

Dans l'affaire

entre

la FÉDÉRATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE,

élisant domicile à Luxembourg, 6, rue Henri Heine,

*partie requérante,*

représentée par Messieurs Louis Delhasse et Léon Canivet,  
assistée de Maître Paul Tschoffen, Avocat à la Cour d'Appel  
de Liège,  
et de Maître Henri Simont, Avocat à la Cour de Cassation de  
Belgique, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles,

et

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

élisant domicile en ses bureaux 2, place de Metz, Luxembourg,

*partie défenderesse,*

représentée par son Conseiller juridique,

Monsieur Walter Much,

en qualité d'agent,

assistée de Maître G. van Hecke, Avocat à la Cour d'Appel de  
Bruxelles, Professeur à l'Université de Louvain,

ayant pour objet le recours en annulation formé contre la décision  
de la Haute Autorité N° 22-55 en date du 28 mai 1955 et contre  
certaines décisions de la Haute Autorité résultant de la lettre  
adressée par celle-ci le 28 mai 1955 au Gouvernement du Royaume  
de Belgique relative à l'aménagement du système de péréquation  
(*Journal Officiel de la Communauté du 31 mai 1955, pages 753-758*),

LA COUR

composée de:

M. M. Pilotti, *Président,*

MM. J. Rueff et O. Riesc, *Présidents de Chambre,*

P. J. S. Serrarens, L. Delvaux, Ch. L. Hammes et

A. van Kleffens, *Juges,*

*Avocat général:* M. M. Lagrange,

*Greffier:* M. A. van Houtte,

rend le suivant

## ARRÊT

## EN FAIT:

**1. Procédure**

La requête, introduite par la «Fédération Charbonnière de Belgique», association sans but lucratif ayant son siège social à Bruxelles, est datée du 23 juin 1955 et a été inscrite au Registre de la Cour le 27 juin 1955 sous le N° 657. Elle a été introduite dans les délais, conformément à l'article 33, alinéa 3 du Traité, conjointement avec les articles 84 et 85 du Règlement de la Cour.

Les pouvoirs des représentants de la partie requérante sont réguliers et l'authenticité de leur signature est établie.

Les avocats de la partie requérante, ainsi que l'agent et l'avocat de la partie défenderesse ont été régulièrement désignés.

La procédure est régulière en la forme; le mémoire en défense, la réplique et la duplique ont été introduits avant l'expiration des délais fixés.

Par Ordonnance du Président de la Cour, le recours a été attribué à la 1<sup>re</sup> Chambre aux fins d'instruction éventuelle. Le Président de la Cour a désigné le Juge A. van Kleffens, Juge rapporteur, et, en application du dernier alinéa de l'article 9 du Règlement de la Cour, Monsieur M. Lagrange, Avocat général.

A l'issue de la procédure écrite la Cour a décidé, l'Avocat général entendu et conformément au Rapport préalable présenté par le Juge rapporteur en vertu de l'article 34 du Règlement de la Cour, d'ouvrir, sans instruction, la procédure orale.

A la demande des parties, la Cour a décidé, au début de la procédure orale, de discuter conjointement la présente affaire et l'affaire 9-55: Société des Charbonnages de Beeringen, Société des Charbonnages de Houthalen et Société des Charbonnages de Helchteren et Zolder contre Haute Autorité.

Au cours des audiences publiques tenues les 2, 4, 5, 7 et 11 mai 1956 les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

A l'audience du 12 juin 1956, le Juge rapporteur ayant posé aux parties certaines questions relatives au niveau des coûts de production prévisibles dans plusieurs hypothèses, les parties ont répondu à ces questions.

A la même date, l'Avocat général a été entendu dans ses conclusions, tendant au rejet de la requête et à ce que les dépens soient supportés par la partie requérante.

## 2. Conclusions des parties

Dans sa requête, la *partie requérante* demande qu'il plaise à la Cour

- 1° annuler la décision de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier N° 22-55 du 28 mai 1955 et le barème y annexé en tant qu'elle fixe des prix en baisse pour certaines sortes de charbons;
- 2° annuler la décision contenue dans la lettre adressée par la Haute Autorité au Gouvernement belge et dans le tableau des taux de péréquation joint à cette lettre, en tant:
  - a) qu'elle établit une discrimination entre producteurs de sortes identiques de charbon;
  - b) qu'elle décide que les versements de péréquation seront ou pourront être retirés à certaines entreprises, motif pris de ce qu'elles ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé possible et nécessaire ou refuseraient d'effectuer les cessions ou échanges de gisements jugés indispensables à un meilleur aménagement des champs d'exploitation;
  - c) qu'elle fixe des taux de péréquation corrélatifs au barème nouveau.

Aux termes de la requête, le recours est fondé sur les articles 3, 4 et spécialement 4 b, 5, 33 et 57 du Traité du 18 avril 1951 et sur les paragraphes 24, 25 et 26 de la Convention relative aux Disposi-

tions transitoires de la même date et invoque l'incompétence de la Haute Autorité, la violation du Traité et des règles de droit relatives à son application, la méconnaissance patente des dispositions du Traité et le détournement de pouvoir dont se trouvent entachées les décisions attaquées.

La *partie défenderesse* demande de rejeter la requête de la Fédération Charbonnière de Belgique introduite le 27 juin 1955, avec toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne le règlement des honoraires, dépens et tous autres frais éventuels.

### 3. Résumé des faits

La Haute Autorité a publié au *Journal Officiel de la Communauté N° 1-53 du 10 février 1953* sa première décision relative à la mise en place du mécanisme de péréquation (Décision N° 1-53 du 7 février 1953). Cette décision fixait les conditions d'assiette et de perception du prélèvement au moyen duquel les fonds nécessaires doivent être constitués pour assurer le financement de l'aide prévue à la Convention relative aux Dispositions transitoires dans le but précité.

La perception des fonds nécessaires pour couvrir les charges de la péréquation n'ayant pas été discutée au cours du présent procès, il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen des modifications qui ont été apportées ultérieurement aux règles établies à ce sujet par la décision N° 1-53.

En ce qui concerne le calcul des sommes dont doivent bénéficier les entreprises belges, la Haute Autorité a pris sa première décision le 8 mars 1953 (Décision N° 24-53, *Journal Officiel de la Communauté N° 4 du 13 mars 1953*). Cette décision a institué des prix maxima pour la vente des charbons belges spécifiés dans une annexe.

A la même date, la Haute Autorité adressait au Gouvernement belge une lettre (reproduite au *Journal Officiel de la Communauté N° 4 du 13 mars 1953*) dans laquelle elle indiquait les modalités de l'aide aux charbonnages belges qu'elle se proposait d'appliquer. Elle constatait dans cette lettre que des travaux préparatoires

avaient permis d'établir le barème prévu par le paragraphe 26 de la Convention et de déterminer les aides que l'application de ce barème rendait nécessaires, soit 29 francs à la tonne extraite, en plus des subventions dites conventionnelles déjà accordées par le Gouvernement belge à certains charbonnages. Ce résultat avait été obtenu en calculant la différence entre les prix d'un «barème de compte» basés sur les recettes des entreprises, et les prix d'un «barème de vente» auxquels les charbonnages écouleraient leur production; ces deux barèmes étaient annexés à la lettre. Il est à noter que les prix de vente repris au barème dit «de vente» sont identiques aux «prix maxima» spécifiés à l'annexe de la décision N° 24-53.

Pour procéder à un ajustement de prix que la Haute Autorité avait jugé nécessaire, le tableau des prix de vente annexé à la décision N° 24-53 a été modifié par la décision N° 40-53 du 20 octobre 1953, le nouveau tableau trouvant son corollaire dans une nouvelle lettre adressée au Gouvernement belge le 22 octobre 1953 pour lui communiquer le nouveau tableau de vente et le nouveau barème de compte (Décision et lettre publiées au *Journal Officiel de la Communauté* N° 12 du 27 octobre 1953).

La décision N° 41-53 ainsi qu'une lettre au Gouvernement belge du 10 décembre 1953 ont apporté une rectification aux tableaux précités (Décision et lettre publiées au *Journal Officiel de la Communauté* N° 13 du 15 décembre 1953).

Le 19 mars 1954, la Haute Autorité a pris une décision (Décision N° 15-54, *Journal Officiel de la Communauté* N° 3 du 24 mars 1954) qui ne visait dans son préambule ni les dispositions du Traité relatives aux prix maxima ni l'une ou l'autre des décisions antérieures, mais qui obligeait les entreprises situées dans le bassin belge à «se conformer» au barème annexé à ladite décision, cela en dépit du fait que ce barème était identique à celui déjà en vigueur.

Cette décision a été suivie d'une lettre au Gouvernement belge du 20 mars 1954 (*Journal Officiel de la Communauté* N° 3 du 24 mars 1954) par laquelle la Haute Autorité lui faisait connaître qu'elle avait résolu de prolonger l'application du barème de prix préexistant.

Après l'adjonction de certaines mines belges à la liste de celles qui figuraient déjà à l'annexe de la décision N° 15-54 comme étant autorisées à facturer une prime de qualité (Décision 27-54 du 12 mai 1954, *Journal Officiel de la Communauté N° 10 du 20 mai 1954*), la Haute Autorité a déclaré dans la décision N° 15-55 du 28 avril 1955 (*Journal Officiel de la Communauté N° 10 du 30 avril 1955*) que les décisions N°s 15-54 et 27-54 demeuraient applicables «jusqu'à la mise en vigueur d'une nouvelle décision relative à l'établissement des barèmes des entreprises belges».

Toutefois, peu de temps après, le barème des prix «de vente» a été modifié par la décision N° 22-55 du 28 mai 1955, tandis qu'une lettre au Gouvernement belge du 28 mai 1955 remplaçait le barème «de compte» par un tableau annexé à cette lettre et intitulé: «Tableau des taux de péréquation par sorte pour le charbon belge»; ce tableau est entré en vigueur le 10 juin 1955.

Cette décision et cette lettre (publiées au *Journal Officiel de la Communauté N° 12 du 31 mai 1955*) sont l'objet du présent recours.

#### 4. Résumé des moyens et arguments des parties

##### A — QUANT A LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

La *partie défenderesse* admet que la lettre du 28 mai 1955, en tant qu'elle réduit la péréquation pour trois charbonnages, revêt un caractère individuel; sur ce point, la question de la recevabilité du recours ne donne lieu à aucune contestation et cette décision peut être attaquée par tous les moyens d'annulation.

La décision N° 22-25 constitue au contraire une décision générale et susceptible d'être attaquée uniquement par le moyen de détournement de pouvoir à l'égard de la partie requérante.

Ceci s'applique également à la lettre du 28 mai 1955 en tant qu'elle subordonne le bénéfice de la péréquation à une action tendant notamment à retirer ce bénéfice aux entreprises qui ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement, jugé possible et nécessaire, dans le cas où la Cour serait d'avis que cette partie de la lettre est susceptible de former l'objet d'un recours en annulation, ce qui paraît très douteux à la partie défenderesse.

Quant à la nature générale des décisions, la partie défenderesse soutient qu'une décision est générale en raison de sa nature réglementaire et de son étendue d'application; elle ne devient pas individuelle par le fait que ses effets ne sont pas identiquement les mêmes pour tous les assujettis. Quant au détournement de pouvoir, la partie défenderesse admet qu'il a été invoqué d'une manière motivée; elle précise en outre:

- a) que les mots «à leur égard» doivent être interprétés en ce sens qu'il doit s'agir d'une décision camouflée, c'est-à-dire d'une décision qui, tout en ayant une apparence générale, ne vise en réalité qu'une ou plusieurs entreprises;
- b) que, si la Cour ne partage pas cette opinion et estime qu'un détournement de pouvoir est commis «à l'égard» d'une entreprise lorsqu'il constitue une atteinte directe aux intérêts de celle-ci, il reste encore à préciser ce qu'est le détournement de pouvoir. La partie défenderesse affirme qu'il y a détournement de pouvoir au cas où un acte administratif est objectivement conforme à la règle de droit, mais subjectivement atteint d'un vice en raison du but poursuivi par l'autorité administrative. Il résulterait de cette définition que le détournement de pouvoir est un moyen spécifique d'annulation, distinct des trois autres moyens.

Il y a donc lieu de préciser lesquels des griefs formulés dans la requête sont étrangers au moyen de détournement de pouvoir qui est le moyen unique que la partie requérante est en droit d'invoquer.

La *partie requérante* fait valoir que le barème des prix, qui fait partie de la décision N° 22-55, et le taux de la péréquation, qui fait partie de la lettre du 28 mai 1955, constituent un tout indissoluble: en effet, l'obligation pour les entreprises d'établir un barème en liaison avec la péréquation, l'obligation de faire accepter ce barème par la Haute Autorité, enfin l'obligation de le maintenir inchangé, sauf accord de celle-ci, ont pour cause juridique déterminante l'octroi de la péréquation.

Lorsque, comme dans l'espèce, pour certaines entreprises seulement, le barème des prix n'est plus assorti d'une péréquation ou

lorsqu'il est assorti d'une péréquation qui est différente de celle des autres entreprises, ses effets deviennent également différents et, par là, ils sont d'ordre individuel. Sur ce point, la décision N° 22-55 et la lettre du 28 mai 1955 ont donc un caractère individuel et peuvent être attaquées par tous les moyens visés à l'article 33.

Même si ce caractère individuel n'est pas admis par la Cour, le recours reste recevable dans tous ses éléments, d'abord parce que la partie requérante se propose de démontrer que la décision est entachée de détournement de pouvoir et ensuite parce que le caractère subsidiaire du détournement de pouvoir peut être défendu dans le droit administratif national mais non pas dans un système tel que celui du Traité où le justiciable ne dispose que du recours pour détournement de pouvoir. C'est pourquoi la partie requérante estime qu'un acte administratif peut être entaché en même temps de détournement de pouvoir et des autres vices énumérés à l'article 33, cela en dépit du fait que, pour que le recours soit recevable, la partie requérante doit alléguer, d'une manière motivée, un cas de détournement de pouvoir.

En invoquant le détournement de pouvoir, l'incompétence et la violation du Traité, la partie requérante se propose de démontrer que les actes attaqués sont entachés de détournement de pouvoir dans toutes leurs parties et qu'en outre la plupart d'entre eux sont entachés d'incompétence ou de violation du Traité.

La partie requérante estime que si la Cour est d'avis qu'il s'agit de décisions générales, elle doit les annuler pour cause de détournement de pouvoir, la preuve des autres vices étant la preuve du détournement de pouvoir.

## B — QUANT AU FOND

### *I) En ce qui concerne la décision N° 22-55 du 28 mai 1955*

#### a) Pouvoir de la Haute Autorité d'établir le barème des prix

1° Selon la *partie requérante*, la Haute Autorité ne pouvait pas unilatéralement établir et imposer un barème des prix pour toutes les sortes de charbon ou pour certaines d'entre elles. D'après le Traité, c'est manifestement à d'autres qu'à la Haute Autorité, c'est-

à-dire aux producteurs eux-mêmes, ainsi que cela résulte des termes du paragraphe 26 de la Convention, qu'il appartient d'établir ce barème.

Tout d'abord, la péréquation est destinée à «permettre» de rapprocher les prix du charbon belge des prix du marché commun, il s'ensuit que l'initiative en est laissée aux producteurs.

Ensuite, en parlant d'un barème «établi sur ces bases», la Convention indique nettement que la fixation d'un prix doit être le résultat d'un examen en commun aux termes duquel la Haute Autorité donne son accord.

Enfin, le barème ne peut être changé «sans accord de la Haute Autorité», ce qui exclut la compétence de la Haute Autorité pour l'établir.

En imposant d'autorité un barème, la Haute Autorité, sortant des limites de sa compétence et agissant contrairement au Traité, a utilisé le paragraphe 26, 2 de la Convention pour d'autres fins, c'est-à-dire pour provoquer des changements structurels dans l'industrie charbonnière belge.

La partie requérante est d'accord avec la partie défenderesse sur le fait que, conformément aux paragraphes 25 et suivants, les pouvoirs normaux de la Haute Autorité ont été sensiblement étendus; il n'en résulte cependant pas une extension du caractère autoritaire de son intervention puisque les paragraphes 25 et suivants visent à placer l'industrie belge dans une situation plus favorable que celle qui résulterait du Traité, notamment de l'article 61.

La Haute Autorité prétend que l'objectif du paragraphe 26 ne peut être réalisé par le libre jeu des forces économiques, et sans intervention de sa part; mais c'est une thèse non démontrée qui ne trouve aucune base dans le Traité, — l'alignement nécessaire peut tout aussi bien se réaliser par une hausse de prix des charbons ne provenant pas de la Belgique que par une baisse de prix des charbons belges.

La *partie défenderesse* fait valoir tout d'abord que la partie requérante invoque uniquement des moyens d'où il résulterait, s'ils

étaient fondés, que la Haute Autorité aurait agi contrairement au Traité ou hors des limites de sa compétence; ce faisant, elle s'est mise *ipso facto* dans l'impossibilité de prouver l'existence d'un détournement de pouvoir à son égard.

Ce moyen n'est donc pas recevable.

Sous cette réserve, la Haute Autorité précise que le présent grief porte exclusivement sur la question de savoir qui a le droit de fixer les prix dans la mesure nécessaire pour réaliser les objectifs du paragraphe 26, 2a; la Haute Autorité ne réclame nullement le droit de s'occuper des barèmes de vente des entreprises mêmes.

En sa qualité d'autorité publique, la Haute Autorité soutient qu'elle est responsable de la réalisation des objectifs du système visé au paragraphe 26, 2a et que, comme telle, elle ne peut partager cette responsabilité avec les entreprises privées. Par conséquent, la Haute Autorité est obligée d'établir les bases du fonctionnement du système de péréquation et elle doit décider elle-même des mesures indispensables à cet effet. Ainsi elle a estimé que la fixation des prix est un moyen nécessaire et indispensable pour le fonctionnement du système de péréquation. En effet, à défaut de pareille mesure, les producteurs n'éprouveraient aucun stimulant pour procéder de leur propre initiative à la baisse de prix jugée nécessaire; un tel droit de veto ne pourrait se justifier à l'égard des consommateurs dont les intérêts ont principalement donné lieu à l'ensemble du système de péréquation. Par conséquent, la fixation des prix ne peut être laissée aux producteurs.

En partant de l'idée que la fixation des prix doit être considérée exclusivement comme une mesure prise dans le cadre du système de la péréquation, il faut rejeter la thèse de la partie requérante selon laquelle cette mesure ne peut être prise qu'à des conditions plus rigoureuses que celles que l'article 61 du Traité prévoit pour l'établissement de prix maxima.

2° En second lieu, la *partie requérante* allègue que la Haute Autorité a commis un excès ou un détournement de pouvoir — ou à la fois l'un et l'autre — du fait que, contrairement à ses obligations, elle a omis de préciser les motifs qui l'ont amenée à refuser son accord au barème proposé par les producteurs dans une lettre du 17 mai 1955.

La *partie défenderesse* fait valoir qu'il ne peut être question de détournement de pouvoir parce que, si la Haute Autorité avait réellement négligé une obligation qui lui est imposée par le Traité, elle aurait commis une violation du Traité et non pas une faute qui constitue le cas très spécifique d'un détournement de pouvoir.

La Haute Autorité oppose, à titre subsidiaire, la thèse selon laquelle il n'existe aucune obligation de faire état, dans les motifs de sa décision, de conceptions et de propositions qui lui seraient présentées et qui s'écarteraient de cette décision. Le Traité ne prescrit nulle part une pareille obligation, même pas dans les cas où la consultation du Comité Consultatif ou du Conseil de Ministres est obligatoire.

b) Pouvoir de la Haute Autorité de fixer les prix à un niveau abaissé

Suivant la *partie requérante*, la Haute Autorité a violé paragraphe 26, 2 et commis un détournement de pouvoir par rapport aux buts de ce paragraphe en prenant dans l'état actuel du marché la décision N° 22-55 qui impose des prix en baisse pour certaines sortes de charbon. Selon les considérants de cette décision et de la lettre du 28 mai 1955, la décision poursuit des objectifs structurels, pour la poursuite desquels le paragraphe 26, 2 ne fournit pas de base légale, la réforme structurelle étant l'objectif de toute une œuvre de réorganisation de l'appareil de production en vue de rendre possible un abaissement des prix de revient.

Dans la lettre du 28 mai 1955, la Haute Autorité justifie l'abaissement des prix en invoquant l'argument que les prix sont trop élevés, ce qui serait prouvé par les difficultés d'écoulement et par le recours à la péréquation c). Or, ces difficultés d'écoulement n'existent pas et les producteurs belges n'ont plus eu recours à la péréquation c) depuis avril 1955, de sorte que la décision ne peut être fondée sur ces motifs, ceux-ci étant inexacts en fait.

La *partie requérante* conteste que les prix du marché commun puissent être assimilés à ceux de la Ruhr. Les prix de la Ruhr ont été, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1956, maintenus artificiellement bas en vertu d'une décision de la Haute Autorité et après leur libération depuis cette date, leur hausse a été limitée par l'action du Gouvernement

allemand. Les prix de la Ruhr ne sont qu'un des prix des charbons industriels sur le marché et les prix des bassins du Nord et du Pas-de-Calais et d'Aix-la-Chapelle sont voisins des prix belges et s'appliquent à une production de même importance. En outre, la partie requérante estime que le rapprochement des prix devra être réalisé par une hausse progressive des prix de la Ruhr. Enfin, l'abaissement des prix belges ne peut que rendre plus difficile le rééquipement parce qu'il comporte l'abaissement des recettes et cela malgré le jeu de la péréquation, celle-ci étant dégressive.

La *partie défenderesse* fait observer qu'il est nécessaire que la partie requérante démontre que la décision attaquée poursuit un but étranger au Traité. Or, la décision N° 22-55 tend manifestement à réaliser le rapprochement des prix, ce qui est le but même du paragraphe 26, 2, et cela indépendamment de la méthode appliquée. Du reste, et à titre subsidiaire, la Haute Autorité nie avoir violé le paragraphe 26.

Le rapprochement des prix du charbon belge est un objectif structurel et l'un des éléments importants du mécanisme prévu à la Convention et relatif à la transformation progressive de la structure de la production charbonnière belge. La question n'est pas de savoir si le charbon belge peut être vendu à un prix supérieur, mais si un prix supérieur permet l'intégration complète du charbon belge dans le marché commun, quelle que soit la conjoncture. En disant que les motifs de la décision sont inexacts en fait, la partie requérante s'est placée à un point de vue conjoncturel, valable seulement à courte échéance; la Haute Autorité, en respectant l'esprit de la Convention, doit se placer à un point de vue structurel et les motifs qu'elle a invoqués dans sa lettre, y compris les difficultés d'écoulement, doivent être compris dans ce même sens.

En ce qui concerne l'influence des prix de la Ruhr, la Haute Autorité affirme qu'elle n'a jamais assimilé les prix de la Ruhr à ceux du marché commun. Toutefois, pour les charbons industriels, c'est bien la Ruhr qui détermine le prix du marché, car la Ruhr dispose du plus grand surplus exportable susceptible de concurrencer les productions étrangères sur leur propre marché, tandis que le marché français est traditionnellement importateur net. C'est

la concurrence de la Ruhr qui se fait sentir avec le plus d'intensité sur le marché belge et c'est bien des prix de la Ruhr que les prix belges doivent se rapprocher.

La Haute Autorité n'est pas d'avis que le développement du marché commun accusera une hausse des prix de la Ruhr permettant de réaliser pleinement le rapprochement des prix. La question de savoir si les prix se rapprocheront sous l'effet des forces économiques libres ou si les prix ne pourront se rapprocher que moyennant une intervention par voie d'autorité pour abaisser les prix belges est une question de politique économique. Il s'agit ici de l'appréciation d'une situation économique, sur laquelle la Cour n'a pas à se prononcer. En tout cas, la Haute Autorité a estimé que la réalisation du rapprochement des prix faisait partie de ses responsabilités et que, de ce fait, elle ne pouvait pas courir le risque que le rapprochement des prix ne soit pas effectué de manière suffisante à la fin de la période de transition.

c) Relation entre prix de vente et coûts de production prévisibles

En invoquant le moyen de détournement de pouvoir et celui de violation du Traité, la *partie requérante* allègue que la Haute Autorité, en fixant les prix de vente, a dépassé sa compétence et qu'elle n'a pas tenu compte des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition. Dans sa réplique, la partie requérante précise que la Haute Autorité, au lieu de se baser sur le développement du niveau des prix de vente du marché commun, aurait dû procéder au début de la période de transition, une fois pour toutes, à une évaluation des coûts de production prévisibles par une méthode objective basée sur l'évolution probable de ces coûts. L'écart entre le prix et les coûts de production doit être progressivement diminué par l'amélioration de la production. Pendant la procédure orale, la partie requérante a précisé que la réduction des coûts de production devant normalement résulter de l'accroissement réel de rendement a été plus que neutralisée par suite des hausses de salaires et charges sociales, et du prix des matières premières. En 1953, les prévisions ont été effectuées avec l'accord des producteurs, en tenant pour constants pendant cinq années le niveau des salaires ainsi que les autres facteurs; mais en

1955, lors de la révision des estimations des coûts, la Haute Autorité aurait dû tenir compte de ces hausses qui étaient intervenues dans l'intervalle.

La partie requérante conclut que la moyenne des prix actuels se situe déjà en dessous des coûts de production prévisibles.

La *partie défenderesse* rappelle tout d'abord que le paragraphe 26, 2a fixe une double limite: les prix doivent se rapprocher non seulement des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition mais aussi des prix du marché commun, ceux-ci étant déterminés par les prix de la Ruhr, qui accusaient avant la décision une différence de 80 à 100 frs. b. pour les fines à coke.

Quant aux coûts de production prévisibles, ceux-ci devront permettre aux producteurs d'affronter la concurrence dans le marché commun à la fin de la période de transition. Partant de ce principe, les coûts de production belges devront donc s'abaisser; en ce qui concerne les coûts de production individuels, l'abaissement résultera des efforts de modernisation, et pour ce qui est des coûts de production moyens de l'industrie charbonnière belge dans son ensemble, de l'élimination des producteurs marginaux.

Pendant la procédure orale, la partie défenderesse a précisé que les prévisions faites en 1953 ont toujours été considérées comme devant être provisoires et susceptibles d'une révision ultérieure en tenant compte de l'application du programme concernant les mines marginales. La Haute Autorité a tenu compte des hausses des salaires en autorisant une augmentation générale des prix de 3 frs. en 1955, mais ces hausses, éléments imprévisibles par nature, n'entrent pas dans le calcul des coûts de production prévisibles. Ceux-ci ne peuvent être calculés qu'en se fondant exclusivement sur les améliorations de rendement que l'on peut escompter pendant la période de transition, l'incidence des salaires, des charges sociales et des prix des matières premières restant constante. Sur ces bases, les chiffres fournis par la partie requérante montrent que les coûts de production ont baissé entre 1952 et 1955 de 43 frs., et cela abstraction faite des effets de l'assainissement des mines marginales; l'effet cumulatif des baisses décrétées en 1953 et 1955 de 39 frs. reste donc dans les limites des réductions de coût évaluées à la date des décisions attaquées sans tenir compte des mines marginales.

d) Limitation de l'intervention de la Haute Autorité

La *partie requérante* expose dans sa requête que la Haute Autorité, en édictant sa décision N° 22-55, a négligé de laisser aux producteurs le bénéfice de la situation conjoncturelle du moment et qu'elle a, pour ce motif, violé l'article 5 du Traité.

La *partie défenderesse* n'a pas réagi de manière directe contre ce moyen et la partie requérante s'est abstenue de le développer dans sa réplique.

e) Intervention du Gouvernement belge

En alléguant que la décision N° 22-55 a été prise sur l'intervention du Gouvernement belge et en vue de servir des objectifs propres à la politique économique de celui-ci, la *partie requérante* constate que ces objectifs sont étrangers à la compétence de la Haute Autorité ou, à tout le moins, aux objectifs du Traité. Dans sa réplique, la partie requérante développe ce grief en constatant notamment que la décision N° 22-55 a été prise onze mois après la date du rapport de la «Commission Mixte», et malgré une modification radicale de la situation conjoncturelle survenue dans l'intervalle.

La *partie défenderesse* répond avoir agi conformément à un accord préalable avec le Gouvernement belge; ainsi elle n'aurait commis aucun détournement de pouvoir, les buts de son action étant conformes à ceux de la Convention.

f) Fixation de prix de vente sans péréquation

Selon la *partie requérante*, la décision N° 22-55 est entachée d'incompétence, de violation du Traité, d'excès ou de détournement de pouvoir — ou à la fois l'un et l'autre — parce qu'elle établit ou impose un barème pour certaines sortes de charbon, sans qu'il soit prévu un versement de péréquation pour ces sortes.

Dans sa réplique, l'Association requérante fait valoir que la péréquation est la cause même du contrôle des prix exercé à tort ou à raison par la Haute Autorité. Sans péréquation, le maintien d'un barème de prix perd donc son fondement juridique et devient

illicite en dépit d'une possibilité éventuelle d'une reprise de la péréquation; c'est le cas des charbons gras produits par les trois charbonnages de la Campine.

La *partie défenderesse* reconnaît que le paragraphe 26 ne lui donne pas le droit de fixer des prix pour les sortes de charbon qu'elle considère déjà comme intégrées dans le marché commun, comme certains charbons maigres,  $\frac{1}{4}$  gras et  $\frac{1}{2}$  gras. Si la péréquation n'est pas versée pour les charbons gras non classés, cela n'est vrai que pour les produits des mines de la Campine. L'exclusion du bénéfice de la péréquation dans le cas des charbons gras non classés de la Campine n'implique nullement que ces sortes soient déjà suffisamment intégrées dans le marché commun pour être mises hors du système de péréquation. Il se peut notamment qu'au cas où une nouvelle baisse devrait être décrétée, les paiements de péréquation soient repris aussi pour les charbonnages de la Campine.

## II) En ce qui concerne la lettre du 28 mai 1955

### a) Réduction ou retrait de la péréquation à certaines entreprises

La *partie requérante* expose que le nouveau système de péréquation fausse le système voulu par la Convention et constitue une violation du Traité et de la Convention, un excès ou un détournement de pouvoir.

Le motif que la Haute Autorité a invoqué dans sa lettre pour justifier la discrimination à l'égard des mines de la Campine, c'est-à-dire le fait qu'elles bénéficient d'une situation particulièrement favorable, ne peut jamais être mis en rapport avec l'application du système de péréquation, parce que les besoins propres des entreprises individuelles ainsi que les difficultés qui leur sont particulières sont réglés par d'autres dispositions, telles que l'article 5, alinéa 4 du Traité et le paragraphe 26, N° 4 de la Convention. Dans sa réplique, la partie requérante invoque notamment le paragraphe 24 qui souligne sous «b)» la distinction existant entre des mécanismes de compensation et la péréquation.

Le caractère global de la péréquation pour l'ensemble des consommateurs est confirmé par le texte même de paragraphe 26, 2; ce texte, par l'emploi du terme «charbon belge» et non de «charbonnages belges», doit également être interprété dans un sens global en ce qui concerne les producteurs. Cette interprétation est encore corroborée par le caractère global du prélèvement visé au paragraphe 25 pour la constitution des fonds. La péréquation a) ne se distingue sur ce point en rien des péréquations b) et c) dont la nature globale n'est pas contestable.

Antérieurement à la décision No 22-55, l'uniformité régnait, parce que la péréquation ne différait que par sortes de charbons, mais était la même pour tous les charbons d'une même sorte dans une même catégorie. Le critère étant le même pour tous les charbonnages, le principe de sélectivité d'après les entreprises n'existait pas.

De l'avis de la partie requérante, le maintien des recettes est le but de la péréquation, et cela pour toutes les mines belges. Le régime établi par la décision attaquée introduit une répartition arbitraire de la péréquation car il ne tient pas compte du maintien des recettes de certains charbonnages; pour ces motifs, la décision est contraire au paragraphe 24, toute discrimination entre producteurs étant d'ailleurs interdite par l'article 4b du Traité.

La *partie défenderesse* rejette la thèse de la partie requérante selon laquelle la nouvelle méthode constitue une discrimination interdite par le Traité. Dans le but de rendre possible une répartition plus efficace, la sélectivité d'après les entreprises se trouvait déjà, quoique sous une forme beaucoup moins développée, à la base du régime de 1953. L'objectif de la péréquation est de permettre l'adaptation des productions aux conditions du marché commun ainsi que le rapprochement des prix, mais non pas l'octroi d'une compensation du chef de l'abaissement inévitable des prix. Cela implique que la péréquation doit être répartie en proportion des besoins individuels des bénéficiaires, comme l'indique d'ailleurs le mot «permettre».

Suivant la Haute Autorité, le paragraphe 26, 2 n'impose pas une méthode uniforme pour les péréquations a), b) et c). La péréquation a) est générale dans sa portée et n'est conditionnée dans

son application que par les besoins des producteurs, tandis que les deux autres formes sont des cas spéciaux qui ne se rapportent pas directement à l'intégration dans le marché commun mais qui permettent de compenser des réductions supplémentaires des prix pour certaines ventes.

La Haute Autorité conteste que le principe de la sélectivité soit contraire au paragraphe 24. Au lieu de garantir le maintien d'un niveau déterminé de recettes, la portée de ce paragraphe est plutôt de limiter la fermeture de certains charbonnages. Le niveau des recettes n'est nullement garanti par le Traité, ce qui serait d'ailleurs impossible, parce que le montant total de la péréquation doit être diminué progressivement.

#### b) Menace de retirer la péréquation

Selon la *partie requérante*, la décision contenue dans la lettre du 28 mai 1955 est entachée de détournement de pouvoir dans la mesure où elle permet au Gouvernement belge de retirer, avec l'accord de la Haute Autorité, le bénéfice de la péréquation aux entreprises qui ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé nécessaire et possible. Le but de la péréquation n'est autre que de sauvegarder le maintien des recettes.

La *partie défenderesse* souligne qu'il ne peut être question en cette matière de détournement de pouvoir. L'autorité qui accorde la péréquation est en droit d'exiger que le but de la péréquation, l'assainissement des charbonnages belges, soit effectivement poursuivi. A cet effet, une mesure particulièrement efficace est la menace de retirer le bénéfice de la péréquation aux entreprises qui ne fourniraient pas l'effort nécessaire. Le but poursuivi par cette menace est de veiller à ce que la péréquation remplisse la fonction que la Convention lui assigne.

## EN DROIT:

## A — QUANT À LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Le recours tend à l'annulation:

- 1° de la décision de la Haute Autorité N° 22-55, du 28 mai 1955, et du barème y annexé, publiés au *Journal Officiel de la Communauté du 31 mai 1955* en tant qu'ils fixent des prix en baisse pour certaines sortes de charbon.
- 2° des décisions contenues dans la lettre adressée par la Haute Autorité au Gouvernement belge en date du 28 mai 1955 et dans le tableau des taux de péréquation joint à cette lettre:
  - a) en tant qu'une discrimination entre producteurs de sortes identiques de charbon est établie par le retrait ou la réduction de la péréquation dans le cas de certains charbonnages,
  - b) en tant qu'aux termes de ladite lettre les versements de péréquation seront ou pourront être retirés à certaines entreprises, motif pris de ce qu'elles ne réaliseraient pas l'effort de rééquipement jugé possible et nécessaire ou refuseraient d'effectuer les cessions ou échanges de gisements jugés indispensables à un meilleur aménagement de champs d'exploitation.

En ce qui concerne la décision N° 22-55, la requérante prétend que celle-ci est une décision individuelle; la défenderesse soutient au contraire qu'il s'agit d'une décision générale. Pour la requérante, le caractère individuel de la décision se déduit du fait que, en raison du lien indissoluble entre la péréquation et la fixation des prix, les effets du barème des prix sont différents pour les trois charbonnages de la Campine et pour les autres mines belges dans la mesure où la péréquation accordée aux trois charbonnages n'est pas la même que celle que reçoivent les autres mines.

Sans nier que les effets du barème des prix varieront dans la mesure où la péréquation varie elle-même, la Cour rejette la thèse de la requérante selon laquelle ces variations des effets du barème des prix conditionnent la qualification de la décision N° 22-55. En effet, cette décision a été prise dans le cadre d'un régime spécial

prévu par le paragraphe 26 de la Convention pour le cas de la Belgique, pour la durée de la période de transition, et applicable, suivant des modalités concrètes, si détaillées et si variées soient-elles, à la totalité des entreprises et à toutes les transactions tombant sous le régime visé.

Dans le cadre de ce régime, la décision vise les entreprises en raison de leur seule caractéristique d'être productrices de charbon, et sans aucune spécification. Au cas où un gisement nouveau viendrait à être découvert en Belgique, son exploitant serait tenu de vendre aux prix fixés par la décision. D'autre part, la limitation territoriale n'implique aucune spécification individuelle et se justifie du fait que l'industrie belge a besoin de la péréquation.

Le fait que la décision N° 22-55 comporte une réglementation détaillée et concrète, applicable à des situations différentes, n'est pas en contradiction avec le caractère général de la décision. En effet, le Traité dans son article 50, paragraphe 2, dit que les conditions d'assiette et de perception du prélèvement sont fixées par une décision générale de la Haute Autorité, ce qui démontre que les conséquences concrètes détaillées et variées d'une décision générale ne préjudicient pas du caractère général de celle-ci.

Le fait que l'association requérante groupe toutes les entreprises visées par la décision — et seulement celles-là — ne conduit pas non plus à un résultat différent. Car s'il en était autrement, il faudrait dénier le caractère général même à une décision applicable à toutes les entreprises de la Communauté dans l'hypothèse où elles se grouperaient dans une seule et même association. La nature individuelle ou générale d'une décision doit être dégagée d'après des critères objectifs, de manière qu'il ne soit pas possible de procéder à des distinctions selon que le requérant est une association ou une entreprise.

Quant aux décisions contenues dans la lettre du 28 mai 1955, les parties estiment que la première, relative à la réduction et au retrait de la péréquation, a un caractère individuel, et que la seconde, relative à la menace de retirer la péréquation, a un caractère général; sur ce point, la Cour se rallie à la position des parties.

Au cours de la procédure orale, la partie défenderesse a posé la question de savoir s'il est permis de considérer cette dernière déclaration comme étant une décision susceptible de former l'objet d'un recours en annulation conformément à l'article 33 du Traité. Or, dans sa lettre du 28 mai 1955, la Haute Autorité a reconnu que l'aide de péréquation doit obligatoirement être accompagnée d'un ensemble de mesures incombant au Gouvernement belge; elle estime en outre que le Gouvernement belge devrait appliquer quatre mesures, indiquées sous a), b), c) et d). L'énoncé de d) fait donc partie de l'ensemble des mesures que le Gouvernement belge serait obligé de prendre, le cas échéant. La Haute Autorité a déterminé ainsi, de manière non équivoque, l'attitude qu'elle décide dès à présent de prendre au cas où les conditions indiquées sous 2, d) de la lettre se trouveraient réalisées. En d'autres termes, elle a établi une règle susceptible d'être appliquée, le cas échéant. Il faut donc y voir une décision au sens de l'article 14 du Traité.

Le caractère individuel ou général de chacune des décisions ayant été établi, la requérante est en droit de demander l'annulation de la réduction et du retrait de la péréquation — décision individuelle contenue dans la lettre du 28 mai 1955 — en invoquant tous les moyens visés à l'article 33 du Traité; elle est en droit de former un recours en annulation des deux autres décisions, dans la mesure où elle estime celles-ci entachées de détournement de pouvoir à son égard, ces décisions étant générales.

Pour que le recours en annulation d'une décision générale soit recevable, il suffit que la partie requérante allègue formellement un détournement de pouvoir à son égard, tout en indiquant d'une façon pertinente les raisons dont découle, à son avis, ce détournement de pouvoir.

Le recours répond aux conditions susmentionnées et est, dès lors, recevable.

Cependant, l'opinion des parties diffère sur la portée exacte de l'article 33 du Traité quant à l'admissibilité de certains moyens invoqués par la requérante à l'encontre des décisions générales.

La défenderesse prétend qu'une entreprise ne peut invoquer le moyen de détournement de pouvoir à son égard que si la Haute

Autorité a camouflé sous l'apparence d'une mesure réglementaire et générale une décision individuelle «à l'égard» de cette entreprise.

Cette thèse doit être rejetée; en effet, une décision individuelle camouflée reste une décision individuelle, le caractère d'une décision ne dépendant pas de sa forme mais de sa portée. En outre, une telle interprétation de l'article 33 et notamment celle des mots «à leur égard» ne saurait être retenue, l'expression «à leur égard» n'ayant d'autre sens que celui des mots qui l'expriment, à savoir qu'il s'agit d'une entreprise qui est l'objet ou tout au moins la victime du détournement de pouvoir qu'elle allègue. La Cour estime que l'article 33 dit clairement que les associations et les entreprises peuvent attaquer non seulement des décisions individuelles mais aussi des décisions générales au sens propre du terme.

En ordre subsidiaire, la défenderesse soutient que les moyens que la requérante est en droit d'invoquer sont limités au seul moyen de détournement de pouvoir, tous les autres moyens devant être écartés. La partie requérante, au contraire, estime non seulement qu'elle est en droit d'invoquer tous les moyens d'annulation pourvu qu'elle allègue d'une manière motivée un détournement de pouvoir, mais encore qu'elle peut faire la preuve des autres vices pour étayer le détournement de pouvoir; à son avis, le Traité établirait un système juridique où les entreprises privées ne disposent, pour être recevable, que du seul moyen de détournement de pouvoir à leur égard; il serait illogique, pour ce motif, de ne conférer à ce moyen qu'un caractère exceptionnel et subsidiaire.

Cette thèse doit être rejetée; si la Traité prévoit que les entreprises privées disposent du droit de réclamer l'annulation d'une décision générale pour cause de détournement de pouvoir à leur égard, c'est qu'un droit de recours pour d'autres motifs ne leur est pas attribué.

Si la thèse de la requérante était exacte, les entreprises auraient un droit de recours aussi complet que celui des États et du Conseil, et il serait inexplicable que l'article 33, au lieu d'assimiler tout simplement les recours des entreprises à ceux des États

ou du Conseil, ait introduit une distinction très nette entre les décisions individuelles et les décisions générales, tout en limitant, dans le cas des entreprises, l'annulation des décisions générales au moyen de détournement de pouvoir à leur égard. L'incise «dans les mêmes conditions» ne saurait être interprétée comme signifiant que les entreprises, après avoir établi un cas de détournement de pouvoir à leur égard, seraient en droit d'invoquer en outre les autres moyens d'annulation, car, lorsque le détournement de pouvoir est établi à leur égard, l'annulation de la décision en cause est acquise sans devoir être prononcée à nouveau pour d'autres motifs.

Ces considérations contredisent nettement l'illogisme de la requérante faisant supposer qu'il faut subordonner l'interprétation du Traité au désir d'ouvrir aux entreprises privées un droit de recours pratiquement identique à celui des États et du Conseil. Un tel vœu peut se comprendre, mais le Traité ne contient aucune indication permettant de conclure à l'octroi aux entreprises privées d'un tel droit au contrôle de la «constitutionnalité» des décisions générales, c'est-à-dire de leur conformité avec le Traité, alors qu'il s'agit d'actes quasi législatifs émanant d'une autorité publique et ayant un effet normatif «erga omnes».

Il est vrai que l'article 33 admet un droit de recours en annulation d'une décision générale pour cause de détournement de pouvoir à l'égard d'une entreprise, mais il s'agit d'une exception expliquée par le fait que dans ce cas c'est encore l'élément individuel qui prévaut.

La requérante n'est donc recevable à invoquer contre les décisions générales que le seul moyen de détournement de pouvoir à son égard; en ce qui concerne la décision individuelle, les parties étant d'accord sur cette qualification, la requérante est recevable à se fonder sur tous les moyens indiqués à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 33.

#### B — QUANT AU FOND

Avant d'examiner les questions relatives à la décision N° 22-55, notamment celles de savoir si la Haute Autorité dispose du pouvoir de fixer les prix de vente, ainsi que les griefs relatifs à la lettre du 28 mai 1955, il convient de procéder d'abord à l'analyse de la détermination du niveau des coûts de production prévisibles.

Quant à l'évaluation de ce niveau, la requérante a soutenu en premier lieu que la Haute Autorité n'est pas en droit de modifier l'évaluation initiale des coûts de production prévisibles, parce qu'il s'agit de la fixation d'un «palier d'attente», à déterminer au début de la période de transition et devant rester immuable, sauf rectification établie d'un commun accord.

Cette thèse de la partie requérante doit être rejetée parce que le paragraphe 26 de la Convention stipule que la mesure de l'abaissement inévitable des prix belges est déterminé par le niveau des coûts de production prévisibles à la fin de la période de transition. Il s'ensuit qu'en cas de modification de niveau prévisible des coûts de production, il est nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation qui en tient compte.

En second lieu, les parties sont controversées en droit quant à la méthode à suivre pour évaluer le niveau des coûts de production prévisibles. La Cour estime qu'avant de statuer il faut établir quel était le niveau constituant raisonnablement «les environs des coûts de production à la fin de la période de transition» sur la base des prévisions que les faits et circonstances, connus au moment de cette évaluation, permettaient d'établir pour chacune des sortes et catégories de charbon.

Les réponses données par les parties aux questions posées par le Juge rapporteur ne suffisent pas à cette fin.

Les parties ayant déclaré dans leur réponse commune qu'une telle spécification ne pouvait être soumise à la Cour dans les délais impartis, il y lieu de leur accorder un nouveau délai dans ce but.

Vu les actes de la procédure;

Les parties entendues en leurs plaidoiries;

L'Avocat général entendu en ses conclusions;

Vu les articles 2, 3c, 4, 8, 14, 33, 34, 36, 50, 60 et 61 du Traité ainsi que les paragraphes 1, 8, 24, 25 et 26 de la Convention;

Vu le Protocole sur le Statut de la Cour;

Vu le Règlement de la Cour ainsi que le Règlement de la Cour sur les frais de justice;

### LA COUR

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

1° Le recours est recevable;

2° Les débats oraux sont réouverts. Ils porteront exclusivement sur le niveau, par sortes et catégories, des coûts de production prévisibles des charbons belges à la fin de la période de transition, et leur place relativement aux prix fixés par la décision N° 22-55;

3° La date à laquelle les parties auront à déposer au Greffe de la Cour les renseignements et spécifications supplémentaires indiqués au présent arrêt est fixée au 1<sup>er</sup> septembre 1956 et les débats oraux sont fixés au 20 septembre 1956 à 10 h. 30.

4° Les dépens sont réservés.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 16 juillet 1956.

PILOTTI	RUEFF	RIESE	
SERRARENS	DELVAUX	HAMMES	VAN KLEFFENS

Lu en séance publique à Luxembourg, le 17 juillet 1956.

*Le Président,*  
M. PILOTTI

*Le Juge rapporteur,*  
A. VAN KLEFFENS

*Le Greffier,*  
A. VAN HOUTTE