



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

REGLES DE CONCURRENCE
ET POLITIQUE ECONOMIQUE



N° 57

LUXEMBOURG

10^e année – N° 5
1965

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

REGLES DE CONCURRENCE
ET POLITIQUE ECONOMIQUE

N° 57

LUXEMBOURG

10^e année – N° 5
1965

AVIS AU LECTEUR

*Le Bulletin est heureux de présenter les considérations sur l'importance des règles de concurrence dans la politique économique de la C.E.C.A., que M. Linthorst Homan, membre de la Haute Autorité, président du groupe de travail « Concurrency », a exposées au Parlement européen en juin 1965, au cours du débat sur la politique de concurrence dans le cadre du marché commun. Le texte intégral de ce discours est publié dans le compte rendu **in extenso** des séances du Parlement européen, Débats n° 13, du 16 juin 1965.*

L'IMPORTANCE DES REGLES DE CONCURRENCE DANS LA POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA C.E.C.A.

SOMMAIRE

	Page
– Le choix d'un système	5
– Les différences entre le système de la C.E.C.A. et celui de la C.E.E.	7
– L'action menée par la Haute Autorité au titre des articles 65 et 66 du traité C.E.C.A.	9
– Les concentrations (article 66)	15
– Les ententes (article 65)	17
– La fusion des exécutifs	18
– Remarques finales	19

L'IMPORTANCE DES REGLES DE CONCURRENCE DANS LA POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA C.E.C.A.

LE CHOIX D'UN SYSTEME

En élaborant en 1950-1951 le programme en vue de l'établissement et du développement d'un marché commun du charbon et de l'acier, on brisa le cercle vicieux de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe, qui avaient souvent insisté sur la nécessité d'un marché commun, mais n'avaient pas réussi à trouver le moyen de le créer.

La grande sagesse de Monnet et de Schuman résida à la fois dans leur audace et dans leur prudence. Ils furent audacieux en ce qu'ils formèrent d'un seul coup le projet de ce marché et le dotèrent d'institutions entièrement originales; ils firent preuve de prudence en limitant ce marché au secteur du charbon et de l'acier, et en réduisant ainsi le choix des moyens d'action, tout en précisant les grandes lignes de l'action dans le traité même.

Monnet et Schuman témoignèrent de cette même audace et de cette même prudence en abordant le problème de la concurrence économique. Tout le monde était d'accord pour reconnaître qu'il fallait prévoir des règles régissant la concurrence économique. En effet, en l'absence de telles règles, le marché ne s'établirait pas ou serait aussitôt faussé. Mais elles étaient également nécessaires parce qu'on voulait mettre sur pied un traité dépassant sensiblement les limites d'une sorte d'accord commercial multilatéral. On entendait donner le départ au développement d'un système juridique européen. De là l'audace qui consistait à conférer, dans ce domaine aussi, des pouvoirs nettement définis à l'exécutif européen. La prudence se manifesta aussi dans la forte limitation qu'on s'imposait dans le choix des moyens d'action et dans la définition de la conduite à adopter.

Mais où pouvait-on trouver un ensemble de bonnes règles de la concurrence? En dépit de la révolution technique, et malgré la croissance

de leurs systèmes socio-économiques, les réglementations existant en la matière dans les pays membres ne donnaient pas entièrement satisfaction. Çà et là, il y avait déjà quelques lois, dont les tendances étaient toutefois divergentes. Bref, dans les années 1950-1951, il fallait faire œuvre de pionniers.

Ce Parlement n'est pas sans savoir que, précisément sur ce point important, on a pu profiter de l'expérience acquise par un autre grand marché régional de régime démocratique, celui des Etats-Unis d'Amérique du Nord. C'est dans ce pays qu'on est allé chercher des conseils, et il me semble opportun de redire ici la reconnaissance que nous devons avoir pour nos amis d'outre-Atlantique, qui nous ont effectivement conseillés dès cette époque - et qui n'ont cessé de le faire depuis - sans préjugés et dans un esprit désintéressé, par le truchement de leurs universités, de leurs juristes, de leurs experts en matière économique et sociale et de leurs hommes politiques.

C'est précisément dans ce domaine que l'histoire des Etats-Unis a toujours été riche. Il est passionnant d'étudier la littérature et les textes législatifs, administratifs et juridiques de ce pays, qui montrent la façon dont cette grande république a su créer, à partir des nombreuses règles adoptées par chacun des États qui la constituent, un régime juridique parfaitement adapté à l'époque moderne. Et, inversement, il n'est pas étonnant que, depuis l'établissement de la C.E.C.A., nos amis américains suivent avec un intérêt intense les résultats de notre action: à cet égard, précisément, nos traités, nos décisions et les arrêts de notre Cour de justice leur semblent passionnants, et, souvent, ils le sont.

Les auteurs du traité de Paris s'inspirèrent non seulement de la législation, mais aussi de la pratique des Etats-Unis. En effet, si le régime continental de ce pays se fondait sur le concept de l'«interstate commerce», le marché fédéral était considéré comme une entité dans la pratique juridique. Ainsi, la C.E.C.A. établit un marché, un et indivisible, considéré comme un tout.

C'était là un bond audacieux en avant. Certes, il s'appliquait à un marché comptant par nature un petit nombre de participants, un marché oligopolistique. En 1952, il y avait dans la C.E.C.A. quelques centaines d'entreprises relevant du traité, et un réseau d'entreprises commerciales qui, tout en étant complexe, pouvait s'analyser.

Mais, comme je l'ai déjà dit, les auteurs du traité C.E.C.A. ont à la

fois fait preuve d'audace et de prudence. Les règles s'appliquant au domaine général de la concurrence se limitaient au strict nécessaire. Il y avait un article sur les ententes (65), un article sur les concentrations (66), quelques articles sur les prix (60 à 64), un article sur les transports (70), un article sur les discriminations au plan social (69) et un article sur les distorsions résultant d'autres mesures prises par les États membres (67), le tout venant s'appuyer sur les articles fondamentaux 2, 3 et 4. On ne saurait en effet nier la sobriété de ces dispositions.

Bien que sobres, ces dispositions indiquaient avec une netteté suffisante que le traité rejetait la concurrence sans frein, le «laissez-faire», le «free for all». On voulait ce qui s'appelle une «concurrence constructive». L'action stimulante d'une concurrence saine devait conduire à une modernisation et à une spécialisation toujours plus poussées, pour le plus grand bien de tous les producteurs, travailleurs, négociants et consommateurs. L'article 2 du traité n'exclut pas une politique structurelle, mais exige que celle-ci soit délibérément orientée.

LES DIFFERENCES ENTRE LE SYSTEME DE LA C.E.C.A. ET CELUI DE LA C.E.E.

Il me semble que j'ai dès maintenant abordé un thème qui demande qu'on dresse un bilan comparatif provisoire entre le système instauré par la C.E.C.A. et celui de la C.E.E.

Je me borne pour l'instant à examiner les différences d'ordre général et je reviendrai plus loin sur certaines différences de nature plus spécifique. Les grandes différences qui existent entre ces deux systèmes en matière de concurrence économique sont, dans la mesure où elles présentent un intérêt essentiel dans la présente phase de mon exposé, les suivantes : le traité de Paris visait un marché oligopolistique dans deux secteurs de l'industrie lourde; le traité de Rome a établi un marché groupant tous les autres produits; le «marché» institué par le traité de Paris est un et indivisible, celui du traité de Rome est régi par des règles de concurrence s'inspirant davantage du système de l'«interstate commerce»; le traité de Paris se limitait à quelques moyens essentiels d'action économique et sociale, celui de Rome couvre un ensemble de moyens sensiblement plus nombreux; la politique pratiquée en vertu du traité de Paris est constituée par une série de décisions individuelles, alors que le traité de Rome prévoit l'élaboration des principes énoncés par lui au moyen de règlements élargissant le domaine d'application du traité et jetant les bases

d'une législation européenne; le traité de Paris aborde en des termes très vagues, dans l'article traitant des attributions du Conseil (26) et çà et là dans les dispositions traitant de la politique commerciale (71 à 75), le lien à établir entre l'action proprement dite en vertu du traité et la politique économique générale pratiquée par les Etats membres; le traité de Rome s'attache bien davantage aux procédures d'harmonisation et de coordination en tant que telles. Et, d'une manière générale, il manque à la C.E.C.A. le caractère d'une union douanière et économique, donné plus tard à la C.E.E., et dont la valeur est de plus en plus apparue à la Haute Autorité.

Voilà quelques-unes des grandes différences générales. Elles tenaient en partie à ce que la C.E.C.A. a réalisé une intégration limitée à quelques secteurs, tandis que la C.E.E. vise une intégration socio-économique de caractère plus général; d'autres étaient dues à l'expérience acquise entre 1952 et 1957; d'autres encore sont au contraire imputables aux changements intervenus durant cette période en ce qui concerne la disposition politique à l'intégration et aux modifications que les méthodes institutionnelles ont notamment subies pour cette raison.

Or, depuis l'entrée en vigueur, en 1958, du traité général de la C.E.E., la fusion progressive des systèmes nationaux de politique socio-économique ne s'est pratiquement pas accomplie par l'intermédiaire du Conseil de la C.E.C.A., mais presque entièrement dans le cadre de la C.E.E. Il apparut parfaitement normal d'aborder désormais les problèmes capitaux de la politique socio-économique générale dans ce dernier cadre : je songe aux problèmes conjoncturels, fiscaux, voire budgétaires, monétaires et tous les autres problèmes, surtout celui de l'harmonisation des législations nationales, qui constituent nécessairement l'épine dorsale d'une intégration effective. La Commission et le Conseil de la C.E.E. jouent désormais un rôle prédominant dans ce domaine. Et la question, se posant peu à peu plus nettement, de savoir quelle sera notre structure sociale ne pourra être tranchée que par un traité général.

Aussi est-il parfaitement normal que l'exposé introductif présenté par le membre de la Commission de la C.E.E., responsable des problèmes de concurrence, couvre un domaine plus large que l'exposé de son homologue de la Haute Autorité de la C.E.C.A. (1).

Il ne m'appartient pas d'analyser aujourd'hui devant vous les éléments politiques de la situation ainsi créée. Je me borne à constater les

(1) *Compte rendu in extenso des séances du Parlement européen, Débats n° 13 du 16 juin 1965.*

différences qui existent entre Luxembourg et Bruxelles, et dont il a d'ailleurs été implicitement question dans l'intéressant discours de M. von der Groeben. Par ailleurs, je me permets de renvoyer au rapport politique que la Haute Autorité a récemment soumis à votre Parlement ⁽¹⁾.

De toute façon, il est clair que, pour parvenir à une intégration européenne effective, il faudra fusionner nos traités - ainsi que celui de l'Euratom - en un système cohérent, ou les remplacer par un traité entièrement nouveau, et allant encore plus de l'avant.

En effet, un système juridique européen ne peut pas reposer sur des règles fondamentales contradictoires, mais il peut parfaitement contenir des règles cohérentes, nuancées suivant les différents secteurs de l'économie européenne.

On peut même imaginer que, dans le cadre de ce qu'on appelle parfois maintenant une «politique industrielle» de la Communauté, ces nuances se traduisent par des règles nettement différenciées, s'inscrivant dans un système général. Le Parlement sait que la Haute Autorité étudie les problèmes soulevés par l'harmonisation des trois traités, notamment dans le domaine des règles de la concurrence. Pour régler ces problèmes, elle sera donc à même de mettre au point des solutions qui, à la lumière de son expérience, lui apparaîtront opportunes.

L'ACTION MENEÉ PAR LA HAUTE AUTORITE AU TITRE DES ARTICLES 65 ET 66 DU TRAITE C.E.C.A.

Permettez-moi de situer maintenant avec un peu plus de précision les diverses règles édictées par le traité C.E.C.A. en ce qui concerne la concurrence.

L'article 4, qui énonce des principes généraux, interdit notamment les discriminations (sous b), puis les subventions (sous c) et enfin les pratiques restrictives (sous d).

D'autres dispositions du traité développent ces interdictions.

⁽¹⁾ Service des publications des Communautés européennes n° 3634/65.

D'une part, les interdictions des discriminations en matière de prix (article 60) et de tarifs de transport (article 70) découlent de l'interdiction générale des discriminations édictée par l'article 4 b. D'autre part, les dispositions de l'article 65 sur les ententes, et celles de l'article 66 sur les concentrations découlent de l'article 4 d.

Or, durant l'existence de la C.E.C.A., ces deux complexes, tout en étant imbriqués l'un dans l'autre, ont souvent été examinés isolément par votre Parlement.

D'une part, ils s'imbriquent. L'article 60 aurait pu conduire à des accords de prix plutôt poussés, s'il n'y avait pas eu également les articles 65 et 66 sur les ententes et concentrations. L'article 66, qui traite des concentrations, dit que l'entreprise concentrée ne doit pas avoir le pouvoir de déterminer les prix sur une partie importante du marché. Sur ce point, le texte français - qui fait foi - est plus clair que la traduction néerlandaise. Cette disposition est parfaitement normale, car l'entreprise non concentrée ne doit pas non plus avoir ce pouvoir. De son côté, l'article 65 interdit toute entente en matière de prix, et stipule que, s'agissant d'accords de spécialisation ou d'accords d'achat et de vente, la Haute Autorité est tenue de vérifier minutieusement que l'accord n'est pas «susceptible» de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix d'une partie substantielle des produits en cause.

Si, par ailleurs, ces dispositions applicables aux ententes et concentrations ont fréquemment été étudiées en tant que problème en soi, cela tient en premier lieu à la grande importance qu'elles revêtent pour la structure du marché, surtout d'un marché oligopolistique comme celui qui nous occupe. Cela tient également à l'intérêt porté au dynamisme des entreprises, en considération de leur situation concurrentielle mutuelle, à l'égard des produits importés en provenance des pays tiers, pour ce qui est des exportations à destination des marchés mondiaux et, d'une manière générale, vis-à-vis des produits de substitution.

J'ai déjà indiqué que, dans la C.E.C.A., la politique à pratiquer en matière d'ententes et concentrations devait être formulée selon la ligne «pointillée» formée par les décisions individuelles successives. Dans ces conditions, il va sans dire qu'une telle ligne de conduite ne se précise que peu à peu, et qu'elle ne pouvait encore se formuler nettement dans les premiers rapports généraux de la Haute Autorité. Aussi me semble-t-il que votre Parlement a agi logiquement en insistant, durant ces dernières années, sur une formulation politique de la «philosophie», de la «doctrine»

de la Haute Autorité en la matière. On comprend aussi que cette exigence n'a pas été entièrement satisfaite par l'ouvrage, traitant des dix premières années d'existence de la C.E.C.A., que nous devons à M. Wagenführ ⁽¹⁾. C'est que cet ouvrage n'a pas été rédigé par nous-mêmes. C'est la raison pour laquelle la Haute Autorité vous a soumis en avril 1964 un rapport spécial, publié depuis dans notre Bulletin n° 47.

Depuis lors, ce Bulletin a déjà été étudié par une partie de la presse spécialisée, et votre commission du marché intérieur a commencé d'en discuter avec la Haute Autorité. L'honorable parlementaire M. Nederhorst, qui a réclamé durant des années un exposé de ce genre, devait assumer les fonctions de rapporteur en la matière. Au moment où il quitte le Parlement, je tiens à le remercier de sa critique stimulante.

Entre-temps, celle-ci a également satisfait à d'autres demandes formulées par vous, en publiant le rapport politique précité dans la perspective de la fusion des exécutifs. Comme il est dit dans ce rapport, elle s'emploie aussi à analyser les grands problèmes que soulèverait une confrontation entre les divers traités.

Le traité C.E.C.A. témoigne d'une plus grande souplesse pour les concentrations que pour les ententes. Cela est logique, car les concentrations dessinent une ligne nette dans l'évolution de la vie économique, et les investissements considérables auxquels elles donnent lieu visent souvent une amélioration structurelle, gageure dont le risque est franchement assumé par les chefs d'entreprise. Les ententes, en revanche, peuvent souvent avoir un caractère provisoire, et instaurer des régimes qui perturbent le marché sans pour autant moderniser la structure des entreprises. D'aucuns affirment qu'une politique rigoureuse des pouvoirs publics vis-à-vis des ententes freine la formation de celles-ci et encourage les concentrations, mais cela n'est pas prouvé.

De nos jours, la tendance à la concentration se manifeste nettement dans toutes les régions économiques industrialisées. La technique moderne offre des possibilités dont il faut tirer profit. Et, bien qu'il y ait peut-être, çà et là, des nuances dans la conception des divers pays et des divers partis politiques, la tendance à la formation d'unités plus importantes est généralement admise et souvent même encouragée par des gouvernements d'orientation différente. On a constaté que cette évolution dans une région déterminée stimule manifestement l'évolution dans

⁽¹⁾ Service des publications des Communautés européennes n° 3352/63.

les autres car, en dépit de tous les obstacles qui entravent encore le commerce dans le monde, la spécialisation dans le monde fait tout de même des progrès.

Dans cette évolution, les exigences de la technique s'opposent fréquemment aux exigences économiques et à celles du système juridique régissant la concurrence.

En examinant les demandes d'autorisation relatives à des ententes et des concentrations, la Haute Autorité doit prendre en considération trois problèmes: celui de l'optimum technique du régime demandé, celui de l'optimum économique et celui du degré de concurrence exigé par le traité. Dans l'arrêt Rueff (affaire 13/60) ⁽¹⁾, cette dernière exigence a été formulée comme suit : «que le traité instituant la C.E.C.A. n'a pas méconnu l'évolution technique et économique qui augmente constamment la dimension des unités économiques et tend à donner, chaque jour davantage, au marché du charbon et de l'acier, un caractère oligopolistique; que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 65 et du paragraphe 2 de l'article 66 marquent la volonté des auteurs du traité de ne pas faire obstacle à cette évolution, sous la condition qu'elle serve aux fins du traité et notamment qu'elle laisse subsister, entre grandes unités, la dose de concurrence nécessaire pour que soit sauvegardée l'exigence fondamentale du paragraphe 2 de l'article 2...».

Par l'expression «dose de concurrence nécessaire», on entend donc un degré de concurrence qui doit constamment subsister.

Souvent, une demande d'autoriser une concentration ou une entente est favorablement accueillie par nos services techniques du charbon et de l'acier, tandis que nos experts en matière de concurrence craignent de voir celle-ci se restreindre trop si l'autorisation demandée était donnée. Et au cours des délibérations à ce sujet, l'opinion de nos juristes, bien qu'ils s'abstiennent d'avancer des considérations d'ordre économique, est d'un grand poids, ce qui est d'ailleurs logique.

Car il va sans dire que notre traité doit avoir le dernier mot. Il en était ainsi jadis, quand l'appréhension d'un «gigantisme» des entreprises était encore assez généralement répandue - je pense à votre rapport Fayat - et il en est encore ainsi maintenant, alors que, çà et là, on craint au contraire que les entreprises européennes ne soient pas assez impor-

⁽¹⁾ *Recueil de la jurisprudence de la Cour, Volume VIII, 1962 p. 165.*

tantes pour pouvoir faire face à la concurrence mondiale.

La Haute Autorité est attentive au problème des dimensions des entreprises qui conviendraient le mieux aux nouvelles dimensions du marché commun. Les derniers temps, ce problème important a été évoqué, tant au sein de ce Parlement qu'au dehors, avec une insistance sans cesse croissante. Dans le domaine de l'acier notamment, la Haute Autorité a déjà reçu de nombreuses suggestions; elle étudie celles-ci et s'intéresse vivement aux opinions exprimées à ce sujet dans le cadre de la C.E.E.

D'une part, il apparaît que certaines entreprises relevant de la C.E.C.A., bien que pas très importantes, sont parfaitement à même de fournir à des prix compétitifs les produits les plus modernes et d'excellente qualité. D'autre part, il est évident que, dans le domaine de la recherche notamment, les exigences posées sont de plus en plus sévères. Du point de vue de la concurrence sur notre marché, il est clair qu'elle est favorisée par la présence d'un nombre d'entreprises qui ne soit pas trop réduit. Mais on a également constaté qu'un petit nombre de grandes entreprises peuvent se faire une concurrence très vive. Bref, il est certain que ce problème sera encore souvent discuté ici.

Le Parlement sait que dans l'étude du problème de la concurrence, la Haute Autorité doit être très attentive au «relevant market», cette notion connue étant un moyen d'appréciation dans l'examen des demandes d'autorisation concernant une entente ou une concentration. Il s'agit donc de savoir quels critères doivent être adoptés quant au genre de concurrence et à la concurrence potentielle. La Haute Autorité apprécie ce «relevant market» en se fondant notamment sur les données statistiques relatives aux livraisons, ce qui donne, bien entendu, des résultats différents selon le produit considéré. J'ai déjà rappelé à votre commission du marché intérieur que, suivant des critiques récemment formulées à propos de notre Bulletin n° 47, nous devrions dans tous les cas considérer comme «relevant market» le marché commun tout entier. Certaines de nos décisions vont déjà dans ce sens, mais cela ne vaut assurément pas encore pour toutes, même pas encore à l'heure actuelle.

Un membre de votre commission a demandé si nous serions à même d'exprimer en un pourcentage du «relevant market» l'ampleur d'une concentration ou d'une entente au delà de laquelle la concurrence toujours indispensable serait à notre sens compromise. Ce pourcentage serait-il par exemple de 20 %? La Haute Autorité a toujours répondu

qu'il est impossible d'indiquer un pourcentage fixe. Toutefois, j'ai été frappé en entendant avancer récemment ce même chiffre de 20 % comme critère de déclaration au cours des entretiens des plus intéressants menés avec les responsables du Kartellamt de la République fédérale, à Berlin, qui fonctionne parfaitement bien.

En ce qui concerne notamment les ententes dans le domaine du charbon, certaines entreprises ont déclaré, ces derniers temps surtout, qu'en appliquant les articles du traité, nous ne devons pas oublier que, déjà d'une manière générale, il est tellement difficile de faire face à la concurrence des produits provenant des pays tiers, et surtout à celle des produits de substitution, que, dans l'appréciation de la concurrence toujours nécessaire, c'est sur cette concurrence-là que l'attention doit porter. Certes, le charbon doit mener de nos jours une lutte sévère, laquelle ne peut être soutenue qu'au prix d'une modernisation très poussée. Mais il faut tout de même imposer le respect du traité, non seulement parce qu'il s'agit d'un traité qui fixe des règles juridiques - s'appliquant même directement aux entreprises - mais aussi pour que nous ne risquions pas de nous laisser aller jusqu'à dire : «Transformons tout notre marché charbonnier en une entente, la concurrence du charbon importé et celle des autres produits énergétiques nous rend déjà la vie suffisamment difficile». Cette tentation est plus forte en cas d'intégration partielle qu'en cas d'intégration générale. Et contre le simple danger d'une telle tentation, il faut lutter de manière à imposer l'observation rigoureuse de l'adage «principiis obsta».

A cet égard, on ne doit pas oublier que les entreprises constituent essentiellement des ententes afin de protéger celles d'entre elles qui sont les plus faibles. Si des entreprises dynamiques participent à cette protection, c'est que, tout en réduisant en théorie leur part du marché, celle-ci conduit dans la pratique à une augmentation directe de leurs bénéfices par unité produite.

On doit tenir compte de ce risque, même quand il s'agit d'ententes de rationalisation qui, pour atteindre leur but, doivent remplir des conditions nettement définies, ou d'ententes de spécialisation que le traité C.E.C.A. n'exclut pas. Sinon, l'économie se scléroserait à la longue.

Il ne s'ensuit pas pour autant que la Haute Autorité se refuse à reconnaître les avantages que présentent parfois les ententes de producteurs, visant par exemple une spécialisation ou une limitation du programme, ou les ententes de consommateurs, portant sur l'achat ou la

transformation de certaines matières premières, mais elle doit naturellement se demander dans chaque cas d'espèce si, du point de vue de l'intérêt général, les avantages l'emportent sur les inconvénients d'une restriction de la concurrence.

Car à quoi doivent en définitive tendre les ententes et les concentrations?

A mon sens, elles doivent en fin de compte contribuer, grâce à l'amélioration des résultats qu'elles assurent, à élever le niveau de vie général, et non pas à renforcer les positions économiques.

Ici j'aimerais interrompre à nouveau mon exposé un instant pour énumérer une seconde série de différences, de nature plus spécifique, qui existent entre le traité de la C.E.C.A. et le traité plus récent de la C.E.E.

Premièrement, le traité de la C.E.C.A. exige l'autorisation tant des ententes que des concentrations, alors que le traité de la C.E.E. se borne à s'élever contre les abus en matière de concentration. D'ailleurs, les Etats-Unis ne connaissent pas non plus la condition de l'autorisation préalable.

Deuxièmement, le traité de la C.E.C.A. prévoit, dans son article 60, des dispositions en matière de prix, qui font défaut dans le traité de la C.E.E.

Les concentrations (article 66)

Le traité C.E.C.A. exige donc leur autorisation préalable. Certes, les concentrations non autorisées ne sont pas frappées de nullité, mais la Haute Autorité est habilitée à en constater le caractère illicite, à en ordonner la dissolution et à prendre des mesures rigoureuses.

J'ai déjà dit que les demandes d'autorisation sont examinées sur la base des critères négatifs énoncés par l'article 66 : elles ne doivent pas donner le pouvoir de porter atteinte, dans le domaine des prix, de la production et de la distribution, au degré de concurrence voulu par le traité. Saisie d'une demande, la Haute Autorité peut soit autoriser la concentration, soit la refuser, soit encore l'autoriser à certaines conditions. C'est aussi parce que ces décisions ont un caractère définitif qu'elles sont dif-

ficiles à prendre, contrairement à celles qui concernent les ententes. Cela est d'ailleurs évident, car des investissements énormes sont souvent en jeu.

Je me borne ici à répondre à deux questions importantes : comment effectuons-nous notre examen et quelles sont les conditions que nous imposons?

Notre examen ne porte pas sur le seul effet direct de la concentration. Bien sûr, nous commençons par étudier cet effet, mais nous allons plus loin, notamment dans les cas où des entreprises existantes créent une filiale commune. En effet, il ne s'agit pas seulement de la position économique de celle-ci, mais de l'effet dit de groupe que son existence est de nature à produire, par l'intermédiaire des entreprises-mères, sur la concurrence dans notre marché. Souvent, cet effet peut être sensiblement plus fort que l'effet direct.

Ce point a fait l'objet d'une étude dans le Bulletin n° 47, et il me semble inutile de la répéter ici. Toutefois, je me permets de rappeler une nouvelle fois que notre appréciation se fait sur la base de trois critères : les agents économiques doivent être indépendants les uns des autres; l'incitation à une action indépendante ne doit pas disparaître du fait que les réactions réciproques sont connues à l'avance; aucune entreprise et aucun groupe d'entreprises ne doit être à même de se soustraire aux règles de la concurrence édictées par le traité.

J'en viens ainsi à la question de savoir quel genre de conditions spéciales nous attachons parfois à nos autorisations. Nous imposons parfois des limitations dans la gamme des produits, les projets de production et les relations établies par le truchement soit de personnes - les «interlocking directorates» - soit de paquets d'action, soit encore de contrats à long terme. Autrement dit : nous imposons parfois la condition qu'il soit mis fin à ces relations, en totalité ou en partie.

Dans son dernier alinéa, l'article 66 du traité C.E.C.A. oblige en outre la Haute Autorité à intervenir si des entreprises publiques ou privées ont ou acquièrent, en droit ou en fait, une position dominante. Je souscris aux déclarations que M. von der Groeben a faites au sujet de l'action des pouvoirs publics. On y prête attention dans l'étude des problèmes de la politique énergétique.

Jusqu'au 31 janvier 1965, la Haute Autorité a été saisie de 159 deman-

des de concentration, dont une a été retirée, aucune rejetée et 84 approuvées, dont certaines sous des conditions spéciales. On a constaté que 44 demandes portaient sur des projets non soumis à autorisation parce qu'ils ne dépassaient pas le seuil d'exemption fixé par la décision 25-54, ou pour d'autres raisons. Il reste à instruire 30 demandes, dont plusieurs sont toutefois liées entre elles. La Haute Autorité a effectué d'office une enquête sur 71 cas, dont 58 ont été liquidés. Après examen, on a constaté que les dispositions de l'article 66 n'étaient pas applicables à 41 cas. Six concentrations ont bénéficié d'une autorisation a posteriori.

Les ententes (article 65)

Dans ce domaine, les dispositions du traité C.E.C.A. sont dures. Elles frappent de nullité tout accord n'ayant pas été préalablement autorisé par nous. L'autorisation peut être accordée pour une période limitée, et nous pouvons de tout temps révoquer même les autorisations accordées sans limite de temps pour des ententes, si nous reconnaissons que certaines circonstances ou conséquences nous y obligent.

Je rappelle que les ententes doivent répondre à des exigences positives sévères, à des exigences d'utilité et même de nécessité absolue pour parvenir à cet objectif utile. Sur le plan négatif, elles ne doivent pas être d'un caractère plus restrictif que ne l'exige leur objet, elles ne doivent jamais tendre à fixer ou à déterminer les prix pour une partie substantielle du marché des produits en cause, ni à limiter, voir à contrôler la production, l'évolution technique ou les investissements, ni à répartir le marché, la production, les clients ou les matières premières. Enfin, elles ne doivent jamais donner le pouvoir défini à l'article 65 sous c), et elles ne doivent même pas être susceptibles de le donner.

Bref, bien des exigences doivent en effet être satisfaites avant que la Haute Autorité puisse autoriser la formation d'une entente. Dans le cas limites, elle peut aussi assortir l'autorisation des conditions spécifiques, autres que celles que je viens d'énumérer, et modifier ces conditions par la suite, si cela est nécessaire.

Dans sa politique en matière d'ententes, la Haute Autorité a imposé de nombreuses conditions particulières et, dans les cas importants, elle a soumis l'observation de ces conditions à un contrôle spécial. En effet, le traité oblige la Haute Autorité à intervenir si ces conditions ou les conditions prévues par le traité ne sont pas observées ou s'il se produit une situation peu souhaitable.

Dans un cas connu, récemment évoqué, la Cour de justice a fortement mis l'accent sur ce contrôle, et je suis persuadé qu'elle a ainsi contribué à faire comprendre aux entreprises qu'il s'agit réellement de choses très sérieuses. L'exercice d'un contrôle par la Haute Autorité produit déjà un certain effet. Nous ne sommes pas sévères pour le plaisir - cela ne nous amuse guère - mais parce que le traité nous en fait obligation. Je suis en pourparlers avec votre commission du marché intérieur au sujet de la question de savoir comment rendre opérant le contrôle politique que vous exercez sur ce contrôle de la Haute Autorité, sans pour autant nous faire transgresser les limites tracées par l'article 47 du traité sur le secret professionnel, derrière lequel nous nous retrancherions trop d'après le reproche formulé parfois au sein de ce Parlement.

Jusqu'au 31 janvier 1965, la Haute Autorité a été saisie de 114 demandes d'autoriser une entente, dont 5 ont été rejetées et 31 accordées, en partie sous certaines conditions. Elle a été informée de 48 suppressions d'ententes, et 30 demandes sont en suspens, souvent en liaison avec une enquête ouverte d'office par la Haute Autorité dans 122 cas, dont 91 ont été examinés. Il est apparu que l'article 65 ne s'appliquait pas à 75 d'entre eux.

Dans trois affaires concernant des décisions prises en matière d'ententes par la Haute Autorité, la Cour de justice a donné raison à celle-ci.

LA FUSION DES EXECUTIFS

La Haute Autorité et ses services, en possession d'une grande expérience, vont au devant de la fusion des exécutifs. En présentant le rapport politique déjà cité, la Haute Autorité a voulu apporter une contribution constructive à cette fusion. J'ai déjà rappelé qu'elle étudie les problèmes que soulèvera ultérieurement la fusion des traités eux-mêmes.

Il ne sera évidemment pas seulement tenu compte des expériences acquises par la C.E.E. et la C.E.C.A., mais on tirera également profit des rapports, traitant des thèmes évoqués ici, qui ont été publiés ces derniers temps dans divers pays.

La commission unique ne manquera certainement pas de consacrer une étude comparative aux régimes de concurrence prévus par la C.E.C.A. et la C.E.E.

A cette occasion, elle se demandera non seulement s'il est opportun de prévoir un article analogue à l'article 60 du traité C.E.C.A., mais encore si, en fait, les concentrations doivent être soumises à une autorisation préalable. J'ai pour l'instant l'impression que, selon la Haute Autorité, un contrôle *a posteriori* ne suffit pas, mais qu'on irait un peu trop loin en exigeant une autorisation préalable pour toutes les concentrations et qu'il est souhaitable et possible de trouver une solution intermédiaire pratique.

D'ailleurs, même sur le plan général, la fusion des traités posera certainement la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de prévoir des réglementations spéciales pour des secteurs déterminés ou pour l'industrie dite lourde. Vous savez qu'à cet égard aussi, la Haute Autorité manifeste un intérêt constructif.

Elle a également promis de revenir sur la question d'un office des ententes, et elle est toute disposée à faire des suggestions. La Haute Autorité est très favorable à cette idée formulée l'année dernière dans le rapport Nederhorst. Et c'est avec un très grand intérêt qu'elle a étudié dernièrement, avec votre commission compétente, le fonctionnement du Kartellamt à Berlin. Elle poursuit cette étude. La commission unique se verra certainement confrontée avec le problème de l'harmonisation des législations nationales des pays membres, même, selon moi, dans le cadre plus vaste du Conseil de l'Europe par exemple. Une bonne coopération avec l'O.C.D.E. sera indispensable à cet effet, et la Haute Autorité s'emploie délibérément à la promouvoir.

REMARQUES FINALES

Votre Parlement a souvent ressenti des difficultés à l'examen des problèmes posés par les articles 65 et 66 du traité C.E.C.A.

Cela était inévitable.

Premièrement, la Haute Autorité est tenue d'appliquer ces articles en vertu d'un des pouvoirs supranationaux les plus directs que le traité lui a conférés. Deuxièmement, il n'est pas toujours aisé de connaître la grande ligne de notre politique en considérant le pointillé de nos décisions. Troisièmement, le contrôle parlementaire était difficile à exercer dans ce domaine, car, étant donné l'abondance des cas individuels, la Haute Autorité ne pouvait communiquer les dossiers complets, dont de

nombreux éléments doivent rester secrets en vertu de l'article 47 du traité.

Nous sommes reconnaissants à votre Parlement et à votre commission du marché intérieur d'avoir cherché sans relâche, en témoignant d'un vif intérêt et d'une grande application, une méthode de contrôle politique qui puisse donner satisfaction. Il me semble que nous avons déjà réussi en partie, mais que le résultat obtenu est encore susceptible d'amélioration sur bien des points. La Haute Autorité se fera un plaisir de coopérer diligemment avec vous à cette fin pour le reste de son existence.

Peut-être y aurait-il lieu d'examiner une suggestion formulée dans le rapport Nederhorst ⁽¹⁾ au sujet de certains pouvoirs du Parlement, concernant les ententes et concentrations, qui existent déjà dans certains pays extérieurs à la Communauté. Mais il vaut peut-être mieux que ce problème soit abordé ultérieurement avec la Commission unique.

C'est avec un grand intérêt que la Haute Autorité attend, comme la Commission de la C.E.E., le rapport sur la concurrence économique qui sera soumis à votre Parlement, de même que le débat qui se déroulera sur ce thème à l'automne 1965.

Elle a conscience que nous évoquons ici l'une des plus hautes valeurs de la société occidentale, à savoir son caractère d'organisation fondée sur le droit. Je me réjouis d'avoir constaté, nonobstant les différences qui existent entre les traités de la C.E.C.A. et de la C.E.E., la parfaite identité, à quelques nuances près, des vues de M. von der Groeben et des miennes en ce qui concerne tant les ressorts profonds auxquels je viens de faire allusion que les grandes lignes de la structure de notre système juridique et la nécessité de pratiquer une politique structurelle orientée en conséquence. Nous avons tous conscience, à Luxembourg, à Bruxelles et ici à Strasbourg, de cet idéal et de cet objectif élevés.

Nous sommes également conscients que Monnet et Schuman, lorsqu'ils prirent en 1950 leur initiative à la fois audacieuse et prudente, savaient parfaitement qu'une organisation occidentale fondée sur le droit est inconcevable en l'absence de l'élément essentiel qui la caractérise, à savoir la coopération démocratique du Parlement.

⁽¹⁾ Service des publications des Communautés européennes, n° 3521/64.

A cet égard aussi, nous sommes heureux que ce point figure à l'ordre du jour. Nous sommes persuadés de parvenir à réaliser, dans le domaine économique et social, une organisation européenne fondée sur le droit, possédant des institutions démocratiques, cela à une condition, à savoir que chacun défende et développe les idéaux des années 1950 et 1956-1957.

LES INVESTISSEMENTS DANS LES INDUSTRIES DU CHARBON ET DE L'ACIER DE LA COMMUNAUTÉ

Rapport sur l'enquête 1965

La Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier procède au début de chaque année, depuis 1953, à une enquête sur les dépenses d'investissements réalisées ou prévues par les entreprises de la Communauté. Cette enquête permet de déterminer l'évolution probable des possibilités de production par secteurs d'activité et par grandes régions économiques de la Communauté.

Les résultats de l'enquête effectuée au 1^{er} janvier 1965 ont été publiés sous le titre « Les investissements dans les industries du charbon et de l'acier de la Communauté — Rapport sur l'enquête 1965 ». Les données recueillies sont analysées par secteurs d'activité et par régions économiques ; elles sont illustrées de plusieurs courbes ou figures.

La brochure de 90 pages est disponible dans les quatre langues de la Communauté (français, allemand, italien, néerlandais) ainsi qu'en anglais.

Prix de vente : FF 10,— (FB 100,—).

Les commandes doivent être adressées aux bureaux de vente et d'abonnements indiqués à la quatrième page de la couverture.