

Dans l'affaire

GOUVERNEMENT DU ROYAUME DES PAYS-BAS,

représenté par M. W. Riphagen, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères,

assisté par M. le professeur P. Sanders, avocat à Rotterdam, avec domicile élu à l'ambassade des Pays-Bas à Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par

- 1^o De Coöperatieve Vervoersonderneming InterLimburg G. A., à Venlo, représentée par son comité de direction, composé de F. G. van der Ven, président, G. W. Helmes, vice-président, et F. Faessen, membre,
- 2^o Reinhold Coumans, propriétaire de l'entreprise de transport R. Coumans, à Geleen,
- 3^o La société en nom collectif M. Overdorp en Zoon, à Velsen-IJmuiden O., représentée par ses gérants associés Machiel Overdorp et Leendert Overdorp,
- 4^o De Rotterdamsche Droogdokmaatschappij N. V., à Rotterdam, représentée par son directeur Kornelis van der Pols,
- 5^o De Vereniging van Metaal-Industrieën, à La Haye, possédant la personnalité juridique, représentée selon ses statuts, par le docteur J. C. Hooykaas, président général, et M. M. Heinsius, secrétaire,

assistés par M^e G. de Grooth, professeur extraordinaire à l'université d'État de Leyde,

avec domicile élu chez M^e J. Loesch, avocat à Luxembourg,

parties intervenantes,

contre

HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON
ET DE L'ACIER,

représentée par son conseiller juridique, M. R. Baeyens, en
qualité d'agent,

assisté par M^e C. R. C. Wijckerheld Bisdom, avocat à la Cour
de cassation des Pays-Bas,

avec domicile élu à son siège, 2, place de Metz à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision n° 18-59 du
18 février 1959, publiée au *Journal officiel des Communautés euro-
péennes* du 7 mars 1959 (p. 287 et s.), relative à la publication ou
à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispo-
sitions tarifaires de toute nature, appliqués aux transports routiers
de charbon et d'acier effectués à l'intérieur de la Communauté
pour compte d'autrui,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. L. Delvaux et R. Rossi, *présidents de chambre*

MM. O. Riese et Ch. L. Hammes (*rapporteur*), *juges*

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent être résumés de la façon suivante :

Aux Pays-Bas, préalablement à toute intervention de la Haute Autorité, la situation des transports routiers, réglée par l'arrêté royal du 16 janvier 1954, se présentait de la manière suivante : la législation et la réglementation en vigueur fixaient pour les transports intérieurs des tarifs maxima et pour les transports internationaux des prix minima et maxima («margetarief»); les prix effectivement appliqués n'étaient pas publiés et les transporteurs jouissaient d'une relative liberté, étant donné les prévisions légales en vigueur.

Le 21 février 1956, la commission d'experts des transports, constituée en application du paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires, déposa son rapport concernant notamment la publicité des prix et conditions des transports par route.

Ce rapport fut transmis le 12 juillet 1956 par la Haute Autorité aux gouvernements des États membres. Sur la base de ce rapport, des négociations se déroulèrent au sein du Conseil spécial de ministres en vue d'envisager la mise en œuvre de mesures communes pour l'application des prescriptions du traité dans le domaine des transports routiers effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté. Au cours de ces négociations, les représentants du gouvernement des Pays-Bas refusèrent d'adopter les propositions qui leur étaient faites et soumièrent diverses contre-propositions à leurs collègues. Les négociations n'aboutirent à aucun accord.

Par lettre du 12 août 1958, la Haute Autorité pria les gouvernements des six États membres de prendre les mesures nécessaires

pour que soit remplie l'obligation de publicité des barèmes et prix des transports, telle qu'elle ressort de l'article 70, alinéa 3, du traité, c'est-à-dire une publicité assortie de conditions répondant aux exigences du fonctionnement du marché commun. Dans cette lettre, la Haute Autorité disait notamment :

« 3. La Haute Autorité laisse au gouvernement ... le choix des moyens propres à atteindre les objectifs susmentionnés. Trois possibilités s'offrent à cet effet :

- a) L'autorité compétente publie un tarif de transport et en impose le respect aux entreprises de transport.
- b) L'autorité compétente prescrit aux transporteurs de publier dans une forme adéquate ou de communiquer à la Haute Autorité les tarifs de transport qu'ils ont eux-mêmes établis et qu'ils appliquent dans l'exploitation de leur entreprise.
- c) A défaut de tels tarifs ou lorsque ces tarifs comportent des prix minima ou maxima, les prix et conditions de transport sont, immédiatement après la conclusion de chaque contrat de transport, portés à la connaissance de la Haute Autorité.

Dans ce cas, les mesures nécessaires doivent être prises pour que soit adressé à la Haute Autorité, immédiatement après la conclusion de chaque contrat de transport :

- soit un exemplaire ou une copie certifiée conforme de la lettre de voiture ou du contrat de transport,
- soit un document signé par l'expéditeur et le transporteur et contenant les indications essentielles concernant les prix et conditions de transport.

Ces pièces doivent au minimum contenir les indications suivantes :

- lieu et date d'établissement du document,
- nom et adresse de l'expéditeur,
- nom et adresse du transporteur,
- point de prise en charge et point de livraison du produit,
- nom et adresse du destinataire,
- désignation du produit,
- poids brut du produit ou quantité autrement exprimée,
- prix de transport et autres frais,
- distance de transport exprimée en kilomètres,
- le cas échéant : points de passage aux frontières. »

.....

« 5. Dans le cas où le gouvernement ... se limiterait à prescrire uniquement la communication immédiate des contrats de transport déjà conclus (point 3, c, ci-dessus), la Haute Autorité suivrait attentivement l'application de cette méthode en vue de déterminer si celle-ci permet de réaliser d'une manière satisfaisante les objectifs préappelés du traité. S'il devait, après une période d'expérience ne dépassant pas quatre mois, apparaître que tel n'est pas le cas,

la Haute Autorité examinerait si d'autres mesures s'avèrent nécessaires et, le cas échéant, lesquelles. »

.....

La lettre de la Haute Autorité concluait en demandant au gouvernement néerlandais :

- « — de lui faire connaître avant le 1^{er} décembre 1958 les mesures qui auraient été adoptées à cette date dans le secteur des transports routiers pour le compte d'autrui à l'effet de satisfaire, compte tenu des indications précédentes, aux prescriptions du traité et, en particulier, à ses articles 2, 3, 4, 5, 60 et 70;
- ou bien de lui transmettre pour la même date les observations que le gouvernement néerlandais entend formuler au titre de l'article 88, alinéa 1, 2^e phrase, du traité ».

Par lettre du 29 novembre 1958, le ministre néerlandais des transports et du waterstaat se déclara disposé à prendre les mesures nécessaires pour que les prix et conditions de transport soient communiqués à la Haute Autorité après la conclusion des contrats de transport. Il estimait se rallier ainsi à la troisième possibilité offerte par la Haute Autorité.

Dans la même lettre, le ministre soulignait qu'en ce qui concerne les transports routiers le gouvernement néerlandais estimait n'avoir pas d'autres obligations que celles qui ont pour objet de « permettre à la Haute Autorité de constater s'il existe ou non des discriminations au sens de l'article 70, alinéas 1 et 2, » et se refusait à admettre que l'article 60 du traité pût entraîner des obligations spécifiques en matière de transport.

Enfin, le ministre demandait le respect du secret au sujet des renseignements fournis à la Haute Autorité et s'offrait à examiner des modifications éventuelles à apporter à la méthode proposée de communication des prix et conditions des transports routiers.

A la suite de la lettre du 29 novembre 1958, le gouvernement néerlandais modifia, par arrêté royal du 24 décembre 1958 (*Staatsblad du royaume des Pays-Bas*, 1958, n° 686), l'arrêté royal du 16 janvier 1954, relatif aux transports routiers de marchandises.

A l'article 138 furent ajoutés les paragraphes 3 et 4 qui stipulent :

« 3. Pour autant que l'exécution de contrats internationaux le nécessite, le concessionnaire doit, conformément aux prescriptions à prendre par notre ministre, communiquer à notre ministre et aux instances et fonctionnaires désignés par lui les renseignements qu'ils estiment nécessaires, y compris les renseignements financiers, relatifs au transport de marchandises à désigner par notre ministre. Ces prescriptions ainsi que la désignation des marchandises visées ci-dessus seront publiées au *Journal officiel*.

4. Les instances et les fonctionnaires visés au paragraphe 3 ci-dessus maintiendront secret, sauf à l'égard de notre ministre, tout ce qui a été porté à leur connaissance conformément aux dispositions du paragraphe précédent. »

Cet arrêté royal entra en vigueur le 22 janvier 1959, c'est-à-dire deux jours après sa publication au *Staatsblad*.

Le 18 février 1959, la Haute Autorité prit la décision n° 18-59 « relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté ».

Cette décision était notamment basée sur les considérations suivantes :

« Considérant que cette obligation doit être remplie de manière à assurer le fonctionnement du marché commun tel que ce fonctionnement est prévu par les autres dispositions du traité et notamment des articles 4, 5, 60 et 70; considérant que le fonctionnement du marché commun exige notamment :

- a) que soit assuré un contrôle du caractère éventuellement discriminatoire de barèmes, prix ou dispositions tarifaires appliqués aux transports à l'intérieur du marché commun,
- b) que soit ouverte aux producteurs la possibilité d'établir les prix de leurs barèmes en pleine connaissance des prix rendu de leurs propres produits également dans le cas où le contrat de transport est conclu avec le destinataire,
- c) que soit ouverte aux producteurs la possibilité d'établir les prix de leurs barèmes en pleine connaissance des prix rendu des produits des autres producteurs qui les concurrencent,
- d) que soit ouverte aux producteurs la possibilité de s'aligner sur les prix rendu d'autres producteurs,

considérant que ces conditions ne peuvent être remplies que si les producteurs et utilisateurs du marché commun peuvent obtenir connaissance des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux trans-

ports routiers de charbon et d'acier effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté, que ces barèmes, prix et dispositions tarifaires aient été soit fixés ou homologués par l'État ou établis avec l'intervention de celui-ci, soit librement établis par les entreprises de transport en dehors de toute intervention de l'État. »

A ces considérations, la Haute Autorité ajoutait un large historique des antécédents de la décision n° 18-59. Elle se fondait sur les articles 2, 3, 4, 5, 15, 60, 70, 81, 86 et 88 du traité.

Dans les motifs de cette décision, la Haute Autorité examinait l'attitude prise par le gouvernement néerlandais et le gouvernement français à l'égard de la recommandation sous la lettre c. La Haute Autorité concluait qu'aucun des gouvernements

« n'a adopté, ni ne s'est déclaré disposé à adopter intégralement les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une des autres solutions indiquées par la Haute Autorité et que, si certains gouvernements ont annoncé l'adoption de mesures autres ..., aucune de ces mesures n'est de nature à répondre de manière satisfaisante aux conditions et exigences définies ci-dessus ».

Cet examen conduisait la Haute Autorité à constater que tous les États membres, donc aussi l'État néerlandais, avaient manqué à « une obligation qui leur incombe en vertu du traité de la C.E.C.A. ». Cette obligation, d'après le même exposé des motifs, aurait consisté dans l'application de l'une des deux premières solutions recommandées au gouvernement néerlandais dans la lettre du 12 août 1958, mais avec des tempéraments quant à la flexibilité des tarifs et à l'exclusion temporaire, de cette réglementation, de certaines catégories de véhicules et de certains transports sur courtes distances.

Le délai d'exécution de la décision fut fixé au 30 juin 1960.

Le 2 avril 1959, le présent recours tendant à l'annulation de la décision sus-visée, sur la base de l'article 88, 2^e paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, fut enregistré au greffe de la Cour.

Le 9 novembre 1959, cinq entreprises néerlandaises déposèrent au greffe de la Cour une requête en intervention aux fins de soutenir les conclusions du gouvernement néerlandais; cette intervention fut déclarée recevable par ordonnance du 19 février 1960.

II — Conclusions des parties

Attendu que le requérant conclut à l'annulation de la décision n° 18-59 du 18 février 1959 de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté, décision communiquée au gouvernement du royaume des Pays-Bas par lettre du 25 février 1959 de la Haute Autorité et publiée le 7 mars 1959 au *Journal officiel des Communautés européennes*;

que le requérant demande que la Haute Autorité soit condamnée aux dépens;

attendu que les intervenants concluent à ce que, conformément à la demande du gouvernement néerlandais, la Cour annule la décision n° 18-59 du 18 février 1959 de la Haute Autorité et condamne la défenderesse aux frais de leur intervention;

attendu que la Haute Autorité conclut au rejet, comme non fondé, du recours du gouvernement du royaume des Pays-Bas et à la condamnation du requérant aux dépens de l'instance du principal et des intervenants aux dépens de leur intervention.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés de la façon suivante :

1° INCOMPÉTENCE

A — Le *requérant* nie que l'article 88 donne compétence à la Haute Autorité pour établir et préciser les obligations incombant en vertu du traité aux gouvernements en matière de transport,

cet article ne permettant pas d'adresser d'injonctions aux gouvernements mais uniquement de constater leur manquement.

Dans le domaine des transports — ce qui n'est pas le cas pour certaines autres questions réglées par le traité —, celui-ci ne précise pas les objectifs de la Communauté et ne donne pas de pouvoirs à la Haute Autorité pour prendre des mesures obligatoires.

Si le point de vue de la Haute Autorité était exact et si celle-ci pouvait tirer de l'article 88 une compétence législative qu'elle pourrait exercer en toute indépendance, il serait incompréhensible que dans d'autres secteurs intéressés plus directement au fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier les auteurs du traité aient estimé nécessaire de fixer par des règles obligatoires les objectifs de la Communauté et d'attribuer à la Haute Autorité des compétences formelles sous certaines garanties de procédure.

Alors que l'article 60 attribue à la Haute Autorité compétence pour faire publier les prix, on ne peut créer indirectement, par une application erronée de l'article 88, une compétence analogue en matière de prix des transports, compétence que les auteurs du traité n'ont pas jugé utile d'inclure dans l'article 70.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires prévoit l'institution d'une commission d'experts chargés de l'étude des dispositions à proposer aux gouvernements, en ce qui concerne les transports, pour atteindre les buts définis à l'article 70 du traité; sur la base du rapport des experts, la Haute Autorité a pour mission de prendre l'initiative d'une conférence des gouvernements.

Enfin, il restait à la défenderesse la possibilité d'utiliser l'article 95 du traité, avec les garanties que cette procédure comporte; le recours à l'article 88 a pour résultat de priver les administrés de ces garanties.

Les *intervenants* reprennent clairement cette thèse; ils estiment que seules les obligations prévues au traité peuvent incomber aux États et que les auteurs du traité les y ont inscrites parce

qu'ils estimaient qu'elles étaient nécessaires au bon fonctionnement de la Communauté. La Haute Autorité a pour seule mission de faire respecter ces obligations; elle n'a nullement le pouvoir d'imposer elle-même d'autres obligations aux États, en soutenant qu'elles sont nécessaires ou utiles au bon fonctionnement du marché commun.

Du fait que, dans la décision attaquée, la Haute Autorité ne définit qu'au regard du transport routier, la prétendue obligation générale des États en matière de transport, elle s'arroge un pouvoir discrétionnaire auquel elle n'a pas droit et commet en outre une discrimination manifeste entre le transport routier et tous les autres modes de transport.

Il découle de tout cela que la décision attaquée ne trouve aucune base légale dans le traité et doit pour ce motif être annulée.

Les intervenants indiquent quelle application doit être faite de l'article 88 et soulignent qu'un mauvais usage de cette disposition peut compromettre l'équilibre institutionnel du traité. Ce point de vue serait confirmé, dans un domaine analogue, par le récent avis de la Cour qui a constaté que le projet de modification du traité proposé par la Haute Autorité ne peut se réaliser sur la base de la procédure de l'article 95, alinéa 3, dans le cas où il est porté atteinte tout particulièrement aux relations entre les pouvoirs transférés à la Communauté et les pouvoirs réservés aux États membres.

La *défenderesse* répond que le problème central de ce procès est celui des obligations qui découlent du traité pour les États membres. Si c'est à bon droit que la Haute Autorité a estimé que l'article 70 impose des obligations aux États membres, la décision, telle qu'elle a été prise, se trouve justifiée. Sa motivation, prescrite par l'article 88, alinéa 1, a précisément pour but de déterminer l'obligation au regard de laquelle la Haute Autorité constate le manquement d'un État. Si la Haute Autorité pouvait seulement constater un manquement à une obligation, sans pouvoir la formuler ou la préciser, l'article 88 n'aurait pas d'utilité pratique, car il ne permettrait pas de se faire une notion exacte des obligations qui incombent aux États en vertu du traité.

Le paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitoires a été invoqué à tort, car on ne peut en inférer qu'après des négociations poursuivies vainement durant des années la Haute Autorité doit rester passive et n'est pas habilitée à recourir à la procédure de l'article 88 du traité. Il ressort d'ailleurs du paragraphe 10 lui-même que la Haute Autorité peut, si besoin en est, agir de son propre chef.

La comparaison avec l'article 60 n'est pas pertinente. Cet article donne un pouvoir réglementaire direct à la Haute Autorité dans le domaine des prix et conditions de vente du charbon et de l'acier. La Haute Autorité n'a pas cette compétence dans le domaine des transports, où elle ne peut exercer son influence que par l'entremise des États membres, le cas échéant en application de l'article 88.

B — Selon le *requérant*, par la décision attaquée, la Haute Autorité anticipe sur la politique commune des transports qui doit être élaborée dans le cadre de la Communauté économique européenne par les États membres.

Les *intervenants* font remarquer que le traité de la Communauté économique européenne lui-même ne prévoit pour les transporteurs ni l'obligation d'établir des tarifs fixes, ni celle de les publier. Selon la déclaration faite aux États généraux par le gouvernement néerlandais lors de la ratification de ce traité, cette abstention est voulue. Dans ces conditions, cette obligation ne peut être imposée pour exécuter les dispositions du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

La *défenderesse* répond qu'aux termes de l'article 232 du traité instituant la Communauté économique européenne les pouvoirs des institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont restés intacts. Si les décisions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, en matière de transport, exercent en fait une influence ultérieure sur la politique commune dans le cadre de la Communauté économique européenne — et la chose n'est pas démontrée —, on ne voit pas en quoi cet

état de choses pourrait porter atteinte à la validité de ces décisions.

C — Le *requérant* dénonce l'ingérence de la Haute Autorité dans la politique commerciale d'entreprises qui ne relèvent pas de sa juridiction. Les entreprises de transport n'entrent pas dans la définition que l'article 80 donne des entreprises au sens du traité.

La *défenderesse* ne répond pas directement à ce grief, la réponse donnée sous A au premier grief d'incompétence ayant probablement valeur générale.

2° VIOLATION DES FORMES SUBSTANTIELLES

a) Le *requérant* et les *intervenants* invoquent une inobservation de la procédure prévue à l'article 88 du traité. Ils signalent que la Haute Autorité, dans sa lettre du 12 août 1958, a, suivant la procédure prévue à l'article 88, mis le gouvernement néerlandais en mesure de présenter ses observations tout en lui laissant, comme aux autres gouvernements, le choix entre trois possibilités de remplir ses obligations en matière de transports routiers.

Or, le gouvernement néerlandais ayant porté son choix sur la troisième possibilité, la Haute Autorité ne réagit pas à ce choix ni à la lettre du 29 novembre 1958 du gouvernement néerlandais, ni au commencement d'exécution que constitue l'arrêté royal du 24 décembre 1958, mais prend une décision limitant désormais le choix à deux possibilités seulement.

L'article 88 qui règle une procédure de sanctions prévoit des garanties; la première de ces garanties oblige la Haute Autorité à recueillir des observations qui doivent être présentées par les États membres au sujet d'obligations qui, selon la Haute Autorité, leur incombent. Si celle-ci juge opportun de modifier son attitude à cet égard, elle doit recommencer la procédure de l'article 88 et exiger des gouvernements de nouvelles observations.

Les *intervenants* insistent sur le fait que le gouvernement néerlandais n'a pas rejeté les propositions de la Haute Autorité.

C'est en réalité celle-ci qui a modifié son appréciation des faits en accédant aux désirs exprimés par l'industrie allemande et le gouvernement français. Il n'y a donc pas de manquement du gouvernement néerlandais.

Ils soutiennent par ailleurs que la décision attaquée prévoit d'autres mesures de portée beaucoup plus large et, de ce fait, d'obligations autres que celles visées par la lettre du 12 août 1958. A l'égard de ces autres mesures, entièrement différentes, les gouvernements n'ont pas été en état de prendre position avant la publication de la décision, et ce en contradiction flagrante avec l'article 88 du traité qui, en termes explicites, prescrit des garanties en vue d'empêcher qu'une violation du traité ne soit constatée par une décision sans autre avertissement. Du fait que la Haute Autorité n'a pas permis au préalable aux gouvernements de se prononcer sur les mesures que la décision leur impose et auxquelles elle estime que ces gouvernements sont tenus en vertu du traité, elle a violé une forme substantielle, en l'espèce l'article 88 du traité.

La *défenderesse* fait remarquer qu'en réalité le gouvernement néerlandais n'a pas accepté la troisième possibilité offerte dans la lettre du 12 août 1958, mais a assorti son choix de réserves et de conditions inacceptables; il en est ainsi en particulier de l'exigence selon laquelle la Haute Autorité devrait garder le secret sur tous les renseignements qui lui sont communiqués.

Par ailleurs, la disparition de la troisième « solution » dans la décision n° 18-59, disparition expliquée par les motifs de la décision elle-même, trouve sa justification dans le fait qu'elle ne pouvait, étant donné les réponses reçues par la Haute Autorité à sa lettre du 12 août 1958, être censée assurer l'application du traité.

Les observations prévues à l'article 88, 1^{er} alinéa, n'ont d'utilité que parce qu'elles permettent aussi bien à l'État intéressé qu'à la Haute Autorité de préciser leur position; ainsi, c'est à la suite des observations des six gouvernements, et en l'espèce de celles du gouvernement néerlandais qui se refusait à admettre la troisième solution telle qu'elle avait été proposée par la Haute Autorité,

que celle-ci a jugé opportun de ne pas la reprendre dans la décision attaquée.

Enfin, le gouvernement néerlandais n'affirme nulle part qu'il aurait modifié son attitude à l'égard des propositions de la Haute Autorité contenues dans la décision n° 18-59 et qui constituaient les deux premières solutions soumises à ses observations par la lettre du 12 août 1958.

b) Les *intervenants* font valoir en second lieu au titre de la violation des formes substantielles qu'une décision individuelle adressée aux six États membres constitue en fait une décision générale; or, la décision prise en vertu de l'article 88, alinéa 1, ne peut être qu'une décision individuelle.

La *défenderesse* répond qu'aucun des six gouvernements ne s'étant déclaré disposé à accepter l'une des solutions proposées dans la lettre du 12 août 1958, tous les États membres se trouvaient dans une position identique et le contenu de la décision prise à leur égard par la Haute Autorité devait évidemment être le même.

3° VIOLATION DU TRAITÉ

A — Manque de base légale de la décision n° 18-59

a) Le *requérant* souligne qu'aucune disposition du traité n'oblige les entreprises de transport, les gouvernements des États membres ou la Haute Autorité elle-même à atteindre les objectifs définis avec précision dans certaines dispositions de la décision attaquée.

En particulier, l'article 70, qui s'oriente vers un « programme », ne contient pas de « règle expresse » concernant les États ou les entreprises de transport. S'il condamne les discriminations « internationales » et internes, il ne permet pas de concrétiser cette notion de non-discrimination par des décisions obligatoires pour les États et les entreprises de transport.

Dans certains domaines, le principe de non-discrimination est mis en œuvre sous forme de règles explicites; il n'en est pas

toujours de même. Cela ressort de la comparaison entre les articles 60 et 70 du traité.

L'article 60 s'adresse aux producteurs et a pour but de les faire bénéficier de la possibilité de s'aligner sur les prix de leurs concurrents (arrêts du 21 décembre 1954 — gouvernement français / Haute Autorité et gouvernement italien / Haute Autorité). Il intéresse directement les entreprises au sens du traité. La Haute Autorité, pour mettre en œuvre un tel article, peut imposer directement un certain mode de calcul des prix.

L'article 70, par contre, ne peut être considéré comme une disposition permettant de faire établir d'une façon impérative le prix de transport, en tant qu'il représente une partie du prix au sens de l'article 60, disposition qui se suffit à elle-même.

Le prix d'un transport n'est en rien comparable au prix d'une certaine quantité de charbon ou d'acier. Dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le domaine des transports n'est pas « intégré » à l'instar de celui du charbon et de l'acier. Les six États membres ont chacun, en matière de transport, une politique propre.

D'autre part, alors qu'il est relativement facile de calculer le prix réel du charbon ou de l'acier, il en est autrement des transports : étant donné qu'il existe différents modes de transport, que chaque entreprise de transports routiers connaît des conditions qui lui sont propres (véhicules, relais...), que certaines entreprises productrices de charbon et d'acier disposent elles-mêmes de moyens de transports, routiers ou autres (« eigen vervoer »), que toute entreprise de transport routier peut se trouver à tout instant devant des difficultés imprévues, qu'enfin des offres venant de l'extérieur de la Communauté peuvent être présentées sur le marché commun, il est évident qu'il devient très difficile de calculer un prix exact pour ce transport et qu'il est impossible de fixer un tarif préalable et général.

C'est de tous ces éléments que les auteurs du traité ont tenu compte en rédigeant l'article 70 tel qu'il est, et en laissant aux

gouvernements des États membres le soin de se mettre d'accord sur une politique communautaire de transport. La décision n° 18-59 ne peut donc trouver en l'article 70 la base légale qui lui fait défaut.

Les *intervenants* insistent particulièrement sur le caractère très spécial de l'exploitation des transports routiers et reprennent dans ses grandes lignes le raisonnement du requérant.

La *défenderesse* répond que la publicité des prix n'est effective que si le coût du transport est connu.

Dans le cas contraire, tout prix rendu renfermerait un élément que les tiers ne pourraient connaître. Le principe de la publicité des prix exacts exige aussi bien la publicité des prix au sens strict du mot que la publicité des prix et conditions de transports. L'article 70, alinéa 1, du traité qui, dans le domaine du transport, constitue l'application de l'article 4, *b*, concrétise un but qui ne peut être atteint que si les intéressés ont la possibilité de prendre connaissance des tarifs appliqués.

La réalisation du marché commun, telle qu'elle est prévue par le traité, exige donc que les barèmes, prix et dispositions tarifaires pratiqués dans les transports de charbon et d'acier soient établis — peu importe ici par qui — sous forme de tarifs d'application générale ne restant pas secrets.

Si l'article 70 n'avait, comme le soutient le requérant, que le caractère d'un « programme », il cadrerait mal avec le traité, qui tend à une « intégration » effective. La Haute Autorité est tenue non seulement de respecter l'article 70 comme n'importe quelle autre disposition du traité, mais aussi de veiller, le cas échéant, à ce qu'il soit respecté par tous les intéressés.

En effet, le requérant dit lui-même que l'article 70, alinéa 1, reprend de manière détaillée ce qui a déjà été stipulé aux articles 3, *b*, et 4, *b*. Or, ces articles ne constituent pas simplement des « programmes », ils sont d'application immédiate (arrêts 7 et 9-54 — Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises / Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier).

La défenderesse souligne que l'article 70, alinéa 1, ne constitue pas une simple répétition des principes généraux énoncés dans les articles liminaires précités, mais qu'il les précise notamment en prévoyant l'« application de tarifs de transport ». Peu importe que l'obligation de publier les barèmes soit indépendante ou non de l'interdiction des discriminations : il est impossible d'assurer un contrôle efficace et donc le respect du principe de la non-discrimination tant que les tarifs de transport ne sont pas rendus publics.

La défenderesse dénie toute valeur à l'argumentation de la partie requérante, qui affirme en substance que la Haute Autorité a eu tort de ne pas tenir compte du nombre des entreprises de transport routier et de leurs particularités et, en conséquence, de ne pas établir un « système efficace à 100 % dans toutes les circonstances »; le gouvernement néerlandais méconnaît ainsi non seulement la réalité, mais encore le fait que la Haute Autorité doit tendre à réaliser ce qui raisonnablement peut être atteint « tant qu'il n'est pas, ou pas encore, possible d'atteindre la perfection ».

Finalement, la défenderesse relève qu'on ne peut dénoncer comme discriminatoire le fait de réglementer le seul secteur du transport routier, la décision n° 18-59 n'étant qu'une étape de l'application de l'article 70.

Se basant sur toutes ces considérations, la Haute Autorité soutient que la décision attaquée trouve dans le traité, et plus particulièrement dans l'article 70, une base légale certaine.

b) Les *intervenants* soutiennent que l'article 5 de la décision n° 18-59 impose aux gouvernements trois obligations nouvelles en vue d'assurer l'application effective de la décision. Non seulement ces obligations ne peuvent trouver de base légale dans aucun texte du traité, mais, au contraire, elles sont en contradiction avec l'article 86 qui, selon les intervenants, oblige les États membres à prendre seulement les mesures législatives nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté. La Haute Autorité elle-même prétend que les dispositions prévues à l'article 5 de la décision attaquée sont nécessaires pour que soient respectées les prescrip-

tions qu'elle exige des États à l'article 2 de cette décision; il en résulte que la nullité de cette partie de la décision, considérée comme essentielle par la défenderesse elle-même, doit entraîner la nullité de toute la décision.

La *défenderesse* objecte tout d'abord que les intervenants ont, par ces arguments, recours à un moyen dont le gouvernement néerlandais lui-même ne s'est pas servi et que, pour cette seule raison, la Cour ne pourra le retenir.

Ensuite, si l'article 5 n'existait pas, les autres articles de la décision n'en conserveraient pas moins toute leur valeur; strictement parlant, l'article 5 de la décision pourrait même être considéré comme superflu.

Il est, en effet, évident que les obligations définies à l'article 5 constituent la conséquence logique et nécessaire des obligations énumérées dans les articles 1 et 2 de la décision.

B — *Violation de l'article 70, alinéas 1 et 2, du traité*

Le *requérant* est d'avis que les deux premiers alinéas de l'article 70, visant les discriminations, n'exigent pas le recours à un système tel que celui élaboré par la Haute Autorité dans la décision attaquée; qu'en effet la Haute Autorité pourrait fort bien contrôler l'observation de ces dispositions, si les barèmes, prix et dispositions tarifaires étaient portés à sa connaissance confidentiellement après leur application.

La *défenderesse* répond que l'envoi de milliers de contrats *a posteriori* rend le contrôle pratiquement impossible. En outre, il faut que le contrôle de la non-discrimination s'exerce notamment sur la base des observations que les tiers intéressés doivent avoir la possibilité de présenter.

C — *Violation de l'article 70, alinéas 1, 2 et 3, du traité*

Les *intervenants* invoquent ici un argument qui leur est propre. On ne peut attribuer à l'article 70, alinéas 1 et 2, une portée générale,

car il ne vise pas tous les modes de transport; en réalité, l'interdiction qu'on peut en déduire n'existe que pour la « discrimination nationale », comme l'a dit l'avocat général Roemer dans ses conclusions du 11 février 1960, prises dans les affaires 27, 28 et 29-58 (Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors, Établissements Prenat, S.A., Société d'exploitation minière des Pyrénées, Compagnie des ateliers et forges de la Loire / Haute Autorité). Or, de telles discriminations ne se conçoivent que pour les transports exploités par les États eux-mêmes, c'est-à-dire les transports ferroviaires. C'est la raison pour laquelle Reuter dit dans son commentaire que les auteurs du traité, en rédigeant l'article 70, ont visé le transport ferroviaire.

Selon les intervenants, l'alinéa 3 de l'article 70 doit être compris à la lumière de cette interprétation. Une lecture attentive du paragraphe 10 de la convention relative aux dispositions transitaires mène à une conclusion semblable; les États n'ont d'obligations en matière de transport que pour autant qu'ils ont réalisé entre eux un accord à ce sujet.

Si l'on admet que les États ont des obligations en matière de transport, il ne peut s'agir que des transports dont ils sont les exploitants ou les propriétaires, c'est-à-dire des transports ferroviaires.

A ce sujet, la lettre adressée le 10 décembre 1958 par le gouvernement français à la Haute Autorité contient des remarques pertinentes dont il eût fallu tenir compte.

La *défenderesse* s'étonne que l'on puisse invoquer un tel argument, alors que les auteurs du traité, dont le gouvernement néerlandais, n'en ont jamais fait état.

La conception restrictive des intervenants ne trouve aucun appui dans le texte de l'article 70 qui mentionne les « ...dispositions tarifaires de toute nature... ».

Par ailleurs, les intervenants ont invoqué l'argument que le transport routier, à la suite de la décision n° 18-59, serait désavantagé

par rapport aux autres modes de transport. Le traité aurait-il consacré un système de « distorsion dans les conditions de concurrence » entre les transports ferroviaires et les autres modes de transport?

D — *Violation de l'article 70, alinéa 3, du traité*

a) Le requérant et les intervenants affirment que l'article 70, alinéa 3, est doublement violé par la décision n° 18-59 :

— Cette disposition offre explicitement un choix entre deux obligations alternatives : publication ou communication; ces deux termes ont été interprétés par les arrêts 1 et 2-54 (respectivement gouvernement de la République française et gouvernement de la République italienne / Haute Autorité).

Par la décision attaquée, la communication à la Haute Autorité devient essentiellement une forme spéciale de publication, car la Haute Autorité tient à la disposition des intéressés les barèmes, prix et dispositions tarifaires portés à sa connaissance, la possibilité de choix a donc disparu.

— Le texte violé parle de « barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature *appliqués...* ». Or, la décision n° 18-59 parle de « barèmes, prix et dispositions tarifaires *qu'ils ont décidé d'appliquer* ». Selon le système de la Haute Autorité, la communication est préalable à l'application, ce qui est contraire au texte explicite du traité qui ne formule pas d'obligation générale d'établir des tarifs.

Le requérant invoque à l'appui de ses dires un passage de l'arrêt 1-54 précité où la Cour déclare que la publication dont il est question à l'article 60, alinéa 2, vise à informer le public :

« Si la publication n'était pas destinée à informer le public en général, on ne pourrait expliquer pourquoi le traité ne se contente pas de dire « que les barèmes doivent être communiqués à la Haute Autorité ». »

C'est précisément cette différence avec l'article 60 que le gouvernement néerlandais a toujours considérée comme consacrée par l'article 70, alinéa 3.

La *défenderesse* objecte d'abord que le choix visé à l'article 70, alinéa 3, c'est-à-dire le choix entre la publication et la communication, se retrouve dans la décision attaquée, et notamment dans l'article 2, a, de celle-ci. Cette circonstance exclut donc toute contradiction avec l'article 70, alinéa 3.

Par ailleurs, on peut rapprocher les termes utilisés dans l'article 70, alinéa 3, de l'expression analogue figurant dans l'article 60, 2, a, du traité (les barèmes des prix et conditions de vente *appliqués* sur le marché commun par les entreprises doivent être rendus publics...) telle qu'elle a été interprétée par l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 1-54 précitée; cette expression n'empêche aucunement que les prix doivent être rendus publics avant d'être effectivement pratiqués et l'expression « prix appliqués » peut être considérée comme équivalente aux termes « prix à appliquer ».

Enfin, l'interprétation des parties adverses est incompatible avec le traité pris dans son ensemble.

b) Les *intervenants* insistent sur le deuxième point et font ressortir la différence fondamentale existant entre la publicité des prix — telle qu'elle a été précisée par l'arrêt précité — et celle des conditions de transport. Alors que l'article 60 est formel et impose une stricte obligation au vendeur, l'article 70 n'impose pas d'obligation aux transporteurs et la Haute Autorité s'est arrogé un pouvoir législatif parce qu'elle a estimé « que c'est nécessaire aux objectifs du marché commun ». Cela est d'autant plus grave que la Haute Autorité a utilisé ce pouvoir pour obliger en fait les transporteurs à établir des tarifs fixes et à ne pas conclure de contrats dont les clauses pourraient varier et varient en fait normalement déjà d'un cas à l'autre. Une telle exigence est contraire à l'article 70, alinéa 3.

La *défenderesse* répond que l'article 70, alinéa 1, reconnaît la nécessité d'appliquer des tarifs tels que la Haute Autorité les envisage. Le traité prévoit clairement, pour le transport, des tarifs dont le contenu (« les barèmes, prix et dispositions tarifaires ») doit, selon l'article 70, alinéa 3, être publié ou porté à la connaissance de la Haute Autorité.

Elle attire l'attention sur l'épithète « fixes » qui revient constamment à propos des tarifs dans l'argumentation des intervenants et par laquelle ceux-ci semblent vouloir suggérer l'idée d'une certaine rigidité, voire d'une certaine immuabilité. Or, dans le système adopté par la Haute Autorité, les tarifs peuvent fluctuer avec une souplesse extrême. Il n'est nullement question qu'ils soient « fixes » comme ils peuvent l'être, par exemple, dans les contrats à long terme, secrets ou non.

E — *Violation de l'article 70, alinéa 5, du traité*

Le *requérant* est d'avis que le principe énoncé à l'article 70, alinéa 5, qui réserve aux États la politique commerciale des transports, prouve qu'en cette matière les États membres ne sont soumis qu'aux obligations explicitement prévues par le traité et non à des obligations telles que celles définies et précisées dans la décision attaquée.

Les *intervenants* voient une autre violation de l'article 70, alinéa 5, dans le fait que la Haute Autorité n'a appliqué, à l'encontre des gouvernements, la méthode rigoureuse de l'article 88 que dans le domaine des transports routiers, ce qui créerait une situation concurrentielle préjudiciable à ceux-ci, cela d'autant plus que, comme il a été exposé ci-dessus au point « C — Violation du traité », l'article 70 vise en tout premier lieu les transports ferroviaires. Une telle politique entraîne une grave discrimination des transports routiers.

La *défenderesse* estime que si, aux termes de l'article 70, alinéa 5, la politique des transports reste soumise aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des États membres, c'est « sous réserve des dispositions du présent article (à savoir l'article 70), ainsi que des autres dispositions du présent traité ».

La *défenderesse* fait remarquer que l'argument des intervenants tiré de l'article 70, alinéa 5, du traité n'est pas déterminant. On pourrait tout au plus déduire de cette disposition que si, à la suite de l'intervention de la Haute Autorité au titre de

l'article 88, les transports routiers devaient se trouver dans une situation relativement défavorable, les États auraient la faculté de prendre, à l'égard des autres branches de transport, les mesures propres à compenser ce désavantage.

F — *Violation de l'article 47, alinéa 2, du traité*

Le *requérant* affirme qu'en déclarant dans la décision attaquée que les informations qui devront lui être fournies seront tenues à la disposition des tiers la Haute Autorité viole l'article 47, alinéa 2.

La *défenderesse* répond que précisément, par leur nature, les tarifs n'ont pas un caractère secret, à la différence des « renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient ».

D'ailleurs, aux termes de la dernière phrase de l'article 47, alinéa 2, la Haute Autorité est tenue de publier les renseignements de nature générale, dont la connaissance peut être utile « à tous autres intéressés ». Ainsi donc la disposition de l'article 47 concernant le secret professionnel ne s'applique pas aux renseignements dont la publication est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

G — *Violation des articles 70, alinéa 5 ; 2, alinéa 1, rapproché de l'article 26 ; 2, alinéa 2, rapproché de l'article 37 ; 5 du traité*

Le *requérant* soutient que la décision attaquée viole les articles sus-indiqués parce que son application entraînerait des conséquences dommageables pour les entreprises de transport routier et qu'elle provoquerait des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie néerlandaise :

a) Pour les entreprises de transport routier :

Le *requérant* souligne qu'une large publicité des prix exacts des transports affectera inévitablement le pouvoir concurrentiel

des entreprises de transport. L'obligation de publier des tarifs empêchera de fixer un prix nuancé et donc un prix rationnel, tenant compte des conditions du marché et des multiples facteurs qui influent sur le prix de revient de chaque transport.

Le système préconisé par la Haute Autorité entraînera un nivellement des prix de plus en plus accentué vers le bas, au détriment de la rentabilité des entreprises.

Une telle situation provoquera fatalement une intervention des gouvernements et, partant, la fixation de tarifs obligatoires. Il en résultera un effet d'immobilisation dont souffriront les transports routiers. Par le jeu de la concurrence et des répercussions en chaîne de la tarification gouvernementale, tous les modes de transports seront touchés également.

b) Pour l'économie néerlandaise :

La situation géographique des Pays-Bas a eu pour résultat une spécialisation en matière de transport et de transit. La décision n° 18-59 menaçant d'avoir les conséquences décrites ci-dessus, le gouvernement néerlandais se doit de sauvegarder une situation particulièrement favorable, persuadé que le jeu de la libre concurrence entre les entreprises rentables garantira le respect du principe de non-discrimination en matière de transports.

La *défenderesse* fait valoir que :

— les entreprises de transports peuvent établir elles-mêmes leurs tarifs sans la moindre ingérence des autorités;

— les tarifs peuvent être établis de façon détaillée et nuancée de sorte qu'ils reflètent toutes les circonstances particulières (les tarifs ferroviaires constituent un exemple typique de tarifs détaillés);

— la tarification est prévue dans l'actuelle législation néerlandaise;

— d'autres branches d'activités et même certains modes de transport, comme les chemins de fer, appliquent communément des tarifs;

— dans le secteur des transports fluviaux, le gouvernement néerlandais lui-même a jugé utile d'introduire le système de la publicité des frets;

— les autres pays de la Communauté — sauf depuis quelque temps l'Italie — acceptent et appliquent déjà en partie le système de la Haute Autorité, que le gouvernement néerlandais qualifie de néfaste;

— la tarification préconisée par la Haute Autorité laisse encore une certaine marge (articles 3 et 4 de la décision);

— il s'agit uniquement des transports de charbon et d'acier;

— un transporteur qui établit son tarif de façon très nuancée et détaillée dispose d'une grande possibilité de manœuvre et peut au surplus faire jouer la « fourchette » de 10 % ;

— les utilisateurs peuvent, aujourd'hui déjà, profiter de la concurrence entre les transporteurs; cette faculté implique un plus grand danger pour les transporteurs lorsqu'ils ne connaissent pas les tarifs de leurs concurrents que dans le cas contraire;

— le système prévu par la décision ne provoquera ni l'« altération des prix » ni la « rigidité » de tarifs fixes imposés; il laisse au contraire toute liberté à la concurrence, qui ne se trouve pas entravée mais plutôt stimulée par la publicité des prix;

— il n'a pas été prouvé que la mise en application de la décision n° 18-59 modifierait fondamentalement les bons résultats obtenus par la politique gouvernementale néerlandaise dans le domaine des transports; la publicité des tarifs a toujours une utilité dans la lutte contre les discriminations; il ne faut pas oublier qu'un régime de libre concurrence idéal n'existe pas.

H — *Violation des articles 3 et 5 du traité*

Les *intervenants* décrivent diverses particularités et caractéristiques des transports routiers et développent les points suivants :

— le grand nombre des transporteurs routiers (60 000 italiens et 9 000 néerlandais) rend illusoire la communication de tarifs

que ces transporteurs peuvent à chaque instant changer, d'autant plus qu'ils restent libres de refuser d'effectuer des transports aux prix et conditions indiqués;

— pour calculer le « débouché optimum », en d'autres termes pour délimiter sa zone de vente, le producteur doit connaître aussi bien ses propres prix que ceux de ses concurrents, et cette connaissance du prix signifie connaissance du barème et des frais de transports selon le lieu de destination; mais il faut bien comprendre que ces prix ne doivent être connus que globalement étant donné la pluralité des concurrents; la périphérie d'une zone de vente ne doit par conséquent être fixée que sur la base des prix franco moyens;

— le marché du transport varie constamment, en particulier à la suite d'influences saisonnières; les prix sont donc très variables et la connaissance de prix exacts est inutile pour les producteurs;

— si les barèmes de prix des producteurs étaient basés en partie sur les prix exacts du transport, chaque modification de ceux-ci entraînerait une modification des barèmes de prix; or, il n'en est pas ainsi, ce qui prouve qu'il n'est tenu compte que de la moyenne des prix de transport;

— la publication des prix de transport n'aurait de sens que s'il existait une obligation imposant aux transporteurs routiers non réglementés d'effectuer des transports selon les prix qu'ils ont publiés; cette obligation n'existe pas, ce qui peut entraîner des surprises désagréables;

— l'alignement visé à l'article 60, alinéa 2, est permis dans une mesure si restreinte qu'il ne peut contribuer que faiblement à animer la concurrence; même si la publication directe ou indirecte des prix de transport était nécessaire pour que le droit à l'alignement puisse s'exercer librement, partout et toujours, il n'en découlerait pas encore, étant donné la portée limitée de ce droit, que cette publication est indispensable au bon fonctionnement du marché commun.

Tout cela démontre que les mesures exigées par la Haute Autorité sont imparfaites et déraisonnables quant aux transporteurs routiers; des abus, des discriminations, toutes sortes de conspirations entre producteurs et transporteurs routiers deviendraient possibles et seraient même facilités. Il sera impossible d'exercer un contrôle efficace. La décision attaquée ne favorise donc pas la réalisation des objectifs visés par le traité. En la prenant, la Haute Autorité a agi en contradiction avec les prescriptions du titre I du traité, particulièrement avec l'article 3, lettres *b*, *c* et *f*, et avec l'article 5, 1^{er} et 2^e paragraphes, alinéa 3.

La *défenderesse* répond que le système instauré par la décision n° 18-59 est conforme au traité; elle se réfère de manière générale à l'argumentation qu'elle a développée plus haut. Elle fait valoir cependant, à l'encontre des arguments exposés par les intervenants, les considérations suivantes :

— les producteurs ont droit à l'alignement des prix; ce droit leur doit être garanti;

— les intervenants méconnaissent la possibilité, pour les transporteurs, de détailler leurs tarifs de manière à pouvoir tenir compte des conditions particulières à chaque transport; en outre, ils semblent oublier l'existence de la « fourchette » de 10 %;

— une connaissance globale des conditions de transport peut permettre, dans une certaine mesure, l'alignement des prix; toutefois, il est évident qu'une connaissance exacte est préférable à cette connaissance globale; la faculté d'alignement est particulièrement intéressante dans les cas où l'on pratique des prix spéciaux;

— étant donné qu'il existe une dizaine de milliers de transporteurs routiers, le contrôle ne pourrait être efficace si l'on recevait séparément communication des données relatives à chacun des contrats de transport; au contraire, si les tarifs sont publiés, le contrôle sera effectué d'une manière efficace par ceux qui sont directement intéressés;

— pourquoi les transporteurs ne seraient-ils pas disposés à effectuer le transport à un tarif qu'ils ont fixé eux-mêmes et par lequel ils ont dû se réserver une marge bénéficiaire raisonnable?

Enfin, la défenderesse souligne que les transporteurs eux-mêmes ont avancé l'argument que la fraude faussera le système préconisé par la Haute Autorité. Dans une société où règne l'ordre, il faut partir du principe que les prescriptions légales sont respectées. La Haute Autorité se refuse à croire que le gouvernement néerlandais, si les mesures étaient adoptées, ne serait pas en mesure d'en assurer le respect.

IV — Procédure

Attendu que le recours a été introduit dans les formes et délais requis;

que la procédure a suivi son cours normal.

MOTIFS

I. — Attendu qu'il convient avant tout progrès en cause d'examiner la base légale de la décision entreprise (1) et la procédure qui a mené à sa promulgation (2);

1. Que la base légale de la décision apparaît à la lumière de son intitulé qui porte qu'elle est « relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature, appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués à l'intérieur de la Communauté pour compte d'autrui », reproduisant ainsi les termes de l'alinéa 3 de l'article 70 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier dont elle entend réglementer l'exécution;

que ses motifs indiquent également que c'est l'exécution de cet article qui constitue l'objet de la décision;

2. Qu'en la forme, la décision se présente comme une application de l'article 88, alinéa 1, et s'identifie à la décision motivée par laquelle la Haute Autorité, conformément à cette disposition, est habilitée à constater dans le chef d'un État membre un manquement à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;

II. — Attendu que, partant, dépouillé des moyens accessoires invoqués de part et d'autre par les parties litigantes, le problème central soulevé par le recours en annulation de la décision n° 18-59 est de savoir, (A) quant au fond, quels sont les pouvoirs de réglementation auxquels la Haute Autorité peut prétendre en matière de transport sur la base de l'article 70, alinéa 3, (B) quant à la forme, de savoir si l'article 88, choisi par la Haute Autorité pour faire valoir de tels pouvoirs, peut être légalement utilisé à ces fins et, (C) le cas échéant, si cet article a été appliqué selon les règles prescrites;

A — Attendu que si le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier contient des normes susceptibles — comme les règles posées par le législateur national — d'être exécutées immédiatement dans les États membres, cette exécution s'imposant de plein droit comme suite à leur réception dans le droit des pays membres par la ratification du traité, d'autres dispositions du traité, par contre, exigent des mesures d'exécution préalables à leur application;

que tel est le cas pour l'alinéa 3 de l'article 70 du traité qui, s'il établit en matière de transport une règle concrète valable aussi bien pour les États membres que pour la Haute Autorité, nécessite pour son application aux justiciables de la Communauté européenne du charbon et de l'acier des mesures d'exécution préalables;

qu'à l'égard de ces dernières il convient de rechercher si le traité attribue une compétence réglementaire à la Haute Autorité soit *expressis verbis* (1), soit tacitement (2);

1. Attendu que du texte de l'article 70, alinéa 3, il ressort que « les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature

appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque État membre et entre les États membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité »;

qu'il faut donc constater que ces prescriptions sont muettes tant en ce qui concerne les modalités de leur application que les mesures d'exécution qu'elles supposent et que très certainement elles n'attribuent à la Haute Autorité aucun pouvoir de prendre des décisions à cet effet;

que d'ailleurs une comparaison entre l'article 70, alinéa 3, et les dispositions de l'article 60, paragraphe 2, *a*, révèle que, dans une matière parallèle, le traité a assorti l'obligation de publication prévue à l'article 60 du pouvoir accordé à la Haute Autorité de pourvoir à son application en prescrivant que cette publication doit se faire « dans la mesure et dans les formes prescrites par la Haute Autorité, et après consultation du Comité consultatif »;

qu'on doit voir dans le fait que pour la publication des barèmes des prix et conditions de vente appliqués sur le marché commun le traité a expressément investi la Haute Autorité d'un pouvoir normatif, prévoyant même le contrôle du Comité consultatif, la preuve de l'importance qu'il attribue à la matière et à sa réglementation par la Haute Autorité;

que l'absence de toute prévision ad hoc à l'article 70 démontre au contraire que, dans le domaine des transports, le texte du traité refuse à la Haute Autorité tout pouvoir de décision d'exécution;

2. Attendu qu'en présence de l'attitude divergente adoptée par le traité au regard de deux situations pourtant parallèles il convient encore de rechercher si une compétence normative de la Haute Autorité ne dérive pas implicitement d'autres textes du traité (*a*) ou de son économie en général (*b*);

qu'en effet la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour admettre que les règles établies par un traité impliquent les normes

sans lesquelles ces règles ne peuvent être appliquées utilement ou raisonnablement;

- a) Attendu qu'en l'espèce la Haute Autorité soutient en premier lieu que les dispositions de l'article 60, paragraphe 2, a, ordonnant la publicité des barèmes des prix et conditions de vente des produits relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier postuleraient implicitement la publication des barèmes, prix et dispositions tarifaires appliqués aux transports de ces mêmes produits;

que, d'après la Haute Autorité, sans cette dernière publication, la publicité des prix s'avérerait inopérante et sans utilité pour les intéressés;

que ceux-ci, pour être en mesure d'aligner leurs prix et de soutenir une saine concurrence, ne pourraient rester dans l'ignorance du facteur important que constituent les prix des transports dans l'établissement de leurs offres sur le marché commun;

que, selon cette thèse, l'obligation de publier les prix a pour corollaire la publicité des tarifs de transport et que cette obligation découle implicitement des notions de « prix » et de « conditions de vente » visées à l'article 60;

attendu qu'en droit et en fait il est inexact qu'à l'article 60 les termes « prix » et « conditions de vente » englobent ceux de la marchandise et ceux du transport;

qu'en effet le vendeur ne peut être tenu que de publier ses propres prix et non pas les prix appliqués par une entreprise de transport;

que, dans la mesure où il incomberait au vendeur de payer le fret au transporteur, il s'agirait d'un élément du prix de revient du vendeur;

que le vendeur n'est pas tenu de rendre publics les éléments de son prix de revient;

attendu que l'argumentation de la Haute Autorité, tirée de l'indispensable préalable que constituerait la publication

des tarifs de transport en raison de la nécessité de connaître les prix, est au demeurant contredite par sa propre attitude à l'égard de l'article 60, paragraphe 2, a ;

qu'en effet, en procédant à la réglementation de l'étendue et des formes prescrites pour la publication des barèmes des prix et conditions de vente, si le point de vue qu'elle défend actuellement était exact, c'est-à-dire si le prix de vente englobait celui du transport, elle aurait pu prévoir dans les décisions afférentes (nos 3-53, 30-53, 31-53, 1-3-54) le coût des transports comme élément du prix ;

qu'elle ne l'a pourtant pas fait ;

que, s'il est vrai que dans les « Communications » dont elle a fait suivre certaines des décisions prémentionnées portant sur la publicité des prix, la Haute Autorité se réfère aux coûts de transport, elle le fait cependant seulement pour l'alignement des prix de l'acier sur le prix rendu par une autre entreprise et que, même dans cette hypothèse, elle fait intervenir le prix réellement déboursé qui ne nécessite pas une publication anticipée, mais comporte un contrôle *a posteriori* ;

- b) Attendu que, d'un autre point de vue, il n'est pas non plus possible de conclure du principe de base du traité qui, s'il garantit la liberté économique dans le domaine de la concurrence, n'en tend pas moins à en restreindre les abus par la défense de toute discrimination — défense dont le contrôle incomberait à la Haute Autorité — à une corrélation organique et fonctionnelle entre l'obligation de publier les prix des produits et celle de publier les coûts des transports ;

qu'en effet, s'il est exact qu'en vertu d'un principe général, consacré d'ailleurs quant aux transports par l'article 70, le contrôle des discriminations et une action répressive à leur égard incombent à la Haute Autorité, on ne peut cependant déduire de ce principe une habilitation de celle-ci à exercer un pouvoir de décision consacrant un contrôle anticipatif par la prescription de la publicité des barèmes ou des prix, une telle compétence étant exceptionnelle et subor-

donnée à une renonciation des États membres qu'en l'espèce le traité ne consacre ni expressément ni implicitement;

qu'il faut donc dénier à la Haute Autorité un pouvoir d'exécution des prescriptions de l'article 70, alinéa 3, par voie de décision;

B — Attendu que si l'article 70, alinéa 3, n'accorde à la Haute Autorité pour l'exécution de ses prévisions ni expressément ni implicitement un pouvoir de décision il convient encore d'examiner si l'article 88 du traité, auquel elle a eu recours, pouvait légalement être appliqué à ces fins;

attendu qu'aux termes de l'article 14 du traité la Haute Autorité « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées... prend des décisions (et) formule des recommandations... »;

que les formes d'exercice de son pouvoir exécutif se trouvent donc définies et circonscrites par cette disposition, en ce sens que l'exercice du pouvoir réglementaire, au cas où il compété à la Haute Autorité, s'opère par le moyen de décisions qui sont « obligatoires en tous leurs éléments », tandis que dans le cas où ce pouvoir réglementaire lui est refusé et demeure réservé aux États, la Haute Autorité, si elle désire rappeler aux États leurs obligations, peut uniquement recourir à une recommandation, sans pouvoir leur imposer d'emblée son propre choix quant aux moyens;

que ni le texte, ni l'économie de l'article 88 ne permettent à la Haute Autorité de s'emparer de ses prévisions pour exercer une compétence réglementaire parallèle à la compétence de droit commun du traité, qui doit être exercée dans les formes mises à sa disposition par l'article 14;

a) Attendu, en effet, que les termes de l'article 88 n'attribuent à la Haute Autorité que le pouvoir de constater le manquement d'un État à une obligation que lui impose le traité;

que cette obligation doit découler soit d'une disposition impérative, soit d'une décision ou d'une recommandation antérieures à l'application de cet article;

que la « décision motivée » que vise l'article 88, alinéa 1, ne peut avoir pour objet que la seule constatation du manquement, excluant toute portée réglementaire propre;

que soutenir le contraire équivaldrait à reconnaître à la Haute Autorité un pouvoir réglementaire exorbitant du droit commun vis-à-vis des seuls États membres;

attendu que la motivation prescrite par l'alinéa 1 de l'article 88 doit justifier la constatation du manquement et que le délai qui y est prévu fixe la limite de temps dans laquelle doit être assurée l'exécution non pas d'une obligation créée par la décision prise sur la base de cet article, mais d'une obligation préexistante à la décision;

que s'il était permis d'assimiler la « décision » visée à l'article 88 à une décision au sens de l'article 14, par laquelle la Haute Autorité exécute les missions à elle confiées, on s'expliquerait mal pourquoi une règle prescrite en vertu de l'article 88 serait susceptible d'un recours de pleine juridiction, comportant l'invocation de tous moyens tirés non seulement de la légalité, mais encore de toutes causes justificatives du défaut d'exécution, alors que les décisions édictées dans la forme prévue par l'article 14 seraient soumises aux règles et assorties des délais de recours limités de l'article 33;

- b) Attendu que l'article 88 ouvre des voies d'exécution et constitue l'*ultima ratio* permettant de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par le traité contre l'inertie et contre la résistance des États membres;

qu'il s'agit là d'une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des États;

que, partant, l'article 88 est de stricte interprétation;

attendu que si les gouvernements doivent suivre à l'égard des décisions et des recommandations de la Haute Autorité les voies de recours prévues par le traité dans les formes et délais prescrits et ne peuvent plus arguer *a posteriori* d'irrégulières

ou de nulles ces mesures au moment où la Haute Autorité s'empare de la voie d'exécution de l'article 88, la Haute Autorité, de son côté, doit suivre, dans l'exercice de sa compétence « légiférante », les formes mises à sa disposition par l'article 14 du traité;

qu'elle n'a jamais le choix entre cette compétence « légiférante » et la procédure de constatation et de déclaration d'un manquement, pour laquelle a été institué l'article 88;

qu'en aucune façon elle ne peut utiliser cet article à des fins dont le traité lui refuse la réalisation directe par voie de décision;

- c) Attendu qu'en fait la Haute Autorité ne peut d'ailleurs prétendre que la décision attaquée ne fait que constater un manquement de l'État néerlandais selon l'article 88, les obligations dont la décision attaquée soutient qu'elles n'ont pas été remplies se trouvant déjà spécifiées dans la lettre du 12 août 1958 adressée à cet État;

qu'en effet l'intitulé de la décision attaquée contredit cette assertion et établit clairement qu'elle poursuit un but réglementaire que l'alinéa 3 de l'article 70 ne comporte pas;

qu'un rapprochement entre l'article 1^{er} et les articles suivants de la décision attaquée montre également qu'il ne pouvait s'agir en l'espèce de la seule constatation d'un manquement;

qu'en effet la décision attaquée ne pouvait considérer comme méconnues les obligations formulées dans la lettre du 12 août 1958, car celles-ci ne sont, en fait, pas identiques à celles indiquées dans la décision elle-même;

que c'est donc à tort et en violation de l'article 88 que la Haute Autorité a porté des prescriptions réglementaires pour l'exécution de l'alinéa 3 de l'article 70 par le truchement de l'article 88, méconnaissant ainsi non seulement ce dernier article du traité, mais encore détournant la procédure qui y est prévue à titre de voie d'exécution, pour remplir une mission réglementaire qui ne lui compétait pas;

C — Attendu que si un pouvoir réglementaire direct, permettant d'appliquer les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 70, est refusé à la Haute Autorité tant par la teneur et la portée de cet article même que par le texte et l'économie de l'article 88, il échet encore d'examiner si la décision attaquée peut être, comme le soutient la Haute Autorité, considérée non pas comme une réglementation autonome, mais comme la « décision motivée » constatant un manquement;

que, dans cette hypothèse, c'est la lettre du 12 août 1958 qui aurait mis les États membres en général et le requérant en particulier en mesure de présenter leurs observations à l'égard de l'obligation dont la décision attaquée constate l'inexécution;

qu'à cet égard un examen de la lettre adressée le 12 août 1958 par la Haute Autorité au gouvernement néerlandais révèle que la Haute Autorité y exprime des exigences en vue de mesures réglementaires à prendre par les gouvernements en matière de transport routier, exigences comportant obligation dans le but qu'elles assignent, qui était de satisfaire à l'obligation de publicité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports routiers, telle que, selon la Haute Autorité, elle ressortirait de l'article 70, alinéa 3, du traité;

attendu que, dans une lettre du 29 novembre 1958, le ministre néerlandais des transports et du waterstaat a exposé les mesures qu'il jugeait adéquates pour atteindre les objectifs visés, c'est-à-dire satisfaire aux prescriptions de l'article 70 du traité en matière de transport routier;

que ces mesures furent d'ailleurs concrétisées par l'arrêté royal du 24 décembre 1958;

que cependant la Haute Autorité, comme sa lettre du 12 août 1958 était assortie d'une référence comminatoire à l'article 88, alinéa 1, du traité et que l'arrêté royal du 24 décembre 1958 ne lui paraissait pas satisfaire aux exigences de l'article 70, alinéa 3, du traité, réagit aux observations formulées par le ministre néerlandais des transports et du waterstaat en prenant la décision

n° 18-59 du 18 février 1959 « relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués pour compte d'autrui à l'intérieur de la Communauté », basée sur l'article 88, alinéa 1;

qu'elle y constate que tous les États membres manquent à leurs obligations envers la Communauté en n'acceptant pas inconditionnellement une des trois « possibilités » qu'elle avait préconisées;

- a) Attendu que la Haute Autorité, pour que cette constatation ait été légale en la forme, aurait dû au préalable mettre l'État néerlandais en mesure de présenter ses « observations » selon le prescrit de l'article 88, alinéa 1;

qu'elle croit avoir satisfait à cette condition en assimilant à ces « observations » la lettre du ministre des transports et du waterstaat en date du 29 novembre 1958, motif pris du fait que la lettre du 12 août 1958 portait *in fine* une référence à l'article 88, alinéa 1, 2^e phrase, du traité;

que la Cour ne peut considérer cependant cet échange de lettres comme constituant les observations définitives préalables à la grave mesure de constatation d'un manquement aux obligations conventionnelles d'un État, et cela d'autant moins que la position adoptée par le gouvernement néerlandais visait les buts imposés par l'article 70 et correspondait à l'un des moyens suggérés par la Haute Autorité pour les atteindre;

qu'en effet il ne suffit pas qu'une adjonction à une suggestion impérative se réfère au 1^{er} alinéa de l'article 88 pour qu'il puisse être admis que tout point de vue contraire, exprimé par un gouvernement dont l'opinion diverge de celle de la Haute Autorité quant aux moyens propres à atteindre les buts que celle-ci poursuit, doive être considéré d'emblée comme constituant les observations visées par l'article 88, alinéa 1, et comme épuisant ses arguments quant à la détermination des obligations qui réellement ou prétendument découleraient pour lui du traité;

que cela est vrai surtout en l'espèce, où essentiellement la Haute Autorité ne pouvait viser que le but assigné à la diligence de l'État et devait laisser le choix des moyens à la discrétion du gouvernement néerlandais;

qu'il serait en effet inconcevable que l'attitude divergente, très compréhensive cependant, et suivie d'un commencement d'exécution législative par l'arrêté royal du 24 décembre 1958, du gouvernement néerlandais vis-à-vis des « possibilités » préconisées par la Haute Autorité, puisse avoir eu la portée d'observations au regard d'un manquement précis ou au moins précisé à suffisance de droit;

que cela est d'autant moins admissible que les débats devant la Cour ont révélé une identité des vues réciproques;

que la Haute Autorité n'ayant pas mis le gouvernement néerlandais en mesure de présenter ses observations telles que les envisage l'article 88, c'est à bon droit que le requérant argue de nulle pour violation d'une forme substantielle la décision en tant qu'elle constate un manquement de l'État néerlandais à une obligation qui lui incomberait en vertu du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

b) Attendu qu'une violation du traité par la décision attaquée résulte encore de son application erronée en droit de l'article 88;

qu'en effet la constatation du manquement de l'État requérant ne pouvait porter que sur la seule obligation qui lui incombait, c'est-à-dire de la recherche du but visé par l'alinéa 3 de l'article 70;

que la décision entreprise déduit pourtant le prétendu manquement de la constatation que les mesures prises par le gouvernement néerlandais n'étaient pas de nature à atteindre le but de l'article 70, alinéa 3, pour la seule raison qu'elles n'adoptaient pas inconditionnellement l'une des trois « possibilités » considérées comme seules idoines par la Haute Autorité;

que, ce faisant, la Haute Autorité n'a fait que constater un manquement dans les moyens indiqués par elle, alors qu'en

l'espèce, juridiquement, elle aurait dû constater dans quelle mesure il existait un manquement dans la recherche du but proposé;

qu'elle a ainsi violé à la fois l'article 88 et l'article 70 du traité;

III. — Attendu que dans ces circonstances, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments présentés par le requérant et par les parties intervenantes, il y a lieu d'annuler la décision n° 18-59 de la Haute Autorité;

IV. — Attendu qu'en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, les dépens, y compris ceux de l'intervention, doivent incomber à la Haute Autorité;

vu les actes de procédure,

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 4, 14, 60, 70 et 88 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires,
déclare et arrête :

La décision de la Haute Autorité n° 18-59 du 18 février 1959, publiée au « Journal officiel des Communautés

européennes » du 7 mars 1959, relative à la publication ou à la communication à la Haute Autorité des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature, appliqués aux transports routiers de charbon et d'acier effectués à l'intérieur de la Communauté pour compte d'autrui, est annulée.

La Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est condamnée aux dépens, y compris ceux de l'intervention.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 15 juillet 1960.

DONNER

DELVAUX

ROSSI

RIESE

HAMMES

Lu en séance publique à Luxembourg le 15 juillet 1960.

Le greffier

A. VAN HOUTTE

Le président

A. M. DONNER