

# Conclusions de l'Avocat général

M. KARL ROEMER

*Traduit de l'allemand*



## SOMMAIRE

	Pages
A. — <i>AFFAIRES Nos 7 ET 9-54</i> . . . . .	111
I) <b>Objet des recours, historique, dernières conclusions</b> . . . . .	111
II) <b>Recevabilité du recours 7-54</b> . . . . .	113
1° Jonction des deux chefs de demande . . . . .	113
2° Droit d'agir en justice en raison de l'objet du litige . . . . .	113
3° Conditions d'exercice du recours d'après l'article 35 . . . . .	114
4° Décisions générales et décisions individuelles . . . . .	121
5° Recevabilité quant au premier chef de la demande (Office) . . . . .	126
6° Recevabilité quant au second chef de la demande (Caisse) . . . . .	129
III) <b>Suite de l'examen sur le second chef de la demande</b> . . . . .	130
1° Non-lieu à statuer par suite du refus explicite . . . . .	130
2° Non-lieu à statuer par suite de l'abrogation du système attaqué . . . . .	132
IV) <b>Examen du fond</b> . . . . .	134
1° Discrimination . . . . .	135
2° Charge spéciale . . . . .	137
3° Résultats . . . . .	139
V) <b>Conclusions dans l'affaire 7-54</b> . . . . .	139
VI) <b>Conclusions dans l'affaire 9-54</b> . . . . .	140

B. — <i>AFFAIRES Nos 8 ET 10-54</i> . . . . .	141
I) <b>Droit d'agir en justice</b> . . . . .	141
II) <b>Conclusions</b> . . . . .	142

*Monsieur le Président, Messieurs les Juges,*

J'ai l'honneur de vous présenter mes conclusions dans les affaires 7-54 et 9-54 «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises», partie requérante, contre «Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», partie défenderesse, puis dans les affaires 8-54 et 10-54 «Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg», partie requérante, contre «Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», partie défenderesse.

A. — I) Tout d'abord, nous désirons vous rappeler très brièvement l'objet des recours et l'historique du procès que le juge rapporteur et les représentants des parties et de l'intervenant vous ont amplement exposés et nous appellerons particulièrement votre attention sur les conclusions qui ont été déposées en dernier lieu.

Le recours 7-54 a été formé contre une abstention de la Haute Autorité qui aurait été tenue d'agir sur deux points différents: d'une part, contre l'activité de l'Office Commercial du Ravitaillement, en tant qu'importateur exclusif de charbon et, d'autre part, contre l'activité de la Caisse de Compensation en matière de combustibles solides à usage domestique.

Sur le premier point, la Haute Autorité a pris une décision après le dépôt du recours. Sur ces entrefaites, la partie requérante a déclaré dans sa réplique qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur ce point et elle demande de mettre les dépens à la charge de la partie défenderesse. Dans son mémoire en défense, la Haute Autorité soulève en premier lieu la question de la recevabilité du recours; si la Cour le déclare recevable, elle demande également à celle-ci de déclarer qu'il n'y a pas lieu de statuer au sujet de l'Office. Les parties persistent encore aujourd'hui dans leurs conclusions. Elles sont donc d'accord pour que la Cour ne rende aucune décision au fond sur le premier chef des conclusions, l'activité de l'Office.

Quant au second chef des conclusions, l'activité de la Caisse de Compensation, la situation a également évolué au cours de la procédure. Tout d'abord, après le dépôt du recours 7-54, la Haute

Autorité s'est refusée, par une décision explicite, à intervenir. Ce fait a amené la partie requérante à former un deuxième recours qui porte le N° 9-54. Ce dernier poursuit en premier lieu les mêmes objectifs que le recours 7-54. De plus, et subsidiairement, il tend aussi à l'annulation du refus explicite de la Haute Autorité, pour le cas où la décision de refus devrait être considérée comme une décision devant faire l'objet d'un recours autonome. La Cour a joint le recours 9-54 à l'affaire 7-54. Une nouvelle modification est intervenue du fait que le Gouvernement luxembourgeois a modifié, à partir du 2 avril 1955, l'activité de la Caisse de Compensation et le système de subvention du charbon domestique. Comme la modification ne s'est produite qu'après la remise de la réplique de la partie requérante, celle-ci n'a pu prendre position à ce sujet qu'à la fin de la procédure écrite. Elle a alors demandé à la Cour de prendre une décision au fond qui ne porterait que sur l'ancienne réglementation qui était en vigueur jusqu'au 2 avril 1955. Sans reconnaître la conformité avec le Traité du nouveau système appliqué depuis lors (bien au contraire, la requérante déclare qu'il est en infraction avec le Traité), elle s'abstient de lui étendre ses conclusions. La partie requérante reconnaît que, sur le deuxième chef de ses conclusions, son recours est également devenu sans objet à partir du 2 avril 1955. Les conclusions de la Haute Autorité, partie défenderesse, tendent à faire déclarer que le premier recours, 7-54, est devenu sans objet du fait de sa décision explicite de refus, et en tout cas, à faire rejeter au fond ce recours, tout comme le recours 9-54. Les conclusions du Gouvernement luxembourgeois, qui est intervenu dans les deux procès, sont conformes à celles de la Haute Autorité et tendent au rejet des recours.

En résumé, dans cette affaire, la seule décision qu'on vous demande encore de rendre porte sur la question de savoir si la Haute Autorité aurait été obligée d'agir contre le système de subvention du charbon domestique que la législation luxembourgeoise a mis en vigueur du 1<sup>er</sup> avril 1954 au 1<sup>er</sup> avril 1955.

Avant de procéder à l'examen au fond, il faut résoudre la question de la recevabilité du recours. Même lorsqu'un arrêt décide qu'il n'y a pas lieu de statuer au fond, cela suppose que le recours soit recevable: en outre, cette question présente de l'importance pour le problème des dépens. De ce fait, nous devons examiner préalablement une série de questions de procédure.

II) La recevabilité du recours 7-54 a donné lieu à plusieurs objections.

1° La Haute Autorité fait remarquer que le recours porte sur deux points qui, selon elle, doivent être séparés tant sur le plan juridique que sur celui des faits. Cependant, la connexité des faits est incontestable. En effet, le recours s'attaque à deux activités d'une seule et même institution de droit public luxembourgeois, le monopole d'importation de l'Office et le pouvoir de l'Office d'augmenter les prix du charbon industriel. La Caisse de Compensation n'a pas de personnalité juridique propre, sa seule tâche est d'assurer l'exécution sur le plan technique de la subvention envisagée. Cette connexité suffit, à notre avis, pour admettre la jonction des deux points dans un seul et même recours. Cela n'exclut pas pour autant une décision contraire. La jonction faite à tort de deux recours dont chacun pris isolément serait recevable ne serait pas susceptible d'entraîner l'irrecevabilité des deux recours, elle pourrait simplement amener la Cour à les disjointre. Du fait qu'il n'y a plus à statuer sur le premier chef, il serait absolument insoutenable maintenant, dans l'intérêt de la procédure, de demander la disjonction des deux chefs de recours, et cela d'autant plus que d'importantes questions de procédure se posent de façon identique pour tous deux. En fin de compte, la Cour elle-même a joint les deux recours 7-54 et 9-54.

De ce point de vue, le recours n'est donc pas irrecevable.

2° En tant qu'intervenant, le Gouvernement luxembourgeois conteste le droit pour la partie requérante d'agir en justice, parce que le litige est relatif au charbon et parce que l'association requérante est seulement utilisatrice de ce produit. Pendant les débats relatifs à l'intervention et au cours des audiences de ces jours-ci, la question a été posée de savoir si l'intervenant peut invoquer de nouveaux moyens que la partie principale n'a pas invoqués. Deux raisons font qu'il n'est pas besoin de trancher cette question: 1) il ne s'agit pas d'un moyen de recours, mais d'un moyen de défense à l'appui des conclusions qui tendent au rejet du recours; 2) le droit d'agir en justice doit aussi être examiné d'office, ce que la partie requérante admet elle aussi, si bien que cette argumentation ne constitue qu'une invitation à procéder à cet examen.

Pour apprécier en l'espèce le droit d'agir en justice, il faut avoir recours aux articles 33, 35, 48 et 80 du Traité. L'article 80 est relatif aux entreprises qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier. Visiblement, ce texte ne vise pas seulement les entreprises qui produisent du charbon ou de l'acier ou les deux, et c'est ainsi qu'on doit le comprendre. Cette définition vaut pour l'ensemble du Traité et, par conséquent, aussi pour les articles 48, 33 et 35. L'association requérante est un groupement de producteurs d'acier et fait donc partie des associations en droit d'agir. Ces dispositions du Traité ne permettent pas de croire à l'existence d'une spécialité du litige en fonction de la spécialisation des producteurs. Dans le cas extrême où une aciérie attaquerait une réglementation relative exclusivement aux houillères de la Communauté, on pourrait éventuellement, en dépit du droit du requérant à agir en justice, lui dénier tout intérêt (*Rechtsschutzinteresse*) à agir dans un tel recours. Cependant, en l'espèce, toutes explications sont superflues: cet intérêt existe ici. D'ailleurs, dans le système du Traité, ce cas serait déjà exclu du fait que les décisions individuelles doivent *concerner* le requérant et que les décisions générales doivent être entachées de détournement de pouvoir à *son égard* pour qu'il puisse les attaquer. C'est en fonction de ces points de vue que nous reviendrons ultérieurement sur cet argument.

Il n'y a en tout cas pas de motif d'irrecevabilité du recours du fait seul que la partie requérante est une association de producteurs d'acier.

3° D'autres conditions particulières peuvent encore tenir à la nature particulière du recours intenté: la Cour doit les examiner d'office.

Les conclusions tendent tout d'abord à l'annulation de la décision de refus qui résulte du silence de la Haute Autorité. Ce recours s'appuie sur l'article 35, alinéa 3 du Traité; c'est un recours en carence. Si la partie requérante demande, en outre, d'interdire «en conséquence» certaines activités de l'Office et de la Caisse de Compensation, ces conclusions sont irrecevables. En effet, dans le système du Traité, dans le cas de recours en carence, la Cour ne peut pas obliger la Haute Autorité à faire un acte déterminé. Bien au contraire, en cas d'annulation, l'affaire doit être renvoyée à la



Haute Autorité, d'après l'article 34 du Traité, et c'est alors à celle-ci d'agir en fonction de cet arrêt; la partie requérante l'a admis elle aussi au cours des débats.

Si le recours que nous examinons est bien le recours en carence de l'article 35 du Traité, il nous faut voir si ce texte pose encore d'autres conditions pour un recours de ce genre et, le cas échéant, si elles sont remplies.

Messieurs, il s'agit ici de la question de savoir qui peut attaquer une abstention de la Haute Autorité par voie de recours et dans quelles conditions. Pour parler en termes généraux, il s'agit de préciser plus clairement les rapports entre l'article 33 et l'article 35. La solution que la Cour donnera sur ce point ne servira pas seulement à trancher les affaires actuelles, elle aura également une grande importance dans l'avenir. Comme ce problème se pose pour la première fois au cours de ce procès, il nous faut procéder à un vaste tour d'horizon.

Tout d'abord, si on part du texte de l'article 35, il apparaît que les deux premiers alinéas ne mentionnent pas encore un recours, mais simplement le pouvoir de saisir la Haute Autorité. Ce n'est que le 3<sup>e</sup> alinéa qui fait état du recours sans en préciser la nature. Cet alinéa dit seulement contre quoi se dirige ce recours, une décision implicite de refus en raison d'une carence, après quel délai la décision implicite de refus est réputée résulter de ce silence — deux mois — et il précise que le délai de recours est d'un mois. Pour qu'une décision de refus susceptible de faire l'objet d'un recours puisse être considérée comme implicite, la Haute Autorité doit donc être saisie préalablement, conformément à l'alinéa 1 ou à l'alinéa 2. Les conditions pour agir sont pour ainsi dire énoncées ici à l'avance et figurent dans les conditions nécessaires pour que la Haute Autorité soit saisie efficacement. Ce n'est pas toute «demande» adressée à la Haute Autorité qui ouvre un droit de recours en cas de carence de celle-ci. En effet, personne n'est empêché de présenter à la Haute Autorité des observations et des suggestions. D'après l'article 46, alinéa 2, du Traité, ce ne sont pas seulement les entreprises, mais également les travailleurs, les utilisateurs, les négociants et leurs associations qui ont qualité pour présenter à la Haute Autorité des suggestions ou des observations

de ce genre sur les questions qui les concernent. Suggestions ou observations pourraient d'ailleurs, à coup sûr, consister aussi dans l'affirmation que la Haute Autorité est tenue de prendre telle ou telle mesure. Cependant, au sens de l'article 35, n'ont le droit de faire une demande avec, comme conséquence, le droit de recours en cas de refus que «les États, le Conseil ou les entreprises et associations», et cela «selon le cas».

Comme nous l'avons déjà dit, la partie requérante est une association au sens des articles 80 et 48 du Traité. En conséquence, la seule question qui se pose est de savoir si l'association requérante, dans le cas concret, pouvait saisir la Haute Autorité en vertu de l'article 35 et si elle pouvait former un recours en cas d'issue négative, ou bien si, dans l'exercice des droits que lui confère l'article 46, alinéa 2, elle a seulement soumis à la Haute Autorité des suggestions et des observations sans avoir un droit de recours, lorsque la Haute Autorité conteste la prétendue existence de cette obligation envers l'association et lorsqu'elle ne prend aucune décision ou recommandation.

La décision à rendre sur cette question dépend de l'interprétation du terme «selon le cas» dans l'article 35, alinéa 1; il en va de même pour l'alinéa 2. A son tour, cette interprétation exige qu'on éclaircisse la position de l'article 35, notamment dans ses rapports avec les articles 33 et 34. Nous pouvons envisager ici deux conceptions: dans la première, l'article 35 constituerait un cas tout à fait indépendant, un cas «sui generis». Dans la deuxième conception, l'article 35 est un cas particulier d'application de l'article 33. Je voudrais examiner dès maintenant le résultat pratique, qui nous intéresse ici, de ces deux conceptions. Dans la première, il suffit, dans le cas de l'alinéa 1, de se référer à une obligation de la Haute Autorité. Les entreprises et leurs associations pourraient, elles aussi, invoquer sans plus cette obligation. Dans la deuxième conception, seuls les États membres et le Conseil pourraient invoquer une obligation pour la Haute Autorité de prendre une décision générale; les entreprises et associations pourraient invoquer l'obligation de prendre des décisions individuelles les concernant, mais elles ne pourraient invoquer l'obligation de prendre une décision générale qu'en prétendant qu'un détournement de pouvoir a été commis à leur égard.

Les arguments suivants peuvent être invoqués en faveur de la première conception, selon laquelle l'article 35 réglerait un cas indépendant:

a) L'article 35 contient une réglementation circonstanciée. S'il n'avait constitué qu'un cas spécial de l'article 33, il aurait suffi d'ajouter à cet article un alinéa prévoyant également son application dans le cas de décision implicite de refus. Cet argument n'est pas valable car cette réglementation circonstanciée de l'article 35 ne concerne que la question de savoir dans quelles conditions on peut présumer l'existence d'une décision implicite de refus; cette réglementation aurait été nécessaire dans chaque cas. La possibilité de recours est seulement mentionnée à l'article 3 et toute réglementation détaillée y fait défaut.

b) L'endroit où se trouve l'article 35 montre déjà qu'il doit être complètement séparé de l'article 33; sinon l'ordre logique aurait consisté à placer en tête l'article 33 et à le faire suivre d'un cas d'application (article 35) puis à développer ces deux cas (article 34). Appliqué à notre Traité, cet argument ne nous semble pas impérieux. Il nous semble tout aussi logique de traiter d'abord le cas principal (article 33), puis de le développer (article 34) et enfin de régler un cas spécial d'application du cas principal (article 35), parce que les deux articles précédents doivent être invoqués pour ce dernier.

c) On pourrait encore objecter que seul l'alinéa 2 de l'article 35 exige un moyen, le détournement de pouvoir, le seul parmi les quatre qui sont énoncés à l'article 33 et que, dans le cas de l'alinéa 1, c'est-à-dire lorsque le Traité *oblige* la Haute Autorité à prendre une décision, il ne peut être question d'un pouvoir discrétionnaire, donc pas d'un détournement de pouvoir.

Quant aux quatre moyens de l'article 33, il résulte de la nature même de l'abstention qu'il ne peut être question, dans ce cas, d'incompétence et de violation des formes substantielles. Restent donc seulement la violation du Traité et le détournement de pouvoir. Si la Haute Autorité est obligée de prendre une décision et si elle ne le fait pas, il y a violation du Traité. L'alinéa 1 de l'article 35 n'énonce pas expressément ce moyen, mais, visiblement, on peut l'en déduire. Or, si la Haute Autorité n'est

pas obligée d'exercer un pouvoir, mais si elle est libre de le faire, il ne peut être question de violation du Traité. Il ne reste donc que le détournement de pouvoir qui, de ce fait, est énoncé et devait être énoncé à l'alinéa 2 comme seul moyen possible.

Faut-il en conclure que, dans le cas de l'alinéa 1, un détournement de pouvoir ne peut être envisagé à côté de la violation du Traité? Cette question nous paraît être exactement la même que dans le cas de l'article 33, alinéa 2 pour les décisions générales. Entreprises et associations peuvent attaquer une décision générale «dans les mêmes conditions» — cela ne peut vouloir dire qu'en invoquant les quatre moyens de recours — si celle-ci est *en même temps* entachée de détournement de pouvoir à leur égard. L'article 33, alinéa 2 suppose donc précisément qu'en dehors du détournement de pouvoir spécial à l'égard du requérant, ce dernier peut encore invoquer un ou plusieurs autres moyens. Cette possibilité n'est pas non plus en contradiction avec la logique. Un «détournement de pouvoir» suppose nécessairement un «pouvoir» et non pas obligatoirement un «pouvoir discrétionnaire». Si la Haute Autorité néglige d'exercer un pouvoir alors que le Traité le lui impose de façon impérative, cette abstention peut avoir comme cause des motifs étrangers à la question. La preuve d'un détournement de pouvoir ne devrait pas non plus être plus difficile à apporter en cas d'abstention qu'en cas d'acte positif. En outre, la question de savoir si la preuve d'une condition imposée par la loi doit être plus ou moins difficile ne joue pas, à notre avis, un rôle décisif pour l'interprétation.

d) On pourrait, en outre, soutenir que lorsque la Haute Autorité s'abstient d'assumer une obligation qui lui est imposée, cette abstention présente une importance telle que même les entreprises et leurs associations doivent pouvoir l'attaquer sans conditions spéciales. Cela signifierait que les entreprises et associations sont, elles aussi, appelées à défendre le droit objectif sans avoir d'intérêts directs et propres. Cette interprétation ouvrirait une action populaire qui leur serait limitée. Mais cette conception est en opposition avec le système du Traité. D'après l'article 33, alinéa 2, les entreprises et associations ne peuvent attaquer les décisions générales qui violent le

Traité, et même celles que la Haute Autorité n'était absolument pas compétente pour prendre (ce qui constitue sûrement le cas le plus grave), que si, en même temps, ces décisions sont entachées d'un détournement de pouvoir à leur égard. Nous ne voyons pas pourquoi il en serait autrement quand la Haute Autorité s'est simplement abstenue de prendre une telle mesure; on ne peut reconnaître aux entreprises un intérêt plus grand dans le cas où elle s'est abstenue fautivement de prendre une mesure générale que dans le cas où elle a pris une mesure positive entachée d'un vice.

e) Finalement, on pourrait faire remarquer que la décision de refus est toujours individuelle parce qu'elle concerne toujours une demande du requérant. C'est oublier ici que la décision de refus n'est indiquée qu'à l'alinéa 3 comme objet formel du recours. Ainsi l'alinéa 3 n'établit-il pas de conditions, mais il pose implicitement une exigence formelle pour un recours. Par contre, les alinéas 1 et 2 parlent des décisions ou des recommandations que la Haute Autorité est tenue ou est en droit de prendre. Elles constituent l'objet matériel du recours et c'est elles seulement que visent les mots «selon le cas». «Selon le cas» ne peut avoir qu'un sens: «selon la décision ou la recommandation qui n'a pas été prise et qui a donné lieu à un refus implicite». Un refus n'a pas de signification indépendante, il ne peut se comprendre qu'en fonction de l'acte qui a été refusé. C'est à juste titre que les parties requérantes et l'intervenant ont fait remarquer au cours des débats que la «décision» dans son sens technique, selon les articles 14 et 15 du Traité, se caractérise par son caractère obligatoire. Ce qu'on appelle «décision implicite de refus» n'est pas une décision dans ce sens, mais bien son aspect négatif.

Ainsi aucun argument convaincant n'apparaît en faveur de la conception selon laquelle l'article 35 constituerait un cas autonome d'une action spéciale indépendante de l'article 33. Au contraire, cette règle ne peut se comprendre que comme un cas d'application de l'article 33 avec les particularités qui résultent du fait qu'il y a ici une abstention et non pas un acte positif.

a) Le recours mentionné à l'alinéa 3 de l'article 35 — et non défini — ne peut être qu'un recours en annulation. Ce recours

est dirigé contre une décision. On trouve à sa base les moyens de recours de l'article 33 avec les particularités qui résultent de l'abstention. Les autres conséquences ne peuvent se déterminer que d'après l'article 34, l'affaire devant être renvoyée à la Haute Autorité en cas d'annulation de la décision de refus; la Haute Autorité doit ensuite agir dans le cadre de l'arrêt. Nous trouvons d'ailleurs un cas spécial de recours en carence dans l'article 37 du Traité. Selon cet article, la Cour peut annuler les décisions explicites ou implicites de refus et, en cas d'annulation, la Haute Autorité est tenue de prendre des mesures déterminées dans le cadre de l'arrêt.

b) Il est incontestable que la structure technique du recours en annulation a été empruntée à la procédure contentieuse administrative française. Mais, en droit français, le «recours en carence» n'est qu'un simple cas du «recours pour excès de pouvoir». Ni la doctrine, ni la jurisprudence ne l'ont jamais considéré comme un cas spécial d'application de l'action en annulation. Cette dernière suppose une décision préalable. A propos de cette condition d'exercice du «recours pour excès de pouvoir», la doctrine fait observer que cette décision préalable peut aussi être une «décision implicite de refus» faisant l'objet d'un recours selon les règles ci-dessus.

Le résultat auquel nous sommes parvenus, c'est-à-dire que, même dans le cas d'une obligation objective, tout le monde n'a pas le droit subjectif de demander que l'acte soit pris, correspond dans une large mesure au droit allemand qui exige même l'existence d'un droit à ce que l'acte administratif demandé soit pris (1).

c) Seule cette conception dans laquelle l'article 35 n'est qu'un cas d'application de l'article 33 permet de donner un sens aux mots «selon le cas». Ils n'ont rien à voir avec la liste des personnes qualifiées pour agir, car celles-ci sont énumérées à l'article 35: ce sont les Etats membres, le Conseil, les entreprises et associations, c'est-à-dire exactement celles qui sont égale-

---

(1) Loi sur le Tribunal Administratif Fédéral, paragraphe 15, al. 3; loi sur les tribunaux administratifs de l'Allemagne du Sud, paragraphe 35, al. 2.

ment indiquées à l'article 33. Seul l'article 33 permet de déterminer dans le cas particulier laquelle de ces personnes est en droit d'agir, en se référant à la décision pour laquelle il y a eu carence.

Nous en venons donc aux conclusions suivantes.

L'article 35 est un cas d'application de l'article 33. Si la carence a trait à une décision ou recommandation générale que la Haute Autorité est tenue de prendre, les Etats membres et le Conseil ont un véritable droit de saisir la Haute Autorité et, en cas de carence, ils ont un droit de recours. Entreprises et associations n'ont ces droits que si, en même temps, l'abstention est entachée de détournement de pouvoir à leur égard. En l'absence de ces conditions, les entreprises et associations peuvent saisir la Haute Autorité pour qu'elle prenne des décisions qui les concernent individuellement. Dans le cas de l'alinéa 2, l'unique moyen admis est le détournement de pouvoir. Si, dans ce deuxième cas, la carence a trait à une décision ou recommandation générale, entreprises et associations doivent faire état de l'existence, spécialement à leur égard, de ce détournement de pouvoir.

4° Pour nous permettre d'appliquer ce résultat au cas d'espèce, la première question qui se pose est de savoir si l'association requérante invoque l'alinéa 1 ou l'alinéa 2 de l'article 35. La partie requérante affirme que la Haute Autorité était tenue de prendre une décision ou une recommandation; elle invoque donc l'alinéa 1. Ainsi se pose une nouvelle question: l'abstention de la Haute Autorité, d'après les allégations de la partie requérante, est-elle relative à une décision générale ou à une décision individuelle qui la concerne? Messieurs, ces procès se trouvent poser là cette question très importante de la distinction entre décision générale et décision individuelle. Cette question touche également l'article 33, alinéa 2 et elle a une portée décisive sur l'étendue du droit des entreprises et associations à agir en justice. Avant d'apprécier le cas concret, procédons à quelques considérations générales.

D'un point de vue purement formel, il y a décision individuelle concernant une entreprise déterminée lorsque la décision s'adresse à cette entreprise, lorsque celle-ci en est destinataire. Cette conception conduit cependant à des résultats peu satisfaisants parce

qu'elle ne tient pas compte de l'objet matériel de la décision. Citons seulement ici deux exemples: la suppression d'une charge spéciale s'adresse d'un point de vue formel à celui qui en était frappé auparavant, mais elle concerne l'ancien bénéficiaire. Une décision qui s'adresse au Gouvernement d'un Etat membre peut, entre autres éléments, en contenir certains qui constituent une décision individuelle concernant un tiers.

Le destinataire ne constitue donc pas le critère décisif. Pour trouver une interprétation raisonnable, il est préférable d'invoquer le sens et le but des dispositions du Traité dans lesquelles la distinction entre décision générale et décision individuelle est importante.

Pour rendre les décisions obligatoires, l'article 15, alinéa 2, prévoit la notification aux intéressés «lorsqu'elles ont un caractère individuel» (wenn sie einen Einzelfall betreffen), tandis que, dans les autres cas, elles sont applicables par le seul effet de la publication. La conséquence en est tirée par l'article 33, alinéa 3, qui fait courir le délai de recours «suivant le cas» à partir de la notification ou de la publication. Il est intéressant de constater que la traduction allemande éclaircit le sens des mots «suivant le cas» lorsqu'elle dit: «Nach Zustellung der individuellen Entscheidung ... oder nach Veröffentlichung der allgemeinen Entscheidung ...» (à compter ... de la notification de la décision individuelle ou de la publication de la décision générale). Les mots «suivant le cas» sont interprétés ici exactement de la même façon que, selon nos explications, doit l'être le terme synonyme «selon le cas» à l'article 35, alinéa 1.

La deuxième disposition est l'article 33, alinéa 2, qui fait dépendre l'étendue du droit de recours des entreprises et associations du caractère général de la décision ou du caractère individuel de la décision concernant le requérant. Comme nous l'avons expliqué, cette disposition doit être appliquée par analogie au recours en carence de l'article 35.

La première de ces deux dispositions permet surtout de savoir quand la publication est *suffisante* en raison du caractère général de la décision. En effet, les décisions individuelles peuvent aussi être publiées et, en fait, elles l'ont été à plusieurs reprises, parallèlement à la notification individuelle. Les intérêts de la Haute Autorité



veulent que la publication soit considérée comme suffisante lorsqu'il n'est pas encore possible de déterminer sur le moment le groupe des personnes auxquelles la décision pourrait pratiquement être applicable, ou même lorsque c'est impossible, ou bien lorsqu'il faut, à cet effet, une large enquête pour savoir à qui s'applique le cas ainsi réglementé, ou bien lorsque cette enquête fait apparaître que *toutes* les entreprises de la catégorie déterminée sont intéressées par cette mesure. D'un autre côté, on peut très bien demander aux entreprises de prendre connaissance dans le *Journal Officiel* des décisions qui sont d'une importance et d'une application générale ou qui réglementent un cas général de façon impersonnelle. Une entreprise doit s'informer de telles décisions qui pourraient avoir une portée pratique pour elle en raison du *seul fait* qu'elle est une entreprise communautaire et qu'elle relève de la compétence de la Haute Autorité, sans que son cas personnel ou une situation spéciale qui lui est particulière ait dû faire encore l'objet d'une enquête et ait dû constituer la base d'une décision.

La disposition relative au droit de recours des entreprises permet essentiellement de savoir quand les entreprises doivent avoir un droit illimité de recours en raison du caractère *individuel* de la décision. Pour délimiter le groupe des personnes en droit d'agir, on peut avoir recours à plusieurs procédés. Si on entend exclure l'action populaire, il existe en gros trois possibilités:

- 1° la liste des personnes en droit d'agir est énoncée expressément;
- 2° un certain intérêt est requis;
- 3° l'intérêt est concrétisé par une définition.

La procédure administrative allemande, par exemple, a adopté la troisième solution; elle exige que le demandeur soit lésé ou menacé dans ses droits (1); il doit invoquer un droit qui lui appartient ou contester une obligation qu'on lui impose (2).

---

(1) Loi sur le Tribunal Administratif Fédéral, paragraphe 15, al. 1; loi sur les tribunaux administratifs de l'Allemagne du Sud, paragraphe 35.

(2) Loi sur les tribunaux administratifs de l'Allemagne du Sud, paragraphe 23.

Le droit français n'exige pour le «recours pour excès de pouvoir» qu'un simple intérêt, il choisit donc la deuxième possibilité. Notre Traité n'a pas adopté de solution uniforme. Bien que la structure technique de la procédure française du contentieux administratif ait souvent servi d'exemple, les auteurs du Traité n'ont visiblement pas voulu procéder de la même façon dans cette question parce que la notion d'«intérêt» a pris une très vaste extension dans l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Nous trouvons les trois solutions dans notre Traité. Les voici:

- 1° L'article 33, alinéa 1, désigne pour ainsi dire «nommément» comme étant en droit d'agir devant la Cour les Etats membres et le Conseil de Ministres. Il leur reconnaît donc ainsi, sans plus, un intérêt suffisant. Ils sont appelés sans autre condition à provoquer le contrôle de la Cour sur la violation du droit objectif;
- 2° Un intérêt direct suffit dans le cas de l'article 66, paragraphe 5. Ici, c'est toute personne directement intéressée qui peut former un recours;
- 3° D'après l'article 63, al. 2, c'est l'«acheteur» touché par les mesures de la Haute Autorité visées par ce texte qui a un droit de recours; ici, l'intérêt nécessaire a été concrétisé.

C'est dans cette dernière catégorie qu'il faut ranger la disposition de l'article 33, al. 2. Les entreprises se voient reconnaître un intérêt suffisant pour former un recours lorsque l'on se trouve en présence d'une décision individuelle concernant le requérant. Si une décision vise un cas spécial et personnel, c'est au premier chef la personne dont le cas est ainsi réglé qui a un intérêt spécial et non pas seulement un intérêt général. Si une décision concerne le requérant, c'est-à-dire si elle modifie directement sa situation juridique et si elle entraîne à son égard des répercussions qui ne se produisent pas seulement *dans certaines circonstances*, cette personne ainsi touchée a sûrement un intérêt direct.

Le seul but de ces explications, c'est de replacer les critères de décisions «générales» et de décisions «individuelles» dans le contexte où leur distinction présente une importance et de les examiner de plus près en fonction de leurs différences.

C'est intentionnellement que nous n'avons pas fait de droit comparé. Il est vrai que nous y trouvons des distinctions comme entre «Rechtsverordnungen», «règlements» d'une part, «Verwaltungsakten und allgemeine Verfügungen», «actes individuels et collectifs» d'autre part. Mais, en droit national, la distinction présente de l'importance à un autre égard, par exemple pour déterminer les conditions dans lesquelles l'acte sera pris, l'autorité compétente, le mode de protection juridique. Par contre, dans notre Traité, la Haute Autorité cumule le pouvoir de prendre des décisions générales et des décisions individuelles et, dans les deux cas, c'est le même mode de protection juridique qui est prévu, le recours en annulation. En outre, il y a dans le droit national des questions obscures de terminologie et des questions litigieuses à résoudre en fonction de la situation particulière de chaque pays: c'est pourquoi nous pouvons difficilement faire appel à ce droit pour interpréter notre Traité. Contentons-nous d'examiner l'applicabilité de deux critères utilisés fréquemment pour les règlements: une fixation spéciale des prix d'après l'article 66, paragraphe 7 constitue sûrement une décision individuelle, bien qu'elle doive être appliquée à un nombre indéterminé de faits, c'est-à-dire à tous les contrats de vente de cette entreprise; l'intérêt de l'entreprise touchée est ici infiniment plus grand que pour une mesure qui ne s'applique qu'une seule fois. Le critère du nombre indéterminé de personnes touchées ne peut être utilisé que sous réserve parce que, dès l'origine, le groupe des personnes touchées directement est limité aux entreprises de la Communauté, au sens de l'article 80, c'est-à-dire à un nombre déterminable et prévisible. La décision qui fixe les modalités des prélèvements est sûrement une décision générale; elle est expressément définie comme telle à l'article 50, paragraphe 2. De ce fait, peu importe de savoir si une décision de la Haute Autorité constituerait par exemple en droit allemand une «Rechtsverordnung» ou un acte administratif et il n'y a rien de surprenant à ce que cette qualification ne soit pas sûre. Par exemple, Jerusalem, dans son livre: *Das Recht der Montan-Union* (p. 29 et ss.) entend assimiler les décisions générales du Traité aux «Allgemeinverfügungen» du droit allemand, c'est-à-dire aux actes administratifs et, à côté, il distingue encore de véritables «Verordnungen» de la Haute Autorité qui ne pourraient être attaquées par la voie du recours en annulation. Tous ces motifs nous amènent à penser que les comparaisons avec les constructions juridiques apparentées

du droit national ne peuvent avoir une influence décisive pour apporter une réponse à la question posée.

Si maintenant nous essayons de résumer ces considérations, nous ne devons y voir qu'une tentative pour mettre en évidence quelques éléments qui, à notre avis, peuvent être invoqués pour résoudre la question de savoir s'il y a, en l'espèce, une décision générale ou une décision individuelle concernant certaines entreprises. Votre jurisprudence ultérieure, appelée à trancher des cas concrets, devrait dégager peu à peu des distinctions plus précises. Nous croyons que la solution que vous adopterez sera pratiquement décisive pour le droit de recours des entreprises et associations. Nous ne pouvons nous refuser de procéder à une interprétation des résultats éventuels obtenus dans l'une ou l'autre conception: c'est même indispensable pour atteindre le but de la loi.

Un élément important de la décision générale nous paraît être son application à un fait abstrait ou bien à une situation concrète, mais relative à l'ensemble du marché commun, ou à une partie du marché commun qui doit faire l'objet d'un régime spécial en vertu du Traité ou de la Convention sur les dispositions transitoires, ou à certains produits du marché commun. On pourrait trouver un indice de l'existence d'une décision générale dans le fait qu'elle ne permet pas encore de déterminer les différentes entreprises auxquelles elle peut s'appliquer (parce que la décision n'est pas susceptible d'une application autonome directe et parce qu'il faut d'abord qu'elle se concrétise par un acte individuel) ou lorsqu'il apparaît que la décision s'applique à *toutes* les entreprises de la catégorie décrite de façon générale du seul fait qu'elles appartiennent à la Communauté, sans qu'on ait à tenir compte de la situation spéciale de certaines d'entre elles.

On peut considérer qu'est individuelle la décision qui peut s'appliquer directement à certaines entreprises nommément désignées ou que la décision permet de déterminer et qui se base sur une situation concrète spéciale de ces entreprises. Les entreprises en question ont un intérêt direct et spécial à la légalité d'une telle décision et cela même si, d'un point de vue formel, cette décision a un autre destinataire.

5° Pour pouvoir appliquer ce principe au cas d'espèce, il faut d'abord préciser le contenu des décisions que la Haute Autorité

était tenue de prendre selon les allégations de la partie requérante. Il nous faut ici examiner successivement les deux chefs de la demande, l'Office et la Caisse.

Sur le premier chef de la demande, une décision a, en fait, été prise après le dépôt de la requête et elle a amené la partie requérante à déclarer qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur l'affaire. Cette décision de la Haute Autorité du 7 janvier 1955 a pour objet une enquête et une appréciation sur une situation concrète qui ne concerne pas le marché commun dans son ensemble mais les modalités dont la législation luxembourgeoise a assorti l'importation de combustibles solides dans le Grand-Duché. Certes, l'industrie sidérurgique luxembourgeoise bénéficie des dispositions spéciales du paragraphe 31 de la Convention relative aux dispositions transitoires en raison de la place toute spéciale qu'elle tient dans l'économie grand-ducale; mais ces dispositions ne concernent que deux cas qui n'entrent pas en ligne de compte ici et n'amènent pas à considérer *de façon générale* le marché sidérurgique luxembourgeois comme une partie du marché commun devant faire l'objet d'un régime spécial. Ainsi s'agit-il d'une décision individuelle; la Haute Autorité pouvait donc se dispenser d'une publication. L'article 1<sup>er</sup> de la décision constate que l'arrêté litigieux du Ministre de l'Économie du 8 mars 1954 est incompatible avec le Traité. L'article 2 contient une recommandation au Gouvernement luxembourgeois, qui est laissé libre d'abroger cet arrêté ou d'en modifier les dispositions de manière à le rendre conforme au Traité. La décision apprécie donc des mesures législatives d'un Etat membre et exige de lui qu'il les modifie. Elle concerne donc sûrement cet Etat membre. La seule question qui se pose est donc de savoir si cette décision concerne *aussi* l'industrie sidérurgique luxembourgeoise, dont la partie requérante représente les intérêts. L'intérêt de fait et l'intérêt économique de la requérante à la décision est incontestable. Mais est-ce suffisant au sens du Traité pour donner à la partie requérante le droit d'obtenir un acte de la Haute Autorité, droit pouvant être poursuivi par voie contentieuse?

La décision de la Haute Autorité n'est pas de nature à modifier directement la situation juridique de la partie requérante. Pour cela, il faut d'abord qu'elle soit exécutée par le Gouvernement luxembourgeois. Mais on peut partir de l'idée qu'un Etat membre accomplit envers la Communauté l'obligation que la Haute Autorité

a déterminée et que la Cour a éventuellement confirmée et on peut, en conséquence, affirmer que la requérante a un intérêt direct à ce que la décision soit prise. Mais la requérante partage cet intérêt avec tous les autres utilisateurs de charbon et négociants en charbon du Grand-Duché de Luxembourg, ce n'est pas un intérêt spécial particulier à l'industrie sidérurgique luxembourgeoise; au contraire, en vertu des règlements d'exécution, l'industrie sidérurgique jouissait d'une certaine situation privilégiée en ce sens qu'elle pouvait passer des commandes directes. La décision ou l'abstention n'a donc pas pour base une situation spéciale de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise. Nous croyons que c'est là la signification juridique de l'argument que le Gouvernement luxembourgeois a exposé (et que nous avons déjà examiné), à savoir que, dans ce conflit relatif au charbon, la partie requérante ne se présente que comme *une* catégorie d'utilisateurs entre plusieurs. Si, de ce fait, elle n'est pas, dès l'origine, en dehors du groupe des personnes en droit d'agir, son intérêt *spécial* à la décision doit, à notre avis, lui être dénié pour ce motif.

Les entreprises et associations peuvent même attaquer des décisions *générales* en alléguant qu'elles sont entachées de détournement de pouvoir à leur égard. Il en est de même, à notre avis, pour des décisions individuelles. Même lorsqu'une décision individuelle ne concerne tout d'abord qu'une personne déterminée, elle peut en même temps être entachée de détournement de pouvoir à l'égard d'une autre, de telle sorte que cette dernière peut avoir un intérêt direct et spécial à la décision et à un droit d'agir. Si la Haute Autorité s'était donc abstenue de prendre la décision demandée contre le Gouvernement luxembourgeois, pour des motifs étrangers à la question et relatifs à l'industrie sidérurgique luxembourgeoise, il faudrait dire que cette dernière a un droit de recours. Cependant, aucun argument n'a été avancé en ce sens et il n'existe pas d'indice en faveur de cette possibilité, que nous ne mentionnons que pour être complet.

Nous en venons donc aux conclusions suivantes:

La décision ou la recommandation que la Haute Autorité était tenue de prendre aux dires de la partie requérante et qu'elle a prise ultérieurement est une décision individuelle concernant le Gouvernement luxembourgeois. En outre, elle ne concerne pas spé-

cialement la partie requérante. L'abstention de la Haute Autorité ne serait pas non plus entachée de détournement de pouvoir à son égard.

On nous objectera que nos conclusions aboutissent à ce résultat que seuls les autres Etats membres ou le Conseil auraient pu invoquer l'obligation de la Haute Autorité. Mais cette critique s'adresse au système du Traité qui n'a pas donné aux utilisateurs un droit direct, mais qui les renvoie à d'autres possibilités indirectes de protection.

Nous concluons donc à l'irrecevabilité du premier chef de la demande.

6° Dans le second chef de ses conclusions, la partie requérante allègue que la Haute Autorité était tenue de prendre une décision ou une recommandation ordonnant de modifier le système législatif luxembourgeois de subvention du charbon domestique. Cette décision, qui devait réglementer également un cas concret et spécial au Luxembourg, serait ainsi de nature individuelle. Elle concerne la législation luxembourgeoise et ainsi le Luxembourg en tant qu'Etat membre.

Incontestablement, la partie requérante a un intérêt de fait et un intérêt économique à cette décision. Elle expose, ce que la Haute Autorité admet, que la charge consistant dans une majoration de 8 frs par tonne pour tous les utilisateurs de charbon, à l'exception des usagers domestiques, concerne de façon presque exclusive l'industrie sidérurgique luxembourgeoise. Selon les allégations de la partie requérante dont il faut partir pour l'examen de la recevabilité, il y a là des violations du Traité qui l'atteignent personnellement, en l'espèce une charge spéciale, une discrimination à son égard et une violation de la réglementation des prix. Mais lorsqu'une entreprise se voit ainsi imposer de telles charges contrairement au Traité, il faut lui reconnaître un intérêt direct et spécial à la suppression de ces charges. Bien qu'elles n'aient pas été directement imposées par la Haute Autorité, il faudrait voir dans l'abstention de celle-ci une tolérance implicite qui peut constituer une violation du Traité. La victime doit donc pouvoir demander que la Haute Autorité fasse tout son possible dans le cadre de ses pouvoirs, soit directement, soit par la voie d'instruc-

tions données à un Etat membre, pour provoquer la suppression de ces charges contraires au Traité.

Nous concluons donc à la recevabilité du second chef de la demande.

Peut-être à première vue est-il surprenant que notre appréciation sur la recevabilité des deux chefs de demande puisse aboutir à des résultats différents. L'explication tient au fait que, sur le premier chef, la partie requérante s'est faite le porte-parole de *tous* les utilisateurs de charbon, alors que son intérêt personnel était plus *faible* que celui des autres intéressés, en raison de l'autorisation qu'elle avait de procéder à des commandes directes. Sur le deuxième chef, par contre, la partie requérante est presque le seul intéressé.

III) Après avoir ainsi constaté la recevabilité du recours sur le deuxième point, il nous faut maintenant examiner l'influence des modifications survenues après le dépôt du recours.

1° La première modification survenue est la décision explicite de refus que la Haute Autorité a adressée à la partie requérante. La Haute Autorité pense que, de ce fait, le recours dirigé contre son abstention est devenu sans objet. La partie requérante combat cette conception, mais, par pure précaution, elle a cependant, pour ce motif, formé le recours 9-54. Nous aurons donc ci-dessous à nous occuper aussi en même temps, en partie, du sort du recours 9-54. En accord avec la partie requérante, l'intervenant estime que le refus explicite présente peu d'importance, si bien qu'il est sans influence sur le recours 7-54.

En fait, il n'y aurait pas lieu à statuer si la partie requérante avait seulement demandé formellement un examen et une décision dans l'un ou l'autre sens. Mais ce n'est pas le cas. L'article 35 lui-même n'a pas pour objet un tel droit formel, mais il énumère les cas où la Haute Autorité est tenue ou habilitée, d'après le Traité, à prendre une décision ou une recommandation déterminée. D'après l'article 35, la conséquence de l'absence de décision n'est pas un droit à obtenir une décision qui pourrait faire l'objet d'un recours, la décision ainsi obtenue pouvant, de son côté, faire l'objet d'un nouveau recours, mais la présomption irréfragable d'un refus de



la demande, qui peut être attaqué immédiatement. Si, après le dépôt du recours, le refus est prononcé ensuite de façon explicite, le seul sens qu'on peut lui attacher, c'est de confirmer la présomption irréfragable qui existait déjà auparavant. Mais ce fait ne change rien à la nature et à l'objet du recours, car la Haute Autorité n'a toujours pas accompli l'obligation alléguée. Peu importe qu'elle ne fasse état de ses motifs de refus que dans le seul mémoire en défense ou qu'elle les expose encore dans une lettre spéciale adressée à la partie requérante.

Pour compléter les explications que nous avons données sur l'interprétation de l'article 35, nous en arrivons donc au résultat suivant:

L'article 35 régit dans ses alinéas 1 et 2 les conditions dans lesquelles il existe un véritable droit de demander une décision et, en cas de refus, un droit de recours. En cas d'abstention, il y a une présomption irréfragable de refus, dans les conditions de l'alinéa 3. On aurait pu rédiger ainsi ce dernier:

«Si la Haute Autorité rejette la demande de décision ou de recommandation présentée selon les alinéas 1 ou 2, ce refus peut être attaqué dans le délai d'un mois. Est également considéré comme refus le fait pour la Haute Autorité de ne pas répondre à la demande dans un délai de deux mois.»

La mention du refus explicite a visiblement été jugée superflue; il n'en a pas été de même à l'article 37 où refus explicite et refus implicite ont été tous deux mentionnés et assimilés. Que la décision de refus explicite ne soit pas la décision positive réglementée à l'article 33, mais seulement l'aspect négatif de la décision demandée, cela résulte déjà du fait que, même pour le refus explicite, les moyens d'incompétence et de violation des formes substantielles ne peuvent être invoqués. Au contraire, la Haute Autorité pourrait précisément motiver son refus par *l'incompétence* et, de son côté, la partie requérante pourrait faire valoir que la Haute Autorité est *compétente* pour prendre la décision demandée et, de ce fait, doit aussi être tenue ou être habilitée à la prendre.

En conclusion, nous estimons donc exact le raisonnement de la partie selon lequel l'objet du recours prévu à l'article 35 est un

refus et selon lequel «a fortiori» cet article doit s'appliquer à un refus explicite, cela par opposition avec la conception de la Haute Autorité qui entend appliquer directement l'article 33 en cas de refus explicite. Il ne faut pas chercher la différence entre l'article 33 et l'article 35 dans le caractère explicite ou implicite d'une décision, mais dans son aspect positif ou négatif, plus exactement dans le fait qu'elle est une décision ayant un caractère obligatoire ou une décision accordant un avantage ou bien au contraire un refus de prendre une telle décision. L'intervenant, lui aussi, a exposé au cours des débats que l'article 35 suppose seulement l'absence d'une décision positive et, par conséquent, qu'il n'y a pas à tenir compte d'un refus explicite, même prononcé avant l'expiration du délai de deux mois; cependant, par la suite, si nous avons bien compris ces explications, il en tirait cette conclusion contradictoire qu'un refus explicite ne remplit ni les conditions de l'article 35, ni celles de l'article 33 et qu'il ne pourrait donc jamais être attaqué.

En conséquence, le recours n'est pas devenu sans objet en raison du refus explicite prononcé ultérieurement; bien au contraire, il doit s'étendre à cette décision de refus.

2° Deuxième modification survenue après le dépôt du recours: le Gouvernement luxembourgeois a abrogé de lui-même le système de la subvention du charbon domestique qui est attaqué et il l'a remplacé par un nouveau système. Alors que la Haute Autorité se contente de faire remarquer à ce sujet que la Cour aura à examiner si, dans ces circonstances, la requérante a encore aujourd'hui *intérêt* à poursuivre le litige, le Gouvernement luxembourgeois, en sa qualité d'intervenant, fait valoir que le litige est devenu sans objet. Ce moyen de défense doit être envisagé. Il faut aussi le déduire de l'argumentation de la partie principale; la partie requérante a exposé au cours des débats que la Cour a été saisie de ce moyen de défense par la Haute Autorité. En outre, le non-lieu à statuer doit aussi être examiné d'office, comme la Cour l'a déjà fait dans les arrêts 3-54 et 4-54, et la partie requérante fait également état de cette possibilité.

Pour la question qui se pose ici, il ne faut cependant pas se baser uniquement sur le point de savoir si l'intérêt de la partie requérante à obtenir un arrêt de la Cour n'a pas disparu désormais. Comme nous l'avons dit, notre Traité met comme condition à

l'intérêt le fait que la décision attaquée ou demandée concerne la partie requérante ou soit entachée de détournement de pouvoir à son égard. Il faut se placer au moment où le recours est formé pour apprécier l'existence de ces conditions; l'examen auquel nous venons de procéder nous a amenés à nous prononcer en faveur de la recevabilité. Les modifications ultérieures ne peuvent que supprimer l'objet du recours, si bien que la Cour doit prononcer le non-lieu à statuer. Comme la situation critiquée comme étant contraire au Traité a duré un certain temps et n'a été supprimée que pour l'avenir, le recours a conservé son objet pour cette période, comme la partie requérante l'a exposé à juste titre.

La question de savoir si la Haute Autorité a violé le Traité en refusant de donner suite à la demande de la partie requérante, c'est-à-dire la question de savoir si cette décision de refus doit être annulée, reste donc ouvert. D'après l'article 34 du Traité, en cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité. De son côté, celle-ci est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt d'annulation. Ce n'est pas à la Cour de décider de quelles mesures il s'agit. C'est à la Haute Autorité, sur la base de l'arrêt, à réexaminer l'affaire. En l'espèce, l'intervenant fait remarquer à juste titre qu'un grand nombre de mesures peut être envisagé et que leur contenu ne peut être prévu. Il conteste seulement la possibilité de leur donner un effet rétroactif.

Pour résoudre cette question ainsi soulevée, il faudrait procéder à une très large étude de toutes les mesures qui pourraient être envisagées. La Cour devrait pour cela entrer dans le fond même de l'affaire et supposer que le recours est bien fondé. Ensuite, elle pourrait examiner s'il y a encore une possibilité de prendre des mesures qui pourraient remédier aujourd'hui encore à la violation supposée du Traité, commise auparavant. Mais cette décision doit être laissée tout d'abord à la Haute Autorité. Ce n'est qu'après un délai raisonnable, au cours d'un nouveau procès, fondé sur l'article 34, al. 2, que pourrait être soulevée la question de savoir si la Haute Autorité a épuisé toutes les possibilités. Nous ne croyons donc pas que la Cour, dans cette procédure, doive se laisser amener à procéder à un examen si hypothétique. Le conflit actuel a pour objet de savoir si la Haute Autorité a violé le Traité en rejetant les demandes de la partie requérante. L'abrogation de la réglementation critiquée du Gouvernement luxembourgeois, qui n'a eu lieu que

pour l'avenir et sans effet rétroactif, n'a pas touché cette question. Cette modification survenue au cours du litige n'est donc pas un obstacle pour l'examen au fond. Si le recours apparaît justifié au fond, l'arrêt de la Cour doit se borner à annuler la décision de refus de la Haute Autorité et à renvoyer l'affaire à cette dernière.

IV) L'examen du fond auquel nous allons procéder ici doit se faire en deux étapes. On ne pouvait inciter la Haute Autorité à agir — et cela même d'après les affirmations de la requérante — que si le système critiqué des subventions était contraire au Traité. Ce n'est qu'après cette constatation que nous pourrions examiner si, en raison de cette violation du Traité, la Haute Autorité était tenue d'agir d'après le Traité et dans quelle mesure.

Cet ordre des choses nous paraît impératif, parce que ce n'est qu'en constatant à quel égard, pour quels motifs et dans quelle mesure le système était contraire au Traité qu'on peut voir ce que la Haute Autorité aurait pu faire et ce qu'elle aurait dû faire. Car ce n'est pas indifféremment toute situation contraire au Traité qui entraîne automatiquement la même obligation pour la Haute Autorité d'interdire cet état de choses immédiatement et sans condition. Cette remarque est particulièrement valable dans la période de transition où nous nous trouvons encore et pour la question ici en cause, c'est-à-dire l'amendement de la législation d'un Etat membre. Si nous voulions procéder inversement et si nous voulions chercher tout d'abord à constater l'existence d'une obligation de la Haute Autorité, il faudrait à nouveau se baser sur des présomptions, c'est-à-dire admettre que l'on se trouverait réellement en présence de la situation prévue par la disposition qui crée cette obligation à la charge de la Haute Autorité.

La partie requérante déduit de l'article 4 du Traité les arguments d'où elle conclut que le système de compensation était contraire au Traité. Ce fait a provoqué un débat sur le point de savoir si l'article 4 constitue du droit applicable directement de façon indépendante — c'est en gros l'opinion de la partie requérante et de la Haute Autorité — ou s'il énonce simplement des principes généraux qui, pour s'appliquer, devraient être complétés par des dispositions spéciales du Traité: c'est l'opinion du Gouvernement luxembourgeois, en sa qualité de partie intervenante. Si nous examinons de plus près ces opinions, leur contradiction ne

nous semble pas aussi grande qu'à première vue. D'après le texte de l'article 4, il n'y a aucun doute que les mesures et pratiques qui y sont énumérées sont en principe abrogées et interdites. Cette interdiction est directement applicable, cependant, «dans les conditions prévues au présent Traité». L'expression «présent Traité», d'après la définition de l'article 84, englobe aussi notamment la Convention relative aux dispositions transitoires. Cette limitation «dans les conditions prévus au présent Traité» entend donc tenir compte notamment du fait que les interdictions prononcées ne peuvent s'appliquer dans *tous* les cas dès l'ouverture du marché commun. La période de transition est précisément destinée à supprimer progressivement ces obstacles au marché commun; pour éviter de graves troubles économiques, il peut même être indispensable de maintenir provisoirement certaines situations en principe incompatibles avec le marché commun. Mais cela ne change rien au fait que les dispositions de l'article 4 sont applicables directement en cas d'absence éventuelle de dispositions spéciales. Pour l'interdiction des droits de douane prévus à l'alinéa a), c'est dit expressément au paragraphe 9 de la Convention, sous réserve de quelques règles spéciales pour la Belgique et pour l'Italie. De son côté, le paragraphe 8 de la Convention parle des «mesures d'application de l'article 4».

On peut donc constater qu'il est possible de déduire directement de l'article 4 quelles sont les mesures et les pratiques incompatibles avec le marché commun. Si une telle mesure a été constatée, la Haute Autorité doit faire usage des possibilités d'intervention que le Traité lui donne; d'après l'article 95, alinéa 1, sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif, elle peut même prendre des décisions ou des recommandations qui ne sont pas prévues au Traité, mais qui paraissent nécessaires pour réaliser entre autres les objectifs de l'article 4. Il nous paraît donc parfaitement sensé d'examiner tout d'abord si le système critiqué contrevient à l'article 4. Ce n'est qu'après une réponse affirmative à cette question que se posera la deuxième question, celle de savoir quelle mesure la Haute Autorité était tenue de prendre ou habilitée à prendre dans ce cas particulier.

1° La partie requérante voit dans le système de compensation une discrimination interdite par l'article 4 b) et une charge spéciale

interdite par l'alinéa c). Au cours des débats, il a été affirmé à juste titre qu'il faut considérer l'interdiction de discrimination comme une directive qui est à la base de l'ensemble du Traité et que l'interdiction des charges spéciales n'est qu'une concrétisation spéciale de cette interdiction. En outre, l'interdiction des charges spéciales ne s'adresse qu'aux Gouvernements des Etats membres. Aussi nous semble-t-il opportun de donner la priorité à la question de la discrimination, étant donné qu'elle est un critère plus vaste.

La partie requérante voit une discrimination dans la différence de traitement entre les utilisateurs luxembourgeois de charbons industriels et les utilisateurs de même catégorie des autres pays de la Communauté. Il faut se demander ici *qui* aurait procédé à cette différence de traitement, car l'élément essentiel de la discrimination réside dans le fait qu'une *seule et même personne* a traité de manière inégale plusieurs autres personnes qui se trouvent dans une situation comparable. Or, le Gouvernement luxembourgeois n'a aucun des pouvoirs qui lui permettraient d'imposer une taxe de 8 frs par tonne aux industriels des autres pays de la Communauté. On ne peut donc pas lui faire le grief de ne pas avoir fait quelque chose qu'il ne pouvait à coup sûr pas faire. On ne peut pas dire non plus que le Gouvernement luxembourgeois n'a frappé d'une taxe que le charbon d'importation, et non pas son propre charbon; car le point remarquable de notre affaire est précisément que le Luxembourg, Etat membre en question, ne produit pas de charbon. Le Gouvernement luxembourgeois ne pourrait procéder à des discriminations qu'entre des catégories différentes d'utilisateurs luxembourgeois, mais la partie requérante n'a pas invoqué un tel argument, et notamment elle ne critique pas le principe de la subvention du charbon domestique et les raisons d'ordre social qui ont été invoquées en ce sens, elle se dresse seulement contre les moyens utilisés pour se procurer les fonds nécessaires.

Une discrimination pourrait provenir de la Haute Autorité si elle avait traité de façon différente, dans les différents Etats membres, des charges comparables imposées aux industries de la Communauté. Mais, même d'après l'argumentation de la partie requérante, rien ne permet cependant de penser que la Haute Autorité a eu une telle attitude.

Enfin, si la partie requérante se plaint que le financement de la subvention du charbon domestique ne soit pas assuré par les ressources fiscales générales, elle pourrait alléguer que cela constitue une discrimination par rapport aux autres contribuables du Grand-Duché. Mais cette discrimination ne concernerait pas le marché commun et son caractère licite devrait être tranché uniquement selon le droit luxembourgeois. En dépit de l'expression utilisée d'«augmentation des prix», il s'agit, économiquement parlant, d'une taxe de compensation parafiscale perçue pour des motifs sociaux. Or, la partie requérante affirme elle-même que, dans ce cas, il n'y a pas de discrimination.

A notre avis, il nous est donc impossible de constater ici une violation de l'interdiction de discrimination.

2° Comme nous l'avons déjà dit, on peut voir dans l'interdiction des charges spéciales une forme spéciale d'une interdiction plus générale de la discrimination. Comme nous venons de constater qu'il n'y avait pas de discrimination, nous pouvons déjà trouver là un certain indice pour affirmer qu'il n'y a pas de charge spéciale interdite au sens du Traité.

En fait, le premier argument contre l'existence d'une charge spéciale résulte déjà du fait que cette taxe de compensation concerne *tous* les utilisateurs de charbon, à l'exception de ceux auxquels la subvention ainsi rendue possible doit précisément profiter. Cette charge ne repose pas non plus directement sur la production de l'industrie sidérurgique, elle ne la touche qu'indirectement, en sa qualité d'utilisatrice de charbon.

On a dit, il est vrai, à juste titre, qu'une simple interprétation littérale ne peut rien apporter de décisif sur le critère de charge spéciale. Il faut donc placer cette interdiction dans le cadre d'ensemble de l'article 4 et se demander quel est son sens et quel est son but. Comme l'article 4 énumère des pratiques incompatibles avec la nature du marché commun, une charge ne peut être spéciale au sens de cette disposition que si elle a une influence sur le marché commun. Permettez-moi à ce sujet de citer le rapport de la délégation française (p. 80):

«Pour que cette concurrence entre les fournisseurs aboutisse au développement des productions les plus économiques, il est nécessaire

de supprimer les subventions qui permettent de masquer les désavantages de certains producteurs, sous réserve de celles qui peuvent être nécessaires à titre transitoire ou qui sont destinées à corriger certaines charges anormales. En sens inverse, les charges spéciales imposées à certaines entreprises doivent être écartées.»

La suppression des subventions et des aides a donc comme but d'éliminer les avantages artificiels dans la concurrence. Inversement, l'interdiction des charges spéciales se propose de donner leur plein effet aux avantages naturels. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut arriver à ce que la production se réalise de la manière la plus économique. Dans l'ouvrage de Reuter (p. 195), maintes fois cité, nous trouvons la définition suivante:

«(Il faut) ... considérer que sont interdites toutes les mesures comportant une charge ou un avantage spécial accordé dans le but de fausser le jeu de la concurrence.»

Reuter renvoie également (p. 196) à l'exemple de l'article 67, alinéa 3, pour montrer que les «charges spéciales» au sens de la langue courante ne sont pas toujours interdites.

La partie requérante a cité elle-même un exemple que donne Reuter: si les entreprises minières supportent des charges particulièrement élevées en raison de dépenses sociales particulières en faveur des mineurs, ces dernières ne constituent pas une charge spéciale interdite au sens du Traité parce qu'elles ne doivent pas avantager ou défavoriser certaines entreprises de la Communauté par rapport aux autres entreprises, mais parce qu'elles se fondent sur des considérations sociales. Cette condition me paraît également remplie dans notre cas. Rien ne permet de penser, et la partie requérante n'a rien avancé non plus en ce sens, que le Gouvernement luxembourgeois entendait défavoriser son industrie sidérurgique par rapport à celle des autres pays de la Communauté.

Qu'il nous soit permis de faire une remarque purement hypothétique: elle part du fait que les ressources destinées à rendre meilleur marché le charbon domestique proviennent presque exclusivement «de facto» de l'industrie sidérurgique. Si le Gouvernement luxembourgeois introduit dans une loi un impôt calculé d'après le montant des ressources de toutes les entreprises industrielles du pays ou s'il augmente le taux d'un impôt de ce genre,



la nature et la situation industrielle du pays font que l'industrie sidérurgique supportera la part la plus importante de cet impôt. Mais ce résultat nous autorise-t-il à dire qu'un tel impôt constitue une charge spéciale interdite? Si ces charges de l'industrie sidérurgique se remarquent spécialement dans le Grand-Duché, c'est seulement une conséquence du fait que la puissance économique du pays repose de façon prépondérante sur cette industrie. De telles mesures pourraient à l'extrême rigueur être sujettes à caution dans le système juridique du pays, mais on ne peut les qualifier dans chaque cas de charges spéciales interdites au sens du Traité. Pour que la Haute Autorité puisse agir, encore faut-il réunir d'autres conditions telles que celles qui sont énumérées, par exemple, à l'article 67 du Traité et, pour des mesures déjà existantes, au paragraphe 2, 4° de la Convention.

La partie requérante elle-même a approuvé le principe social de la subvention du charbon domestique. Mais son exécution, en l'espèce, n'exerce pas d'influence sur la concurrence du marché commun: pour le charbon, cette mesure n'exerce absolument aucune influence; pour l'acier, elle n'a qu'une influence indirecte et dans une mesure si minime qu'elle ne nuit pas au but qui est d'aboutir à la production la plus économique, sans artifices qui lui fassent perdre sa nature. En fin de compte, c'est là pour nous l'élément décisif.

Nous n'estimons donc pas qu'il y ait une charge spéciale interdite au sens du Traité.

3° En conclusion, nous ne pouvons donc pas constater que le système de subvention du charbon domestique, tel que le Gouvernement luxembourgeois l'avait réalisé jusqu'au 2 avril 1955, était incompatible avec le Traité. Le refus de la Haute Autorité de donner suite à la demande de la partie requérante n'était donc pas contraire au Traité.

V) Dans l'affaire 7-54 «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises contre Haute Autorité», nous présentons donc les conclusions suivantes:

**Rejeter le recours sur le premier chef pour cause d'irrecevabilité, le déclarer mal fondé sur le second chef, mettre les**

**dépens à la charge de la partie requérante, y compris les frais de l'intervention.**

VI) Le recours 9-54 présente en premier lieu les mêmes conclusions que le recours 7-54. Ces conclusions sont irrecevables, parce que la partie requérante n'a aucun intérêt à obtenir une deuxième décision identique et parce que le délai de recours prévu à l'article 35, alinéa 3 a expiré entre temps.

Les conclusions subsidiaires visent la lettre de la Haute Autorité du 27 novembre 1954 et n'ont été formulées qu'à titre de pure précaution, pour le cas où la décision implicite de refus qui résultait de l'inaction de la Haute Autorité serait devenue sans objet du fait de ce rejet explicite et pour le cas où ce refus explicite aurait dû encore être attaqué. Comme nous l'avons exposé, cette hypothèse n'est pas exacte, si bien que les conclusions subsidiaires s'avèrent également irrecevables.

Nous présentons donc dans l'affaire 9-54 «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises contre Haute Autorité» les conclusions suivantes:

**Rejeter le recours pour cause d'irrecevabilité et mettre à la charge de la partie requérante les dépens, y compris les frais de l'intervention.**

B — I) Les recours parallèles 8-54 et 10-54 ont le même objet et les mémoires sont également presque identiques, sous réserve des divergences que le juge rapporteur a mentionnées. La différence juridique décisive consiste dans le fait que c'est ici l'«Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg» qui se présente comme partie requérante dans ces recours. La Haute Autorité a déjà invoqué dans son mémoire en défense l'irrecevabilité de ces recours en raison du défaut pour la requérante du droit d'agir en justice et c'est sur cette exception qu'elle a appuyé ses conclusions principales tendant au rejet. Le Gouvernement du Grand-Duché, après son intervention, a lui aussi soutenu cette conception. La partie défenderesse et la partie intervenante exposent que, en outre, d'après l'article 35, ainsi que d'après l'article 33, seules les entreprises et associations au sens des articles 80 et 48 du Traité ont le droit de former un recours. En sa qualité d'utilisateur, la partie requérante n'entre pas dans cette définition. Elle ne peut pas non plus invoquer le fait que l'un de ses membres, le «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises», est une association de producteurs, car elle a une personnalité juridique distincte de celle-ci et le «Groupement» a fait un recours particulier.

La partie requérante objecte qu'à l'article 35 il n'y a pas le renvoi que l'article 33 fait à l'article 48. Par conséquent, le groupe des personnes en droit d'agir est plus grand dans le cas de l'article 35 que dans le cas de l'article 33 et il comprend toutes les associations au sens de l'article 46 du Traité.

D'après les explications que nous avons données à propos du recours 7-54 et auxquelles nous renvoyons, l'article 35 est un cas d'application de l'article 33. Le groupe des personnes en droit d'agir est le même dans les deux cas. L'article 35 est à compléter à l'aide de l'article 33, comme cela était nécessaire pour interpréter les mots «selon le cas» et pour déterminer la nature du recours prévu à l'alinéa 3. De même, on ne voit absolument pas pourquoi le groupe de personnes qui, en cas d'abstention de la Haute Autorité, pourraient faire valoir qu'elle était tenue d'agir ou habilitée à agir, devrait être plus large que le groupe des personnes en droit d'attaquer une mesure positive entachée d'un vice. Comme nous l'avons déjà dit, le droit prévu à l'article 46, alinéa 2 pour les entreprises.

travailleurs, utilisateurs et négociants et pour leurs associations de présenter à la Haute Autorité toute suggestion ou observation sur les questions les concernant ne dit pas à notre avis que ces personnes ont également un droit de recours si la Haute Autorité ne suit pas leurs suggestions. Le droit de former un recours ne doit, au contraire, résulter que de l'article 35 et il doit y être délimité conformément à l'article 33.

Pour tous ces motifs, nous ne voyons aucune possibilité de déclarer ces recours recevables. En conséquence, nous n'avons pas à entrer dans les autres considérations et examens juridiques auxquels l'argumentation des parties et de l'intervenant nous auraient amenés à procéder dans le cas contraire.

II) Dans les affaires 8-54 et 10-54, «Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg contre Haute Autorité», nous présentons donc les conclusions suivantes:

**Rejeter les recours pour cause d'irrecevabilité, mettre à la charge de la partie requérante les dépens, y compris les frais de l'intervention.**