Conclusions de l'avocat général

M. MAURICE LAGRANGE

7 juin 1961

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Les recours dont vous êtes saisis, qui ont été joints par ordonnance de la Cour, ont tous le même objet : obtenir la condamnation de la Haute Autorité à réparer le dommage subi par chacune des entreprises requérantes du fait d'avoir reçu tardivement des données incomplètes sur le taux de péréquation et sur le montant des contributions de péréquation des ferrailles de récupération interne utilisées par ces entreprises entre le 1^er^ avril 1954 et le 31 mars 1959.

Cette action en indemnité est fondée sur l'article 40 du traité. Chacune des requérantes estime que la Haute Autorité a commis une faute de service engageant la responsabilité de la Communauté en ne lui communiquant pas en temps voulu le montant, provisoire par surcroît, de la contribution de péréquation, ce qui l'a obligée à publier son barème de prix et conditions de vente sans pouvoir tenir aucun compte du taux qui serait imputé par la suite. Le montant du dommage n'est pas chiffré ni déterminé, même approximativement : on vous demande de désigner un expert à cette fin, lequel devrait

> « établir quel est le dommage subi par chacune des requérantes pour avoir dû vendre sa production sidérurgique sans avoir pu répercuter sur les acheteurs le montant du taux de péréquation ».

Une question préalable se pose, celle de la prescription.

L'éminent professeur, avocat de la Haute Autorité, a, vous vous le rappelez, invoqué dans sa plaidoirie la prescription de cinq ans prévue à l'article 40 du protocole sur le statut de la Cour :

> « Les actions prévues aux deux premiers alinéas de l'article 40 du traité se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. La prescription est interrompue soit par la requête formée devant la Cour, soit par la demande préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente de la Communauté. »

En l'espèce, il n'y a pas eu de demande préalable; il faut donc prendre en considération les dates d'introduction des recours qui s'échelonnent du 30 septembre 1960 au 12 janvier 1961. Quant à la

date de « survenance du fait qui donne lieu à l'action », le défendeur ne l'a pas indiquée de manière précise. Ce ne peut être, à notre avis, la date d'entrée en vigueur du mécanisme de péréquation. L'action est fondée sur la communication tardive du taux de péréquation et du montant des contributions *par rapport à chaque période de décompte*. Il semble donc que la date la plus ancienne qu'il soit possible d'envisager est celle de la fin de chaque période de décompte, c'est-à-dire de chaque mois à partir du 1er avril 1954, début de fonctionnement du mécanisme. Ne serait donc atteinte par la prescription que la créance d'indemnité correspondant aux périodes mensuelles de décompte antérieures de plus de 5 ans à la date d'introduction des recours, c'est-à-dire une partie seulement de la créance.

Mais, Messieurs, nous pensons que cette exception, opposée seulement au cours d'une plaidoirie, après la clôture de la procédure écrite, n'est pas recevable. D'une part, en effet, si la procédure devant notre Cour comprend deux phases, l'une écrite, l'autre orale, cette dernière ne peut comporter que le développement ou l'ampliation des moyens soulevés au cours de la phase écrite et même, s'il s'agit de moyens nouveaux, avec certaines restrictions (article 42 du règlement de procédure).

D'autre part, nous ne pensons pas qu'il s'agisse d'une question d'ordre public. En France, l'article 2223 du Code civil dispose que

> « les juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription ».

Cette règle, il est vrai, n'est pas applicable, d'après une jurisprudence constante, à la matière pénale. Mais elle l'est, d'après une jurisprudence non moins constante, en matière administrative, domaine où, cependant, la notion d'ordre public est généralement plus étendue qu'en matière civile : seule l'autorité qualifiée, par exemple pour les dettes de l'État, le ministre ou le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet, a qualité pour opposer ce qu'on appelle la « déchéance quadriennale », du nom de sa durée (quatre ans), qui constitue actuellement le droit commun pour la prescription des dettes de l'État. Il a même été jugé qu'une observation contenue dans une pièce de procédure n'était pas suffisante : il faut une décision spéciale de l'autorité compétente opposant la pres-

cription (Conseil d'État, 21 juillet 1934, gouvernement général de l'Indochine, *Rec.*, p. 852).

Nous ne connaissons pas exactement l'état du droit dans les autres pays de la Communauté. Mais nous pensons, d'une part, qu'en droit civil la prescription n'est pas non plus considérée comme d'ordre public : elle doit être opposée par le débiteur. D'autre part, la responsabilité de la puissance publique ressortissant, dans tous les pays de la Communauté autres que la France, à la compétence des tribunaux de droit commun, nous pensons que ce sont les règles du droit civil qui sont applicables dans ces pays.

Nous ne voyons pas de raison particulière pour assurer la protection des finances publiques de la Communauté européenne du charbon et de l'acier au moyen d'un privilège exorbitant qui n'est pas accordé pour la protection des finances publiques nationales.

Arrivons-en à l'examen du fond.

Tout d'abord, en ce qui concerne le point de vue doctrinal concernant l'article 40, nous nous permettons de renvoyer aux quelques considérations générales que nous avions présentées dans nos conclusions sur l'affaire 23-59, FERAM, *Recueil*, V, p. 523 à 527, et dont l'arrêt semble avoir implicitement tenu compte. Nul doute, d'autre part, que vos délibérations encore en cours sur l'affaire Vloeberghs ne vous amènent à préciser votre propre doctrine en cette matière.

Disons seulement que, contrairement à ce qu'a soutenu la Haute Autorité dans la procédure écrite, il n'est pas exact que la jurisprudence française exige habituellement une *faute lourde* pour la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique : le plus souvent, au contraire, une faute ordinaire suffit. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que le degré de gravité exigé *varie* en fonction notamment de la nature du service, de la difficulté plus ou moins grande de l'assurer, et, en contrepartie, de la protection plus ou moins grande que méritent les intérêts lésés. Il s'agit, dans chaque cas, de faire la balance entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

Dans le cas du système de péréquation des ferrailles, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'exiger une faute « lourde » ou une faute d'une « particulière gravité » : il s'agit d'un service de gestion dont la responsabilité doit pouvoir être mise en jeu dans des conditions normales : l'importance des intérêts en cause le demande. En revanche, l'extrême complexité du mécanisme et les délais inévitables que comporte son fonctionnement correct nous paraissent de nature à exiger la preuve d'une faute suffisamment caractérisée, sans être « inexcusable ».

Cela dit, nous pensons qu'il convient, dans l'espèce, de distinguer avec soin ce qui relève de l'*illégalité* du comportement de la Haute Autorité et ce qui relève d'autres éléments, tels que négligence, mauvaise organisation du service, etc. Avec la perspicacité que nous lui connaissons, l'honorable avocat des requérantes a fort bien aperçu cette distinction (p. 16 et 17 de la requête 1-61 par exemple). S'il est exact que, comme il l'ajoute, ces deux points de vue sont liés d'une certaine manière, ils n'en sont pas moins indépendants et juridiquement distincts.

Or, dans toute la mesure où le préjudice résulte directement d'une décision annulée, il ne peut être réparé que dans les conditions prévues à l'article 34 : à cet égard, la Haute Autorité

> « est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation,

ce qu'elle a fait, vous le savez, en prenant la décision 13-58 du 24 juillet 1958, dont la légalité a été admise par votre arrêt 36-58 du 17 juillet 1959. Les entreprises ne sont en droit d'obtenir, en outre,

> « une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision annulée et... en tant que de besoin, une juste indemnité »

que si la décision annulée est

> « reconnue par la Cour entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté »

et seulement

> « *en cas de préjudice direct et spécial* ».

Il est vrai que les décisions réglementaires de la Haute Autorité n'ont pas été *annulées* : elles ont été seulement déclarées illégales par voie d'exception, mais la Haute Autorité, comme elle en avait le droit, et sans doute le devoir, les a rapportées dans la mesure des illégalités reconnues par la Cour et il nous paraît certain que les règles de l'article 34 sont également applicables en pareil cas.

Ce terrain juridique de l'article 34 recouvre l'ensemble du préjudice qu'ont pu subir les entreprises *du seul fait* — ne disons pas du « retard », puisque ce terme prête à équivoque — mais des délais supplémentaires qu'a entraînés pour la Haute Autorité l'obligation, pour exécuter vos arrêts, de reprendre les délégations irrégulières qu'elle avait consenties et de réviser tous les calculs du mécanisme de péréquation, travail dont l'ampleur et la complexité sont éloquemment démontrées par la seule lecture du *Journal officiel* du 24 août 1960...

La question alors est double :

1° L'illégalité sanctionnée par vos arrêts 9 et 10-56 du 13 juin 1958 du fait des délégations de pouvoir a-t-elle le caractère d'une « faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté »? Nous aurions tendance à l'admettre.

2° Cette illégalité a-t-elle causé aux entreprises requérantes un « préjudice direct et spécial »? Direct, oui, sans doute, spécial, nous ne le pensons pas : l'illégalité a été commise à l'égard de toutes les entreprises sidérurgiques de la Communauté, toutes affiliées au mécanisme obligatoire. Bien entendu, l'importance du préjudice varie selon les entreprises, mais, par sa nature, il n'est pas « spécial » à l'une d'elles ou même à une catégorie particulière : toutes subissent nécessairement les conséquences des délais nécessités par la révision de tous les calculs à la suite de la « reprise » par la Haute Autorité des pouvoirs qu'elle avait illégalement délégués et de l'exercice, nécessairement rétroactif, de ces pouvoirs. Peut-on dire que le préjudice est différent, et plus important, pour les entreprises qui, comme les requérantes, s'approvisionnent principalement ou exclusivement sur le marché intérieur de la ferraille? Ce n'est pas certain, car la révision porte aussi sur le montant des

tonnages de ferraille importée prise en charge par la Caisse de péréquation et intéresse donc aussi les entreprises qui se sont approvisionnées en ferraille d'importation. Les conditions de l'article 34 ne sont donc pas remplies. Dès l'ors, si vous suivez notre raisonnement, il convient de ne retenir comme éléments constitutifs d'une faute éventuelle que ce qui a trait, *en dehors de toute illégalité*, à la manière dont a fonctionné le mécanisme de péréquation, compte tenu des diverses décisions qui ont gouverné ce fonctionnement.

A cet égard, vous connaissez la thèse des sociétés requérantes, qui a été développée surtout dans la procédure écrite : l'article 60 du traité, tel qu'il a été interprété par l'arrêt 1-54, oblige les entreprises à rendre publics dans leurs barèmes des prix exacts, ce qui les contraint à calculer d'une manière précise leurs prix de revient et à connaître tous les éléments du coût de production. Or, en raison des errements suivis par les organismes de Bruxelles et la Haute Autorité, le retard, de plusieurs mois et parfois de plusieurs années, apporté à la notification du taux de péréquation et du montant de la contribution, par rapport à chaque période de décompte, ont rendu impossible toute évaluation correcte des coûts de production. Cette situation s'est révélée d'autant plus intolérable que le taux de péréquation, primitivement modéré, a rapidement augmenté pour atteindre le chiffre absolument imprévisible de 13 dollars par tonne, ce qui représenterait approximativement une charge de 8 lires par kg sur un coût de production total de 20 lires, alors que le bénéfice n'est parfois que d'une lire. L'obligation de publier des prix exacts a nécessairement empêché les entreprises requérantes de répercuter dans leur prix de vente, et donc de faire supporter par leurs clients, la plus grande partie de la charge afférente à la contribution de péréquation.

Avant d'examiner, en fait, si les éléments constitutifs d'une faute de service sont réunis en l'espèce et, en cas d'affirmative, si cette faute a entraîné un dommage, il convient de se prononcer sur une question de droit, qui est la suivante : Convient-il sur la base de l'article 40 (où nous nous trouvons maintenant exclusivement), comme sur la base de l'article 34, d'exiger un préjudice « direct et spécial »? A vrai dire, le problème ne se pose que pour la

spécialité du préjudice, car il est généralement admis qu'un préjudice seulement indirect n'ouvre pas droit à réparation.

La question est délicate et nous la livrons tout spécialement à votre attention. Pour nous, après réflexion, nous pensons qu'il n'y a pas lieu, pour l'application de l'article 40, de poser une condition particulière quant à la spécialité du préjudice.

Tout d'abord, contrairement à l'article 34, l'article 40 est muet à cet égard, ses termes étant d'une absolue généralité :

> « *préjudice* (tout court) causé dans l'exécution du présent traité par une faute de service de la Communauté » :

l'opposition entre cette rédaction et celle de l'article 34 est frappante. Or, l'article 40 représente en matière de responsabilité non contractuelle le droit commun du traité; l'article 34 est une *lex specialis* concernant le cas particulier du préjudice résultant d'une décision annulée, dans la mesure où l'exécution de l'arrêt d'annulation ne suffit pas, malgré la rétroactivité que cette exécution comporte nécessairement, à assurer une réparation satisfaisante.

D'autre part, si l'on se réfère au droit interne, il semble que la spécialité du préjudice n'est pas exigée en cas de dommage résultant d'une faute administrative. Telle est la jurisprudence du Conseil d'État français (Société aéronautique de l'Atlantique, 3 décembre 1948, *Rec.*, p. 460; Société Brodard et Taupin, 21 mai 1954, *Rec.*, p. 293, avec les conclusions de M. Letourneur publiées dans la revue *Droit social*, 1954, p. 468). Odent (p. 463) rappelle cette règle en disant que l'existence d'un préjudice spécial n'est exigée que lorsque la responsabilité est fondée sur le risque et non lorsqu'elle est fondée sur la faute. La preuve du préjudice spécial est, en cas de responsabilité fondée sur le risque, la rançon de la dispense d'avoir à prouver la faute. Cette distinction est, vous le voyez, parfaitement logique et cohérente.

En droit italien, il semble qu'aussi bien en droit privé que pour ce qui concerne la responsabilité quasi-délictuelle des personnes publiques, la notion de « préjudice spécial » n'existe pas : le préjudice doit être individuel, ce qui est tout différent. En droit

allemand, la spécialité du dommage n'est exigée ni en droit civil, ni en droit administratif. En droit luxembourgeois, la responsabilité de l'État n'est engagée que si le préjudice est direct.

Il semble que le principe d'après lequel toute faute entraîne droit à réparation, dès lors qu'il y a relation directe de cause à effet entre la faute et le dommage, est un principe général de droit qui n'est pas réservé à la matière de la responsabilité administrative : c'est notamment la règle posée à l'article 1382 du Code civil.

Une objection pourrait néanmoins surgir. Elle tient au caractère relativement étroit de la Communauté. Celle-ci, contrairement à un État, n'est composée que d'un nombre limité de « sujets », les entreprises productrices de charbon et d'acier, qui sont en même temps les seuls « contribuables » de cette Communauté. On peut se demander si la mise à la charge de la collectivité d'un dommage causé par celle-ci à l'ensemble de ses membres ou du moins, comme en l'espèce, à la moitié d'entre eux, a encore un sens : cela revient en somme à faire supporter par les entreprises charbonnières de la Communauté la moitié d'un dommage subi par l'ensemble des entreprises sidérurgiques de cette même Communauté, lesquelles supporteront définitivement la charge de l'autre moitié (nous raisonnons, pour simplifier, comme si la charge du prélèvement était répartie par moitié entre les entreprises charbonnières et les entreprises sidérurgiques).

Cette objection doit cependant être écartée. Tout d'abord, elle se heurte au principe de solidarité qui est à la base de la Communauté. En second lieu, les finances communautaires sont sans doute assises sur des bases assez larges pour que des indemnités, même d'un montant élevé, n'aient pas nécessairement pour effet une augmentation automatique du prélèvement égale à la charge totale de ces indemnités. Enfin, l'objection n'aurait quelque valeur que si le préjudice était proportionnellement le même pour chaque entreprise, par exemple, s'il se traduisait par le même pourcentage par rapport au chiffre d'affaires servant de base au prélèvement, de sorte qu'il y aurait en fait compensation entre le montant de l'indemnité reçue par chaque entreprise et le supplément de sa dette au titre du prélèvement.

Or, il n'en serait nullement ainsi : tout d'abord, il n'est nullement sûr que le préjudice que nous examinons actuellement, c'est-à-dire celui qui résulterait de retards dus à un mauvais fonctionnement du service (et non pas, comme tout à l'heure, à l'illégalité du système), — que ce préjudice, disons-nous, ne soit pas spécial. Le service pourrait avoir plus mal fonctionné à l'égard de telle entreprise ou catégorie d'entreprise que de telle autre : un bureau régional pourrait avoir commis plus de négligences qu'un autre bureau régional, etc. Mais, en admettant même que le préjudice, néanmoins, ne revête en aucun cas un caractère de spécialité, il est évident que l'*importance relative* de ce préjudice variera selon chaque entreprise et variera selon toutes sortes de circonstances : rapport entre date de publication des barèmes et notification du taux ou du montant de la contribution, etc. N'oublions pas que les conclusions de chacune des requérantes tendent à confier à un expert

> « le soin d'établir quel est le dommage qu'elle a subi pour avoir dû vendre sa production sidérurgique sans avoir pu répercuter sur les acheteurs le montant du taux de péréquation ».

Il est évident que le dommage ne serait pas, proportionnellement, le même pour chaque entreprise. Même si l'on envisage de larges catégories, on trouverait sans doute encore une différence moyenne entre l'importance des dommages subis par les entreprises importatrices de ferraille et celles qui consomment la ferraille intérieure. Donc, une indemnisation exacte et complète de chacun des dommages subis, individuellement considéré, aboutirait à une réparation distributive équitable, même si l'on devait corrélativement augmenter d'une manière uniforme le taux du prélèvement.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'exiger, pour l'application de l'article 40, un préjudice « spécial ». Il serait, au surplus, déplaisant que le « changement de souveraineté » dont les entreprises de l'article 80 ont été l'objet s'accompagne d'une régression de la protection juridique dont elles bénéficiaient lorsque ce souverain était un des États membres.

Nous pouvons maintenant aborder la question de l'existence de la faute et, s'il y a lieu, celle du préjudice.

Tout d'abord, il convient de dissiper une équivoque relative au mot « retard » qui a été utilisé notamment dans le libellé des questions adressées aux parties. On a fait remarquer à la barre pour la Haute Autorité que le retard était une des formes de non-observation d'une obligation (article 1218 du Code civil italien). Or, nous a-t-on dit, il n'y a pas ici de date d'échéance, aucun délai n'étant prescrit pour la communication aux entreprises du taux de péréquation.

C'est très exact. Mais il est évident que le terme « retard » n'a pas été pris ici dans une acception juridique : la Cour a seulement désiré connaître le délai, disons même plutôt (le mot « délai » étant lui aussi un terme juridique) la *durée* qui s'est écoulée *en fait* entre chaque période de décompte et la date à laquelle ont été reçues les communications concernant le montant des contributions correspondantes.

Il existe certaines divergences entre les parties sur la manière de calculer cette durée. Les requérantes font état du nombre de jours écoulés entre la *fin de chaque mois* de la période de décompte et la notification du taux de péréquation. Elles arrivent ainsi à ce qu'elles appellent un « retard moyen » de 98 jours en 1954, 66 jours en 1955, 57 jours en 1956, 65 jours en 1957 et 115 jours en 1958. La Haute Autorité, elle, calcule la durée qui s'étend entre la fin de la période de décompte et la date à laquelle le montant de la contribution correspondante a été communiquée.

Une autre divergence résulte de ce que, pour ce qui concerne l'application des *taux supplémentaires* appliqués ultérieurement, les requérantes calculent le délai par rapport à la *période primitive* de décompte, ce qui a pour effet de porter le « retard » à plusieurs années.

Le problème doit être envisagé en droit et en fait.

En droit, les décisions successives de la Haute Autorité ont autorisé la Caisse ou la Haute Autorité elle-même à faire varier le taux de contribution et aussi à *réviser* les taux provisoires (ex. décisions 3 et 4-60 et 20-60, art. 3). D'autre part, le point de départ et la durée de la période de décompte ont été également modifiés

(ex. décision 38-59, art. 2-1° et 3, décision 19-60, art. 1er), de sorte qu'en tout cas, comme l'a observé Me Stolfi dans sa plaidoirie,

> « le point de départ pour calculer l'intervalle en cause ne pourrait jamais coïncider avec l'échéance du mois considéré ».

Ces modifications successives sont en partie le résultat des modifications de fond apportées au mécanisme de péréquation : c'est ainsi que, d'après la décision 26-55, article 3, alinéa 1, le calcul de la prime pour la péréquation dite « fonte-ferraille » devait être effectué *tous les mois* séparément pour chaque établissement, puis le délai fut porté à trois mois par la décision 2-57, article 18, *a*. D'autres éléments intervenaient, tels que par exemple les *parités de change*, dont les variations ne coïncidaient pas avec les périodes de décompte. L'autre cause des modifications réside dans la nécessité pour la Haute Autorité de reprendre rétroactivement de nouvelles décisions dans les matières où elle avait illégalement délégué ses pouvoirs.

Nous avons vu qu'à cet égard les conditions de l'article 34, seul applicable à notre avis, n'étaient pas remplies.

En fait, si l'on tient compte de l'extrême complexité du système et des modifications successives qui lui ont été apportées et de la nécessité de revoir les décisions antérieures, nous ne pensons pas que, *dans l'exécution*, l'administration ait fait preuve de négligences ou ait commis des erreurs constitutives d'une faute. Aucune preuve ni même aucune allégation précise n'est fournie à cet égard.

Sans doute, le système a revêtu tout au long un caractère provisoire, et même les taux rectifiés les plus récents ne sont encore fixés qu'à titre provisoire. Mais cela n'est qu'une conséquence inhérente à la nature même du mécanisme et aux diverses modifications de base qui lui ont été apportées en cours de fonctionnement. En fait, il semble que les délais qui se sont écoulés entre chacun des mois auquel le taux et la contribution se réfèrent et la date à laquelle la contribution correspondante a été notifiée à l'entreprise sont normaux : deux mois en moyenne environ (sauf au début où le taux était d'ailleurs faible). D'autre part, la notification de la contribution a été presque toujours *précédée* (et seulement dans de rares

cas *suivie*) d'une communication du *taux* applicable, ce qui permettait déjà à l'entreprise d'avoir une idée assez précise de ce qu'allait être le montant de sa contribution.

Quant à la notification ultérieure du taux supplémentaire et des contributions supplémentaires, vous en connaissez les raisons. Elles ne se sont traduites, en fait, que par des modifications minimes du montant des taux.

En somme, l'administration semble avoir fait tout le possible pour notifier dans des délais raisonnables le montant provisoire des contributions au fur et à mesure de la fixation des taux successifs et de la réception des déclarations de tonnage faites par les entreprises, de sorte que, dans la mesure où les entreprises se sont acquittées de leurs contributions au moment où elles leur ont été réclamées, elles n'ont pas eu à subir de « contrecoup » sérieux du fait des rectifications ultérieures.

En définitive, aucune faute dans l'exécution du service ne nous paraît établie.

Il nous paraît inutile, dans ces conditions, de rechercher quelle aurait été l'*incidence* des modifications des taux sur le coût de production et dans quelle mesure cette incidence aurait causé un dommage aux requérantes du fait que, liées par leurs prix de barème, elles auraient été dans l'impossibilité de répercuter cette incidence sur leurs acheteurs.

Notons simplement que rien n'est plus délicat que de savoir si et dans quelle mesure le prix de vente est fonction du prix de revient ou du prix de marché résultant de la loi de l'offre et de la demande. On peut seulement observer qu'en l'espèce, d'après les documents figurant au dossier, il n'y a pas toujours eu une corrélation, même approximative, entre l'évolution des prix de barème des entreprises requérantes et l'évolution des taux de péréquation.

Nous concluons :

— au rejet des requêtes,

— et à ce que les dépens soient supportés par les sociétés requérantes.