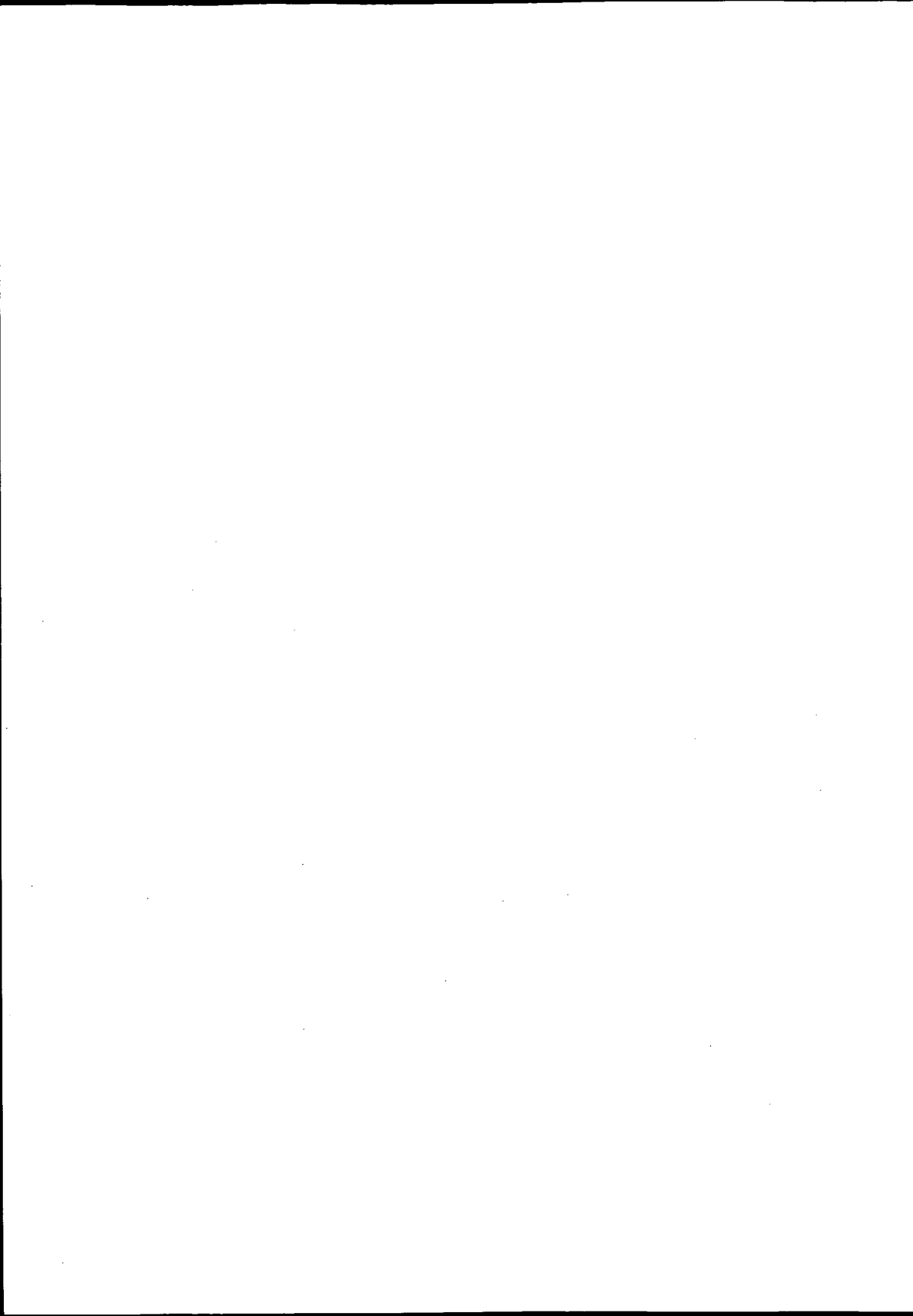


Conclusions de l'avocat général
M. KARL ROEMER

18 mai 1960

Traduit de l'allemand



SOMMAIRE

	Page
I — <i>Le recours en annulation 41-59</i>	1022
1. Le respect du délai de recours	1022
2. Le contenu juridique de la lettre du 24 juillet 1959	1022
3. Les moyens	1027
a) L'exception d'illégalité de la décision générale 33-59 est-elle recevable?	1028
b) La recevabilité de la demande relative à la possibilité de remise	1029
4. Conclusions	1030
II — <i>Le recours en carence 50-59</i>	1030
III — <i>Dépens</i>	1031
IV — <i>Résumé</i>	1032

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans les affaires jointes 41-59 et 50-59, relatives aux recours des sociétés « Hamborner Bergbau AG » et « Friedrich Thyssen Bergbau AG », la Cour a décidé que seules les questions de recevabilité feraient l'objet des débats oraux. En conséquence, nos conclusions ne porteront que sur la recevabilité des recours et sur celle de l'exception d'illégalité soulevée par les requérantes.

Le premier recours est dirigé contre une communication écrite du bureau des prélèvements de la Haute Autorité datée du 24 juillet 1959 et le second contre le rejet tacite d'une demande des requérantes datée du 6 août 1959.

Le droit de recours des entreprises, la preuve de leur représentation légale faite à l'aide de leurs statuts et d'extraits du registre de commerce, ainsi que la preuve de la régularité de leur représentation en justice, ne donnent lieu à aucune remarque spéciale. Il est à noter que, dans le second procès, la société « Friedrich Thyssen Bergbau AG » a retiré son recours selon les règles prescrites avant la remise du mémoire en défense par la Haute Autorité.

I — LE RECOURS EN ANNULATION 41-59

1. Le respect du délai de recours

La communication attaquée a été notifiée aux requérantes le 27 juillet 1959. Le recours commun des entreprises a été formé devant la Cour le 1^{er} septembre 1959. Comme l'annexe II du règlement de procédure de la Cour prévoit un délai de distance de six jours pour les requérants domiciliés en Allemagne, le recours a été formé en temps utile.

2. Le contenu juridique de la lettre du 24 juillet 1959

La lettre a été adressée aux requérantes par le bureau des prélèvements de la Haute Autorité « pour la Haute Autorité ».

Cette lettre ne constitue pas une réponse officielle d'une division subalterne de la Haute Autorité, mais elle doit être considérée comme l'expression de la Haute Autorité elle-même, ce que celle-ci a fait remarquer à bon droit au cours du procès. Le règlement général d'organisation de la Haute Autorité du 5 novembre 1954 (*Journal officiel*, 1954, p. 515) prévoit la possibilité pour le président de la Haute Autorité de déléguer à des chefs de service des pouvoirs pour assurer l'exécution des décisions de la Haute Autorité, donc y compris celui de les communiquer sous une forme authentique (v. art. 15).

Une partie importante du procès porte sur la question de savoir si le caractère de décision peut être attribué à cette lettre de la Haute Autorité. Elle énonce deux points :

- a) Les requérantes ne peuvent bénéficier d'une remise du prélèvement pour l'exercice 1959-1960, car ni le traité ni les décisions relatives au prélèvement ne prévoient cette possibilité;
- b) Il est donc nécessaire que les entreprises donnent des instructions pour continuer à assurer le paiement des prélèvements.

La lettre constitue une réponse à une demande des requérantes datée du 17 juillet 1959 sans la connaissance de laquelle une interprétation raisonnable de la lettre de la Haute Autorité n'est pas possible. Par cette demande, compte tenu des difficultés de vente qui avaient déjà rendu nécessaire la fermeture de sièges d'exploitation, les requérantes ont prié la Haute Autorité non seulement d'ajourner le prélèvement frappant leurs sociétés pour l'exercice 1959-1960, mais aussi de leur en accorder la remise. Elles déclarent qu'elles ont déjà donné l'ordre à la société « Ruhrkohlen-Treuhand GmbH » de suspendre le versement des prélèvements.

La Haute Autorité fait valoir que la première partie de sa lettre ne contient pas un rejet de la demande de remise, qu'elle ne constitue donc pas une décision sur des droits ou sur la forme à donner à une situation juridique, mais qu'elle constate simplement que la remise telle qu'elle a été demandée n'est pas prévue dans le traité. En conséquence, cette partie de la lettre ne constitue

pas une décision au sens du traité, mais un avertissement sur la situation juridique. Mais si on voulait dire qu'il n'y a pas là un acte administratif attaquant, cette opinion est fautive. Nous trouvons dans ce texte le rejet clairement énoncé d'une demande de modification d'une obligation juridique existante, celle de faire un versement, et un exposé des motifs juridiques. Du point de vue des requérantes, cette affirmation a un grief comme conséquence, ce que la Haute Autorité a elle-même admis. Pour les requérantes, la communication de la Haute Autorité, d'après son aspect extérieur, contient le refus de prendre un acte constitutif de droit. En matière de recevabilité, il suffit que les requérantes allèguent de façon pertinente contre ce refus de la Haute Autorité que celle-ci a omis de faire usage de ses pouvoirs et a ainsi provoqué des effets juridiques. Si la Haute Autorité n'avait pas répondu à la demande des requérantes, pour qu'un recours en carence soit recevable, il aurait été largement suffisant que les requérantes aient énoncé de façon pertinente l'existence d'une obligation ou d'un pouvoir d'agir de la Haute Autorité. La situation du procès n'est pas modifiée du fait que la décision négative est constituée non pas par le silence, mais par la déclaration explicite de la Haute Autorité. La Cour n'a pas à examiner si la Haute Autorité était en droit ou était obligée de donner suite à la demande de remise d'une obligation existante tant que le procès se déroule dans le cadre de la recevabilité et non du bien-fondé de la demande.

Le refus positif de la demande de remise constitue une décision individuelle de la Haute Autorité à l'égard des requérantes, négative dans son contenu, et elle peut être attaquée par un recours en annulation. L'argumentation des requérantes doit donc être suivie sur ce point.

La seconde partie de la lettre a-t-elle, comme le prétendent les requérantes, la nature juridique d'une décision? La Haute Autorité s'oppose à cette thèse et fait remarquer que le passage où les requérantes voient une sommation de paiement n'a pas une nature constitutive et ne constitue donc pas un acte administratif. Dans son opinion à elle, ce passage ne constitue qu'un rappel des obligations permanentes des requérantes, telles qu'elles résultent,

concrètement définies pour les entreprises, du traité et des décisions générales sur le prélèvement. Elle fait remarquer que sa déclaration sur la nécessité de continuer les versements ne donne pas à cette lettre un caractère exécutoire.

On peut se demander à juste titre si, en dehors des actes administratifs constitutifs qui entraînent une modification de la situation juridique, les actes déclaratifs de la Haute Autorité, tels qu'un acte qui constate authentiquement une obligation à prestation, ne constituent pas des actes administratifs attaquables. Nous croyons cependant que cette idée n'est pas justifiée par l'état des choses. On doit se demander si la Haute Autorité avait la volonté, dans ce passage du texte, de prendre une décision et si cette volonté a été suffisamment exprimée. Sur ce point, il faut en revenir à la demande qui a provoqué la réponse de la Haute Autorité. Il apparaît alors que l'objet de la demande et de la négociation ne portait que sur le point de savoir si les requérantes pouvaient obtenir, pour des motifs particuliers et individuels, la remise d'un versement du prélèvement dont elles se reconnaissaient débitrices. La Haute Autorité n'avait à se prononcer que sur cette demande. On ne voit pas que la Haute Autorité, en dehors de la demande des requérantes, ait été amenée à procéder à l'examen et à la constatation de l'obligation de verser le prélèvement, laquelle n'a pas été mise en cause, et surtout de la question, d'un tout autre ordre d'idées, de savoir si le prélèvement général pour l'exercice 1959-1960 a été ordonné régulièrement quant au fond. Le fait que la nécessité de continuer les versements selon le procédé utilisé antérieurement n'ait été mentionné qu'en passant va à l'encontre de cette thèse. Cette déclaration n'est rien d'autre qu'une conséquence logique, si ce n'est même superflue, résultant du rejet de la demande de remise, et la mention du procédé de paiement, de ses modalités, n'a qu'une valeur purement technique. Seules peuvent faire l'objet de la matière d'une décision les questions qui, manifestement, devaient être tranchées et qui faisaient l'objet d'un examen spécial et des réflexions de la Haute Autorité, ce qui n'était pas ici le cas pour le droit de la Haute Autorité de percevoir le prélèvement. Il faut en conclure que la constatation relative à la continuation des versements selon l'usage préétabli

et selon les modalités antérieures ne constitue pas un élément autonome dans le cadre de la décision contenue dans cette lettre et encore moins une décision autonome. Sur ce point, il est impossible de suivre l'argumentation des requérantes.

Les requérantes invoquent différentes considérations juridiques de nature générale contre cette façon d'apprécier le texte de la lettre de la Haute Autorité. Elles disent que cette interprétation est étroite et peu généreuse et qu'elle entraîne une limitation inadmissible ou inopportune de leur protection juridique. Cette interprétation ne leur laisse que la possibilité de provoquer l'adoption d'une décision exécutoire et attaquant relative à leur obligation à paiement en suspendant leurs paiements courants. Mais si elles ne veulent pas se laisser infliger les sanctions de l'article 50, cette voie juridique leur est interdite, car les décisions générales sur le prélèvement prévoient des majorations pour retard qui viennent à échéance sans décision individuelle spéciale de la Haute Autorité à l'égard des entreprises.

Ces explications des requérantes visent en réalité la forme juridique des décisions générales sur le prélèvement et, en fin de compte, le système du traité en matière de protection juridique, dont les limites obligatoires pour la Cour sont connues.

Par opposition aux droits nationaux, le traité ne connaît pas de clause générale pour former des recours contre les institutions de la Communauté. Lors de la rédaction du traité, les États membres se sont prononcés en faveur du système de l'énumération des recours et ils ont fixé exactement leurs conditions personnelles et matérielles. Le traité ne connaît pas non plus le recours préventif qui pourrait écarter l'application imminente d'une décision générale. Mais c'est à cette institution juridique que conduirait en fin de compte l'opinion des requérantes, qui estiment qu'il faudrait appliquer de façon tout à fait générale un critère le plus libéral possible pour la fixation des conditions de recours.

Le fait que, pour obtenir la décision individuelle prévue à l'article 92, les requérantes sont obligées d'envisager le risque des majorations de retard prévues dans la décision générale ne

peut entraîner une autre appréciation des possibilités de protection judiciaire, car le traité ne contient pas de disposition particulière pour ce cas. Peut-être un examen plus approfondi de la situation juridique ferait-il apparaître que la naissance d'une obligation des entreprises de payer des majorations de retard venant à échéance sans décision individuelle particulière de la Haute Autorité n'est pas compatible avec le système du traité, article 36. La prétendue atteinte à la protection judiciaire des requérantes d'après le traité n'existerait alors pas. Mais, en l'état actuel, il n'y a aucune raison de procéder à cet examen.

3. Les moyens

Après avoir déterminé le cadre et le contenu du passage de la lettre de la Haute Autorité dans lequel il faut voir une décision attaquable, examinons quels sont les moyens des requérantes qui doivent être considérés comme recevables.

Les requérantes font porter presque exclusivement leur argumentation sur le passage de la communication de la Haute Autorité qu'elles considèrent comme une sommation de paiement. Tous les arguments de la requête portent sur la question de savoir si la sommation de paiement n'est pas illicite, parce que, en tout cas, les décisions générales sur le prélèvement qui constituent la base de la sommation de paiement seraient illégales. Ce n'est que dans le deuxième mémoire de l'affaire 50-59 que figurent des arguments sur la remise de la dette individuelle de prélèvement. Cependant, au cours des débats oraux, les requérantes ont précisé qu'elles entendaient que l'on comprenne bien que le recours en annulation visait la décision de la Haute Autorité dans tous ses éléments. Il serait donc faux de tirer de leur argumentation la conclusion que seule la sommation de paiement était en litige. Mais, dans ces conditions, il faut se demander si les moyens des requérantes sont recevables, car, comme nous l'avons vu, d'après le contenu bien défini de la décision, seule l'annulation de la décision de rejet peut être envisagée comme but possible de recours.

a) *L'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ DE LA DÉCISION GÉNÉRALE 33-59 EST-ELLE RECEVABLE?*

D'après la jurisprudence de la Cour, une décision individuelle peut être attaquée avec ce moyen indirect que la sentence juridique qu'elle énonce se fonde sur une décision générale qui, de son côté, est illégale.

La Haute Autorité ne met pas en doute la recevabilité de principe de l'exception d'illégalité. Mais la Haute Autorité estime que la décision individuelle attaquée ne se fonde pas sur la décision générale, que celle-ci n'a donc pas été concrétisée dans la décision individuelle.

La comparaison du contenu juridique de la décision individuelle, d'un côté, et de la décision générale invoquée, de l'autre, résoudra cette question. Nous avons vu que seul le rejet de la demande de remise dans la décision attaquée présente le caractère de décision. Sur ce point seulement, le contenu de cette communication présente de l'importance pour le procès. D'un autre côté, il est certain que, ni directement ni indirectement par renvoi à d'autres décisions, la décision générale 33-59 ne mentionne une possibilité de remise. Elle ne contient, par voie de renvoi, que des dispositions sur l'obligation de verser le prélèvement (montant du prélèvement, échéance, conséquences en cas de retard). A aucun égard, le contenu positif de la décision générale ne présente donc d'importance pour l'idée exprimée par la Haute Autorité dans la décision attaquée que la possibilité d'une remise individuelle du prélèvement n'est pas prévue. Comme la lettre de la Haute Autorité n'a pas fait d'autres constatations ayant un caractère de décision, et comme d'autres questions ne font pas non plus, par conséquent, l'objet du procès, la régularité du contenu positif de la décision générale 33-59 ne peut être examinée dans le procès actuel.

Dans la mesure où le recours en annulation s'appuie sur l'illégalité de la décision générale 33-59, l'argumentation des requérantes n'est donc pas pertinente et elle est donc irrecevable. L'ex-

ception de la Haute Autorité que la légalité de la décision générale ne peut être examinée parce qu'elle se fonde sur des considérations financières, sociales et économiques n'a pas davantage à être examinée, pas plus que son objection que l'exception d'illégalité était caduque.

b) LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE RELATIVE A LA POSSIBILITÉ DE REMISE

La Haute Autorité fait remarquer que c'est dans la réplique seulement que les requérantes ont exposé pour la première fois leurs arguments sur ce point et elle les estime donc tardifs et irrecevables.

Selon l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, la production de moyens nouveaux ne peut être admise en cours d'instance, à moins qu'ils ne se fondent sur des éléments de droit ou de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite.

Il est incontestable que les arguments des requérantes relatifs à la possibilité d'une remise pour des motifs particuliers sont complètement différents quant au fond de l'argumentation sur le caractère licite du prélèvement. D'après la procédure préalable à la requête, on pouvait s'attendre que les requérantes agissent en premier lieu contre le refus d'accorder la remise pour cause d'équité. Mais on pouvait, à coup sûr, s'attendre que leur recours vise ce point à titre *subsidaire* pour le cas où la Cour n'admettrait pas leurs arguments principaux contre le caractère légal du prélèvement. Comme nous l'avons déjà exposé, les requérantes ont tout d'abord appuyé exclusivement leur recours sur l'exception d'illégalité et ce n'est que dans la réplique 50-59 qu'elles ont exposé leur argumentation sur la possibilité d'une remise fondée sur des motifs d'équité. Il ne peut être question que cette argumentation s'appuie sur des motifs apparus seulement pendant la procédure écrite. Il ne reste ainsi aucune autre possibilité que de rejeter comme non recevable ces moyens exposés tardivement.

4. Conclusions

Le recours 41-59 vise une décision attaquable de la Haute Autorité. Mais le seul contenu de cette décision, c'est le rejet de la remise du prélèvement pour cause d'équité. Cette constatation de la Haute Autorité ne peut être attaquée de façon pertinente par le jeu de l'exception d'illégalité de la décision générale 33-59. L'argumentation exposée dans la réplique sur le refus de la remise ne peut être examinée, car elle est tardive. Le recours 41-59 doit donc être rejeté comme irrecevable.

II — LE RECOURS EN CARENCE 50-59

Ce recours vise le fait que la Haute Autorité a omis de répondre à la demande des requérantes du 6 août 1959. Comme le dit la requête, il a été introduit à *toutes fins utiles* pour répondre à l'objection de la Haute Autorité que sa lettre du 24 juillet 1959 ne contiendrait pas encore une sommation de paiement avec un effet obligatoire. Dans la réplique, la requérante déclare qu'elle n'a engagé le recours en carence qu'à titre subsidiaire pour le cas où la Cour ne considérerait pas que la lettre du 24 juillet contient une décision. Mais cette dernière déclaration n'a pas pour effet de transformer le recours en recours conditionnel, avec cette conséquence qu'en cas de réalisation de la condition le recours devrait être considéré comme n'ayant pas été formé.

En présentant leur demande du 6 août 1959, il s'agissait pour les requérantes d'obtenir une réponse de la Haute Autorité qui puisse la lier sur la question qui faisait l'objet de la lettre du 24 juillet 1959, et cela sous forme d'une décision prise selon l'article 15, alinéa 2, du traité.

Dans cette demande, on peut voir, d'une part, un but *formel* : les requérantes demandent une décision formelle relative à leur demande de remise pour pouvoir attaquer le rejet de la Haute Autorité.

Mais, pour cet objectif du recours, l'intérêt fait défaut, car ce ne sont pas seulement les décisions expresses et formelles qui

peuvent être attaquées, mais aussi le simple silence de la Haute Autorité dans lequel on peut voir une décision de rejet (v. l'article 35 du traité). Mais l'intérêt des requérantes fait aussi avant tout défaut parce que la réponse de la Haute Autorité du 24 juillet constitue déjà une déclaration obligatoire qui peut être attaquée selon l'article 33 du traité.

Si l'on voit dans la demande du 6 août une réédition du but *matériel* des requérantes qui tentaient d'obtenir une remise du prélèvement pour des motifs spéciaux, l'intérêt juridique fait également défaut pour poursuivre cette demande. La Haute Autorité avait statué peu auparavant sur la même demande des requérantes. Or, celles-ci n'ont pas fait état de nouveaux faits qui seuls pourraient justifier un renouvellement de la demande. Celles-ci ne sont donc pas recevables à saisir à nouveau la Haute Autorité.

Compte tenu de cette appréciation des choses, il importe peu de savoir si la demande des requérantes du 17 juillet 1959 constitue une saisine régulière de la Haute Autorité au sens de l'article 35. Il suffit de constater que la Haute Autorité a répondu à cette demande et que celle-ci contient une décision attaquable. De même, il est inutile de faire des remarques sur le fait que le recours a été ou non formé dans les délais, car ce dernier est irrecevable pour le motif ci-dessus.

Le second recours doit donc être rejeté lui aussi comme irrecevable.

Comme dans leur partie principale, la demande d'annulation, les deux recours doivent être considérés comme irrecevables, il n'y a pas lieu de faire de remarques spéciales sur les conclusions tendant à constater l'existence dans les décisions attaquées d'une faute engageant la responsabilité de la Communauté.

III

Quant aux *dépens*, la Cour a la possibilité de compenser totalement ou partiellement les dépens « pour des motifs exceptionnels ».

« La Cour peut condamner une partie, même gagnante, à rembourser à l'autre partie les frais qu'elle lui a fait exposer et que la Cour reconnaît comme frustratoires ou vexatoires. » Il y a lieu de se demander si, en l'espèce, compte tenu des obscurités de la déclaration écrite de la Haute Autorité discutée au cours du procès, la Cour ne devrait pas faire usage de cette possibilité.

Il faut se demander pour quels motifs les recours sont irrecevables. Les requérantes ont reconnu que la décision du 24 juillet était attaquantable. Mais elles ont soutenu un point de vue erroné sur la portée de l'exception d'illégalité et elles ont exposé tardivement certains arguments sur la question de la remise pour raison d'équité. Ces circonstances ne peuvent être imputées à charge à la Haute Autorité pour la question des dépens. Nous estimons également que, dans sa décision, la Haute Autorité n'a pas donné à penser que la « sommation de paiement » constituait une décision attaquantable. Dans l'affaire 41-59, nous ne voyons donc aucun motif de faire supporter partiellement les dépens à la Haute Autorité.

Les requérantes ont formé le recours en carence 50-59 avec l'intention d'obtenir une décision attaquantable. Ce recours repose sur une appréciation erronée des possibilités de protection juridique du traité et sur une fausse interprétation de la décision de la Haute Autorité du 24 juillet 1959, ce qu'on ne peut imputer à celle-ci. Ici non plus, on ne voit donc aucun motif de faire supporter la charge des dépens à la Haute Autorité. Aussi, en matière de dépens, la Cour doit-elle s'en tenir à l'application de l'article 69, paragraphe 2.

IV

En résumé, nous proposons à la Cour de rejeter les recours 41-59 et 50-59 comme irrecevables et de condamner les requérantes aux dépens.