

Dans l'affaire

entre

le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

pour lequel domicile a été élu au siège
de la Légation de France à Luxembourg,

partie requérante,

représentée par Monsieur Paul Reuter,
professeur à la Faculté de Droit de Paris,
Jurisconsulte au Ministère des Affaires Etrangères, Paris,
en qualité d'agent,

et

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

pour laquelle domicile a été élu en ses bureaux,
2, place de Metz à Luxembourg,

partie défenderesse,

représentée par son Conseiller juridique,
Monsieur Michel Gaudet,
en qualité d'agent,
assistée de Maître Jean Coutard,
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, Paris,

ayant pour objet le recours en annulation formé contre
les décisions de la Haute Autorité Nos 1-54, 2-54 et 3-54 en date du
7 janvier 1954,

LA COUR

composée de

M. M. Pilotti, *Président*,
MM. P. J. S. Serrarens et Ch. L. Hammes, *Présidents de Chambre*,
O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff et A. van Kleffens, *Juges*,
Avocat général: M. M. Lagrange,
Greffier: M. A. van Houtte,

rend le suivant

ARRÊT

EN FAIT:

Attendu que le Gouvernement de la République Française a déposé le 9 février 1954 au Greffe de la Cour une requête en annulation des décisions de la Haute Autorité N^{os} 1-54, 2-54 et 3-54, du 7 janvier 1954, publiées au *Journal Officiel de la Communauté* le 13 janvier 1954;

Attendu que la requête 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, et que la désignation de l'agent de la partie requérante a été faite régulièrement;

Attendu qu'il résulte des pièces produites par les parties ainsi que des décisions entreprises que l'état des faits est le suivant:

en vertu de l'article 60 du Traité, la Haute Autorité a édicté, le 2 mai 1953, les décisions 30-53 et 31-53 qui donnent une définition des pratiques interdites par l'article 60, paragraphe 1, et qui contiennent pour le marché de l'acier des règles sur la publication des barèmes des prix et conditions de vente; en vertu de ces décisions, les entreprises étaient tenues de publier préalablement leurs barèmes et de respecter strictement les prix qui y étaient indiqués — tout écart par rapport auxdits barèmes constituant, selon ces textes, une pratique discriminatoire interdite;

le 7 janvier 1954, la Haute Autorité a assoupli ces règles en prenant les décisions 1-54 et 2-54 qui sont attaquées aujourd'hui;

selon ce nouveau système, un écart par rapport aux prix publiés ne constitue plus une pratique interdite si le vendeur peut prouver que la transaction en cause n'entre pas dans les catégories de transactions prévues par son barème ou que l'écart a été appliqué dans une mesure égale à toutes les transactions comparables (décision 1-54); — en outre, pour le marché de l'acier, et pour lui seul, il a été introduit une marge moyenne de 2,5 %, à l'intérieur de laquelle un écart est admis par rapport aux barèmes pour les transactions conclues pendant les soixante derniers jours, sans qu'il y ait lieu de procéder à

une publication préalable de nouveaux barèmes (décision 2-54); — enfin, dans un but de contrôle, les entreprises doivent envoyer pour le marché de l'acier des rapports de quinzaine sur les écarts pratiqués (décision 3-54);

Attendu que les décisions mentionnées et des communications s'y référant ont été publiées au *Journal Officiel de la Communauté*, 1953, pages 109 à 112, et 1954, pages 217 à 224;

Attendu que, par sa requête, le Gouvernement de la République Française attaque les décisions ci-dessus mentionnées et prie la Cour d'

«annuler les décisions Nos 1-54, 2-54 et 3-54 de la Haute Autorité en date du 7 janvier 1954»

demande ramenée, à l'audience publique, à l'annulation des décisions Nos 1-54 et 3-54, ainsi que des articles 1 et 2 de la décision No 2-54;

Attendu que le Gouvernement de la République Française invoque à l'appui de son recours les moyens suivants:

A. — Violation du Traité;

B. — Détournement de pouvoir;

Attendu que les moyens invoqués sont développés par les arguments suivants ainsi résumés:

a) Violation du Traité du chef de la décision 1-54: l'article 60, paragraphe 2, lie de façon si étroite le moyen (c'est-à-dire l'obligation de publier et de respecter strictement les barèmes) à l'objectif (c'est-à-dire la prohibition des discriminations) que toute infraction aux règles de publicité doit être considérée, en même temps, comme une pratique discriminatoire. En outre, la nouvelle réglementation (décision 1-54) ne constitue plus une interdiction des discriminations: au contraire, elle les rend possibles, car elle vide de son contenu le critère, en se basant sur la notion complètement obscure de «transactions comparables» et en permettant des variations continuelles des prix; il en résulte que seules les transactions strictement simultanées restent soumises aux mêmes conditions, cas pratiquement dénué de signification. En même temps, la nouvelle réglementation rend impossible tout contrôle.

b) Violation du Traité du chef des décisions 2-54 et 3-54: l'assouplissement de l'obligation de publicité constitue une infraction au Traité

car, ainsi qu'il résulte de l'emploi des mots «prix pratiqués» et «doivent être rendus publics», le Traité prescrit impérativement l'obligation de publier tous les prix nouveaux préalablement aux transactions et de respecter strictement les barèmes; il ne confie à la Haute Autorité que la réglementation des modalités, mais non pas celle du contenu et de l'étendue des publications. La nouvelle réglementation (décision 2-54) ne permet pas aux acheteurs de constater le caractère licite des prix appliqués. Elle rend, en outre, impossible l'usage du droit d'alignement prévu par l'article 60, car les prix réellement appliqués ne sont pas connus. La Haute Autorité méconnaît la distinction prévue par le Traité entre l'obligation de publicité des barèmes et la possibilité d'exiger des informations et des statistiques.

c) Détournement de pouvoir: en prenant les décisions attaquées, la Haute Autorité s'est laissée guider par l'intention de faire baisser le niveau général des prix et d'empêcher les ententes sur les prix. Cependant, les pouvoirs que l'article 60 confère à la Haute Autorité ne lui ont été donnés que pour empêcher les pratiques discriminatoires; si elle voulait poursuivre d'autres objectifs, elle ne pouvait le faire que dans le cadre des articles 61 et 65.

Attendu que la requête a été signifiée à la Haute Autorité en date du 9 février 1954, conformément à l'article 33, paragraphe 2 du Règlement de la Cour;

Attendu que le mémoire en défense a été déposé au Greffe dans les délais prescrits par l'article 31, paragraphe 1, du Règlement de la Cour, prorogés par ordonnance du Président de la Cour en date du 4 mars 1954;

Attendu que la désignation des agent et avocat de la Haute Autorité a été faite régulièrement;

Attendu que, dans son mémoire en défense, la Haute Autorité prie la Cour de:

«rejeter la requête du Gouvernement de la République Française introduite le 9 février 1954, avec toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne le règlement des honoraires, dépens et tous autres frais éventuels»;

Attendu que la Haute Autorité invoque à l'encontre des moyens de la requête plusieurs arguments qui peuvent être résumés comme suit:

a) Le moyen de violation du Traité du chef de la décision 1-54 ne peut être considéré comme fondé: en effet, une distinction complète entre l'interdiction de la discrimination et l'obligation de la publicité est admissible, car une infraction à cette dernière ne constitue pas nécessairement en soi une discrimination, lorsque l'écart par rapport aux barèmes publiés est appliqué uniformément à toutes les transactions comparables. Au surplus, seule l'interdiction des discriminations constitue un principe absolu, tandis que l'obligation de publicité n'est pas un but en soi, mais un simple moyen pour atteindre ce principe. L'interdiction des discriminations n'a nullement été écartée par la nouvelle réglementation, ni même compromise par celle-ci. C'est par des critères objectifs qu'il faut déterminer quelles sont les transactions qui sont comparables; le contrôle a été assuré de façon plus efficace qu'antérieurement, grâce aux dispositions prises dans la décision 3-54.

b) Le moyen de violation du Traité du chef des décisions 2-54 et 3-54 ne peut être considéré comme fondé: en effet, les décisions attaquées invoquent également le principe de la publicité préalable, bien que l'article 60 qui parle de «prix appliqués» et non pas de «prix à appliquer» ne le prescrive pas impérieusement. Ce qui est décisif, c'est que le texte du Traité donne à la Haute Autorité le pouvoir de fixer équitablement la mesure et les formes de la publication. En cas de tendance à la baisse des prix, tendance qui existait au moment, où les décisions ont été prises, on ne pouvait s'attendre à un contrôle utile par les acheteurs, car les écarts par rapport aux prix des barèmes étaient alors des écarts en baisse, c'est-à-dire au bénéfice des acheteurs; on ne pouvait davantage compter sur une autodénonciation des entreprises, si bien que la Haute Autorité n'avait pratiquement aucune possibilité de contrôle sous l'ancien système. Seul le nouveau régime permet d'assurer le contrôle; on ne peut lui reprocher de combiner l'obligation de publicité avec l'obligation d'information.

En ce qui concerne l'alignement, dans un marché parfaitement organisé comme celui de l'acier, il est toujours possible de connaître les prix effectifs du concurrent. La Haute Autorité sait que les entreprises font usage de leur droit d'alignement, maintenant comme par le passé. D'après le Traité, l'alignement peut se faire sur les prix effectivement appliqués et non pas seulement sur les barèmes publiés.

Enfin, le nouveau régime s'est révélé nécessaire en vue de permettre aux producteurs de s'adapter aux fluctuations des prix. En effet, l'application rigoureuse d'un système de publication préalable et une mise à jour constante des barèmes en fonction de toute oscillation de prix, si minime fût-elle, aurait empêché la libre formation des prix; celle-ci n'aurait pu résulter que d'ententes entre les producteurs

incompatibles avec les dispositions du Traité. Le système rigide préconisé par le Gouvernement de la République Française aurait pour résultat la domination du marché commun par les entreprises; d'autre part, la Haute Autorité serait privée de toute influence efficace sur le marché. Ce régime entraînerait des conséquences si défavorables que l'on ne pourrait s'en réclamer que si le Traité le prescrivait sans ambiguïté, or ce n'est pas le cas.

c) Le moyen de détournement de pouvoir ne peut être considéré comme fondé: en effet, l'article 60 — comme il résulte de l'emploi du mot «notamment» — prescrit à la Haute Autorité de poursuivre dans la réglementation de la publicité, non seulement le but d'empêcher les discriminations, mais encore — «tous» les objectifs fixés aux articles 2 et 4 du Traité et par conséquent aussi bien la lutte contre les conventions sur les prix que l'encouragement des tendances à la baisse. L'article 57 oblige la Haute Autorité à recourir de préférence aux mesures indirectes; il est donc surprenant que le Gouvernement de la République Française invite la Haute Autorité à poursuivre ces objectifs par les seules «mesures d'autorité» prévues aux articles 61 et 65.

Les décisions attaquées n'ont pas été inspirées, au premier chef, par les considérations énoncées par le Gouvernement de la République Française. La Haute Autorité a simplement constaté la baisse du prix de l'acier — conséquence de la situation du marché — mais elle ne l'a pas provoquée.

Attendu que le mémoire en défense a été signifié au Gouvernement de la République Française, en date du 20 mars 1954, conformément à l'article 33, paragraphe 2, du Règlement de la Cour;

Attendu que la réplique a été déposée au Greffe dans les délais prescrits par l'ordonnance du Président de la Cour de Justice du 20 mars 1954 et qu'elle a été signifiée à la Haute Autorité en date du 4 mai 1954, conformément à l'article 33, paragraphe 2, du Règlement de la Cour;

Attendu que la duplique a été déposée au Greffe dans les délais prescrits par l'ordonnance du Président de la Cour du 4 mai 1954, prorogés par l'ordonnance du 8 juin 1954, et qu'elle a été signifiée au Gouvernement de la République Française en date du 13 juillet 1954, conformément à l'article 33, paragraphe 2, du Règlement de la Cour;

Attendu qu'après le dépôt de la duplique le 12 juillet 1954, la procédure écrite était terminée conformément à l'article 34, alinéa 1, du Règlement de la Cour;

Attendu que, conformément à l'article 34, alinéa 1, du Règlement de la Cour, le Président a désigné, en date du 12 juillet 1954, le Juge O. Riese comme Juge rapporteur;

Attendu que, dans son rapport préalable, le Juge rapporteur a conclu que l'affaire n'avait pas besoin d'être instruite;

Attendu que, conformément à l'article 34, dernier alinéa, du Règlement de la Cour, celle-ci, l'Avocat général entendu, a décidé d'ouvrir sans instruction la procédure orale;

Attendu que, conformément à l'article 45, paragraphe 2, du Règlement de la Cour, le Président de la Cour a fixé l'audience pour la procédure orale au 28 octobre 1954;

Attendu que des audiences publiques ont été tenues les 28, 29, 30 octobre, 10 et 11 novembre 1954;

Attendu qu'au cours de ces audiences les parties ont été entendues en leurs plaidoiries;

Attendu qu'à l'audience tenue le 10 novembre 1954, l'Avocat général a, selon la procédure prévue aux articles 11 et 21, dernier alinéa, du Protocole sur le Statut de la Cour de Justice, conclu au rejet de la requête;

Attendu que le Président a, conformément à l'article 50, paragraphe 2, du Règlement de la Cour, prononcé la clôture de la procédure orale, à l'audience du 11 novembre 1954;

EN DROIT:

Attendu que la Cour, pour juger la présente affaire, fait valoir en droit les considérations suivantes:

1. Sur la recevabilité

Les parties ne soulèvent aucune exception d'irrecevabilité. En l'espèce, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de soulever d'office cette question.

La Cour, d'accord sur ce point avec l'Avocat général, admet la possibilité d'un seul recours englobant les trois décisions; dans ces conditions, elle examinera les arguments invoqués pour autant que, de l'avis de la Cour, ils visent chacune des trois décisions.

2. Quant au fond

La partie requérante attaque les décisions 1-54, 2-54 et 3-54 pour cause de violation du Traité et de détournement de pouvoir.

A. — LE MOYEN DE VIOLATION DU TRAITÉ

1) Quant à la décision N° 1-54

1° La décision 1-54 introduit une distinction nette entre la publicité et la discrimination, en créant ainsi deux sortes de contraventions, à savoir le délit de discrimination, d'une part, et la contravention aux règles sur la publicité des prix, d'autre part. Or, tout en reconnaissant qu'il existe un lien de finalité entre les deux paragraphes de l'article 60, la Cour ne voit aucune violation du Traité dans cette distinction. En effet, le Traité ne prévoit nulle part que toute contravention aux règles sur la publication des prix constitue en même temps une des pratiques interdites par l'article 60, paragraphe 1. En ce qui concerne plus spécialement l'interdiction des pratiques discriminatoires, il est incontestable que le fait d'appliquer un écart de n'importe quelle ampleur par rapport aux prix ou conditions prévus par le barème d'une entreprise ne constitue pas une discrimination lorsqu'il s'agit d'une transaction singulière ou lorsque le même écart est appliqué à toutes les transactions comparables. La décision 1-54 est donc, sur ce point, compatible avec le Traité. On pourrait, par contre, objecter que la décision 30-53 était critiquable, puisqu'elle déclarait discriminatoires, sans admettre expressément la preuve contraire, des transactions qui, en fait, n'étaient pas entachées de ce vice.

Le reproche selon lequel l'absence de toute définition précise des transactions singulières et des transactions comparables ouvre la voie à des discriminations, les facilite au lieu de les combattre, et vide de son contenu la notion de pratique discriminatoire n'est

pas fondé davantage. Il est vrai que l'ancien système de la stricte observation des prix publiés paraît avoir eu pour but d'exclure toute discrimination, sauf dans le cas où une entreprise manquait sciemment à ses obligations; par contre, d'après le nouveau système, il se peut, théoriquement, qu'une entreprise commette de bonne foi une discrimination, en supposant à tort qu'il s'agit d'une transaction non comparable ou d'une transaction singulière; en effet, le nouveau système abandonne à l'entreprise elle-même l'appréciation du caractère singulier ou non comparable des transactions. Cependant, la décision 1-54 met le fardeau de la preuve à la charge des entreprises; si celles-ci ne sont pas en état de prouver le caractère singulier ou non comparable de la transaction, elles seront responsables de leur erreur et exposées aux sanctions prévues par l'article 64. Enfin, il faut reconnaître que la notion de transactions singulières ou non comparables se prête mal à une définition abstraite. Il se peut, en effet, que des transactions conclues à une journée seulement d'intervalle constituent des transactions non comparables, si, entre-temps, le marché a complètement changé; d'autre part, il se peut que deux transactions soient comparables quoique éloignées de plusieurs semaines, si le marché dans cet intervalle est resté stable. La comparabilité ne peut donc être appréciée qu'en fonction de la situation du marché; de même, la singularité d'une transaction ne peut être admise qu'en fonction des circonstances qui la distinguent. Les deux caractères — comparabilité et singularité — peuvent être constatés objectivement par les entreprises et par la Haute Autorité, de sorte que le système incriminé ne vide point la notion de discrimination de son contenu; il permet, au contraire, de combattre toute pratique discriminatoire. Il résulte également de ce qui précède que l'argument de la partie requérante, selon lequel seules les transactions simultanées seraient encore soumises à l'obligation de prix et de conditions de vente identiques, est dénué de fondement.

2° La décision 1-54 n'abolit point l'obligation de publier les prix; elle la maintient, au contraire, expressément. L'objection selon laquelle la décision viole les règles relatives à la publicité des prix et sacrifie le principe de la publicité comme moyen destiné à empêcher les pratiques interdites n'est donc pas fondée. La Cour recherchera, à propos de l'examen de la décision 2-54, si le fait de permettre des écarts et de dispenser les entreprises d'une nouvelle publication dans certaines limites est conforme au Traité; en tout

cas, ce fait ne saurait être allégué à l'encontre de la décision 1-54 qui ne touche en rien au principe de la publicité.

3° La décision 1-54 ne supprime nullement les sanctions en cas de discrimination. Si des transactions comparables sont conclues à des prix et conditions de vente différents, les sanctions prévues par l'article 64 sont toujours applicables.

4° Enfin, l'argument de la partie requérante selon lequel la décision 1-54, au lieu de définir les pratiques interdites, en légaliserait certaines qui étaient illicites sous le régime antérieur n'est pas fondé. Il a été exposé ci-dessus que la décision 1-54 établit une nouvelle définition des pratiques interdites, en séparant les règles de non-discrimination des prescriptions relatives à la publicité. Si, d'après la nouvelle définition, des pratiques, interdites auparavant, à savoir les écarts par rapport aux prix publiés, sont dorénavant admises, il n'en est pas moins prescrit que ces écarts doivent être appliqués uniformément à toutes les transactions comparables, réserve faite des transactions singulières qui ne peuvent donner lieu à discrimination. Le principe de l'interdiction de toute pratique discriminatoire est donc rigoureusement respecté; la décision 1-54, tout en abandonnant le système automatique antérieur, ne sort pas du cadre d'une définition des pratiques interdites.

Pour ces motifs, la décision 1-54 ne viole pas le Traité; en conséquence, le recours en annulation formé contre cette décision, pour autant qu'il est fondé sur un moyen tiré de la violation du Traité, doit être rejeté.

II) Quant à la décision N° 2-54

La Cour juge l'article premier de la décision 2-54 incompatible avec le Traité, dans la mesure où il permet aux entreprises d'appliquer un écart moyen en plus ou en moins entre les prix effectivement appliqués et les prix publiés, sans publication préalable de modifications aux barèmes. Cette violation du Traité résulte de ce qui suit:

1° Avant d'interpréter en détail le paragraphe 2 de l'article 60 du Traité, il convient d'examiner les buts qui s'imposent à la Haute

Autorité quand elle définit les pratiques interdites et quand elle règle la publicité des prix et des conditions de vente.

a) Les articles 2, 3 et 4 du Traité, mentionnés en tête du paragraphe 1 de l'article 60, constituent des dispositions fondamentales établissant le marché commun et les objectifs communs de la Communauté. Leur importance résulte clairement de l'article 95. En autorisant la Haute Autorité à définir les pratiques interdites, le Traité l'oblige à tenir compte de tous les buts prescrits par les articles 2, 3 et 4. Cela découle du renvoi exprès fait au début de l'article 60 auxdits articles. La Haute Autorité n'a donc pas seulement le droit mais encore l'obligation d'avoir en vue, lorsqu'elle définit les pratiques interdites, la lutte contre les ententes entre producteurs et le souci de favoriser l'établissement des prix les plus bas dans les conditions mentionnées à l'article 3 du Traité, aussi bien que la lutte contre les pratiques déloyales de concurrence et contre les pratiques discriminatoires. Pour ces raisons, la Cour ne peut se rallier à la thèse soutenue par la partie requérante, selon laquelle l'article 60 ne vise que la lutte contre les discriminations, tandis que la lutte contre les ententes serait uniquement régie par l'article 65, et la lutte en faveur de l'établissement des prix les plus bas par l'article 61. Il est vrai que les articles 65 et 61 du Traité accordent à la Haute Autorité des moyens d'action directe contre les ententes et contre la hausse des prix, mais il résulte du Traité (entre autres, de l'article 57 visant le domaine de la production) que la Haute Autorité, avant d'user des moyens d'action directe, doit recourir de préférence «aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition». C'est ainsi que la Haute Autorité peut également user de son droit de définir les pratiques interdites en matière de prix, en vue de prévenir des pratiques contraires à l'un des buts cités à l'article 60.

D'autre part, il résulte du mot «notamment» (au premier alinéa de l'article 60) que l'article 60 vise principalement les pratiques déloyales de concurrence et les pratiques discriminatoires.

b) En ce qui concerne plus spécialement le rôle assigné par le Traité à la publication des barèmes, la Cour constate, d'accord

sur ce point avec l'Avocat général, que la publicité obligatoire est prévue par le Traité pour atteindre les trois buts suivants:

- 1° empêcher autant que possible les pratiques interdites;
- 2° permettre aux acheteurs de se renseigner exactement sur les prix, et de participer également au contrôle des discriminations;
- 3° permettre aux entreprises de connaître exactement les prix de leurs concurrents, pour leur ouvrir la possibilité de s'aligner.

Si la publicité est prévue aux fins mentionnées ci-dessus, le Traité ne la considère pas comme suffisante pour garantir que ces fins seront effectivement atteintes; la publicité n'est qu'un des moyens prévus par le Traité.

La publication des barèmes est de droit public, les effets de droit privé n'ayant pas été réglés par le Traité. Toutefois, ce caractère de droit public, à juste titre souligné par l'Avocat général, n'est pas en opposition avec la thèse du Gouvernement requérant selon laquelle la publication des barèmes doit aussi produire des conséquences juridiques à l'égard des tiers, notamment à l'égard des entreprises qui veulent s'aligner sur les prix de leurs concurrents. Par cet effet, inhérent à la publication des barèmes, celle-ci se distingue, en effet, des simples informations recueillies par la Haute Autorité selon l'article 47 ainsi que de la publication des documents statistiques rassemblés par la Haute Autorité, selon l'article 46. Si la publication n'était pas destinée à informer le public en général, on ne pourrait expliquer pourquoi le Traité ne se contente pas de dire «que les barèmes doivent être communiqués à la Haute Autorité».

2° L'article 60 interdit directement et impérativement, dans son paragraphe 1, certaines pratiques; la Haute Autorité est autorisée à les définir, mais elle ne peut pas déroger au principe de leur interdiction.

Le paragraphe 2 de l'article 60 prévoit la publication obligatoire des barèmes «aux fins énoncées ci-dessus». Ces mots indiquent

clairement le caractère instrumental des dispositions qui suivent sur la publicité des prix. Celle-ci est prévue impérativement; elle est considérée comme un moyen approprié pour atteindre les buts énoncés au paragraphe premier. Il s'agit donc seulement d'un moyen, mais d'un moyen impérativement prescrit par le Traité et non pas d'un moyen qui pourrait être remplacé par n'importe quel autre éventuellement susceptible d'aboutir aux mêmes résultats.

Ce caractère obligatoire de la publication des barèmes ressort également des mots: «doivent être rendus publics». La Cour est ainsi amenée à interpréter l'obligation de rendre publics les barèmes des prix et des conditions de vente dans le sens d'une règle de droit strict, à laquelle aucune dérogation n'est permise; l'obligation est entière et doit être intégralement respectée.

La Cour ne partage pas l'opinion de la partie défenderesse selon laquelle l'expression «être rendus publics» serait moins forte que si le Traité avait dit «être publiés». En effet, aux deux derniers alinéas de l'article 46, le Traité emploie ces deux termes comme équivalents. En tout cas, la publication doit être faite de telle façon que tous ceux qui participent au marché (acheteurs futurs éventuels et concurrents) puissent connaître les prix; seule, une telle publicité est conforme aux buts en vue desquels elle a été prescrite.

3° Le paragraphe 2 a) ne dit pas expressément à quel moment les barèmes des prix et conditions de vente doivent être publiés. Il suffit de lire le paragraphe 2 b) relatif aux modes de cotation pour comprendre que les barèmes sont préalables à toute vente effectuée sur le marché commun.

En effet, la lettre b) du paragraphe 2 de l'article 60 précise que les modes de cotation appliqués ne doivent pas avoir pour conséquence d'introduire, dans les prix pratiqués, des majorations par rapport au prix «prévu par le barème» — ce qui confirme à nouveau que les barèmes contiennent une liste des prix de l'offre, permettant le calcul exact de toute transaction licite, et que ces barèmes doivent être publiés préalablement à leur application.

Au surplus le paragraphe 30 N° 2 de la Convention relative aux dispositions transitoires dit que les prix pratiqués par les entreprises pour les ventes d'acier sur le marché italien ne pourront être inférieurs aux prix prévus par les barèmes pour des transactions comparables. Cette disposition confirme que le barème n'est qu'une liste des prix de l'offre préalable à tout contrat de vente.

Le Traité est d'ailleurs très clair dans son langage en faisant allusion à «les barèmes» et non à «des barèmes». Les barèmes visés ne sont donc pas des documents propres au Traité seulement et spécialement établis en vue des buts du Traité, mais des documents d'un type consacré par les usages commerciaux préexistants et qui, selon ces usages, ont toujours, quoique d'une façon générale ou provisoire selon le cas, le caractère d'une offre de contracter sur la base du prix qu'ils énoncent.

Les barèmes ne perdent pas ce caractère d'une offre de contracter bien que le Traité leur assigne des fins d'intérêt public reconnues par ses dispositions. Il n'est donc point douteux que l'expression «barème» conserve dans le Traité son sens usuel et vise les prix sur la base desquels les entreprises se déclarent disposées à vendre leurs produits.

Cette interprétation est en outre confirmée, et, sur ce point, la Cour se rallie à la thèse de l'Avocat général, par le fait que le texte de l'article 60, paragraphe 2, distingue entre les prix appliqués et les prix pratiqués, étant donné que cette dernière expression, employée à la lettre b) du paragraphe 2 de l'article 60, désigne les prix auxquels les transactions sont effectivement conclues. Il paraît dès lors que l'expression «prix appliqués» désigne les prix de l'offre des vendeurs, quoiqu'elle eût été plus claire si le Traité avait employé à ces fins le terme «prix à appliquer».

C'est du reste dans ce sens que la Haute Autorité, aussi bien dans ses décisions antérieures que dans la décision 2-54 semble avoir toujours interprété le Traité, car il est dit, à l'article 4 de la décision 31-53, comme à l'article 3 de la décision 2-54, que les barèmes de prix et conditions de vente sont applicables «au plus tôt cinq jours francs (un jour, selon l'article 3 de la décision 2-54) après avoir été adressés, sous forme imprimée, à la Haute Autorité».

Il ressort également des considérations qui précèdent la décision 2-54 que la Haute Autorité elle-même part de l'idée d'une publication préalable des barèmes: après avoir dit, au deuxième considérant, que les barèmes doivent exprimer le niveau des prix clairement établi par le marché, le troisième considérant vise certaines facilités que l'on veut accorder aux entreprises, et, à ces facilités, le quatrième considérant en ajoute une nouvelle qui consiste dans une réduction au minimum des délais pour la mise en application de nouveaux barèmes. Or, il serait vraiment difficile de voir là une facilité si les barèmes ne devaient que refléter «*ex post*» l'évolution du marché. Le caractère de facilité n'est compréhensible que si l'on suit la thèse de la publication préalable, car alors seulement les entreprises auront intérêt à ne pas devoir attendre plusieurs jours avant de pouvoir conclure les contrats de vente sur la base de nouveaux prix.

Il faut donc retenir que la publication des barèmes doit obligatoirement être faite avant que les entreprises puissent appliquer des prix nouveaux.

En outre, il résulte des considérations précédentes que le mot «*barème*» désigne toujours les barèmes publiés. Sur ce point également, la Cour se rallie à l'opinion de l'Avocat général. La suggestion de la partie défenderesse de comprendre le terme «*barème*» dans un sens indifférent à cet égard n'est pas acceptée par la Cour.

4° Après avoir constaté que les barèmes des prix et conditions de vente doivent être publiés préalablement à leur application sur le marché commun, il reste à décider si le Traité exige la publication des prix exacts, ou s'il suffit de publier des prix moyens ou approximatifs. Or, il n'y a pas de doute que le Traité prescrit une publication des prix exacts sous forme de barèmes. Cela ressort des buts auxquels le principe de la publication des prix doit conduire: l'information des acheteurs n'a de valeur pour eux que si elle les renseigne sur les prix exacts auxquels ils peuvent acheter. De même la publication doit permettre l'alignement et celui-ci doit se faire sur les prix exacts du concurrent. L'alignement est un droit accordé aux entreprises par le Traité, et pas seulement une faculté qui ne pourrait être exercée que si les entreprises arrivaient par d'autres moyens plus ou moins fortuits à se renseigner sur les prix pratiqués par leurs concurrents.

Si le Traité prescrit ainsi d'une manière impérative, pour les raisons sus-indiquées, la publication préalable des prix exacts, il s'ensuit que la faculté accordée à la Haute Autorité de fixer la mesure et les formes de la publication ne lui permet pas de porter atteinte au principe de la publication obligatoire des prix exacts.

Vu le caractère de droit strict du paragraphe 2 a) de l'article 60, et en l'absence d'un texte contraire, le pouvoir donné à la Haute Autorité par l'incise, «dans la mesure et dans les formes prescrites par la Haute Autorité», ne peut s'interpréter dans le sens qui autoriserait la Haute Autorité à ne pas rendre publics les barèmes. Par les termes de l'incise, il faut entendre que la Haute Autorité est habilitée à fixer le contenu des barèmes. Mais ce contenu doit répondre à l'intérêt public, de sorte qu'il appartient seulement à la Haute Autorité de prescrire les exigences minima des libellés des barèmes.

En d'autres termes, les mots «dans la mesure et dans les formes prescrites par la Haute Autorité», autorisent bien la Haute Autorité à prescrire la mesure, donc l'étendue des publications, pour autant qu'il s'agit d'en régler les modalités; elle pourra, par exemple, fixer, comme elle l'a fait, le délai d'entrée en vigueur d'un nouveau barème, préciser que certains rabais — tels que les rabais de deuxième choix, etc. . . . — doivent être mentionnés dans les barèmes, décider si les frais d'emballage doivent être ou non publiés. Par contre, selon le système imposé par le Traité, tout ce qui est indispensable à la connaissance du prix exact doit obligatoirement se trouver dans le barème. Le fait que la publication des barèmes doit tenir compte des buts auxquels elle doit servir selon le Traité ne permet pas d'adopter la thèse de la Haute Autorité d'après laquelle celle-ci aurait le pouvoir de prescrire, selon sa libre appréciation, ce qui doit être publié et ce qui ne doit pas être publié. Selon cette thèse, que la Cour rejette, il n'y aurait aucune limite en ce qui concerne les indications qui pourraient être exemptées de l'obligation de publicité. La Haute Autorité pourrait alors prévoir des marges beaucoup plus importantes, et on ne voit pas où en serait la limite; elle pourrait prévoir la simple publication en échelons (par ex.: prix 80 à 120) ou même la non-publication des prix pour des catégories entières de produits — en un mot, elle pourrait écarter le principe de la publication obligatoire, principe prévu par le Traité.

Enfin, s'il est vrai que le pouvoir de la Haute Autorité en cette matière est un pouvoir régulateur en ce qui concerne les exigences minima auxquelles doivent répondre les barèmes, la même constatation vaut également à l'égard de l'ampleur de la publicité elle-même. Il ne suffit donc pas que la transmission des barèmes à la Haute Autorité soit assurée; s'il en était ainsi, le Traité se serait contenté de prévoir, sans plus, cette obligation. Les barèmes doivent être rendus publics et le pouvoir de la Haute Autorité de prescrire «la mesure et les formes» implique l'obligation pour celle-ci de veiller à ce que la mesure et les formes dans lesquelles les barèmes sont publiés et mis à la disposition du public répondent de manière suffisante aux nécessités de l'intérêt public.

Le texte de la décision N° 31-53 était rédigé avec un soin extrême; son article premier déclare que les entreprises des industries de l'acier doivent publier leurs barèmes des prix et conditions de vente, ainsi que toute modification ultérieure, conformément aux prescriptions de la décision; l'article 2 énonce ensuite les indications très précises que les barèmes doivent comporter, en interprétant raisonnablement les termes «mesure» et «formes» dont le Traité fait usage; l'article 4 dispose que les barèmes sont applicables au plus tôt cinq jours francs après avoir été adressés à la Haute Autorité et qu'ils doivent être communiqués par le vendeur, sur demande, à toute personne intéressée.

Par contre, l'article premier de la décision 2-54 établit non pas la mesure dans laquelle les barèmes doivent être rendus publics par les entreprises, mais la mesure dans laquelle la Haute Autorité autorise la non-observation des barèmes publiés. Cela est contraire à l'article 60, paragraphe 2 du Traité.

Il faut mentionner, en outre, que l'interprétation suivie par la Cour est renforcée par le fait que la Haute Autorité peut fixer la mesure de la publicité sur simple consultation du Comité Consultatif, tandis que, pour définir les pratiques interdites, elle doit consulter également le Conseil de Ministres. Cela se comprend si la Haute Autorité, en fixant la mesure de la publicité, doit s'abstenir de porter atteinte au principe de la publication exacte et obligatoire des prix et conditions de vente. Si le Traité avait voulu lui donner plus de liberté et lui accorder le droit de déroger à ce principe, ce

pouvoir aurait été, en bonne logique, subordonné aussi à la consultation du Conseil.

5° Il reste à examiner si le résultat auquel l'étude des textes et de la ratio legis a amené la Cour n'est pas en opposition avec d'autres objectifs du Traité ou s'il est susceptible d'être infirmé par d'autres considérations. Tel n'est pas le cas. Il faut tout d'abord répéter que le système de la publication préalable des prix exacts constitue le principe impératif prescrit par le paragraphe 2 de l'article 60. Il s'ensuit que ce principe ne peut être éludé, même au bénéfice d'un régime mieux approprié aux buts poursuivis. Il n'appartient pas à la Cour de s'exprimer sur l'opportunité du système imposé par le Traité ni de suggérer une révision du Traité; mais elle est tenue, selon l'article 31, d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité tel qu'il est établi.

a) L'objection que le contrôle par les acheteurs ne fonctionne pas en temps de baisse n'est pas pertinente, car la publicité n'est pas uniquement prévue pour permettre ce contrôle, mais encore pour placer les acheteurs à même de se renseigner sur les prix exacts et pour permettre l'alignement des entreprises. Cette objection n'est donc pas suffisante pour justifier l'abandon du principe de la publicité prévu par le Traité.

b) La partie défenderesse a insisté sur le danger d'ententes entre les producteurs, danger qui serait inhérent au régime antérieur. Or, il n'est pas démontré que ce danger est écarté par l'introduction de la marge moyenne. Même si le nouveau régime pouvait avoir une certaine utilité pour diminuer ce risque, cela ne justifierait pas de négliger les autres buts auxquels la publicité doit servir. Du reste, le Traité permet à la Haute Autorité d'intervenir par d'autres moyens, dès lors qu'elle apprend que des ententes se sont formées.

c) La situation du marché, notamment la constatation d'une tendance à la baisse des prix, ne peut justifier non plus la suppression du principe de la publication des Prix, puisque cette publication est prescrite par le Traité. S'il y a crise ou perturbations du marché, le Traité accorde différents pouvoirs à la Haute Autorité — notamment aux articles 60, paragraphe 2 b) in fine, article 61, article 63, articles 58 et 59 —

mais nulle part la suppression de la publication obligatoire des barèmes n'est prévue. D'ailleurs, le principe de la publication obligatoire, consacré par le Traité, a un caractère général et n'est aucunement dépendant de la conjoncture.

d) Le souci de la libre formation des prix par le marché a spécialement préoccupé la Cour. Il ne peut cependant justifier une autre décision. Le Traité part de l'idée que la libre formation des prix est garantie par la liberté, accordée aux entreprises, de fixer elles-mêmes leurs prix et de publier de nouveaux barèmes quand elles veulent les modifier. Si la conjoncture change, les producteurs sont forcés d'adapter leurs barèmes, et c'est de cette façon que «le marché fait le prix». Mais, tout en partant de l'idée d'une libre formation des prix, il ne faut pas oublier que le Traité interdit toute discrimination et qu'il prévoit le droit à l'alignement. Pour ces raisons, le Traité a prévu le principe de la publicité obligatoire et préalable des barèmes des prix et des conditions de vente. La Cour doit s'abstenir de se prononcer sur l'opportunité de ce régime; elle ne peut que constater qu'il a été consacré par le Traité qui — à tort ou à raison — ne contient pas de texte permettant une certaine souplesse des barèmes en cas d'oscillations mineures ou passagères.

Pour tous ces motifs, la Cour constate que l'article premier de la décision 2-54 viole le Traité; cet article doit donc être annulé.

Par ailleurs, la Cour a examiné d'office la question de savoir si l'article premier de la décision 2-54 constitue une violation des formes substantielles. Selon son texte, cet article ne règle que les nouvelles conditions dans lesquelles de nouveaux barèmes doivent être publiés. Toutefois, on peut se demander si ledit article, lu en connexion avec la décision 1-54, n'établit pas en réalité, d'une manière voilée, un supplément à la définition des pratiques interdites. Si tel était le cas, s'il s'agissait donc d'une définition indirecte et complémentaire des pratiques interdites, le Conseil aurait dû être consulté, en vertu de l'article 60, paragraphe 1. Or, une telle consultation officielle n'a pas eu lieu, et l'information non officielle du Conseil par la Haute Autorité ne saurait suppléer à cette exigence. Cependant, la Cour estime que l'article premier de la décision 2-54 ne contient pas une définition des pratiques interdites, mais qu'il se borne à régler le système de la publication des barèmes.

Le renvoi, fait à l'article 2 de la décision 2-54 à son article premier, ne justifie pas l'annulation de l'article 2, ce renvoi devenant sans objet par suite de l'annulation de l'article premier.

Les autres articles de la décision 2-54 n'ont pas été attaqués par la partie requérante et la Cour estime n'avoir pas de motifs pour les annuler.

III) Quant à la décision N° 3-54

La décision 3-54, destinée à introduire un système d'informations et de contrôle, se base sur l'article 47 du Traité. Cet article permet à la Haute Autorité de recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission; la décision 3-54 est par conséquent conforme au Traité. Le fait que la Haute Autorité a combiné ce système d'informations avec le contrôle du régime de publicité, prévu à l'article 60, ne justifie aucune objection.

Si la décision 3-54 est apparemment destinée à compléter le système de l'écart, introduit par l'article premier de la décision 2-54 et déclaré ci-dessus incompatible avec le Traité, elle n'est cependant pas contraire par elle-même au Traité; il n'y a pas lieu par conséquent de l'annuler, quoique évidemment elle devienne inopérante et sans objet, par suite de l'annulation de l'article premier de la décision 2-54.

B. — LE MOYEN DE DÉTOURNEMENT DE POUVOIR

D'accord avec les conclusions de l'Avocat général, la Cour estime que le moyen de détournement de pouvoir ne peut être retenu contre la partie défenderesse du chef des décisions attaquées.

Il a été exposé ci-dessus que la Haute Autorité, en remplissant son devoir de lutter principalement contre les pratiques déloyales de concurrence et contre les pratiques discriminatoires, a le droit de tenir compte des interdictions découlant des articles 2, 3 et 4, de sorte qu'il ne peut lui être reproché de les avoir envisagées.

Même si les décisions attaquées ont été inspirées en partie par l'idée d'introduire un nouveau système plus apte à être respecté

par les entreprises que l'ancien, on ne peut en conclure qu'il était destiné à rendre légitimes les contraventions commises auparavant. En tout cas, il est évident que les décisions étaient surtout destinées à poursuivre les buts visés par le Traité. Même si un motif non justifié, à savoir le souci d'éviter les sanctions contre les entreprises coupables, s'était joint aux motifs qui, eux, justifient l'action de la Haute Autorité, les décisions ne seraient pas de ce fait entachées de détournement de pouvoir, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte au but essentiel qui est l'interdiction des pratiques déloyales de concurrence et des discriminations. La Cour estime que tel n'est pas le cas, pour les raisons exposées ci-dessus sous I.

DÉPENS ET RENVOI DE L'AFFAIRE DEVANT LA HAUTE AUTORITÉ

1° En vertu de l'article 60 du Règlement de la Cour, en matière contentieuse, toute partie qui succombe sera condamnée aux dépens. La Cour peut néanmoins, selon le paragraphe 2 de cet article, compenser les dépens totalement ou partiellement si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.

Dans l'espèce, la partie requérante a obtenu gain de cause partiellement et sur un point important, à savoir l'annulation de l'article premier de la décision 2-54 qui a introduit le régime de l'écart moyen vis-à-vis des prix publiés aux barèmes. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il serait équitable de lui accorder le droit de se faire rembourser la moitié des frais par la partie défenderesse. Cependant, la partie requérante ayant renoncé expressément au remboursement de ses frais et n'ayant pas présenté de conclusions concernant les dépens, la Cour lui donne acte de cette déclaration et décide que chaque partie supportera ses frais.

2° Selon l'article 34 du Traité, pour autant qu'une annulation est prononcée, l'affaire doit être renvoyée devant la Haute Autorité, qui est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation.

Vu les actes de procédure;

Entendu les parties en leurs plaidoiries;

Entendu l'Avocat général en ses conclusions;

Vu les articles 31, 33, 34 et 60 du Traité;

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;

Prenant acte de la déclaration de l'Agent du Gouvernement de la République Française suivant laquelle «le Gouvernement français n'a pas présenté de conclusions concernant les dépens»;

LA COUR

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

L'article premier de la décision 2-54 est annulé et, pour autant, l'affaire est renvoyée devant la Haute Autorité;

La requête en annulation des décisions 1-54 et 3-54 ainsi que de l'article 2 de la décision 2-54 est rejetée;

La partie requérante ayant renoncé à présenter des conclusions concernant les dépens, la Cour lui en donne acte et ordonne que chaque partie supporte ses propres frais.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 20 décembre 1954.

PILOTTI	SERRARENS	HAMMES	
RIESE	DELVAUX	RUEFF	VAN KLEFFENS

Lu en séance publique à Luxembourg, le 21 décembre 1954.

Le Président,
M. PILOTTI

Le Juge rapporteur,
O. RIESE

Le Greffier,
A. VAN HOUTTE