

Dans l'affaire

DE GEZAMENLIJKE STEENKOLENMIJNEN IN LIMBURG,

association d'entreprises prévue par l'article 48 du traité.
Dr. Poelstraat 16, à Heerlen (Pays-Bas),

élisant domicile à Luxembourg, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

partie requérante,

représentée par M. H. H. Wemmers, président,
et M. P. A. A. Wirtz, désigné par l'assemblée annuelle des
membres de l'association,

assistée par M^e W. L. Haardt, avocat à la Haute Cour des
Pays-Bas,
et par M. W. C. L. van der Grinten, professeur à l'Université
catholique de Nimègue,

contre

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

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

partie défenderesse,

représentée par M. W. Much, puis par M. R. Baeyens, conseillers juridiques à la Haute Autorité, en qualité d'agents,

assistée par M^e C. R. C. Wijkerheld Bisdorn, avocat à la Haute Cour des Pays-Bas,

ayant pour objet le recours en annulation de la décision de la Haute Autorité concernant le gouvernement fédéral allemand, relative à la prime exempte d'impôt, accordée aux mineurs du fond, appelée *Bergmannsprämie*,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*,

MM. O. Riese et J. Rueff (*juge rapporteur*), *présidents de chambre*,

MM. L. Delvaux, Ch. L. Hammes, N. Rossi et N. Catalano, *juges*,

avocat général : M. M. Lagrange,

greffier : M. A. Van Houtte,

rend le suivant

ARRÊT

EN FAIT :

1. Résumé des faits

Attendu que la requête a été précédée des faits suivants :

Par lettre en date du 4 février 1956, le ministre fédéral de l'économie informe le président de la Haute Autorité que son gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

- modification des directives en vigueur pour l'évaluation des installations du fond des charbonnages,

- baisse de l'impôt sur le chiffre d'affaires,

- allègement des cotisations à l'assurance-retraite de la mutuelle minière,

- attribution d'une prime de poste, exonérée de l'impôt sur les salaires.

A la suite de cette communication, la Haute Autorité a entamé par lettre du 2 mai 1956 la procédure prévue à l'article 88 du traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Dans le cadre de cette procédure, elle a procédé avec le ministre fédéral de l'économie à un échange de lettres et de documents, au cours duquel :

- La Haute Autorité, sans s'opposer à une mesure d'encouragement en faveur des ouvriers du fond, marque ses critiques à l'égard du paiement d'une partie de la prime de poste par des deniers publics, sans imposition aux entreprises charbonnières d'une charge équivalente.

- Le gouvernement de la République fédérale propose ensuite, pour compenser le maintien de la mesure considérée comme illégale par la Haute Autorité, d'instituer une charge compensatoire en supprimant le remboursement à l'assurance-pension des mineurs, remboursement qui n'avait pas soulevé d'objection de la part de la Haute Autorité.

- La Haute Autorité n'élève pas d'objection au principe de cette compensation, mais marque des réserves sur la date envisagée pour sa mise en application.

Cette prise de position apparaît dans la lettre adressée le 21 juin 1957 par le président de la Haute Autorité au ministre des affaires économiques de la République fédérale. Le document contient notamment la phrase suivante : « En conséquence, la Haute Autorité considère la suppression du remboursement à l'assurance-pension des mineurs comme une charge appropriée et suffisante grevant l'industrie minière en compensation de la prime de poste, qui devrait être payée par les entreprises. »

Le 11 juillet 1957, la requérante s'adresse à la Haute Autorité pour lui demander de lui communiquer la décision qu'elle a prise à l'égard du problème posé par la prime de poste.

La Haute Autorité lui répond le 7 août 1957 en l'informant que « la question de la prime versée aux mineurs allemands a actuellement trouvé une solution ». « Cette solution consiste en une contribution accrue des entreprises minières à l'assurance sociale. » La Haute Autorité se réfère en outre au *Bulletin mensuel d'information* dont la publication est assurée par ses soins, au discours de son vice-président, M. Etzel, devant l'Assemblée Commune lors des débats du 27 juin précédent et à l'exposé présenté le 1^{er} juillet par l'un de ses membres devant le Comité consultatif.

Répondant à cette lettre, la requérante s'adresse à nouveau à la Haute Autorité le 22 août 1957, pour lui déclarer qu'elle « estime à première vue que la décision prise à l'égard du gouvernement fédéral d'Allemagne est en contradiction avec le traité » et qu'elle envisage « de former un recours contre cette décision devant la Cour de Justice de la C.E.C.A. ».

Elle demande en conséquence à la Haute Autorité de lui « communiquer la décision officielle qu'elle a prise en la matière, ou de publier ladite décision ».

La Haute Autorité n'avait pas répondu à cette lettre lorsque le recours a été déposé devant la Cour de Justice, le 14 septembre 1957.

Par ailleurs, dans une lettre du 11 septembre 1957, le ministre des affaires économiques du gouvernement néerlandais avait demandé au président de la Haute Autorité « copie de la décision finale prise

en la matière ». Le 7 octobre 1957, le président de la Haute Autorité répondait que la « charge complémentaire grevant les coûts de l'industrie charbonnière enlevait au mode de financement de la prime de mineur son caractère faussant la concurrence. Pour cette raison, la Haute Autorité pouvait renoncer à prendre à l'égard de ce mode de financement une décision en vertu de l'article 88 du traité. A défaut d'une décision prise, concluait-il, il n'est pas possible d'en faire parvenir une copie au gouvernement néerlandais ».

2. Procédure

Attendu que par requête en date du 13 septembre 1957, enregistrée le 14 septembre sous le n° 1944, l'« Association des charbonnages réunis du Limbourg » a demandé l'annulation de la décision de la Haute Autorité, relative à la prime exempte d'impôt accordée aux mineurs de fond, en précisant que cette décision n'a pas été publiée par la Haute Autorité;

attendu que l'Association requérante conclut à ce qu'il

« plaise à la Cour :

annuler la décision attaquée;

déclarer que la Haute Autorité doit constater par une décision que la république fédérale d'Allemagne n'a pas respecté ses engagements découlant du traité en finançant sur les fonds publics une prime exempte d'impôt accordée aux mineurs de fond et qu'elle doit donc annuler cette mesure;

prendre toute autre décision que la Cour estimera nécessaire;

condamner la Haute Autorité aux dépens »;

attendu que le mémoire en défense déposé par la Haute Autorité le 15 novembre 1957 conclut à ce qu'il

« plaise à la Cour :

1° Donner acte que la Haute Autorité, conformément à l'article 32, paragraphe 2, du règlement de la Cour, a élu domicile à Luxembourg, 2, place de Metz;

2° Déclarer non recevable le recours du 13 septembre 1957 des « Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg », subsidiairement débouter la partie requérante;

3° Condamner la partie requérante aux dépens »;

attendu que le recours est régulier en la forme et que la procédure a suivi son cours normal;

attendu qu'avant l'ouverture de l'audience, la Cour, par lettre en date du 20 novembre 1958, a prié les parties de limiter leurs plaidoiries au domaine de la recevabilité;

attendu qu'en conséquence les moyens et arguments des parties ne seront évoqués dans le présent arrêt que dans la mesure où ils visent la recevabilité de la requête;

attendu qu'à l'audience du 27 novembre 1958, l'avocat général a présenté ses conclusions tendant au rejet de la requête et à ce que les dépens soient supportés par la requérante.

3. Moyens et arguments des parties concernant la recevabilité du recours

Attendu que, en ce qui concerne la recevabilité, les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

La Haute Autorité soutient que le recours de l' « Association des charbonnages réunis du Limbourg » est irrecevable, tant en ce qui concerne le premier chef de la requête qu'en ce qui concerne le deuxième chef, et quel que soit le sens que l'on donne aux conclusions de la requérante.

En ce qui concerne le premier chef de la requête

La Haute Autorité développe d'abord l'argument selon lequel il n'existerait aucune décision susceptible d'être l'objet d'un recours en annulation, en envisageant successivement les deux hypothèses suivantes :

Première hypothèse : la décision attaquée consisterait en une approbation de la réglementation litigieuse.

La requérante soutient que cette décision serait concrétisée par la lettre adressée le 21 juin 1957 au ministre des affaires économiques

de la république fédérale d'Allemagne par le président de la Haute Autorité. Elle la résume ainsi :

« la Haute Autorité approuve le financement de la *Bergmannsprämie* sur les fonds publics, par la république fédérale d'Allemagne, compte tenu de la promesse du gouvernement fédéral allemand de ne plus accorder, à l'avenir, à la Caisse de pensions, la cotisation prévue sous *b* et financée sur les fonds publics ».

La notification d'une telle décision aurait été réalisée par la lettre que le vice-président de la Haute Autorité adressa en date du 7 août 1957 à la partie requérante, pour l'informer « que la question de la prime versée aux mineurs allemands a actuellement trouvé une solution ».

La partie défenderesse affirme au contraire que la lettre du 21 juin 1957 ne peut être considérée comme une décision.

A l'appui de cette thèse, elle produit toute la correspondance échangée entre elle et le ministère des affaires économiques de la république fédérale d'Allemagne, ainsi que les documents relatifs à la réglementation litigieuse. Elle en déduit :

1° Que la lettre du 21 juin constituait en réalité une réponse à une proposition faite le 18 juin 1957 par le gouvernement fédéral,

2° Que cette réponse avait seulement pour objet d'exposer une nouvelle fois au gouvernement fédéral

« quelles étaient les conditions requises pour que, dorénavant, la Haute Autorité puisse considérer la suppression de la cotisation de l'État, proposée par le gouvernement fédéral, comme une charge compensatoire équivalente pour l'industrie charbonnière allemande ».

Examinant ensuite la question du point de vue subjectif, la Haute Autorité souligne qu'elle n'a pas voulu prendre de décision et que le gouvernement fédéral n'a pas considéré sa lettre comme telle.

Enfin, quittant le domaine de l'interprétation des faits pour aborder celui de l'interprétation du traité, la partie défenderesse affirme que

« il était impossible, en droit, pour la Haute Autorité, d'approuver formellement les mesures prises par le gouvernement fédéral. D'après le traité, un tel pouvoir ne peut être exercé vis-à-vis d'un gouvernement ».

Dans sa réplique, la requérante reconnaît qu'effectivement l'expression « approbation » ne figure pas dans la lettre écrite le 21 juin par la Haute Autorité. Elle déclare y renoncer volontiers pour lui substituer l'expression « résolution ».

Elle reconnaît également sans réserve que « il ne s'agit pas d'une décision au sens de l'article 88 du traité »; par contre, elle précise que « il n'en résulte nullement que la résolution attaquée ne constitue pas une décision ».

Analysant ensuite la notion de décision en se basant sur la jurisprudence de la Cour et sur la doctrine, la requérante conclut que la résolution dont elle demande l'annulation constitue un acte de la Haute Autorité. Or, dit-elle, « c'est un principe fondamental que les actes de la Haute Autorité sont soumis à un contrôle, de telle façon qu'ils puissent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour ».

A l'analyse de la notion de décision présentée par la partie requérante, la Haute Autorité oppose une autre analyse également basée sur la jurisprudence et sur la doctrine. Elle tend notamment à démontrer que la lettre du 21 juin 1957 ne

« crée pas de nouveaux rapports juridiques pour le gouvernement fédéral et n'énonce pas de règle applicable à l'avenir, ayant dès à présent valeur de droit ».

La Haute Autorité insiste d'autre part sur la nécessité, pour qualifier un acte, de tenir compte de sa forme ainsi que du but poursuivi par son auteur. Or, à son avis,

« la Haute Autorité n'a fait que déclarer qu'une certaine situation, dont sa lettre ne fait état qu'à titre d'hypothèse, n'est pas contraire au traité. Elle ne recherche, ni n'atteint par là aucun effet juridique ».

Deuxième hypothèse : la décision attaquée consisterait en un refus explicite de prendre une décision basée sur l'article 88.

Dans son mémoire en défense, la Haute Autorité développe à titre subsidiaire les arguments qui interdiraient de considérer la requête de l'« Association des charbonnages réunis du Limbourg » comme un recours en carence.

A son avis, il ne peut y avoir de décision implicite de refus de la part de la Haute Autorité, puisque celle-ci n'a jamais été l'objet d'une demande expresse de décision, alors que l'article 22, alinéa 2, du statut de la Cour exige expressément de la partie requérante, dans un recours en carence, la production d'une pièce justifiant de la date du dépôt d'une telle demande.

La lettre adressée le 7 août par le vice-président de la Haute Autorité à la requérante ne pouvait pas non plus constituer un refus explicite ayant la forme d'une décision. Cette lettre ne contient en effet que la réponse à la demande suivante :

« Afin de pouvoir fixer notre position à l'égard de ce problème, nous vous saurions gré de bien vouloir nous communiquer la décision que vous avez prise en la matière. »

Dans sa réplique, la partie requérante prend position à l'égard de l'argumentation subsidiaire de la Haute Autorité. Elle confirme d'abord qu'elle n'a pas voulu baser son recours sur l'article 35 du traité, mais sur l'article 33, car, explique-t-elle,

« si, contre toute attente, la Cour devait juger que la Haute Autorité, comme elle le prétend, n'a pris aucune décision dans cette affaire, la partie requérante pourra toujours entreprendre les démarches précitées et suivre la procédure de l'article 35 ».

Mais elle ajoute toutefois :

« si la Cour devait estimer que la décision attaquée constitue une décision comportant un refus de prendre une décision — comme la partie requérante l'a subsidiairement allégué sous le n° 7 — et si la Cour était d'avis qu'en présence d'un tel refus, ce n'est pas l'article 33, mais l'article 35 qui doit être appliqué, il faudrait considérer que le recours est basé sur l'article 35. A l'égard de la partie requérante, le refus se trouverait alors exprimé dans la lettre de la Haute Autorité du 7 août 1957. Il vaudrait mieux alors formuler la décision attaquée comme suit : « La Haute Autorité refuse de désapprouver que la République fédérale, etc. » et, en ce cas, la partie requérante demande à la Cour de considérer que son recours est dirigé contre cette décision ».

Cette demande subsidiaire est doublement critiquée dans la duplique par la Haute Autorité, qui reproche à la partie requérante

— d'une part, de formuler « ainsi de façon totalement différente la décision contre laquelle elle a formé un recours »,

— d'autre part, d'attaquer en réalité une résolution négative qui ne constituerait aucune décision de refus — ni implicite, ni explicite — et ne correspondrait en outre à aucune demande formelle d'agir.

La Haute Autorité développe ensuite subsidiairement l'argument selon lequel, même si l'on admettait qu'elle a donné au gouvernement allemand une approbation ayant le caractère d'une décision susceptible de recours, celle-ci ne constituerait pas une décision individuelle concernant la requérante.

Cet argument ne met en cause la recevabilité du recours qu'en ce qui concerne la demande d'annulation basée sur la violation du traité.

Pour la requérante, la décision est individuelle, puisqu'elle « approuve une mesure spéciale prise par la République fédérale ». Elle la concerne dans la mesure où « elle comporte un grave préjudice, actuel ou futur, pour les entreprises charbonnières » qui lui sont affiliées.

La Haute Autorité estime au contraire qu'une approbation de sa part « concernerait, quant à sa portée matérielle, tout le marché commun du charbon et constituerait dès lors essentiellement une décision générale ». En outre, cette approbation produirait « des effets sur les conditions de la concurrence de tous les producteurs de charbon de la Communauté ». Par conséquent, elle ne concernerait pas la partie requérante individuellement.

L'« Association des charbonnages réunis du Limbourg » n'admet pas qu'une décision ne puisse être tenue pour individuelle et concernant une partie que « lorsque ses effets matériels touchent exclusivement les droits et intérêts de cette partie ».

En ce qui concerne le deuxième chef de la requête

La partie défenderesse s'appuie notamment sur les conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes 7 et 9-54 pour soutenir que la Cour de Justice, saisie en l'espèce d'un recours en annulation, « ne peut décider en outre que la Haute Autorité est obligée de poser un acte déterminé ».

La requérante réplique qu'aucune disposition du traité ne prévoit une telle restriction, et que

« sa conception est la plus conforme aux dispositions de l'article 34 du traité suivant lesquelles, en cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité, qui « est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation ».

Et la requérante conclut :

« cette disposition démontre en effet clairement que la Cour peut également arrêter les mesures que doit prendre la Haute Autorité ».

La Haute Autorité répond dans la duplique que

« l'article 34, invoqué par la partie requérante, plaide au contraire en faveur de sa thèse ».

La recevabilité du recours n'est pas formellement contestée en ce qui concerne la demande d'annulation fondée sur le moyen de détournement de pouvoir. Dans le mémoire en défense, la partie défenderesse s'est bornée à la remarque suivante :

« En ce qui concerne le détournement de pouvoir, la Haute Autorité ne veut pas contester la recevabilité, bien qu'un doute sérieux existe sur la question de savoir si ce moyen est suffisamment allégué et étayé. »

EN DROIT :

SUR LA RECEVABILITÉ

A — En ce qui concerne le recours en annulation fondé sur l'article 33

Attendu que, aux termes de la requête, la requérante ne voit dans la lettre à elle adressée, par la Haute Autorité, le 7 août 1957, qu'une notification — au sens de l'article 33, paragraphe 3, du traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier — de la décision attaquée, la teneur de cette décision ayant été portée ultérieurement à sa connaissance par le mémoire en défense;

attendu que la requérante considère que la décision attaquée est formulée dans la lettre de la Haute Autorité au gouvernement fédéral en date du 21 juin 1957;

attendu qu'en conséquence il convient de rechercher si cette lettre constitue une décision susceptible de recours au titre de l'article 33 du traité;

attendu que, aux termes de l'article 14 du traité, la Haute Autorité est habilitée à prendre des décisions pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au dit traité;

attendu que la décision visée par la requête, si elle existait, n'aurait pu être prise qu'en application de l'article 88 du traité;

attendu que l'article 88 du traité définit avec rigueur les conditions dans lesquelles les décisions qu'il prévoit peuvent intervenir,

qu'il ne prévoit pareille décision que lorsque « la Haute Autorité estime qu'un État a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité »,

qu'il oblige en ce cas la Haute Autorité à constater le manquement par une décision motivée « après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations » et lui avoir imparti un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation;

attendu que si, après avoir mis un État en mesure de présenter ses observations en application de l'article 88, la Haute Autorité obtient de celui-ci des engagements la conduisant à estimer qu'il n'a pas manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle ne peut que renoncer à poursuivre son action,

que l'article 88 du traité ne donne à la Haute Autorité la faculté de prendre à l'égard des États membres des décisions d'approbation, mais seulement des décisions constatant des manquements aux obligations prévues par le traité;

attendu que par sa lettre du 21 juin 1957 la Haute Autorité s'est bornée à informer le gouvernement fédéral que, si certaines

conditions étaient remplies, elle n'estimerait plus que ledit gouvernement avait manqué à l'une des obligations qui lui incombait en vertu du traité;

attendu que dans ces conditions la lettre du 21 juin 1957 ne peut être considérée comme contenant la décision constatant un manquement, telle que prévue par l'article 88,

que de ce fait elle ne peut être l'objet du recours en annulation prévu par l'article 33 contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité.

B — En ce qui concerne le recours en annulation fondé sur l'article 35

Attendu que, faute d'une décision de la Haute Autorité constatant le manquement prévu à l'article 88 du traité, la requérante n'aurait pu faire grief à la Haute Autorité que de l'abstention prévue à l'article 35 du traité;

attendu que dans sa réplique, la partie requérante déclare que « si, contre toute attente, la Cour devait juger que la Haute Autorité, comme elle le prétend, n'a pris aucune décision... il faudrait considérer que le recours est basé sur l'article 35 »;

attendu qu'en tout cas l'intitulé d'un recours ne saurait être modifié, même à titre subsidiaire dans la réplique;

attendu, au surplus, qu'un recours ne peut être exercé en application de l'article 35 que dans la mesure où la requérante a saisi préalablement la Haute Autorité conformément aux dispositions du premier alinéa dudit article;

attendu que cette formalité initiale est essentielle non seulement parce que la demande adressée à la Haute Autorité constitue le point de départ des délais impartis à l'intéressé, mais aussi en raison de l'importance d'une notification qui, mettant en cause l'inaction de la Haute Autorité, la contraint à prendre parti dans un délai limité sur la légalité de son inaction;

attendu que la lettre du 11 juillet 1957, adressée par la requérante à la Haute Autorité pour lui demander communication de la

décision qu'elle aurait prise dans l'espèce en cause, ne peut être considérée comme constituant la formalité prévue au premier alinéa de l'article 35 du traité,

que la lettre du 22 août, dans laquelle la requérante se bornait à annoncer qu'elle envisageait de former un recours contre la décision qu'elle croyait avoir été prise par la Haute Autorité, ne constitue pas davantage pareille formalité;

attendu en conséquence que le recours de l'« Association des charbonnages réunis du Limbourg » n'est recevable ni au titre de l'article 33, ni au titre de l'article 35.

SUR LES DÉPENS

Attendu qu'aux termes de l'article 60 du règlement de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens,

— qu'en l'espèce la partie requérante a succombé sur la recevabilité.

Vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leur plaidoirie;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 14, 33, 35 et 88 du traité;

vu le protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

vu le règlement de la Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, ainsi que le règlement sur les frais de justice;

LA COUR

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

— Le recours est irrecevable.

— Les dépens sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 4 février 1959.

DONNER	RIESE	RUEFF	
DELVAUX	HAMMES	ROSSI	CATALANO

Lu en séance publique à Luxembourg, le 4 février 1959.

Le greffier

A. VAN HOUTTE

Le président

A. M. DONNER