Conclusions de l'avocat général

M. MAURICE LAGRANGE

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Les conclusions de ce recours tendent à mettre en cause la responsabilité de la Communauté, sur la base de l'article 40 du traité, en raison d'un dommage subi par la société requérante et imputable à une « faute de service » de la Haute Autorité.

I

C'est la première fois que la Cour est saisie d'une action fondée sur l'article 40, si l'on excepte certains litiges concernant le statut des fonctionnaires ou agents. Aussi croyons-nous devoir présenter quelques observations générales, fort brèves d'ailleurs, sur le sens et la portée de cette disposition.

Rappelons-en les termes :

> « Sous réserve des dispositions de l'article 34, alinéa 1 (qui concernent le cas spécial du préjudice résultant des décisions de la Haute Autorité annulées), la Cour est compétente pour accorder, sur demande de la partie lésée, une réparation pécuniaire à la charge de la Communauté, en cas de préjudice causé dans l'exécution du présent traité par une *faute de service* de la Communauté. »

L'alinéa suivant attribue également compétence à la Cour pour statuer sur la responsabilité des agents de la Communauté vis-à-vis des tiers en cas de préjudice causé par une *faute personnelle* de l'agent commise dans l'exercice de ses fonctions.

Cette rédaction paraît bien impliquer une référence au système du droit français, comme étant celui qui, fondé sur des principes de droit public entièrement élaborés par la jurisprudence en dehors de toute base législative, a été jugé comme donnant le plus de latitude à la Cour pour dégager elle-même les solutions les mieux adaptées aux nécessités de la vie juridique de la Communauté. C'est là une des plus grandes marques de confiance que les auteurs du traité pouvaient lui manifester.

C'est qu'en effet, en droit français, si, en principe du moins, la responsabilité de la puissance publique est fondée sur la notion de faute, il s'agit d'une notion originale, propre au droit public et qui n'est pas fondée sur les règles du droit civil.

> « La notion de faute de service, dit *Odent* dans son Cours de contentieux administratif, 1957-1958, p. 657, est à peu près impossible à définir. Les fautes de service sont multiformes. Il y a faute de service chaque fois que le service public a mal fonctionné, a fonctionné prématurément ou tardivement ou n'a pas fonctionné, chaque fois que ses agents ont méconnu leur compétence, les règles concernant son activité, se sont rendus coupables de faute ou ont commis des imprudences ou des négligences. On voit immédiatement que l'expression faute de service public s'applique à deux groupes d'hypothèses différentes et qui, à l'analyse, sont faciles à distinguer : d'une part, les fautes résultant d'une mauvaise organisation ou d'un mauvais fonctionnement d'un service public, les fautes anonymes qui ne sont pas susceptibles d'être rattachées à l'action personnelle d'un ou de plusieurs fonctionnaires déterminés; ce sont les fautes de service proprement dites; d'autre part, les fautes directement imputables à des agents du service public et commises par eux dans l'accomplissement de leur tâche; ce sont les fautes personnelles qui, lorsque le service ne s'en détache pas, engagent sa responsabilité. »

Nous lisons dans *Paul Duez*, La Responsabilité de la puissance publique, 1938, p. 21 :

> « La faute du service public n'est pas nécessairement liée à l'idée de faute d'un agent déterminé et identifié. Pour qu'apparaisse la faute du service public, il n'est pas nécessaire que des fonctionnaires nommément désignés soient spécialement en faute. Il suffit de relever une mauvaise tenue générale, anonyme du service auquel le dommage peut être imputable; d'établir que le service est en défaut, soit dans son organisation, soit dans son fonctionnement et que le dommage provient de ce défaut. Comme l'écrit M. Bonnard, on a à juger le service et non l'agent. »

Arrêtons là ces citations doctrinales, que nous pourrions multiplier. Quel est l'avantage de ce système ? Il est double : c'est, tout d'abord, le caractère *anonyme* que peut présenter la notion de faute de service (il serait plus exact, en pareil cas, de parler de faute *du* service). Il n'est pas nécessaire pour la victime de *mettre en cause* (comme dans le droit belge, par exemple, fondé sur la responsabilité civile du commettant sur la base de l'article 1384), ni même de *rechercher* (comme dans le droit allemand qui admet bien l'action directe contre la puissance publique, mais seulement à raison de

la faute d'un agent) le fonctionnaire ou l'agent auteur de la faute. Quant au droit italien, il semble être parvenu à peu près aux mêmes résultats que le droit français, mais il demeure obligé de tenir compte de la distinction, fondamentale dans ce droit, entre les droits subjectifs, dont la violation peut seule être invoquée devant les tribunaux judiciaires, et la protection des intérêts légitimes, qui ne relève que de la juridiction administrative et est normalement sanctionnée par le recours en annulation, le recours qu'on appelle précisément de « légitimité ». Signalons, toutefois, un récent arrêt de la Cour de cassation italienne, rapporté au *Massimario del Foro Italiano* 1959, n° 9, où nous lisons ce qui suit :

> « L'exercice du pouvoir discrétionnaire appartenant à l'administration en vue d'organiser les moyens et les mesures à adopter pour le fonctionnement d'un service public n'est pas soumis au contrôle du juge ordinaire. Cependant, une fois établis les critères de fonctionnement d'un service public, l'administration est tenue, dans l'exécution concrète et matérielle de ce service, de ne pas agir en contradiction avec les exigences particulières auxquelles la réglementation entendait pourvoir. En conséquence, lorsque tel n'est pas le cas, le juge ordinaire peut rechercher s'il y a faute de l'administration, sans que cela entraîne une interférence dans le domaine du pouvoir discrétionnaire. »

C'est là un très bel effort de la juridiction de droit commun pour pénétrer jusqu'à l'extrême limite dans le domaine du fonctionnement du service public, mais il est évident que la tâche est plus aisée pour le juge administratif lui-même lorsque, comme en France, il est compétent aussi bien en matière de responsabilité extra-contractuelle qu'en matière d'appréciation de légalité des actes administratifs. Encore, pour ce qui est de l'Italie, ces efforts risquent-ils d'être battus en brèche par l'article 28 de la Constitution qui, rendant directement responsables vis-à-vis des tiers les fonctionnaires et agents publics, paraît transformer la responsabilité des organismes publics en une simple responsabilité civile indirecte : telle est du moins l'opinion générale de la doctrine, d'après *Zanobini*, et l'opinion de *Zanobini* lui-même, Cours de droit administratif, vol. I, 1958, p. 344.

Le deuxième avantage du système français, qui est d'ailleurs une conséquence du premier, c'est qu'il permet au juge de *nuancer*, autant qu'il paraît juste, les conditions exigées pour la mise en

jeu de la responsabilité. Dans cette perpétuelle confrontation entre les nécessités du service public et la protection des droits de l'individu, on tient compte essentiellement de la *nature* du service en cause, des difficultés particulières qui sont inhérentes à son fonctionnement, de la rapidité de décision que ce fonctionnement peut requérir, etc. C'est ainsi que, suivant le cas, la jurisprudence exige, pour que la responsabilité puisse être mise en jeu, tantôt une « faute manifeste et d'une particulière gravité » (ex. mesures de sûreté générale exigées par l'état de guerre pour lesquelles la loi donne à l'administration les pouvoirs discrétionnaires les plus étendus), tantôt, cas plus fréquent, une « faute lourde » (les exemples les plus courants sont l'activité des services de police et l'activité des services publics hospitaliers dans ce qu'elle comporte de proprement médical), tantôt (et c'est le droit commun) la faute qualifiée de « simple » ou d' « ordinaire » (ici les exemples sont innombrables).

A cela il convient d'ajouter deux catégories fort importantes :

1) Celle où, par renversement de la charge de la preuve, on reconnaît l'existence d'une *présomption de faute* à la charge de l'administration, la victime n'ayant alors à établir que la relation de cause à effet entre l'activité de l'administration et le dommage : ceci a été admis pour les accidents de la circulation;

2) Les cas de *responsabilité sans faute*, où est alors admise la théorie du risque, qui repose sur le principe de l'égalité des citoyens devant les charges inhérentes au fonctionnement des services publics : lorsque cette égalité subit une atteinte pour des raisons d'intérêt général, elle doit être rétablie sous forme d'un dédommagement pécuniaire. Les cas les plus fréquents d'application de la théorie du risque, en droit public français, concernent les dommages causés par l'exécution des travaux publics, en dehors même d'atteinte à la propriété et, d'une manière plus générale, par l'existence ou le fonctionnement des ouvrages publics. On peut citer, en outre, les dommages imputables à la présence ou à l'utilisation, du fait d'un service public, de produits ou d'engins particulièrement dangereux, créant un risque anormal. Une des dernières applications de cette théorie concerne les vols, déprédations ou voies de fait commis dans le voisinage des nouvelles « prisons sans barreaux » par certains

de leurs occupants encore mal adaptés à ces conceptions modernes de la répression (Conseil d'État, Thouzellier, 3 février 1956, *Rec.* p. 49).

Mais cette dernière catégorie de responsabilité ne peut intéresser l'application du traité C.E.C.A., puisque l'article 40 exige une « faute ». Pourquoi cette exigence, qui exclut toute possibilité de faire appel à la théorie du risque ? Sans doute, Messieurs, parce que les conditions de fonctionnement des institutions de la C.E.C.A. n'ont pas paru aux auteurs du traité de nature à créer ce risque anormal, qui seul pourrait justifier l'existence d'une responsabilité sans faute. Mais, sauf cette restriction (qui d'ailleurs ne se retrouve pas dans les nouveaux traités), la Cour a toute latitude pour apprécier, selon les circonstances, la nature et la gravité de la faute susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté.

Quant à la « faute personnelle », non seulement elle n'est pas exclusive, par elle-même, de la faute de service, dès lors que son auteur l'a commise « dans l'exercice de ses fonctions » (ce que la jurisprudence française, pour sa part, admet depuis longtemps), mais sa mise en jeu éventuelle peut avoir lieu devant la Cour. Ainsi est évité le principal inconvénient du système français, dans lequel la compétence varie : judiciaire pour la responsabilité personnelle du fonctionnaire, administrative pour la responsabilité de la puissance publique. Tel est, sur ce point encore, l'heureux effet de l'*unité de juridiction* dont bénéficie la Communauté.

II

Arrivons-en maintenant, sous le bénéfice de ces observations préalables, à la question de savoir s'il existe, en l'espèce, une faute de nature à entraîner la responsabilité de la Communauté.

Cette faute résulterait du fait que les services de l'O.C.C.F. et de son bureau régional n'ont pas pu empêcher la délivrance des faux certificats de démolition navale grâce auxquels le bénéfice de la péréquation a pu être indûment obtenu par un certain nombre de producteurs, ce qui a, par voie de conséquence, augmenté le

montant des contributions réclamées à chaque consommateur de ferraille de la Communauté, dont l'entreprise requérante.

Un premier point est clair : les agissements coupables du fonctionnaire qui a délivré les certificats ont été commis par lui dans l'exercice de ses fonctions au ministère néerlandais des affaires économiques. A aucun titre, ce fonctionnaire ne peut être considéré comme ayant agi pour le compte de la Communauté et ses agissements ne peuvent, le cas échéant, et dans des conditions que nous n'avons pas à rechercher, intéresser que la responsabilité de l'État néerlandais. Le vrai procès devrait se dérouler devant les tribunaux des Pays-Bas.

Deuxième observation : la Haute Autorité admet expressément qu'étant responsable, aux termes de l'article 53 du traité et des décisions instituant le mécanisme de péréquation, du fonctionnement régulier de ce mécanisme, toute faute des services de l'O.C.C.F. ou des bureaux régionaux doit être considérée comme une faute de la Haute Autorité elle-même. Nous ne pouvons que prendre acte de cette déclaration.

Sur le fond, de quoi s'agissait-il ? L'assimilation, admise par les décisions réglementaires de la Haute Autorité, de la ferraille de démolition navale à la ferraille d'importation pour l'octroi du bénéfice de la péréquation donnait évidemment une grande importance aux justifications à produire quant à l'origine de cette ferraille. La première question qu'on peut se poser est celle de savoir si les organismes de Bruxelles, agissant sous le contrôle de la Haute Autorité, n'auraient pas dû prendre la chose en mains et organiser eux-mêmes la procédure de vérification, au lieu de s'en remettre aux services nationaux.

Messieurs, nous ne pensons pas qu'ils aient commis une faute à cet égard. D'une part, en effet, les services des administrations nationales, tels que ceux des affaires économiques, étaient beaucoup mieux outillés pour effectuer les vérifications nécessaires. D'autre part, il s'agissait de l'exercice de leur compétence propre : en effet, les importateurs de ferraille désirant la réexporter devaient obtenir les licences nécessaires de l'administration économique nationale, et

nous savons par les déclarations consignées dans les procès-verbaux officiels, qui ont servi de base aux jugements et arrêts de condamnation rendus aux Pays-Bas, que cela se produisait souvent lorsque l'O.C.C.F., auquel cette ferraille devait d'abord être offerte, n'usait pas de son droit de l'acquérir. Rien n'était donc plus normal que de laisser à l'administration nationale compétente le soin et la responsabilité de délivrer les attestations nécessaires, bien que celles-ci fussent susceptibles de servir *aussi* aux besoins du mécanisme de péréquation placé sous le contrôle de la Haute Autorité : c'était là une application opportune de l'article 86 par lequel les États membres se sont engagés à prendre « toutes mesures générales ou particulières propres... à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission ». Mais il ne résulte évidemment pas de cette collaboration que les services nationaux puissent être considérés comme agissant *pour le compte* de la Haute Autorité dans des conditions telles que leur activité engagerait la responsabilité de la Communauté : l'intégration européenne n'en est pas encore à ce point !

Mais alors, et c'est la seconde question, le bureau régional ne devait-il pas exercer un *contrôle* sur l'exactitude matérielle — et non pas seulement formelle — des certificats délivrés par le ministère des affaires économiques ? Autrement dit, le bureau régional ne devait-il pas contrôler la provenance ?

Messieurs, nous ne le pensons pas, dès lors que la responsabilité de la délivrance du certificat incombait au ministère. Toute différente aurait été la situation si le bureau régional avait décidé d'accorder *lui-même* l'attestation, par exemple sur simple déclaration : il aurait dû alors exiger la production, à l'appui de la déclaration, de toutes les pièces justificatives nécessaires. Mais, en fait, lorsque l'attestation existait, il se fiait aux services compétents de l'administration nationale, sachant, et ceci est essentiel, que cette administration ne délivrait elle-même l'attestation qu'après avoir exigé les justifications et procédé aux vérifications concernant la provenance : en ce cas, on ne voit pas pourquoi un nouveau contrôle et de nouvelles justifications pouvaient paraître nécessaires. Dans ces conditions, il aurait fallu que certains indices fussent de nature à éveiller légitimement les soupçons du bureau régional ou de l'office; par exemple, le caractère notoirement inexistant de la

ferraille de tel navire coulé depuis longtemps, ou encore la proportion à première vue anormale de la ferraille de démolition navale par rapport aux tonnages de la ferraille admise au bénéfice de la péréquation : or, ce ne paraît pas être le cas.

Il reste à examiner deux arguments présentés par la requérante. Tout d'abord, elle s'appuie sur les propres déclarations de la Haute Autorité en réponse à des questions posées par des membres de l'Assemblée commune, déclarations dans lesquelles la Haute Autorité aurait admis l'insuffisance du système de contrôle et la nécessité d'y remédier. Le mémoire en défense, sur ce point, a répondu qu'il serait absurde de considérer cette réponse comme une reconnaissance de responsabilité de la part de la Haute Autorité, alors qu'il s'agissait seulement d'une intention exprimée d'*améliorer* le fonctionnement du service en cause.

Messieurs, cela n'est pas absolument exact : nous lisons, en effet, dans la deuxième réponse de la Haute Autorité (27 mars 1958) : « Par lettre en date du 24 février 1958 au président du conseil de la Caisse, la Haute Autorité a exprimé le désir d'être informée des mesures envisagées pour remédier aux *déficiences de fonctionnement* du système actuellement en vigueur. »

Ce qui est vrai, c'est qu'il s'agit là d'une réponse d'attente, dans le style des réponses faites par un gouvernement à des parlementaires. A ce moment, la Haute Autorité n'était pas encore au courant de tous les détails de l'affaire. En tout cas, on ne peut y voir la preuve d'une mauvaise organisation du service constitutive d'une faute.

Le deuxième argument est tiré du retard apporté par les bureaux régionaux à transmettre les dossiers à la Caisse de Bruxelles. Là encore, on trouve une allusion à ce fait dans la même réponse de la Haute Autorité, où il est dit : « Des propositions seront faites incessamment pour assurer une collaboration efficace et *accélérée* entre la Caisse et les bureaux régionaux. » Mais on n'aperçoit pas comment une transmission plus rapide aurait pu éviter la fraude, puisque les justifications normales avaient été produites et que les dossiers étaient en ordre. La Caisse, moins encore que le bureau

régional, n'avait de raison de ne pas tenir pour véridiques les attestations fournies par les services compétents du ministère des affaires économiques néerlandais.

En définitive, Messieurs, aucun des éléments du dossier que nous avons eu sous les yeux dans la présente affaire ne nous paraît fournir la preuve d'une faute de service engageant la responsabilité de la Communauté.

Nous concluons :

— au rejet de la requête;

— et à ce que les dépens soient supportés par la société requérante.