prévue, et n'est donc légalement possible, qu'en exécution de l'article 59. Mais, bien entendu, ici encore, la difficulté va commencer au moment de l'application du principe: cette difficulté aura trait essentiellement à la délimitation du champ d'application de la disposition spécifique envisagée, ce qu'on pourrait appeler l'étendue du domaine réservé.

Et nous en arrivons maintenant à la dernière catégorie de limitations, dont l'analyse permettra, nous l'espérons du moins, de parvenir à une solution, parce que son examen va nous contraindre à envisager l'article 53 par rapport à l'ensemble du Traité, nous voulons parler de celles qui sont relatives à l'ordre de préférence que le Traité indique quant à l'emploi par la Haute Autorité de ses pouvoirs.

Vous connaissez les dispositions que le Traité contient à cet égard. Ce sont essentiellement les trois suivantes:

— l'article 5, premier alinéa, aux termes duquel «la Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent Traité, avec des interventions limitées»;

— le même article 5 où, quelques lignes plus loin, il est dit que la Communauté «assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent»;

et l'article 57: «*Dans le domaine de la production, la Haute Autorité recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition, tels que:*

— la coopération avec les gouvernements, pour régulariser ou influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics;

— les interventions en matière de prix et de politique commerciale prévues par le présent Traité.»

On a parfois conclu — sans doute un peu vite — de ces textes que le marché commun établi par le Traité était à base de libre concurrence et que, *par suite*, les interventions de la Haute Autorité devaient avoir un caractère exceptionnel. A cette conception, il a été facile d'en opposer une autre fondée d'une part sur l'immensité des buts de la Communauté, tels qu'ils sont décrits aux articles 2 et 3 et qui ne consistent somme toute en rien moins que de faire le bonheur — terrestre seulement, il est vrai — des peuples des Etats membres, et, d'autre part, sur l'énormité des pouvoirs dont disposent à cet effet les institutions de la Communauté et, notamment, la Haute Autorité. Vu sous cet angle, le caractère «exceptionnel» ou «limité» des interventions de la Haute Autorité peut laisser quelque peu sceptique, surtout si l'on songe que le seul moyen dont dispose la Communauté pour réaliser de telles ambitions est le fonctionnement d'un marché commun, de surcroît limité au charbon et à l'acier!

Comme le dit non sans esprit M. Paul Reuter dans son rapport de Stresa, déjà cité:

«Quant à l'article 3, il ne vise nullement des automatismes; il assigne à la Communauté un rôle particulièrement actif puisque celle-ci doit assurer sept objectifs pour lesquels son action est définie trois fois par le verbe «promouvoir» et une fois par le verbe «assurer», qui sont des verbes particulièrement énergiques. Si les sept objectifs qu'il énumère étaient réalisés dans la Communauté, la prospérité et l'équilibre de celle-ci auraient atteint un très haut niveau; mais si par dessus le marché ces objectifs étaient atteints sans interventions, la prospérité économique serait assise sur des bases inédites.» (Op. cit. page 41.)

La vérité, comme il arrive souvent, est entre ces deux extrêmes, mais cela ne veut pas dire nécessairement à mi-distance. Où donc se trouve-t-elle?

On pourrait être tenté de se référer ici à la théorie économique moderne qui — si nous avons bien compris — aurait réussi à réconcilier les libéraux et les dirigistes: les premiers admettraient aujourd'hui la nécessité d'interventions — donc d'institutions compétentes pour y procéder — chaque fois que le jeu spontané du marché s'écarte d'un fonctionnement correct (ce qui d'après eux ne peut manquer d'arriver en cas d'abstention, celle-ci conduisant nécessairement à des situations de monopole), tandis que les seconds, les dirigistes, seraient d'accord pour admettre que l'objet de toute intervention devrait tendre à obtenir ce qui résulterait d'une économie de marché fonctionnant de façon parfaite. Toutefois, en admettant même que cette réconciliation ne se borne pas au domaine de la théorie pure et qu'elle ait une réelle portée concrète (ce en quoi il est permis d'avoir quelques doutes), il est certain en tout cas qu'elle ne nous fournit pas d'éléments *juridiques* tant soit peu précis pour l'application du Traité. Le juriste est plus exigeant, ou du moins il a d'autres exigences, et il désire savoir à quelles notions de base le texte qu'il a à interpréter se réfère.

Comme le dit excellemment M. Paul Reuter, que nous vous demandons encore la permission de citer (op. cit. page 17):

«En théorie pure, on peut concevoir deux systèmes parfaitement cohérents et logiques, l'un pleinement concurrentiel et l'autre totalement dirigiste. Tous les autres systèmes se définissent comme des mélanges de ces deux systèmes avec l'un d'entre eux qui prête son cadre logique, ses conceptions et ses définitions par rapport auxquelles se précisent les emprunts qu'il fait à l'autre système»,

et l'auteur d'ajouter que le régime du Traité, de toute évidence, se définit à *partir* de la concurrence. Mais il s'agit, ainsi que nous avons eu l'occasion de le faire remarquer lors de l'affaire n° 1-54, d'une concurrence dite «normale» dont le «jeu» doit s'exercer dans le cadre de certaines règles que la Haute Autorité a précisément pour mission de faire respecter, ce qui permet à l'auteur déjà cité d'ajouter qu'en ce sens

«intervention et concurrence ne se contredisent pas: dans le monde contemporain, la réalisation de la concurrence est à base d'interventions» (page 18).

Ainsi, deux catégories bien distinctes d'interventions apparaissent-elles:

1° *Celles qui ont pour objet de définir les règles mêmes de la concurrence et d'en assurer le respect*: il s'agit ici essentiellement d'assurer l'application des interdictions édictées à l'article 4, parmi lesquelles nous trouvons la non-discrimination (art. 60 et 70) et les ententes (art. 65). A cet égard, la vigilance de la Haute Autorité doit être constante et ses interventions doivent être regardées comme normales, ou plus exactement on ne devrait y attacher un caractère «exceptionnel» que dans la mesure où le comportement des intéressés serait si parfait que le nombre des contraventions serait lui-même exceptionnellement faible. Nous sommes ici en présence d'une *action de police*, quelles que soient les incidences économiques qu'une telle action puisse en fait présenter.

2° *Les interventions sur la production et le marché*, celles qui nous intéressent dans le présent litige. C'est à l'égard de ces dernières que nous nous retrouvons en face des trois textes marquant la préférence du Traité pour les modes d'action indirects, à savoir les deux alinéas de l'article 5 déjà cités, et l'article 57.

Le rapprochement de ces trois textes nous suggère trois observations. Tout d'abord, on s'aperçoit que l'article 57 éclaire ce qu'il pourrait y avoir d'ambigu dans l'article 5. Relisons l'article 57:

«Dans le domaine de la production, la Haute Autorité recourt de préférence aux *modes d'action indirects* qui sont à sa disposition, tels que:

- la coopération avec les gouvernements, etc. (ceci est évidemment un moyen indirect);
- les *interventions en matière de prix* et de politique commerciale prévues par le présent Traité.»

Le Traité considère donc qu'une intervention en matière de prix (par exemple, la fixation de prix maxima au titre de l'article 61), qui est pourtant une *atteinte directe* à la liberté des entreprises, *constitue un mode d'action indirect sur la production*.



Qu'est-ce à dire, sinon qu'une action directe sur les prix est déjà de nature à modifier les conditions de la concurrence et, par suite, à influencer sur «la production», mais d'une manière *indirecte*, en ce sens que le jeu de la concurrence n'est pas aboli. C'est ce qu'exprime, en termes fort justes à notre avis, l'article 61 lui-même, auquel nous avons déjà fait allusion, lorsqu'il dispose, dans son avant-dernier alinéa, que «dans la fixation des prix (maxima ou minima) la Haute Autorité doit tenir compte de la nécessité d'assurer la *capacité concurrentielle* tant des industries du charbon et de l'acier que des industries utilisatrices, suivant les principes définis à l'article 3, alinéa *c*», et vous savez combien ces «principes» de l'article 3, alinéa *c*, sont protecteurs des droits et des intérêts individuels des entreprises. C'est là une garantie essentielle, qui disparaît en cas d'intervention directe *sur la production* (art. 58 et 59) où le fonctionnement du marché, en tant que fondé sur la concurrence, est totalement suspendu.

En second lieu, une remarque importante doit être faite. La répugnance des auteurs du Traité à l'égard des interventions directes sur la production est telle que, même lorsque les conditions de fait exigées pour autoriser ces interventions sont remplies (art. 58: «période de crise manifeste» — on doit être parvenu effectivement à l'état de crise; art. 59: existence d'une «pénurie sérieuse» — il ne suffit pas d'une menace, la pénurie doit exister), — même en ce cas, il faut encore qu'il apparaisse «*que les moyens d'action prévus à l'article 57 (c'est-à-dire les moyens indirects) ne permettent pas d'y faire face*» (de faire face à la situation soit de crise, soit de pénurie): on garde encore l'espoir d'éviter l'emploi des moyens extrêmes.

Enfin, troisième observation, à côté de cette répugnance évidente pour les moyens extrêmes, le rapprochement des textes implique également que, *d'une manière générale*, les interventions sur le marché ne doivent être pratiquées qu'en cas de nécessité: cette condition, qui est inscrite aux deux alinéas déjà cités de l'article 5, se trouve notamment à l'article 61 concernant les interventions en matière de prix. Mais, ceci ne veut pas dire qu'en fait ces interventions sur le marché, qui ne suspendent pas le jeu de la concurrence et restent compatibles avec ce qu'on est convenu d'appeler l'«économie de marché», seront exceptionnelles, dans le sens de «rares». Cela dépend bien entendu de la conjoncture; cela dépend aussi, dans une large mesure, de la politique de la Haute Autorité.

La note juste, à cet égard, nous paraît donnée par les deux passages suivants du rapport de la délégation française:

Le premier relatif aux prix (page 154):

«En ce qui concerne la fixation des prix, le *Traité n'adopte aucune position dogmatique*. Il ne prétend pas que, dans les industries du charbon et de l'acier, une détermination autoritaire des prix soit constamment nécessaire, ou au contraire qu'elle puisse être strictement réservée à des périodes exceptionnelles. La fixation de prix maxima est assujettie à la condition qu'elle apparaisse nécessaire pour atteindre les objectifs assignés à la Communauté.»

Le second se trouve dans le préambule de la deuxième partie consacrée aux dispositions économiques et sociales (page 71):

«Si, toutefois, une philosophie économique générale se dégage du *Traité*, c'est qu'il n'y a pas de règle ou de méthode qui soit uniformément valable et uniformément applicable quelles que soient les circonstances économiques. Les objectifs de la Communauté *doivent être atteints normalement par le fonctionnement du marché et l'initiative des entreprises*. Mais il serait inconcevable de ne pas envisager des mesures de sauvegarde pour les périodes exceptionnelles où une intervention s'avérerait nécessaire; et les pouvoirs définis par le *Traité*, sous les garanties dont il les entoure, sont ceux-mêmes dont les intéressés, si de telles circonstances se produisaient, s'étonneraient qu'ils n'aient pas été prévus.»

Ce rapprochement est très significatif, car on y voit clairement l'esprit différent avec lequel on envisage, d'une part, l'usage des pouvoirs relatifs aux prix, auquel on ne recourt sans doute que si la nécessité en apparaît, étant entendu toutefois que cette nécessité pourra apparaître fréquemment, et qui, dans l'esprit des auteurs du *Traité*, *reste compatible avec le fonctionnement du marché et l'initiative des entreprises*, — et, d'autre part, les «mesures de sauvegarde» pour les cas où une «intervention s'avérerait nécessaire», c'est-à-dire l'intervention directe sur la production qui n'est envisagée que pour des «périodes exceptionnelles».

Il est inutile d'ajouter que nous n'avons cru devoir citer ces deux passages que parce qu'ils nous paraissent illustrer d'une manière pertinente ce qui résulte en réalité du seul rapprochement des textes mêmes du *Traité*.

Vous comprendrez sans doute, Messieurs, pourquoi nous nous sommes cru obligé de développer davantage l'examen de cette dernière catégorie de limitations aux pouvoirs de la Haute Autorité, celle qui a trait à ce que nous avons appelé l'«ordre de préférence» dans lequel elle est tenue de les exercer: c'est parce qu'on touche ici aux conceptions de base du Traité en matière de pouvoir économique. On peut en penser ce qu'on veut, mais on ne peut pas ne pas en tenir compte si l'on tient à interpréter correctement, nous serions tenté de dire «loyalement», les textes qui en sont l'expression.

Quant au contrôle du juge sur l'observation de cet ordre de préférence, il ne peut évidemment s'exercer que dans les conditions de l'article 53.

Nous pensons, Messieurs, qu'après cette analyse il doit déjà être possible de faire une réponse de principe à la question de savoir si un mécanisme financier de l'article 53 peut être utilisé comme moyen indirect pour obtenir une *modification des conditions de la production* de nature à éviter de recourir aux moyens directs tels que la répartition au titre de l'article 59.

Cette réponse de principe, à notre avis, doit être affirmative, d'abord parce que rien dans les textes ne s'y oppose, en second lieu parce qu'il n'y a là rien de contraire à la notion de mécanisme financier, qui paraît reposer, nous l'avons vu, sur l'idée de «compensation», mais qui est susceptible de toutes sortes de modalités, — enfin, parce que le Traité, si nous l'avons bien compris, prévoit toute une gradation, une véritable hiérarchie de moyens destinés à agir sur la production, le recours à l'action directe qui suspend totalement le jeu de l'économie de marché n'étant envisagé qu'en dernière analyse. Or, nous l'avons vu également, un mécanisme financier constitue un procédé indirect de régularisation du marché. *Si donc il apparaissait que ce procédé doit être assorti de certaines modalités pour être à même d'agir sur les conditions de la production de manière à éviter le recours ultime aux procédés d'intervention directs*, une telle décision sera pleinement conforme au vœu du Traité, tel qu'il s'exprime notamment aux articles 5 et 57.

Mais bien entendu, une telle décision doit respecter toutes les limites que nous avons reconnues dans le Traité.

Il nous faut en revenir maintenant à la décision n° 2-57 et voir si elle répond à ces différentes conditions.

Cette décision institue un mécanisme de péréquation des ferrailles importées, dont l'une des modalités consiste à répartir inégalement la charge de la péréquation entre les entreprises en vue d'inciter celles-ci à réaliser des économies de ferraille.

La première question qui devrait se poser logiquement est celle de savoir si l'institution même du mécanisme, ou plutôt son maintien par la décision n° 2-57, est conforme au Traité. Il est vrai que cette question n'est nullement posée par les recours qui n'attaquent pas la décision dans son principe, mais seulement *parte in qua*. Mais on peut se demander si, en raison de l'unicité du mécanisme, sur laquelle nous avons déjà insisté, la question ne devrait pas être examinée d'office. Quoiqu'il en soit, elle ne nous arrêtera pas, pour les raisons suivantes:

1° Elle ne pourrait être examinée que sous l'angle du détournement de pouvoir: or, aucun détournement de pouvoir n'est allégué en ce qui concerne le maintien du régime de péréquation des ferrailles importées, sur lequel au contraire tous les requérants sont d'accord.

2° Même si le premier alinéa de l'article 33 était applicable, sa méconnaissance ne pourrait être invoquée que compte tenu des restrictions aux pouvoirs de la Cour qui résultent de la deuxième phrase de cet alinéa, celle qui commence par le mot «Toutefois», c'est-à-dire en cas de méconnaissance «patente». Or, peut-on affirmer (pour reprendre la formule de votre arrêt 6-54, gouvernement du royaume des Pays-Bas), que la Cour est à même de constater en l'espèce «l'existence d'une situation économique révélant, *prima facie*, une absence de nécessité de la mesure entreprise dans la poursuite des objectifs définis à l'article 3 du Traité»? Autrement dit, peut-on affirmer que la situation du marché de la ferraille à la date du 26 janvier 1957 rendait *de toute évidence inutile* le maintien d'un régime de compensation entre les prix des ferrailles importées et celui des ferrailles intérieures? Cela nous paraît absolument exclu.

Le problème doit donc être circonscrit à la partie de la décision n° 2-57 qui fait l'objet des recours, c'est-à-dire aux dispositions qui

ont modifié les modalités de répartition de la charge de péréquation dans les conditions que vous connaissez.

Et d'abord, une telle modification, comportant intervention indirecte dans les conditions de la production, était-elle «nécessaire» pour atteindre les buts de l'article 3?

Messieurs, les éléments de fait, tels qu'ils résultent aussi bien de la procédure écrite que des explications orales développées devant vous, ne permettent guère, à notre avis, de contester que, pendant les semaines qui ont précédé la décision n° 2-57, les difficultés d'approvisionnement en ferraille de la Communauté étaient sérieuses et suscitaient pour l'avenir immédiat de graves appréhensions. Que la situation se soit détendue par la suite, c'est un fait, mais c'est évidemment par rapport à la situation de l'époque précédant immédiatement la date de la décision qu'il faut se placer pour apprécier la légalité de cette décision.

C'est ici qu'un «choix économique» se posait à la Haute Autorité. A vrai dire, il se posait à elle depuis un certain temps déjà, vous le savez. Le mécanisme de péréquation des ferrailles importées était demeuré jusqu'à l'institution de la péréquation «fonte-ferraille», du modèle classique, c'est-à-dire que la répartition de la charge de péréquation avait lieu uniquement à la tonne, sans aucune différenciation, et «le prix de péréquation», d'autre part, était fixé par les organismes de Bruxelles au niveau moyen du prix des ferrailles intérieures, toutes catégories confondues. La Haute Autorité a elle-même expressément reconnu que ce système, loin de freiner la consommation de ferraille, était de nature, par lui-même, à encourager cette consommation, d'où la nécessité de contre-mesures: la «péréquation fonte-ferraille» d'abord, qui s'est révélée insuffisante, puis le système de la décision n° 2-57. Mais l'autre branche du «choix économique» dont nous venons de parler était de s'en rapporter, sinon exclusivement, du moins davantage, au *mécanisme des prix* pour inciter aux économies de ferraille. Si la Haute Autorité estimait qu'il n'était pas possible de supprimer purement et simplement le mécanisme lui-même de péréquation des ferrailles importées, ce qui eût entraîné un brusque alignement des prix intérieurs sur le prix d'importation (prix marginal dans l'espèce), et des disparités considérables dans les conditions d'approvisionnement du marché, pouvait-elle du moins *jouer du*

*prix de péréquation* pour obtenir en quelque sorte un *compromis* entre les deux objectifs contradictoires avec lesquels elle était aux prises? Autrement dit, ne pouvait-elle pas fixer ce prix *assez haut* pour inciter aux économies de ferraille (et du même coup encourager la collecte et éviter — ce qui est un comble — des exportations de ferrailles de la Communauté vers les pays tiers) — mais néanmoins *suffisamment au-dessous* du prix d'importation pour limiter à une mesure tolérable les disparités résultant de la différence de prix entre les deux catégories de ferraille?

Cette thèse a été développée avec une grande force, et non sans quelque pertinence à notre avis, par le Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges dans le recours 8-57, du moins au cours de la procédure écrite, car, comme vous avez pu le constater, le moins qu'on puisse dire est qu'à la barre, les éminents défenseurs de ce Groupement n'ont guère insisté dans ce sens.

Une des réponses faites par la défenderesse à cette thèse doit être absolument rejetée: c'est celle qui consiste pour elle à s'abriter en quelque sorte derrière les organismes de Bruxelles, seuls compétents pour fixer le prix de péréquation, sous réserve d'un droit de veto de la Haute Autorité. En effet, s'agissant d'un mécanisme relevant de l'article 53, *b*, c'est-à-dire *institué par la Haute Autorité*, celle-ci doit évidemment organiser le système de manière à conserver tous les pouvoirs nécessaires pour qu'il fonctionne selon la politique qu'elle arrête elle-même.

Messieurs, quelque séduisante que puisse paraître cette thèse, elle n'est pas sans réplique. Tout d'abord, il n'est pas certain, il n'est en tout cas pas évident que le «compromis» auquel nous avons fait allusion fût réalisable, c'est-à-dire qu'il fût réellement possible, par le simple jeu du mécanisme des prix, même contrôlé, d'inciter suffisamment les entreprises à réaliser les économies de ferraille indispensables sans provoquer de trop brusques ou trop amples disparités dans les conditions d'approvisionnement du marché. D'autre part, et en tout état de cause, si un mauvais choix a vraiment été fait, c'est à l'origine et non pas au moment où la décision n° 2-57 a été prise. Comme le dit très justement M. Maurice Allais dans une étude datée du 1<sup>er</sup> septembre 1957 et qui est le fruit de ses réflexions personnelles sur le Congrès de Stresa (Bulletin de la

Société d'études et de documentation économiques, industrielles et sociales, n° 682, page 20):

«Le tort de ceux qui désapprouvent aujourd'hui l'orientation de la pratique de la C.E.C.A., c'est de ne pas voir que, dès lors que l'on admettait la légitimité des premières mesures de la Haute Autorité, les mesures qui ont suivi à partir de 1955 en dérivèrent nécessairement, compte tenu des objectifs généraux du Traité.»

Cette opinion mérite d'autant plus d'être citée qu'elle émane d'un auteur qui, bien que défenseur très sincère de la thèse de l'unicité de la doctrine économique susceptible de réconcilier les libéraux et les dirigistes sur le plan théorique, se retrouve toujours partisan *en fait* de la solution libérale dans tous les cas d'application concrète.

Dans de telles conditions, nous estimons que la «situation économique» qui a commandé le choix de la Haute Autorité était, à tout le moins, assez discutable pour que le juge ne puisse prendre la responsabilité de substituer sa propre appréciation à celle de l'exécutif. Non seulement l'article 33, mais, même si cet article n'existait pas, la sagesse la plus élémentaire, appuyée de surcroît sur les principes de la séparation des pouvoirs, le lui interdirait.

Le principe de l'intervention étant ainsi admis, nous devons examiner si les autres limitations aux pouvoirs de la Haute Autorité agissant dans le cadre de l'article 33, *b*, ont été respectées.

Et tout d'abord, les buts de la décision sont-ils bien conformes à ceux de l'article 3?

La Haute Autorité s'est surtout appuyée à cet égard sur les dispositions du *a* de l'article 3: «veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun...»

La plupart des requérants lui en ont fait grief, estimant que ce premier objet des missions de la Communauté, dans l'énumération de l'article 3, a un caractère tellement général qu'il serait dépourvu de toute portée juridique. C'est sans doute aller trop loin, car cette disposition a tout de même un sens clair et on pourrait fort bien imaginer des cas de méconnaissance de l'article 3, *a*. En

fait, il est certain que le mécanisme de péréquation des ferrailles importées, dans son ensemble, a bien pour objet «l'approvisionnement régulier du marché commun» en ferraille. Mais il y a quelque chose de vrai dans la critique des requérants sur ce point: c'est que la seule poursuite du but décrit au a ne suffit pas à justifier n'importe quelle action de la Haute Autorité. Comme celle-ci l'a fait observer elle-même, une même décision peut poursuivre une *pluralité de buts*, et, d'autre part, nous retrouvons ici l'idée de *conciliation* éventuelle entre les différents buts de l'article 3, l'accent pouvant être mis davantage sur certains d'entre eux, à condition toutefois, de ne pas négliger les autres.

Quel est donc le but ou quels sont les buts de la décision n° 2-57?

Si l'on s'en réfère aux «considérants» qui précèdent la décision, et que nous avons déjà cités, ils sont au nombre de deux: 1° «assurer un approvisionnement régulier à un prix raisonnable» de la ferraille; à cet effet, la Haute Autorité estime nécessaire de maintenir le système en vigueur introduit par la décision n° 14-55; 2° nous citons:

«Considérant, cependant, qu'eu égard à la consommation croissante de ferraille, le système pratiqué jusqu'à ce jour doit être amélioré de telle sorte qu'il incite à l'économie de ferraille sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier.»

Sur ce second point, qui est celui qui nous intéresse, il se rattache encore d'une manière générale au but du a en ce sens que l'«approvisionnement régulier» d'une matière rare peut exiger qu'on cherche à l'économiser. Mais il nous semble que l'alinéa qui se rapporte le plus directement au deuxième objet poursuivi par la décision n° 2-57 est l'alinéa d dans sa deuxième partie: «veiller au maintien de conditions incitant les entreprises... à promouvoir une politique *d'exploitation rationnelle des ressources naturelles* évitant leur épuisement inconsidéré». Bien entendu, cette rédaction a été faite en pensant aux produits extraits du sol, tels que le minerai de fer. Mais, du point de vue économique, si l'on tient compte des particularités inhérentes à la ferraille, considérée comme une



matière première pour l'industrie de l'acier, il nous semble que, *mutatis mutandis*, cet alinéa s'applique très exactement.

Or, inciter les entreprises à économiser la ferraille en pratiquant une politique d'*exploitation rationnelle* de cette matière première, c'est exactement le but qu'a poursuivi la Haute Autorité.

A-t-elle, cependant, négligé d'opérer la conciliation nécessaire avec d'autres buts contradictoires de l'article 3?

Ces autres buts sont évidemment d'abord ceux qui sont inscrits dans la *première partie* de l'alinéa *d* et au début de l'alinéa *g*, à savoir: alinéa *d*: «veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production» et, alinéa *g* «promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production ainsi que l'amélioration de la qualité».

L'existence d'une contradiction entre ces derniers buts et celui poursuivi à titre principal par la Haute Autorité nous semble manifeste, puisque, d'une part, le progrès technique dans l'ensemble de la sidérurgie paraît orienté de plus en plus vers l'emploi d'aciéries Martin et d'aciéries électriques, consommatrices de ferraille, le progrès ayant même pour effet de diminuer la ferraille de récupération, et que, d'autre part, la production de certaines fabrications, nous avons dit les aciers spéciaux, qui sont des produits «nobles» où l'«amélioration de la qualité» est sans cesse recherchée, n'est techniquement et, en tout cas, commercialement possible que dans des fours électriques consommateurs exclusifs de ferraille.

La conciliation était donc nécessaire, mais la Haute Autorité a bien entendu la réaliser: cela résulte du considérant déjà cité: inciter à l'économie de ferraille «sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier».

Il est vrai qu'il ne s'agit là que d'une déclaration d'intention, importante tout de même s'agissant de la détermination d'un but.

Encore faut-il s'assurer, toutefois, par l'examen de la décision elle-même, que le *but réellement poursuivi* correspond bien à celui qui est déclaré.

Messieurs, cela nous paraît certain: tout le système de la décision n° 2-57, quant à la répartition de la charge de péréquation, est centré sur une incitation faite à chaque entreprise de n'utiliser la ferraille qu'à bon escient. Par ce système, chaque entreprise est en mesure de calculer le prix de revient de la ferraille d'achat qu'elle se propose d'utiliser, de telle manière qu'elle ait intérêt à y recourir le moins possible, soit par une mise accrue de fonte, soit par la mise en service d'appareils moins grands consommateurs de ferraille. Si les entreprises décident de passer outre à ces incitations, c'est que des raisons techniques les y contraindront, et ce sera le cas, notamment, des aciéries électriques fabriquant des aciers spéciaux. Ainsi se trouve bien réalisé le but poursuivi: promouvoir l'utilisation la plus rationnelle de cette matière trop rare sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier. En somme, une *solidarité* est établie entre tous les consommateurs; *tous en profitent*, puisque la charge de la péréquation est la contrepartie du maintien du système de compensation entre les ferrailles importées et les ferrailles intérieures, maintien jugé, à tort ou à raison, indispensable pour assurer un courant régulier d'approvisionnement à un prix moyen considéré comme «raisonnable», mais la charge *relative* pour chacun est d'autant plus élevée que la matière lui est plus indispensable.

En définitive, par rapport aux alinéas *d* et *g*, la décision n° 2-57 ne nous paraît pas avoir méconnu les buts légaux; et il en est de même, pour les mêmes raisons, en ce qui concerne la «contradiction interne» à la décision elle-même relevée par le recours 8-57.

L'autre but que, d'après tous les requérants, la décision aurait méconnu est celui de l'alinéa *b* de l'article 3: «assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production». Cette critique est en liaison étroite avec celle qui concerne l'article 4, *b*, lequel interdit la discrimination. Aussi, sous réserve de ce que nous aurons ultérieurement à dire au sujet du champ d'application du détournement de pouvoir en ce qui concerne chacune de ces deux dispositions, nous les examinerons ensemble pour le moment quant au fond. Il apparaît, en effet, que le champ d'application de l'article 3, *b*, recouvre celui de l'article 4 tout entier, donc de son alinéa *b*. C'est du moins ce qui résulte du commentaire du rapport de la délé-

gation française, que nous croyons devoir citer encore une fois (page 103):

«D'autre part, pour assurer à toutes les économies de cette partie du monde des bases de développement commun, il est essentiel que tous les utilisateurs placés dans des situations comparables obtiennent leurs approvisionnements à des prix comparables (il s'agit donc bien de l'article 3, b). Cette condition est réalisée par la suppression des contingents et des droits de douane, un aménagement des tarifs de transport, *enfin la règle de non-discrimination imposée aux vendeurs.*»

Ainsi cette dernière règle constitue-t-elle un des aspects de la règle plus générale contenue à l'article 3, b. Mais, dans l'espèce, il ne s'agit ni de droits de douane, ni de tarifs de transports, mais seulement de la règle de non-discrimination en matière de prix.

Nous voici donc contraint de pénétrer dans le domaine redoutable de la discrimination. Nous y demeurerons toutefois le moins longtemps possible, une théorie de la discrimination étant indiscutablement au-dessus de nos moyens et, nous le croyons du moins, inutile pour la solution du litige.

Bornons-nous, tout d'abord, à faire observer qu'à notre sens, la règle de non-discrimination doit nécessairement être envisagée différemment suivant qu'il s'agit du comportement des entreprises ou de celui de l'autorité publique et, d'autre part, en ce qui concerne ce dernier comportement, suivant qu'il s'exerce ou non par le moyen d'une action dirigiste sur le marché.

Pour ce qui est de la discrimination commise par les entreprises en matière de prix, nous trouvons des indications dans une disposition spéciale du Traité que vous connaissez bien, l'article 60. Cet article interdit les «pratiques déloyales de concurrence» et «les pratiques discriminatoires comportant, dans le marché commun, l'application par un vendeur de conditions inégales à des transactions comparables, notamment suivant la nationalité des acheteurs». S'agissant ici des relations privées, c'est la comparabilité des *transactions* qui est prise en considération, notion plus précise que la comparabilité des *situations*. Néanmoins, vous savez que la Haute Autorité, bien qu'elle fût habilitée à le faire par l'article 60, a dû renoncer à donner dans son règlement une définition de la comparabilité des transactions. A plus forte raison, est-il

sans doute impossible de rendre compte par une formule de la notion de comparabilité des *situations* au regard de l'action propre de la Haute Autorité.

Il semble que cette notion se rattache à ce qu'on appelle souvent, en droit interne, le «principe d'égalité» qui est reconnu dans nos divers pays et qui a d'ailleurs été invoqué dans plusieurs requêtes. Il s'agit là, incontestablement, d'un de ces «principes généraux du droit» dont la Cour peut et doit tenir compte le cas échéant. Nous voudrions examiner très brièvement cette question en droit français et en droit allemand.

En droit français, on trouve l'expression du principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil d'État. Celle-ci considère, en effet, comme un principe de droit non écrit que «toutes les personnes se trouvant placées dans une *situation identique à l'égard du service public* doivent être régies par les mêmes règles». Le Conseil d'État a ainsi consacré le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, celui de l'égalité devant l'impôt, celui de l'égalité des usagers des services publics, celui de l'égalité devant la réglementation économique<sup>(1)</sup>. Nous ne pouvons songer à faire ici une étude complète de cette jurisprudence. Bornons-nous à citer, sur ce dernier aspect qui nous intéresse, celui de l'égalité devant la réglementation économique, les quatre arrêts suivants:

1° *Syndicat départemental des industriels en lentilles de la Haute-Loire*, 30 janvier 1958 (Recueil, page 43). Cet arrêt sanctionne le principe de *l'égalité entre commerçants*, en annulant une décision obligeant certains importateurs à s'approvisionner en lentilles «auprès des seuls producteurs pris isolément ou groupés en coopératives», excluant ainsi arbitrairement les négociants.

2° *Société des ciments français*, 22 mars 1950 (Recueil, page 175), arrêt dans lequel il est dit que n'est pas illégale une décision qui, fixant un prix unique pour un même produit, crée entre les entreprises une inégalité qui n'est que le résultat des conditions d'exploitation différentes dans lesquelles elles sont placées. Le principe d'égalité a donc trait à une égalité de droit et non de fait.

(1) Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Sirey, 1956, page 326.

3° *Les savonneries de Bourgogne*, 16 février 1946 (Recueil, page 49), où l'on condamne le privilège arbitrairement attribué à un seul fondoir pour assurer la récupération des suifs, alors qu'il y en avait deux autres dans le département.

4° *Compagnie navale des pétroles*, 13 juin 1947 (Recueil, page 265), où il s'agit, à l'inverse, de l'exclusion arbitraire d'une entreprise du droit de pratiquer certaines opérations permises à d'autres exerçant la même profession.

On voit donc, par ces quelques exemples, combien l'interventionnisme économique restreint par lui-même le champ d'application du principe d'égalité. Bien entendu, nous faisons abstraction d'une réserve supplémentaire que le Conseil d'État apporte à l'application du principe, c'est celle de l'intérêt général, qui peut toujours justifier des mesures prises en violation du principe: en effet, de telles dérogations, qui peuvent se concevoir dans le cadre de la souveraineté d'un État, n'ont pas leur place dans l'application du Traité dont les règles s'imposent à la Communauté.

En ce qui concerne le droit allemand, nous mettrons sous vos yeux quelques passages qui nous ont paru intéressants d'une étude de Huber sur l'interventionnisme économique et le principe d'égalité, *Wirtschafts-Verwaltungsrecht*, Tübingen, 1954:

«a) Il est presque universellement admis que le principe d'égalité devant la loi, proclamé à l'article 3 de la Loi fondamentale, s'impose également au législateur: les lois doivent traiter de la même manière les faits identiques et de manière différente les faits différents. Mais ce faisant, il est reconnu qu'un traitement différent peut être appliqué à des situations qui, jugées comparables du point de vue purement formel, révèlent des différences de fond à l'examen. La différenciation qu'impose en fait la nature même de situations non comparables constitue finalement une obligation directe pour le législateur...

c) L'intervention différentielle en matière économique reste conforme au principe d'égalité aussi longtemps que l'auteur de la mesure se laisse guider par des considérations raisonnables et se garde d'établir des privilèges ou des discriminations arbitraires. Le cadre de la législation économique oblige normalement le législateur à peser le degré de comparabilité ou de non-comparabilité des situations qu'il entend régir et à se décider en conséquence. Cet examen peut normalement

conduire aux fortes distinctions opérées dans le contingentement, aux différences de degré d'urgence reconnus ou à celles établies entre les besoins de la consommation interne et les débouchés étrangers, sans que, pour autant, la puissance publique puisse encourir le reproche d'avoir méconnu le principe d'égalité.

Sans doute, faut-il soigneusement distinguer entre *traitement différentiel* et *discrimination* ou, en d'autres termes, entre appréciation objectivement motivée et appréciation arbitrairement subjective. On ne peut se fonder sur l'article 3 de la Loi fondamentale pour faire grief à la législation économique de comporter des différenciations, aussi longtemps que le législateur se garde d'établir des faveurs ou des entraves arbitraires.»

Il nous semble, en définitive, que c'est surtout sous le couvert de cette notion d'arbitraire que doit être appréciée la portée de la règle de non-discrimination lorsqu'elle s'applique à une décision interventionniste de la Haute Autorité sur le marché.

Dans l'espèce, si l'on envisage les entreprises elles-mêmes, il paraît bien certain qu'aucune discrimination n'a été commise. Et si l'on envisage les *catégories d'entreprises*, nous ne pensons pas non plus qu'on puisse relever de méconnaissance du principe de non-discrimination, soit par soumission aux mêmes règles de situations non comparables, soit par assujettissement à des règles différentes de situations comparables.

A deux points de vue, toutefois, un doute sérieux pourrait paraître justifié, et il convient de les examiner. Le premier concerne le cas des entreprises productrices d'aciers spéciaux; le second, l'application de règles différentes suivant la date de mise en service des appareils.

En ce qui concerne les producteurs d'aciers spéciaux, la discrimination peut être envisagée (et l'est d'ailleurs par les requérants) sous deux aspects: tout d'abord, la discrimination proprement dite en matière de prix. Le système de la décision n°2-57 aboutirait, en ce qui concerne ces entreprises, à un *double prix* (on a même parlé de double secteur!), du fait de l'impossibilité où elles se trouvent de diminuer notablement leur mise au mille de ferraille.

Messieurs, si vous considérez comme pertinentes les explications que nous avons données, il y a un instant, vous ne pourrez qu'écarter

ter cette argumentation: il ne faut pas considérer la *différence de prix de revient* de la ferraille résultant pour les diverses entreprises du mécanisme de la décision n° 2-57 comme une *différence de prix* concernant un même produit: il s'agit des effets résultant des modalités de répartition de la charge de péréquation selon les critères établis par la décision, sur la valeur desquels nous nous sommes déjà expliqué.

On a parlé aussi d'impôt: mais, Messieurs, si tant est qu'on puisse ici trouver une analogie avec la matière fiscale, il suffit d'observer qu'il existe des impôts de répartition et que le principe d'égalité devant les charges fiscales n'est nullement incompatible avec des modalités inégales de répartition, pourvu que celles-ci soient fondées sur des critères objectifs.

En réalité (et c'est l'autre aspect sous lequel on doit envisager la question de la discrimination à l'égard d'une *catégorie* d'entreprises), ce qu'il faut, et ce que les intéressés sont en droit d'exiger, c'est qu'il ne soit pas porté atteinte, en ce qui concerne la catégorie en cause, aux *conditions de la concurrence*, lesquelles sont à base d'égalité.

Vous savez que l'article 67, qui forme à lui seul tout un chapitre du Traité, est entièrement consacré aux «atteintes aux conditions de la concurrence». Le texte ne vise, à vrai dire, que les actions des États membres, mais on voit bien, en le lisant, l'importance que ces atteintes présentent pour le fonctionnement d'un marché commun tout entier axé sur la concurrence. D'autre part, et surtout, il existe une autre disposition à laquelle nous avons déjà fait allusion, et qui, elle, s'applique aux actions de la Haute Autorité, et en matière de prix: c'est l'article 61, avant-dernier alinéa: «Dans la fixation des prix, la Haute Autorité doit tenir compte de la nécessité d'assurer la *capacité concurrentielle* tant des industries du charbon et de l'acier que des industries utilisatrices, suivant les principes définies à l'article 3, alinéa c». Nous pensons que les mécanismes financiers concernant les prix doivent respecter cette disposition.

La décision n° 2-57 porte-t-elle atteinte à la «capacité concurrentielle» de certaines catégories d'entreprises? La question, vous vous le rappelez, a été débattue en ce qui concerne les fabricants

d'aciers spéciaux. A cet égard, la concurrence n'existe pas entre ces fabricants et les producteurs d'autres catégories d'acier dans la Communauté. Le problème ne se pose que vis-à-vis des concurrents fabriquant les mêmes produits dans les pays tiers; mais elle se pose à cet égard.

Messieurs, vous vous souvenez, des chiffres ont été produits.

Sur la base de données qui sont comptables pour une part et purement estimatives pour l'autre, les requérantes tentent de persuader la Cour que l'application du taux complémentaire pourrait entraîner une majoration du prix de revient des aciers fins et spéciaux de l'ordre de 5 %. La Haute Autorité conteste formellement ces chiffres, d'une part en discutant ceux des éléments de base qui sont purement estimatifs (prix de vente choisi dans le passé; taux complémentaire choisi dans l'avenir, à son niveau maximum; taux de base de la péréquation supposé maintenu à dix dollars au moins; etc.) et, d'autre part, en rappelant un certain nombre de règles contenues dans la décision qui sont de nature à réduire le montant de la contribution (exemption des ferrailles d'aciers alliés, remises pour réduction de mise au mille dont la possibilité, dans une proportion malgré tout non négligeable, est prouvée par les documents fournis, etc.).

Rien de tout cela, vous le voyez, Messieurs, n'est décisif. Aucun renseignement précis n'est fourni au sujet de la situation (aisée, difficile ou tendue) de l'industrie des aciers spéciaux en ce qui concerne soit l'écoulement des produits sur les marchés extérieurs, soit la défense des positions intérieures contre les importations. Nous concluons donc qu'il n'est pas établi que les effets prévisibles de la décision n° 2-57 sur la capacité concurrentielle des fabricants d'aciers spéciaux étaient susceptibles de porter atteinte à cette capacité au point de justifier l'exclusion de l'industrie en cause du mécanisme ou l'obligation de la soumettre à des règles spéciales.

Le deuxième point de vue susceptible de faire naître des doutes est relatif, avons-nous dit, à la date de mise en service des appareils nouveaux, la privation de toute période de référence pour les appareils mis en service après le 31 janvier 1958 pouvant apparaître comme une mesure discriminatoire.



Messieurs, si l'on admet comme juste l'analyse de la décision n° 2-57 telle que nous l'avons présentée au début de nos explications, il n'en est rien. En effet, l'inégale répartition de la charge de la péréquation, qui est à la base de la décision n° 2-57, repose sur l'idée de décourager les accroissements de consommation de ferraille par une incitation adressée aux entreprises à réduire le plus possible ou à augmenter le moins possible leur consommation. Il est dans la logique du système de frapper plus lourdement les appareils nouveaux, car agir ainsi, c'est encourager à créer des appareils nouveaux petits consommateurs de ferraille et c'est seulement, comme nous l'avons dit, dans la mesure où les entreprises estimeront que, malgré le surcroît de charges que cela entraînera pour elles, elles ont néanmoins intérêt à le supporter, qu'elles s'y résoudront, ce qui, en définitive, aboutit à une utilisation rationnelle de la matière première, à son utilisation la plus «économique», dans le vrai sens du terme.

Mais la Haute Autorité a considéré, à juste titre, que *l'application immédiate* de ces règles eût été injuste, puisque, vis-à-vis des appareils non encore en service, mais dont la construction était déjà commencée ou financièrement engagée, aucune option du fait des conséquences de la nouvelle décision ne pouvait plus avoir lieu. De là la disposition critiquée qui, loin d'être une mesure discriminatoire, apparaît au contraire, nous l'avons vu, comme une *mesure transitoire* destinée à ne mettre en application les nouvelles règles que progressivement. À ce point de vue, on ne saurait trop souligner, à notre avis, l'importance des dispositions combinées de l'article 9 et de l'article 6, paragraphe 3, de la décision attaquée qui permettent même aux appareils mis en service après le 31 janvier 1958 de profiter des remises en cas de réduction de la mise au mille.

Pour en terminer avec la méconnaissance des dispositions de l'article 4, il faut encore dire un mot de la méconnaissance de l'article 65, invoquée par le recours 13-57.

Les auteurs de ce recours arguent du renvoi fait par le *b* de l'article 53 au *a* du même article et de ce dernier à l'article 65 pour soutenir que la Haute Autorité était tenue de respecter les dispositions du paragraphe 2, *b*, dudit article 65, aux termes duquel l'accord autorisé ne doit pas être «d'un caractère plus restrictif que ne l'exige son objet». Or, le refus d'accorder une consommation de

référence pour les installations tombant sous le coup de l'article 6, paragraphe 3, de la décision attaquée ainsi que la taxation complémentaire de l'excédent de consommation, ont, d'après les requérants, «un caractère plus restrictif que ne l'exige la *péréquation de la ferraille importée*». C'est là, vous le voyez, Messieurs, un procédé quelque peu détourné pour remettre en discussion le principe même de la décision n° 2-57 sans qu'une nouvelle argumentation soit présentée à ce sujet, puisque, évidemment, ce n'est pas la «péréquation des ferrailles importées» en elle-même qui justifie la partie contestée de la décision n° 2-57. Donc, en admettant même que le renvoi à l'article 65 concerne les mécanismes du *b* de l'article 53 et non pas seulement ceux du *a* (ce que nous aurions personnellement tendance à admettre, car les mécanismes institués par la Haute Autorité doivent, eux aussi, respecter l'article 65), cet appel à l'article 65 nous paraît sans portée.

Il nous reste à examiner si la décision attaquée a respecté ce que nous avons appelé les «dispositions spécifiques» du Traité.

La question, vous le savez, est soulevée sous deux chefs: à l'égard de l'article 59 et à l'égard de l'article 54.

En ce qui concerne l'article 59, la question nous paraît très simple: cet article prévoit, dans des conditions bien déterminées de procédure et de fond, la *répartition des ressources* en charbon et en acier tant entre les États membres qu'entre les entreprises. Le texte est parfaitement clair: il vise exclusivement une répartition *en nature*, c'est-à-dire en catégories et en tonnages, et rien d'autre. On a invoqué l'article 58 qui, en cas de crise suivie de l'établissement de quotas, permet de «régler le taux de marche des entreprises par des prélèvements appropriés sur les tonnages dépassant un niveau de référence défini par une décision générale», c'est-à-dire par un mécanisme financier. Mais, précisément, ce qui est prévu en cas de crise ne l'est pas en cas de pénurie (différence qui s'explique du reste aisément) et ce n'est pas par hasard que l'article 53 rappelle en son début l'existence de deux dispositions prévoyant déjà dans des cas particuliers des mécanismes financiers, à savoir l'article 58 et (sous le couvert du «chapitre V du titre III») l'article 62.

Donc le seul cas où un mécanisme financier devrait être considéré comme portant atteinte aux règles de l'article 59 (soit par violation, soit par «détournement de procédure») est celui où les règles de ce mécanisme auraient *en réalité* pour effet une répartition. Ce serait le cas, dans l'espèce, si l'on en venait à démontrer, par exemple, que, pour telle ou telle catégorie d'entreprises, ou d'appareils, le prix de revient de la ferraille, compte tenu du jeu de la décision attaquée, serait tel que toute augmentation de consommation revêtirait un caractère prohibitif et serait de ce fait rendue impossible. Or, rien de tel n'a même été allégué.

La vérité est que la décision a pour objet de décourager la consommation non indispensable de ferraille, ce qui constitue très exactement le «moyen indirect» dont on espère qu'il évitera de recourir aux mesures extrêmes de répartition. Loin de méconnaître l'article 59, la décision attaquée, à cet égard, lui est exactement conforme.

En ce qui concerne l'article 54 sur les investissements, on s'est longuement expliqué tant dans la procédure écrite que dans les plaidoiries et il nous paraît inutile d'insister. Observons seulement que l'article 54 a un objet bien clairement défini, qui est de permettre à la Haute Autorité d'*aider financièrement les entreprises* à réaliser leurs programmes d'investissements, et de prévoir certaines mesures «pour favoriser un développement coordonné des investissements». Comme toujours, les pouvoirs nécessaires sont accordés à ces fins à la Haute Autorité dans des conditions précisées.

Ceci ne veut évidemment pas dire que les investissements des entreprises ne peuvent être influencés que par le jeu de cette disposition. Ils peuvent l'être par l'effet d'une quantité de décisions prises dans le cadre d'une quantité d'articles du Traité, et il est bien certain que les décisions intervenant sur le marché, et encore plus sur la production, peuvent avoir plus particulièrement une influence sur les investissements. Quelque effet que la décision n° 2-57 ait pu entraîner quant à la réalisation des investissements des entreprises, nous ne voyons pas en quoi cette décision aurait méconnu les dispositions spécifiques de l'article 54, par empiètement sur le domaine réservé à cette disposition.

En résumé, nous estimons, *en fait*:

1° Que les dispositions critiquées de la décision n° 2-57 ne constituent qu'une des modalités du mécanisme financier institué par la Haute Autorité en vertu de l'article 53, *b*, pour assurer la compensation des prix entre les ferrailles importées et les ferrailles intérieures;

2° Que ces modalités ont cependant, dans le cadre du mécanisme, un objet qui leur est propre et qui consiste à inciter l'ensemble des entreprises de la Communauté consommatrices de ferraille à économiser cette matière première, «sans pour autant rendre plus difficile la création de nouvelles capacités de production d'acier»;

3° Que cet objet doit être obtenu par un système de *répartition inégale* de la charge de péréquation tendant à faire varier le coût de la ferraille de telle sorte que le développement de la production d'acier ne soit assuré par l'utilisation de ferraille que dans la mesure strictement indispensable.

Nous estimons, *en droit*:

1° Que les mécanismes financiers institués en vertu de l'article 53 du Traité constituent des procédés indirects de régularisation du marché;

2° Que ces mêmes mécanismes peuvent en cas de nécessité être utilisés comme moyens d'action indirects sur la production, et doivent, à ce titre, être préférés aux moyens directs selon le vœu de l'article 57;

3° Qu'ils doivent répondre à l'un ou à plusieurs des objets énumérés à l'article 3 du Traité comme missions de la Communauté, sans cependant sacrifier les autres, une conciliation pouvant être éventuellement nécessaire, sous le contrôle du juge exercé dans les conditions de l'article 33;

4° Qu'ils doivent respecter les interdictions de l'article 4;

5° Qu'ils doivent respecter les dispositions spécifiques du Traité.

Nous estimons enfin que, dans la limite des conclusions et des moyens des parties, dans la limite aussi de la compétence de

la Cour, la décision n° 2-57 doit être regardée comme répondant à ces diverses conditions.

Cette conclusion, Messieurs, — et aussi le désir de ne pas allonger encore ces trop longs développements — nous autorisera à ne traiter que très sommairement les questions de procédure et de recevabilité qui sont soulevées par les parties.

En ce qui concerne tout d'abord la question du détournement de pouvoir, de sa définition et de l'étendue de son domaine dans le Traité, nous nous sommes expliqué déjà assez abondamment — sinon trop — dans d'autres affaires pour nous interdire absolument d'y revenir.

Cette abstention est d'autant plus justifiée qu'à notre sens, la jurisprudence de la Cour paraît bien fixée à ce sujet. Si l'on se réfère, en effet, à vos arrêts, on constate que vous avez, dans chaque cas d'espèce, envisagé le détournement de pouvoir comme une méconnaissance du but légal par la Haute Autorité dans l'exercice de ses pouvoirs (arrêt 1-54, Recueil I, pages 32-33; arrêt 6-54, Recueil I, page 226). Dans ce dernier arrêt, il est fait usage d'une des formules les plus fréquemment employées pour définir le détournement de pouvoir classique, à savoir l'usage des pouvoirs (par la Haute Autorité) «dans un but autre que celui en vue duquel ceux-ci lui ont été conférés».

Dans votre arrêt 8-55 du 29 novembre 1956, cette formule a été complétée par un appel à la notion de «manque de prévoyance ou de circonspection grave», dont il a été fait abondamment état au cours des plaidoiries. Messieurs, tout comme le défenseur de la Haute Autorité, nous observerons qu'il vous appartient, et à vous seuls, d'explicitier, s'il y a lieu, le sens de vos arrêts. Mais nous devons dire qu'à notre avis la formule en question ne touche pas la définition, dite classique, admise antérieurement, mais se borne à apporter une précision au sujet de la preuve. Pour s'en rendre compte, il suffit, mais il le faut, relire le passage entier dans lequel se trouve l'expression:

«Même si la défenderesse, avez-vous dit, a commis certaines erreurs dans le choix des éléments de ses calculs, comme c'est le cas en ce qui concerne l'année de référence et comme il pourrait s'avérer également en ce qui concerne les amortissements et le groupage des catégories de charbon, il ne s'ensuit pas que ses erreurs constituent *ipso facto* la

preuve d'un détournement de pouvoir s'il n'est pas établi également que la Haute Autorité a poursuivi en l'espèce objectivement, par manque de prévoyance ou de circonspection grave équivalant à une méconnaissance du but légal, des fins autres que celles en vue desquelles les pouvoirs prévus par le paragraphe 26, 2, a, ont été attribués. (Recueil II, pages 309—310.)

Qu'est-ce à dire, sinon que des erreurs de fait ne constituent pas, en elles-mêmes (*ipso facto*, avez-vous dit) la preuve d'un détournement de pouvoir, mais que si ces erreurs sont telles — par leur nature, leur gravité, leur caractère en somme «inexcusable» — qu'on ne peut raisonnablement les expliquer dans l'hypothèse où le but légal aurait été réellement poursuivi, car elles supposeraient alors (ce qu'on ne saurait présumer de la part d'une autorité administrative) un «manque de prévoyance ou de circonspection grave», la preuve est alors faite que l'autorité a en réalité poursuivi un autre but que le but légal, car, sinon, son attitude ne se comprendrait pas.

En ce qui concerne l'application à l'espèce, nous nous bornons aux observations suivantes.

Pour ce qui est tout d'abord de l'article 4 du Traité, celui qui contient les interdictions, nous pensons que le détournement de pouvoir ne peut se concevoir. Si la Haute Autorité, tout en poursuivant les buts de l'article 3, comme elle est tenue de le faire aux termes de l'article 53, a contrevenu aux interdictions de l'article 4, elle a, ce faisant, violé les dispositions dudit article et non pas commis un détournement de pouvoir. Le détournement de pouvoir, nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, suppose l'existence, dans l'exercice d'un pouvoir, d'une marge d'appréciation discrétionnaire: ce ne peut être le cas à l'égard d'une disposition légale d'interdiction.

En ce qui concerne l'article 3 au contraire, qui est axé tout entier sur la notion de but, puisqu'il énumère les missions de la Communauté, le détournement de pouvoir doit être admis dans la mesure même où il est établi que les buts ainsi légalement définis n'ont pas été réellement poursuivis, sauf à opérer éventuellement la conciliation dont nous avons parlé. La Haute Autorité l'admet d'ailleurs.

Toutefois, elle fait exception pour l'un des buts de l'article 3, celui du b: «assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources

de production», sous le prétexte qu'il s'agirait là d'une règle de droit qui ne fait qu'exprimer le principe de non-discrimination, de nouveau inscrit à l'article 4, *b*.

Nous ne pouvons suivre la défenderesse sur ce terrain. Sans doute, comme nous avons eu l'occasion de le faire observer, le champ d'application de l'article 3, *b*, recouvre celui de l'article 4 tout entier, y compris son alinéa *b*. Mais il n'est pas certain que la portée juridique des deux dispositions (3, *b*, et 4, *b*) soit la même. C'est bien l'opinion de M. Paul Reuter, pour lequel l'alinéa *b* de l'article 3 «est difficilement susceptible de degrés, puisqu'il réaffirme un exemple particulièrement important de non-discrimination» (Rapport cité, page 43). Mais ce ne paraît pas être l'opinion de M. Demaria, l'éminent rapporteur de la 5<sup>e</sup> commission au Congrès de Stresa, qui distingue de la manière la plus nette, en les considérant comme deux «principes suprêmes», d'une part, le principe de *non-discrimination*, et, d'autre part, le principe de *comparabilité* (page 50 et suivantes).

Et surtout, Messieurs, quelque opinion doctrinale qu'on puisse avoir à cet égard, il n'en demeure pas moins qu'au point de vue qui nous intéresse, chacune des deux dispositions a une portée différente, puisque l'une envisage la règle en elle-même en la définissant et en l'assortissant d'une interdiction (c'est l'article 4), alors que l'autre (l'article 3, *b*) la décrit comme un des buts à poursuivre par les institutions de la Communauté. Si donc la Haute Autorité, agissant «dans le cadre de ses attributions», a sciemment négligé le but défini à l'article 3, *b*, elle a (sous les réserves que nous avons déjà faites quant à la nécessité éventuelle d'une conciliation entre des nécessités opposées) commis un détournement de pouvoir. Il y aura très probablement, en ce cas, cumul entre la violation du Traité au titre de l'article 4, *b*, et le détournement de pouvoir au titre de l'article 3, *b*, mais cette circonstance ne s'oppose évidemment pas à la recevabilité du moyen de détournement de pouvoir, le seul que les entreprises puissent invoquer à l'encontre des décisions générales.

Et qu'on ne vienne pas nous dire qu'une trop grande extension du champ d'application du détournement de pouvoir irait à l'encontre des intentions des auteurs du Traité, préoccupation qui a été la vôtre dans le premier arrêt 8-55 (Recueil II, pages 226 et 227): en effet, l'importance du moyen de détournement de pouvoir dans

le Traité est tout simplement fonction du nombre de cas où le Traité lui-même fait d'un *but à poursuivre* une condition de légalité: or ces cas sont fréquents.

Voilà en ce qui concerne l'article 3.

En ce qui touche ce que nous avons appelé les «dispositions spécifiques», il s'agirait plutôt d'un détournement de procédure, lequel d'ailleurs nous paraît plus difficile à imaginer au regard de l'article 54 sur les investissements qu'au regard de l'article 59 sur la pénurie.

Le détournement de pouvoir, enfin, nous paraît parfaitement possible à imaginer à l'égard de l'article 65: par exemple, la Haute Autorité, pour éviter d'avoir à prendre la responsabilité d'une décision d'autorisation au titre de l'article 65, préfère autoriser un accord entre entreprises réalisé par le moyen d'un mécanisme financier, ou rendre obligatoire, en recourant à l'alinéa *b* de l'article 53, un mécanisme monté dans les mêmes conditions.

Après avoir vu, parmi les articles du Traité invoqués par les requérants, ceux à propos desquels le détournement de pouvoir paraît pouvoir être invoqué, il faut encore examiner à l'égard de *quels requérants* la décision n° 2-57, dans sa partie contestée, pourrait être arguée de détournement de pouvoir.

Votre jurisprudence permet, semble-t-il, de répondre aisément à cette question.

Il faut distinguer entre les entreprises et les associations d'entreprises.

Pour les premières, votre arrêt 8-55 du 16 juillet 1956 dit que «l'expression «à leur égard» n'a d'autre sens que celui des mots qui l'expriment, à savoir qu'il s'agit d'une entreprise qui est l'objet ou tout au moins *la* victime du détournement de pouvoir qu'elle allègue» (Recueil II, page 226). En effet, le droit de recours en annulation d'une décision générale pour cause de détournement de pouvoir à l'égard d'une entreprise est «*une exception* expliquée par le fait que dans ce cas c'est encore l'élément individuel qui prévaut» (même arrêt, Recueil II, page 227).



Pour les associations, c'est le second arrêt 8-55, du 29 novembre 1956, qui nous paraît fournir les meilleures indications, encore qu'il ne contienne pas d'exposé doctrinal. En effet, on y voit, notamment à la page 306 du Recueil (tome II), que le détournement de pouvoir sur l'existence duquel s'explique la Cour est celui qui aurait été commis dans la poursuite par la Haute Autorité des objectifs du paragraphe 26 de la Convention en ce qui concerne «la fixation des prix du charbon belge». C'est donc admettre que, si le détournement de pouvoir avait existé, il aurait été commis à l'égard de la Fédération des charbonnages de Belgique, représentant l'ensemble des intérêts des entreprises belges productrices de charbon. Il est donc nécessaire, s'agissant d'une association, de reconnaître l'existence d'un *intérêt collectif* dont la défense appartient normalement à l'association en cause et auquel la décision, par le détournement de pouvoir dont elle est par hypothèse entachée, porte directement atteinte. Nous partageons, à cet égard, le point de vue exposé par la Haute Autorité dans son mémoire en défense au recours 13-57 (§ 11), notamment quant à l'analyse qu'elle fait de votre jurisprudence. Toutefois, nous nous séparons de sa thèse à un point de vue: nous pensons que l'association peut régulièrement former un recours même si ses membres ont, sur tel ou tel point, ou à l'égard de telle ou telle disposition de la décision attaquée, des intérêts divergents ou même opposés; il suffit, à notre avis, qu'ils aient tous (ou du moins une partie notable d'entre eux) intérêt à l'annulation de la décision.

Messieurs, si l'on fait application de ces quelques idées, on aboutit à admettre la recevabilité des recours formés par les associations d'entreprises, aussi bien celles qui groupent l'ensemble des entreprises sidérurgiques d'un même pays (recours 8-57, 9-57 et 13-57) que la Chambre syndicale du Centre-Midi qui est limitée à une région de la France.

En revanche, nous ne pensons pas qu'il puisse en être de même en ce qui concerne les recours individuels, à savoir Ugine (10-57), Aubert et Duval (11-57) et les quatre entreprises allemandes cosignataires de la requête 13-57. Quelle que soit, en effet, la situation particulière de ces diverses entreprises et les effets différents que la décision attaquée peut comporter pour chacune d'elles, il est bien évident qu'aucune, prise isolément, n'a été l'*objet* ni même la victime d'un détournement de pouvoir. Si celui-ci avait été commis, il l'aurait été à l'égard, par exemple, des producteurs d'aciers spé-

ciaux, ou à l'égard des utilisateurs de certains appareils, ou encore à l'égard des appareils mis en service après le 31 janvier 1958, mais non pas à l'égard de l'entreprise X ... ou l'entreprise Y ... L'élément individuel, qui doit prévaloir aux termes de votre arrêt 8-55, ne se rencontre pas ici. D'ailleurs, en ce qui concerne le recours 13-57, cette situation est expressément reconnue: «La requérante visée sous 1 (c'est-à-dire le syndicat), lisons-nous dans la requête, paragraphe 40, se rallie aux explications fournies par les requérantes visées sous 2 à 5 (c'est-à-dire les quatre entreprises) pour motiver sa requête et elle y renvoie. *Elle compte parmi ses membres de nombreuses entreprises qui sont dans une situation identique ou analogue à celle des requérantes visées sous 2 à 5.*»

Il nous reste, pour terminer, à dire quelques mots de deux questions propres au recours 13-57.

La première est celle de savoir si le *recours collectif* formé, d'une part, par le syndicat et, d'autre part, par quatre entreprises qui en font d'ailleurs partie, est recevable.

On peut avoir à cet égard quelques doutes, non pas tant du seul fait que l'intérêt à agir des divers requérants peut ne pas être exactement le même, mais parce que la *nature* de cet intérêt peut conduire, nous l'avons vu, à des conclusions différentes en ce qui concerne la recevabilité même du recours au regard de chacun d'eux.

Nous serions néanmoins plutôt porté à passer outre à cette objection. Il est certain, en effet, que, dans l'espèce, les conditions d'une *jonction* des recours (s'il en avait été formé plusieurs) seraient remplies: les requérants attaquent tous la même décision sur les mêmes points et en invoquant les mêmes moyens. La Cour, sans y être obligée bien entendu, *pourrait* donc joindre ces recours. Or, nous pensons que les critères admis pour justifier une jonction valent également pour justifier la présentation d'un recours unique: sans doute, dans certains de nos pays, on est plus exigeant pour admettre la recevabilité d'un recours collectif que pour prononcer la jonction de plusieurs recours, mais cela tient surtout à des considérations de nature fiscale que nous ne connaissons pas ici.

La deuxième question propre au recours 13-57 a trait au caractère, général ou individuel, de la décision attaquée.

Les auteurs du recours 13-57, seuls parmi tous les requérants, soutiennent que la décision n° 2-57 doit être considérée comme un faisceau de décisions individuelles, ce qui leur permet d'invoquer des moyens de violation du Traité et pas seulement de détournement de pouvoir.

Ce caractère individuel serait établi à trois points de vue: 1° du fait que les diverses dispositions de la décision frappent chacune un groupe d'entreprises bien déterminé «et dont le cercle ne peut s'élargir» (par exemple, les entreprises visées par l'article 6, paragraphes 2 et 3, qui mettront en service entre le 1<sup>er</sup> février 1957 et le 31 janvier 1958 des installations nouvelles au sens dudit article 6); 2° du fait de la nature pénale du taux complémentaire; 3° du fait que l'article 13 de la décision impose aux entreprises membres de l'Office commun et de la Caisse l'obligation de modifier les statuts de ces organismes. Dans chacun de ces trois cas, le cercle des intéressés est bien déterminé.

Messieurs, cette thèse est insoutenable. Votre arrêt 8-55 la condamne d'une manière si certaine qu'il nous paraît inutile d'insister. La décision n° 2-57 est le type même d'une décision générale, de caractère normatif.

Nous vous rappelons, en terminant, que l'un des auteurs du recours 13-57, la société Ruhrstahl Hattingen, s'est désisté de l'instance. L'acte de désistement en explique les raisons, mais il n'est assorti d'aucune condition. C'est un désistement pur et simple dont il convient de donner acte. S'agissant d'un recours en annulation, il n'est point besoin d'acquiescement de la partie défenderesse (art. 81, § 2, du règlement).

Nous concluons:

- à ce qu'il soit donné acte du désistement de la société Ruhrstahl Hattingen;
- au rejet des requêtes;
- et à ce que les dépens soient mis à la charge des requérants, chacun en ce qui le concerne.