Dans l'affaire

ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA (F. E. R. A. M.),

société par actions de droit italien ayant son siège social à Rome, pour laquelle domicile a été élu auprès de Me Georges Margue, 6, rue Alphonse-München, Luxembourg,

partie requérante,

représentée par le président de son conseil d'administration, Me Aldo Alliata,

assistée de Me Arturo Cottrau, avocat au barreau de Turin et à la Cour de cassation de Rome,

contre

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

pour laquelle domicile a été élu en son siège, 2, place de Metz, Luxembourg,

partie défenderesse,

représentée par son conseiller juridique, Me Giulio Pasetti, professeur, en qualité d'agent,

assistée de Me Trabucchi, professeur à l'université de Padoue, avocat à la Cour de cassation de Rome,

ayant pour objet un recours en réparation de préjudice causé par une prétendue faute de service de la Haute Autorité,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*,

M. R. Rossi, *président de chambre*,

MM. O. Riese *(juge rapporteur)*, Ch. L. Hammes et N. Catalano, *juges*,

avocat général : M. M. Lagrange,

greffier : M. A. Van Houtte,

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent être résumés comme suit :

Les décisions générales de la Haute Autorité instituant, successivement, des mécanismes financiers destinés à la péréquation des ferrailles importées, prévoyaient l'assimilation à ces dernières des ferrailles de démolitions navales de sorte que les acheteurs de ferraille de démolition navale avaient droit à des versements de péréquation (cf. notamment la décision 14-55 du 26 mars 1955, *Journal officiel de la Communauté, p. 685 et suiv.*, article premier, ainsi que la décision 2-57 du 26 janvier 1957, p. 61-57 et suiv., article 10, *c*).

Jusqu'en 1957, des tonnages de ferraille ont été vendus par l'entremise de l'Office commun des consommateurs de ferrailles (O. C. C. F.), pour lesquels ont été utilisés, à titre de pièces justificatives, des certificats émanant du chef de la section sidérurgie du ministère néerlandais des affaires économiques; ces certificats attestent, de manière frauduleuse, le caractère « de démolition navale » de ces ferrailles, alors qu'en réalité il s'agissait de matériaux de provenance interne à la Communauté, non susceptibles de bénéficier de la péréquation.

Ces irrégularités, à la suite desquelles une action pénale a été engagée aux Pays-Bas contre le fonctionnaire responsable, ont donné lieu aux questions n°s 56 et 59 de MM. Van der Goes van Naters et Nederhorst, membres de l'Assemblée Commune, et aux réponses respectives de la Haute Autorité. (Cf. *Journal officiel de la Communauté du 20 janvier 1958, p. 22-58 et suiv.*; *Journal officiel des Communautés européennes du 20 avril 1958, p. 22-58 et suiv.*)

Aux termes de la dernière réponse, le montant global des tonnages, qui ont bénéficié à tort de la péréquation, s'élève à

22.204 tonnes (sur un total d'environ 3.270.000 et 4.260.000 tonnes admis au bénéfice de la péréquation respectivement en 1956 et 1957), pour lesquelles 646.200 dollars ont été accordés.

II — Conclusions des parties

Attendu que *la requérante, dans sa requête*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« 1. Déclarer recevable le présent recours;

2. Déclarer la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier responsable pour n'avoir pas su éviter la possibilité de vendre par l'entremise de l'O.C.C.F., durant les années 1954 à 1957, d'importantes quantités de ferrailles pour lesquelles il a été fait état, en tant que documents justificatifs, de certificats frauduleux de démolition navale délivrés par le chef de la section « Sidérurgie » du ministère néerlandais des affaires économiques;

3. Donner mandat à un expert, à désigner d'office, de déterminer :

a) Le montant exact du tonnage des ferrailles qui ont fait l'objet de ces pratiques frauduleuses commises au préjudice des entreprises sidérurgiques de la Communauté assujetties au système de péréquation obligatoire, pratiques que permit la délivrance de certificats relatifs à certaines quantités de ferrailles provenant de la collection interne, établis de manière à faire abusivement bénéficier lesdites quantités de ferraille de la prime de péréquation afférente à la ferraille importée;

b) Le pourcentage de la majoration des taux de péréquation due à la fraude en question;

c) Le montant exact de la somme dont la requérante devra être créditée sur les comptes provisoires de péréquation des années 1954 à 1957;

4. Condamner la Haute Autorité aux dépens et au remboursement des honoraires. »

Attendu que *la défenderesse, dans son mémoire en défense*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour

« rejeter tous les chefs de demande contenus dans le recours de la société « Acciaieria Ferriera di Roma (F.E.R.A.M.), s.p.a. », notifié le 14 avril 1959. condamner la société requérante au règlement des honoraires et dépens. »

Attendu que, *dans leurs réplique et duplique*, les parties maintiennent leurs conclusions antérieures.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1. Moyens et arguments de la partie requérante

La requérante fonde son recours sur l'article 40 du traité C.E.C.A. dont elles estime que les conditions sont réunies en l'espèce :

a) La Haute Autorité a commis une faute de service;

b) La requérante a, de ce fait, subi un préjudice;

c) La Haute Autorité est donc tenue de le réparer.

Ad a) Il y a faute de service de la Haute Autorité, qui a exercé un contrôle insuffisant sur l'activité des organismes de Bruxelles, et il existe un lien de cause à effet entre cette faute et le préjudice subi par la requérante, puisque celui-ci ne se serait pas produit si la Haute Autorité avait fait preuve de la diligence nécessaire.

Dans ses décisions qui ont institué les mécanismes financiers, la Haute Autorité avait pris l'engagement formel, à l'égard des entreprises sidérurgiques de la Communauté, d'assurer un service irréprochable. En effet, dans le huitième « considérant » de la décision 14-55, elle a déclaré qu'elle « est responsable du fonctionnement *régulier* du mécanisme financier et qu'elle doit en conséquence être *à tout moment* en mesure d'intervenir *efficacement* ». Par là, la Haute Autorité a pris l'engagement d'éviter que, sous ses yeux, s'accomplissent des actes frauduleux tels que ceux qui se sont perpétrés pendant de longues années et sont à l'origine de la présente affaire.

L'expérience humaine enseigne que de pareils délits ont été commis depuis toujours et que, dès lors, ils étaient absolument prévisibles. Le fait que la Haute Autorité n'a pas su les éviter, constitue donc « un cas de responsabilité objective », le comportement de la Haute Autorité ayant été objectivement illégal. Au

demeurant, même si l'on ne voulait pas suivre ce raisonnement, il faut tenir compte du fait que le degré de diligence auquel la Haute Autorité est tenue est supérieur à celui que l'on peut exiger d'une administration moyenne.

C'est à tort que la défenderesse prétend que la requérante ne s'est pas acquittée du fardeau de la preuve. La faute de service « n'a pas besoin... d'être directement prouvée »; elles se présume dès lors qu'il y a violation objective des règles que la Haute Autorité est tenue de respecter, dont les principes d'une saine administration. Il appartient à la défenderesse de prouver qu'elle n'en est pas responsable (« *la prova della non imputabilità* »), « parce que la violation serait due à un cas fortuit ou parce qu'elle aurait usé de toute la diligence à laquelle elle était tenue ».

Du reste, la faute a été admise officiellement par la Haute Autorité elle-même dans sa réponse à la question n° 59 de MM. Van der Goes van Naters et Nederhorst. On y lit en effet que :

— les tonnages qui ont fait l'objet des machinations frauduleuses « ont été vendues *par l'entremise* de l'O.C.C.F. »;

— « la Haute Autorité est arrivée à la conclusion que le système de contrôle de la provenance des ferrailles bénéficiant de la péréquation, pratiqué par la Caisse, *doit être corrigé*, notamment la collaboration entre la Caisse et les bureaux régionaux dans les pays de la Communauté »;

— dans une lettre adressée au président du Conseil de la Caisse, « la Haute Autorité a exprimé le désir d'être informée des mesures envisagées pour remédier aux *déficiences* du fonctionnement actuellement en vigueur »;

— les organismes de Bruxelles « ont autorisé leur président à recueillir l'avis d'avocats sur les mesures judiciaires à entreprendre *pour le dédommagement* ».

Dans sa plaidoirie à l'audience, la partie requérante a invoqué, dans le même sens, le texte d'une lettre que le vice-président de la Haute Autorité a adressée, le 24 février 1958, au président de

la Caisse de péréquation; cette lettre figure au dossier (annexe à la réponse de la Haute Autorité aux questions posées par la Cour).

Ad b) L'action frauduleuse du fonctionnaire de l'État néerlandais a provoqué, dans le chef de toutes les entreprises de la Communauté consommatrices de ferrailles (dont la requérante), un dommage « certain et direct ». En effet, le taux des contributions que ces entreprises avaient à verser au titre de la péréquation, pour les années en question, a été supérieur au montant résultant d'un calcul exact des tonnages admis au bénéfice de la péréquation.

Pareil préjudice est d'autant plus considérable que, précisément, au cours des années 1956 et 1957, le taux imposé par les organismes de Bruxelles a atteint un maximun (douze à treize dollars par tonne).

La Haute Autorité elle-même a admis que les montants accordés à tort par la Caisse de péréquation s'élevaient à 646.200 dollars. Mais il semble que cette somme soit sensiblement inférieure à celle constatée par la suite.

Ad c) Il est évident « que la requérante a un intérêt à ce que la conduite de l'administration soit reconnue illicite et à ce que la Cour constate l'existence du droit à la réparation du dommage... et en outre l'existence de l'obligation juridique de la Haute Autorité de refaire le décompte de la péréquation, des taux mensuels du prélèvement et des montants mis à la charge de la requérante. » Jusqu'à présent, la défenderesse n'a pas procédé à ces mesures. Il est vrai que la défenderesse objecte que les décomptes de la péréquation ont un caractère provisoire et qu'une action est en cours pour le recouvrement des sommes indûment versées, mais ce fait est irrelevant du présent litige.

2. Moyens et arguments de la partie défenderesse

La défenderesse estime que les bases essentielles d'une demande en réparation — faute, dommage, lien de causalité — font défaut en l'espèce.

Ad a) La Haute Autorité ne conteste pas qu'elle doit répondre des fautes de service commises par les organismes de Bruxelles. Mais la requérante n'a pas démontré l'existence de pareille faute.

La responsabilité dont fait état l'article 40 du traité n'a pas un caractère « objectif », en ce sens qu'elle serait basée sur l'idée du « risque »; elle se rattache nettement à la « faute ». On ne saurait pas non plus invoquer une responsabilité contractuelle fondée sur une prétendue garantie du bon fonctionnement de l'administration. Si les décisions générales de la Haute Autorité ont proclamé l'obligation qu'a celle-ci de veiller au bon fonctionnement du mécanisme de péréquation, il s'agit d'une responsabilité de caractère politique et non pas d'un engagement pris à l'égard de personnes déterminées.

En ce qui concerne particulièrement le fardeau de la preuve, la requérante devait démontrer tant l'existence d'un préjudice que celle d'une faute de service et du lien de causalité entre ces deux éléments. Il lui appartenait en particulier de prouver que le délit du fonctionnaire néerlandais a pu se produire et provoquer le résultat allégué, par suite d'une négligence de la Haute Autorité ou des organismes de Bruxelles. Même s'il existait une responsabilité objective, basée sur une garantie de bon fonctionnement, il aurait incombé à la requérante d'établir que le préjudice qu'elle invoque a été causé par le fonctionnement insuffisant de l'administration. Or, les tentatives déployées par la requérante à cet égard ont échoué; c'est en vain qu'elle cherche à renverser le fardeau de la preuve.

Même en appliquant des critères sévères à la diligence que la Haute Autorité est tenue d'observer, on ne saurait exiger d'elle de contrôler la véracité des certificats établis par un haut fonctionnaire national, ce qui constituerait une ingérence inadmissible dans l'administration d'un État membre. La faute commise par un fonctionnaire national qui ne relève pas de la compétence de la Haute Autorité ne saurait être imputée à cette dernière; bien au contraire, la responsabilité personnelle d'un tel fonctionnaire fait disparaître la raison juridique sur laquelle se fonde la responsabilité de la Communauté.

En outre, il n'y a pas négligence, puisque le système appliqué était tel que seuls des événements absolument imprévisibles pouvaient échapper au contrôle de l'administration. Or, les irrégularités en question étaient imprévisibles, étant donné qu'elles furent commises par un fonctionnaire compétent d'un ministère national et que les certificats frauduleusement établis « avaient, du point de vue de leur présentation extérieure, toutes les caractéristiques de la vraisemblance officielle ».

C'est en vain que l'on chercherait dans la réponse que la Haute Autorité a donnée aux questions posées par MM. Van der Goes van Naters et Nederhorst ou dans la lettre du vice-président de la Haute Autorité du 24 février 1958, la reconnaissance d'une « faute » ou d'une « responsabilité » dans le sens des développements de la requérante; ces déclarations ne révèlent pas non plus un lien de cause à effet entre l'attitude du fonctionnaire néerlandais et la prétendue faute de la Haute Autorité. Si cette dernière y envisageait une amélioration du système existant, elle visait simplement le fait que les bureaux régionaux ne soumettaient alors à la Caisse les dossiers, aux fins de contrôle, qu'après un certain temps, et que la Haute Autorité entendait accélérer la procédure. La déclaration de la Haute Autorité ne pouvait pas impliquer reconnaissance « de déficiences éventuelles que l'on n'aurait pu rechercher qu'après examen des livres de la Caisse, alors entre les mains des tribunaux néerlandais en vue de l'instance pénale pour faux ». Au demeurant, il faut prendre en considération que toute organisation est sans cesse susceptible de recevoir des améliorations.

Ad b) L'existence d'un préjudice n'est pas établie. Les calculs effectués jusqu'ici pour les contributions n'ont qu'un caractère provisoire. Par ailleurs, une action en répétition est en cours vis-à-vis des entreprises qui ont bénéficié du délit en question; la récupération est donc toujours possible, et c'est à tort que la requérante se plaint d'une prétendue inactivité de la Haute Autorité.

La défenderesse estime enfin qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'instruction demandée par la requérante; de toute façon, point n'est besoin de désigner un expert, le tonnage qui a bénéficié illicitement de la péréquation étant parfaitement connu.

IV — Procédure

Attendu que la procédure a pris son cours régulier;

— que la Cour, sur le rapport du juge rapporteur, a décidé, l'avocat général entendu, d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable; qu'elle a toutefois invité les parties à fournir de plus amples explications sur un certain nombre de points, et de soumettre à la Cour certains documents; que les parties ont déféré à cette invitation.

MOTIFS :

I — Quant à l'existence d'un préjudice

Attendu que des versements de péréquation ont été effectués sur la base de certificats attestant frauduleusement le caractère de « ferraille de démolition navale » à une quantité considérable de ferrailles qui, en réalité, provenaient de l'intérieur de la Communauté et ne pouvaient donc pas bénéficier de la péréquation; que ces versements sont susceptibles d'entraîner une augmentation des cotisations à verser par l'ensemble des consommateurs de ferraille et donc également par la requérante;

— que subsistent des doutes sur la question de savoir si cette majoration des taux de péréquation entraîne ou n'entraîne pas, pour les consommateurs de ferraille et spécialement pour la requérante, un préjudice réel, appréciable et définitif, étant donné que la Haute Autorité a intenté une action en répétition des sommes irrégulièrement versées et que, d'ailleurs, une telle action contre les responsables reste toujours ouverte;

— qu'il n'est cependant pas nécessaire de trancher cette question parce que, pour les raisons qui seront exposées ci-dessous, l'existence même d'un préjudice éventuel n'obligerait pas la défenderesse à réparer ce préjudice.

II — Quant à l'obligation de réparer le dommage

1. *Responsabilité sur la base d'une garantie assumée par la Haute Autorité*

Attendu que la requérante déduit la responsabilité de la défenderesse du fait que celle-ci, dans ses décisions instituant le mécanisme de péréquation, aurait pris l'engagement formel d'assurer un service irréprochable, et ceci également vis-à-vis des entreprises sidérurgiques de la Communauté; que ceci ressortirait en effet du huitième « considérant » de la décision 14-55 dans lequel la Haute Autorité a déclaré qu'elle « est responsable du fonctionnement régulier du mécanisme financier et qu'elle doit en conséquence être à tout moment en mesure d'intervenir efficacement »;

— que l'installation du mécanisme financier et le principe, énoncé au considérant de la décision générale susmentionnée, de la responsabilité qu'a endossée la Haute Autorité de faire fonctionner régulièrement le mécanisme, appartiennent à la sphère politique et administrative, et ne sauraient partant constituer un engagement pris à l'égard des entreprises assujetties ou une garantie créant une responsabilité contractuelle ou légale et objective qui incomberait à la Haute Autorité, même dans le cas où aucune faute ne lui était imputable;

— que ce moyen doit donc être rejeté.

2. *Responsabilité pour faute de service*

Attendu que le recours est d'autre part, et principalement, basé sur l'article 40 du traité C.E.C.A. qui ouvre à la partie lésée la possibilité d'intenter un recours visant à obtenir une réparation pécuniaire à la charge de la Communauté en cas de préjudice causé dans l'exécution dudit traité par *une faute de service* de la Communauté;

a) Attendu que le fonctionnaire du ministère néerlandais des affaires économiques, qui a frauduleusement délivré les certificats en question, n'est pas un subordonné de la Haute Autorité et n'en a pas reçu d'ordres, mais qu'il a agi en sa qualité de fonctionnaire national;

— que, si d'après le système appliqué par la Haute Autorité les certificats émanant du ministère néerlandais étaient reconnus sans autre vérification comme pièces justificatives, on ne peut en déduire que le fonctionnaire auquel le ministère avait confié la tâche d'établir lesdits certificats aurait agi pour le compte ou au nom de la Communauté;

— que la faute commise par le fonctionnaire ne saurait donc être imputée à la défenderesse;

— qu'aucune autre faute personnelle, commise dans l'exercice de ses fonctions par un agent des services de la défenderesse, n'a été établie.

b) Attendu toutefois qu'il y a lieu d'examiner également si la défenderesse a commis une faute de service au sens de l'article 40 du traité C.E.C.A., du fait de ne pas avoir mieux organisé le système d'établissement des certificats d'origine, pour la ferraille bénéficiant de versements de péréquation, notamment de ne pas avoir prévu le contrôle de la véracité desdits certificats;

— qu'à première vue le fait que les abus dénoncés aient pu se poursuivre pendant plusieurs années paraît constituer un indice d'une organisation défectueuse et insuffisante;

— que cette conclusion n'est cependant pas justifiée en l'espèce; qu'en effet, en laissant à l'autorité nationale compétente le soin de délivrer les attestations nécessaires, la défenderesse a suivi une voie qui pouvait paraître la plus appropriée et la plus apte à offrir les meilleures garanties contre tout abus; que les attestations servant en même temps de base légale, selon le droit interne néerlandais, pour la réexportation de la ferraille, il était normal d'en confier la délivrance aux autorités nationales qui, du reste, étaient les plus qualifiées pour effectuer les vérifications nécessaires;

— que la délivrance des certificats n'était pas laissée à une administration inférieure, mais à un ministère; que la réglementation néerlandaise prévoyait une procédure minutieuse pour vérifier la provenance de la ferraille en question, procédure qui devait précéder la délivrance des attestations; qu'il était en fait imprévisible qu'en appliquant ce système, des fraudes pourraient être accomplies;

— que dans ces circonstances, le fait d'avoir adopté ce système ne saurait être reproché à la défenderesse et ne peut en tout cas pas être qualifié de faute de service;

— qu'il en est de même en ce qui concerne l'absence de contrôles; qu'en effet, il aurait été exorbitant de procéder à un contrôle des certificats, provenant d'un ministère et se présentant comme documents officiels, tout au moins tant qu'aucun indice d'abus ne permettait de douter de leur véracité;

attendu que doit être rejetée la thèse de la requérante selon laquelle la réponse donnée par la Haute Autorité devant l'Assemblée Commune aux questions posées par MM. Van der Goes van Naters et Nederhorst, et la lettre du 24 février 1958, adressée par le vice-président de la Haute Autorité, M. Spierenburg, au président de la Caisse de péréquation, et invoquée à l'audience par l'avocat de la requérante, constitueraient la reconnaissance d'une faute de service; qu'en effet lesdites déclarations, si elles posent à juste titre la question de savoir de quelle manière une amélioration du système pourrait éviter, à l'avenir, de pareilles déficiences — et ce n'est qu'après l'accomplissement des agissements frauduleux, que ces déficiences se sont révélées — ne contiennent pas une reconnaissance expresse qu'il y avait eu faute de service de la Haute Autorité; qu'elles ne peuvent du reste transformer en faute de service un comportement de la défenderesse qui, en fait, ne mérite pas cette qualification;

attendu que pour toutes ces raisons, la défenderesse n'est pas tenue à réparation; qu'en conséquence le recours doit être rejeté comme non fondé.

DÉPENS

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de la Cour de Justice des Communautés européennes, toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens;

— qu'en l'espèce, la requérante a succombé;

— qu'elle doit donc supporter les dépens du litige;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu l'article 40 du traité C.E.C.A.;

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 des Communautés Européennes et notamment son article 69, paragraphe 2,

LA COUR

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

1) Le recours est rejeté comme non fondé.

2) La requérante est condamnée aux dépens de l'instance.

Ainsi fait et jugé par la Cour, Luxembourg, le 17 décembre 1959.

DONNER ROSSI RIESE
HAMMES CATALANO

Lu en séance publique à Luxembourg, le 17 décembre 1959.

Le greffier ***Le président***

A. VAN HOUTTE **A. M. DONNER**