

- 2) la partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance, y compris les dépens réservés par les ordonnances du 14 mars et du 21 novembre 1973 et ceux qui ont fait l'objet de l'ordonnance du 21 juin 1973.

Lecourt	Donner	Sørensen
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh
		Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 mai 1974.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI,
PRÉSENTÉES LE 28 MARS 1974¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Après être parvenue dans le passé, en introduisant des recours devant votre juridiction, à faire annuler quelques décisions de la Haute Autorité aux producteurs de charbon de la Ruhr d'adopter des conditions de vente restrictives susceptibles de compromettre à son égard la possibilité de continuer à avoir accès aux approvisionnements de première main, la société requérante, qui exerce depuis très longtemps l'activité de négociant en gros de première main du charbon de la Ruhr, voit à présent ses intérêts menacés par la décision de la Commission du 21 décembre 1972, relative à l'autorisation de nouvelles règles de vente de la « Ruhrkohle AG », plus restrictives que les précédentes.

Comme on le sait, la Commission avait autorisé, par décision du 27 novembre 1969, la fusion des sociétés minières du bassin de la Ruhr par l'apport de leur patrimoine minier à la société Ruhrkohle

AG, sur la base de l'article 66, paragraphe 2, du traité CECA. C'est ainsi que, contrairement aux affaires précédentes qui avaient trait à l'autorisation d'accords entre différents comptoirs de vente du charbon de la Ruhr en activité à l'époque, accords qu'il y avait lieu d'apprécier au regard de l'article 65 du traité CECA, la présente affaire se rapporte essentiellement à l'article 66 relatif aux concentrations. Relevons qu'en autorisant la fusion des différentes sociétés minières de la Ruhr en une société unique, la décision du 17 novembre 1969 précitée a imposé à cette dernière l'obligation de subordonner à l'autorisation préventive de la Commission toute modification de ses règles de vente.

Alors que les précédentes affaires introduites par la société Nold mettaient en relief la question du maintien de la concurrence ou au moins des possibilités de concurrence entre les producteurs de charbon de la Ruhr, dans la présente affaire, le problème du maintien de

¹ — Traduit de l'italien.

bonnes conditions de concurrence se pose au contraire essentiellement au niveau du commerce de gros.

S'agissant de l'admission des négociants de charbon aux approvisionnements directs, auprès de la Ruhrkohle AG, l'innovation introduite par la décision du 21 décembre 1972 attaquée en l'espèce, consiste avant tout dans le fait que cet accès est subordonné à la conclusion d'un contrat de deux ans prévoyant un achat minimum de 6 000 tonnes de charbon par an à la Ruhrkohle AG, destinées à la vente au secteur de la consommation domestique et de la petite industrie. L'aggravation des conditions d'admission aux achats de première main est justifiée essentiellement par les impératifs de rationalisation du commerce du charbon, en égard à la récession progressive qui s'est produite dans ce secteur.

En outre, pour pouvoir approvisionner les consommateurs industriels, le négociant doit, en vertu des nouvelles règles, être autorisé à approvisionner les foyers domestiques et la petite industrie. De plus, au lieu d'appliquer le critère antérieur d'une consommation annuelle minimale de 30 000 tonnes de combustibles solides de toutes origines, il faut désormais que le négociant ait acheté la même quantité de produits de la Ruhr.

Enfin, en ce qui concerne l'approvisionnement des consommateurs industriels achetant annuellement plus de 30 000 tonnes de produits de la Ruhr, le négociant en gros doit satisfaire à d'autres conditions consistant à fournir des prestations spéciales que la décision attaquée précise en son article 2, paragraphe 3.

Il a été prévu qu'une soixantaine de négociants seraient exclus, en application de cette nouvelle réglementation, du commerce de gros de première main du charbon de la Ruhr. En ce qui concerne la société requérante, nous relevons que, selon les annexes fournies par les parties intervenantes, la Ruhrkohle AG et la Ruhrkohle Verkaufs-Gesellschaft, elle ne réunissait déjà plus au moment de l'introduction du recours, même pas sur la

base des règles applicables avant l'entrée en vigueur de la décision attaquée en l'espèce, les conditions nécessaires à l'admission aux achats directs.

Eu égard à cette circonstance, les parties intervenantes ont excipé de l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt du moment que l'annulation de la décision attaquée que la requérante sollicitait ne pouvait de toute façon produire l'effet que celle-ci recherchait. En effet, une annulation éventuelle aurait remis en vigueur les règles de vente antérieures dont l'application excluait également la requérante des achats de première main du charbon de la Ruhr.

Nous ne pensons pas que cette exception d'irrecevabilité soit fondée.

Il n'est pas contesté qu'à la date de l'introduction du recours, la société Nold avait encore la faculté, du moins en fait, d'accéder directement aux fournitures de la Ruhrkohle. Il n'est pas certain au contraire que, si les règles de vente antérieures avaient été restaurées, la société requérante aurait dû être nécessairement exclue des fournitures de première main. Même à supposer que celle-ci ait pu à un moment donné ne pas satisfaire davantage aux critères antérieurs, certainement moins restrictifs que ceux actuellement appliqués, l'éventualité d'une modification des possibilités d'écoulement de la requérante susceptible par son ampleur de lui permettre de répondre maintenant à ces mêmes critères n'était pas exclue. L'expérience récente nous montre combien la situation du marché peut se modifier rapidement à la suite d'événements imprévus, même au regard des possibilités d'écoulement du charbon. On peut donc reconnaître à la requérante un intérêt légitime à obtenir la suppression des conditions de vente plus restrictives que la décision attaquée avait autorisées.

Quant au bien-fondé du recours, nous pouvons, sur la base des arguments et des considérations exposés préciser les moyens suivants:

1. En ayant pour effet d'exclure la requérante du commerce de gros de

première main, la décision attaquée violerait un principe général du traité CECA en ce qu'elle établirait une discrimination entre les négociants de la Communauté.

2. En ayant pour effet de déposséder la société requérante de sa qualité et partant, de son droit de négociant en gros de charbon de première main, la décision attaquée serait contraire à un principe général établi et protégé tant par la Constitution fédérale allemande (article 14) que par celle du Land de Hesse qui sauvegardent la propriété individuelle.
3. Dans son mémoire en réplique, la requérante a soutenu pour la première fois que loin de contribuer à améliorer la distribution du charbon, les nouvelles conditions de vente la rendraient au contraire plus difficile ; ou que, en tout cas, la décision attaquée ne serait pas suffisamment motivée à cet égard. A défaut de qualification émanant de la requérante, il est possible de reconnaître dans cette critique un moyen relatif tant à la violation du traité qu'à la violation de formes substantielles.

Avant d'examiner séparément ces moyens, il sera utile de dépouiller le litige de quelques éléments que la requérante a introduits dans la procédure orale et qui sont logiquement étrangers à la présente affaire. La société Nold s'est longuement étendue tant sur les changements intervenus dans les conditions du marché du charbon à partir de l'automne dernier que sur l'attitude prétendument déloyale de la Ruhrkohle ; celle-ci se traduisait aussi bien par la concurrence irrésistible et ruineuse exercée à l'égard des négociants par cette société du fait de la pratique de prix sensiblement moins élevés que les prix de barème, que par le refus opposé à la société requérante d'accéder à certaines demandes d'achat de quantités substantielles de charbon que celle-ci avait présentées vers la fin de 1973 à la suite de l'augmentation de la demande de ce produit sur le marché.

Nous sommes en présence de circonstances et d'attitudes qui, même si elles pouvaient revêtir de l'importance sur le plan communautaire aux fins tant d'une éventuelle modification des règles de vente critiquées en l'espèce, qui avaient été autorisées par la Commission en fonction de conditions de marché différentes, que dans le but d'infliger des sanctions au cas où serait établi un abus de position dominante sur la base de l'article 66, paragraphe 7, du traité CECA, n'ont d'autre part aucune pertinence dans la présente affaire. Celle-ci a en effet pour objet la question de la validité d'une décision adoptée antérieurement à ces faits. Au regard de la régularité de cet acte, les événements économiques postérieurs ne sauraient avoir aucune signification, étant imprévisibles à l'époque où la décision a été prise, pas plus d'ailleurs que l'éventuel comportement illicite du destinataire de la décision attaquée vis-à-vis de la société requérante.

Si nous passons maintenant à l'examen des différents moyens, nous relevons que ceux qui ont été mentionnés en dernier doivent être considérés comme irrecevables puisqu'ils ont été invoqués tardivement au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. Cependant le défaut de motifs pourrait, puisqu'il constitue un moyen considéré comme d'ordre public, être relevé d'office comme la Cour l'a du reste déjà fait dans une affaire introduite antérieurement par la même requérante (cf. arrêt rendu dans l'affaire 18-57, Nold contre Haute Autorité, Recueil, 1959, p. 114 et 115).

Toutefois, en l'espèce, un défaut grave de motifs susceptible d'entacher la légalité de la décision attaquée ne pourrait pas être constaté par un simple examen *prima facie*. Les critiques de la requérante portent essentiellement sur la condition relative au contrat de deux ans prévoyant un achat minimum de 6 000 tonnes par an destinées au secteur domestique et à la petite industrie. La décision attaquée relève à cet égard qu'il semble juste que la Ruhrkohle ait décidé

de tenir compte, en organisant la distribution, de la forte baisse de ses propres ventes de charbon, ce qui l'a amenée à réserver les approvisionnements de première main aux négociants qui sont en mesure de garantir un volume de vente convenable. Cette justification, assez sommaire il est vrai, a été développée au cours de l'instance par la Commission. Celle-ci a fait observer en effet dans son mémoire en défense que la substitution au critère de 6 000 tonnes annuelles de ventes globales de charbon, du critère imposant la vente d'au moins 6 000 tonnes par an au secteur de la consommation privée et à la petite industrie et l'engagement préalable d'acheter cette quantité minimum pendant deux ans contribueraient à réserver l'accès aux achats directs aux négociants qui s'efforcent effectivement d'écouler la production de la Ruhrkohle. La Commission donne une justification plus convaincante de cette condition dans sa duplique, laquelle souligne que la sévère concurrence devant laquelle l'offre des autres sources d'énergie place de charbon s'est fait sentir avant tout dans les secteurs de la consommation privée et de la petite industrie, comme il ressortirait de l'évolution des ventes de charbon de la Ruhr. Cette explication ultérieure est liée à la considération exposée dans un considérant de la décision attaquée, laquelle justifie l'introduction de la condition en discussion par le désir d'inciter les négociants en gros à concentrer principalement leur activité dans ces deux secteurs, parce que c'est surtout dans ce marché que les commerçants peuvent obtenir des effets favorables pour leurs ventes de charbon.

En conséquence, eu égard aux explications fournies dans la présente instance, les raisons retenues dans l'exposé des motifs de l'acte attaqué, et contre le fondement desquelles la requérante n'a pas fourni d'arguments, peuvent être considérées comme suffisantes pour justifier la modification apportée dans les conditions de vente. Ainsi, même si la Cour s'estimait tenue d'examiner d'office la

question soulevée tardivement par la requérante, la décision attaquée ne devrait pas être considérée comme viciée par la violation de formes substantielles.

Le grief de discrimination est manifestement dépourvu de fondement. Les règles autorisées par la Commission sont en effet fondées sur des critères objectifs excluant la possibilité de soumettre les grossistes de charbon à un traitement discriminatoire. Tous ceux qui remplissent les conditions objectives requises ont le droit d'accès aux achats de première main.

Le moyen relatif à la violation de droits fondamentaux dont la requérante fait état doit être retenu dans la mesure où le droit invoqué est protégé par le système. Comme il ressort déjà de la jurisprudence de notre Cour, les droits fondamentaux reconnus généralement par les États membres font partie intégrante du système communautaire qui en garantit le respect dans le champ de compétences attribué à la Communauté et en fonction des objectifs assignés à celle-ci, en s'inspirant des traditions communes des États membres. Il convient donc d'apprécier avant tout si le fait que la réglementation attaquée ait pour effet de priver la société requérante de l'accès direct aux achats de première main du charbon de la Ruhr pourrait être considéré comme constitutif d'une violation d'un des droits fondamentaux protégés comme valeurs essentielles par l'ordre juridique communautaire lui-même.

La requérante estime avoir un droit acquis à conserver sa qualité de négociant en gros de charbon de première main au motif que son entreprise possède cette qualité depuis plus d'un siècle et que d'une façon plus générale, le droit d'exercer cette activité appartiendrait à tout le monde, presque à titre de droit inné par égard envers la liberté du commerce et la nécessité de garantir aux particuliers la possibilité de réaliser pleinement leurs propres capacités. Si cette thèse était exacte, il en découlerait la négation totale de tout pouvoir pour l'exécutif communautaire d'autoriser des

conditions de vente. Mettre des conditions à l'accès direct aux fournitures de charbon implique que, quelle que soit leur abondance, il pourra exister une entreprise qui n'est pas en mesure de les remplir et qui se verra donc privée de la possibilité d'exercer le commerce de première main. De cette façon, on pourrait aboutir à refuser tout pouvoir d'intervention à l'exécutif communautaire dans l'économie, ce qui serait contraire tant à l'esprit et aux objectifs même du traité CEEA que, d'une façon bien plus générale, aux exigences fondamentales de l'organisation moderne de la société. La requérante se serait certes effrayée si elle avait été placée devant ces conséquences extrêmes inhérentes à sa thèse. Sans doute n'avait-elle pas l'intention d'aller aussi loin.

Posée en termes plus concrets et plus réalistes, la question soulevée peut nous amener à examiner si la compétence que détient indubitablement la Commission d'autoriser des règles posées librement par les producteurs pour définir leurs conditions de vente, a été exercée de façon à ne pas violer des principes généraux qui, même s'ils ne sont pas expressément énoncés dans le traité, font néanmoins partie de l'ordre juridique communautaire. Il faudra examiner en particulier si a été violé le principe général qui protège la propriété, principe constitutionnellement reconnu dans tous les ordres juridiques des États membres et qui, indubitablement, fait également partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.

Après les positions précises en la matière que notre juridiction a déjà clairement formulées, il serait peut-être inutile de rappeler que si le devoir institutionnel de la Cour de justice consiste à assurer le respect du droit dans l'application des traités, cette fonction nécessite une réceptivité particulière aux problèmes relatifs aux droits essentiels sur lesquels se fonde toute vie sociale. Le respect dû à la liberté, à la propriété, l'affirmation des principes d'égalité, de non-discrimination, de proportionnalité, pour ne citer

que quelques unes des expressions les mieux établies, font partie de cette conception du droit qui entoure et régit tout le système communautaire, lequel ne pourrait jamais s'y soustraire dans ses différentes applications.

Mais une telle position que nous avons voulu réaffirmer ici *ab abundantiam* nécessite également des précisions de par sa gravité même et de par la crédibilité concrète de sa valeur. Il s'agit toujours en substance des principes *quarum causa omne ius constitutum est*: nous les retrouvons dans les droits de l'antiquité, comme raison écrite de la coexistence humaine, nous les retrouvons dans les codes du XIX^e siècle, qui ont été précisément conçus pour consacrer dans des articles la validité de telles affirmations; nous les retrouvons de nos jours proclamés d'une manière plus solennelle dans les Constitutions modernes et, entre autres, dans l'article 14 de la Constitution allemande invoqué en l'espèce. L'activité des pouvoirs communautaires doit rester respectueuse de ces principes et le devoir de la Cour consiste à en assurer la pleine application. Mais c'est toujours aussi en vue du respect substantiel de ces droits que leur exercice est réglementé. Leur consécration constitutionnelle n'implique pas la soustraction de ce domaine à une réglementation qui doit être inspirée et contenue dans les limites d'une reconnaissance substantielle et effective des principes. On ne saurait donc invoquer d'une façon générale une de ces règles fondamentales pour se soustraire dans une situation concrète aux obligations que le système juridique a établies ou aux restrictions qu'il a autorisées (comme en l'espèce) dans le but précisément d'obtenir une application fonctionnelle des règles de droit qui réponde à l'esprit du système. La violation éventuelle doit avoir trait effectivement à l'existence du droit reconnu constitutionnellement comme un attribut incontestable de la personne humaine. La Cour assure le respect de ces droits essentiels que la Communauté doit faire siens en imposant des limites à l'activité des organes et des sujets de droit et moyen-

nant la reconnaissance éventuelle d'une responsabilité. Mais ces deux formes de reconnaissance s'adaptent l'une et l'autre aux réalités et aux exigences des diverses formes de protection. L'importance même de ces formes essentielles de reconnaissance des droits fondamentaux nécessite qu'ils ne soient pas invoqués comme motif général pour rejeter l'obligation d'une réalisation plus précise ni pour faire obstacle aux formes de vie sociale qui nécessitent des limites et des sacrifices à l'exercice des droits de chacun.

Le droit subjectif est bien le résultat de la délimitation d'une sphère de liberté. Comme toute liberté, elle n'est pas sans limites : chaque droit s'exerce donc dans le respect des règles qui le régissent. L'ordre juridique communautaire ne peut certes pas méconnaître le droit de chaque justiciable à l'exercice du commerce. La protection de l'intérêt public, aussi bien dans les ordres juridiques internes que dans le système communautaire, amène cependant à limiter à plusieurs égards l'exercice des activités commerciales. Un exemple sur le plan communautaire nous est donné par les règles relatives à la concurrence qui interdisent une série de comportements, de transactions et de pratiques. Tout en respectant le principe de la libre circulation des marchandises dans la Communauté, la limitation peut aller jusqu'à interdire certains usages de la propriété, comme cela s'est produit en matière de prérogatives touchant au droit des marques ou de droits assimilés aux droits d'auteur. Des limitations aussi importantes se justifient dans l'intérêt général du fonctionnement correct du marché commun ; et à leur tour, ces restrictions doivent être considérées comme précisément établies pour sauvegarder un autre principe fondamental qui concerne la sauvegarde d'une substantielle liberté du commerce. Les limitations apportées, même si c'est à l'initiative de sujets privés, à l'accès direct aux fournitures de première main auprès des producteurs de charbon, peuvent à leur tour concourir à créer un agencement harmonieux des activités

économiques commerciales et productives, dans l'intérêt tant des producteurs que des consommateurs, moyennant la réduction des frais de distribution, et peuvent ainsi stimuler la concurrence existant entre le charbon et les autres sources d'énergie ; c'est pourquoi le traité prévoit la possibilité pour la Commission d'autoriser de telles limitations.

La requérante aurait pu essayer de critiquer, en invoquant les règles de concurrence et sur la base de la situation concrète du marché des produits en cause, le genre de limitations prévues concrètement, mais elle a préféré se prévaloir avant tout d'allégations générales qui vont trop loin sans prouver quoi que ce soit, comme lorsqu'il revendique le droit absolu de demeurer négociant en gros de première main au motif que son entreprise a exercé cette activité pendant plus de cent ans. Le requérant postule ainsi un droit de propriété sur cette qualité dont l'ordre juridique communautaire pas plus, à n'en pas douter, que les ordres juridiques nationaux n'organise la protection absolue.

Il suffit à cet égard de rappeler quelques normes fondamentales de la vie juridique pour démontrer l'inconsistance de la référence par l'entreprise requérante à des principes de protection juridique qui ne seraient pas susceptibles de changer dans le temps. L'essence de la prétention à la protection du droit acquis consiste, même en vertu de la règle fondamentale de protection des droits fondamentaux de la personne, dans la reconnaissance de l'existence des droits en tant que tels, mais non pas également dans la reconnaissance, pour leur exercice, de toutes les facultés qui peuvent en constituer le contenu ; cet exercice et ce contenu particulier sont sans aucun doute, dans tous les ordres juridiques, soumis à l'évolution des règles de droit, lesquelles doivent seulement trouver la limite infranchissable du respect du droit dans son essence, considéré en tant que tel comme méritant une protection fondamentale. Cela vaut surtout pour la référence faite au droit de propriété, droit reconnu dans

toutes les Constitutions des pays libres, mais faisant partout l'objet d'une évolution continue en fonction des exigences qui animent les lois dans le développement du progrès économique et social.

Et du reste l'article 222 du traité CEE qui affirme ne préjuger en rien le régime de la propriété dans les États membres est significatif à cet égard.

Cette distinction, aux fins de la protection sur le plan constitutionnel, entre l'essence du droit de propriété et ses attributions éventuelles est bien connue dans les États membres ; elle est explicitement ou implicitement à la base des arrêts rendus par les juridictions suprêmes, y compris la Cour constitutionnelle fédérale allemande : voir par exemple les arrêts nos 21 du 29 novembre 1961, 16 du 22 mars 1963 et 12 du 18 mars 1970. Dans ce dernier arrêt, la juridiction allemande a affirmé en particulier que « l'article 14 de la Constitution fédérale protège la propriété telle que l'ont définie le droit civil et les conceptions sociales, sans protéger au contraire les intérêts, les possibilités ni les perspectives de gain » ; cette solution était semblable à ce qu'avait déclaré le Bundesgerichtshof (arrêt du 7 décembre 1967, dans « Neue Juristische Wochenschrift », 1968, p. 293), selon lequel la protection de la propriété d'une entreprise ne s'étend pas à toutes les circonstances de fait ni à toutes les règles de droit existant en faveur de l'entreprise.

Aucune constitution ne peut cristalliser les règles de droit prévues pour répondre aux exigences changeantes de la réalité économique. Si les conditions modifiées du marché commun du charbon exigent, dans l'intérêt général, la rationalisation du système de distribution pour réduire les coûts et stimuler une concurrence plus efficace avec d'autres produits, il ne serait pas raisonnable de s'opposer à ces impératifs économiques ni de prétendre

maintenir des situations de fait acquises. Cela serait contraire au progrès et aux possibilités d'adaptation du système économique. A un marché fondé sur le principe de la concurrence doit correspondre la possibilité pour les entreprises de rationaliser leur activité également sur le plan de la distribution de leurs produits même au prix du contrôle d'une autorité responsable.

La qualité de négociant en gros de charbon n'est pas un droit inaliénable ni même un *statut* garanti sans conditions. Le négociant en gros de première main remplit une fonction utile pour la société dans la mesure où son activité est agencée de façon à répondre aux nécessités du système économique. Si ces nécessités changent, les conditions nécessaires pour conserver cette qualification doivent également suivre l'évolution.

Les nouvelles règles de vente en discussion n'ont pas pour objet ni pour effet d'empêcher l'entreprise requérante d'exercer l'activité de négociant en gros de charbon. Au cas où elle répugnerait à s'associer à d'autres négociants pour remplir les conditions requises pour les achats directs, elle peut malgré tout rester négociant en gros de charbon, même si ce n'est plus de première main comme par le passé. Comme la requérante n'a pas adopté d'arguments valables pour établir que les conditions de vente qu'elle critique ne répondent pas à des nécessités économiques réelles et essentielles, il n'est pas possible de s'opposer à leur application à une seule entreprise au motif que celle-ci se verrait exclue, non pas tant d'une activité commerciale, mais simplement d'un avantage spécial (l'achat direct au producteur) dont elle bénéficiait dans le passé. C'est également pour cette raison que, même si elle peut impliquer un préjudice économique, la perte de la possibilité d'acheter directement le charbon auprès des producteurs n'est pas assimilable à une expropriation.

Nous concluons donc au rejet du recours et à la condamnation de la requérante aux dépens de l'instance.