pouvoir d'appréciation des éléments pris en considération par l'État, et le respect de la marge d'appréciation laissée à celui-ci.

Tant que la Commission n'a pas dépassé ces marges d'appréciation, la responsabilité de la Communauté n'est pas engagée.

Dans l'affaire 4-69

ALFONS LÜTTICKE GMBH, ayant son siège social à Germinghausen et une succursale à Cologne-Deutz, représentée par Me Peter Wendt, avocat au barreau de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Félicien Jansen, huissier, 21, rue Aldringen,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par ses conseillers juridiques, MM. Jochen Thiesing et Rolf Wägenbauer, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et A. Trabucchi, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) et H. Kutscher, juges,

avocat général: M. A. Dutheillet de Lamothe
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits

Attendu que la société Alfons Lütticke, par sa succursale de Cologne-Deutz, importe en république fédérale d'Allemagne notamment du lait et des produits laitiers en poudre ;
que l'importation de ces marchandises en République fédérale a donné lieu, jusqu'au 1er janvier 1968, à perception d'une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires pour le lait et les autres produits laitiers en poudre ainsi que pour les préparations alimentaires contenant du cacao (positions 04.02 et 18.06 respectivement du tarif douanier commun) ;
que le taux de cette taxe, qui était, au 1er janvier 1962, de 4 % pour les deux positions en question, a été abaissé à 3 %, pour la position tarifaire 04.02, à partir du 1er avril 1965, par la 16e loi portant modification de la loi sur le chiffre d'affaires, du 26 mars 1965 (Bundesgesetzblatt I, p. 156) et, pour la position tarifaire 18.06, porté à 6 %, le 1er juin 1963, par la 12e loi portant modification de la loi sur le chiffre d'affaires, du 16 mai 1963 (Bundesgesetzblatt I, p. 321) ;
que, compte tenu de certaines corrections des avis de taxation en douane effectuées par les bureaux de douane allemands et des restitutions prévues par une circulaire du ministère fédéral des finances du 20 septembre 1968, la société Lütticke affirme avoir versé, au titre de la taxe compensatoire, pour des importations en provenance d'autres États membres au cours des années 1962, 1963 et 1964, un montant total de 124 396,04 DM ;
attendu que, dès la fin de l'année 1962, la société Lütticke avait fait observer à la Commission que la perception, par la république fédérale d'Allemagne, de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires lors de l'importation de produits laitiers en poudre était, à son avis, depuis le 1er janvier 1962, contraire au traité CEE, en particulier à son article 95, alinéa 1 ;
qu'en réponse à une mise en demeure au sens de l'article 175, alinéa 2, du traité, la Commission a, le 14 mai 1965, fait notamment savoir à la société Lütticke
— qu'en abaissant, pour la position 04.02, de 4 à 3 % le taux de la taxe litigieuse, la République fédérale aurait mis fin à la violation de l'article 95, alinéa 1, ce taux étant désormais adapté à la charge fiscale dont serait indirectement grevé le lait en poudre de provenance intérieure ;
— qu'il n'y aurait pas lieu de procéder à une réduction rétroactive au 1er janvier 1962 de ce taux, celui-ci ayant été pleinement pris en considération pour la fixation de la taxe compensatoire prévue à l'article 46 du traité pour l'importation du lait non écrémé en poudre et des prélèvements prévus à l'article 2 du règlement n° 13/64, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers ;
— que la perception de la taxe litigieuse ne constituerait pas une violation de l'article 95 du traité et qu'il n'y aurait pas lieu d'en exiger la suppression intégrale ;
qu'un recours intenté devant la Cour, le 12 juillet 1965, par la société Lütticke et ayant pour objet, à titre principal, une demande en annulation de ladite lettre de la Commission du 14 mai 1965 et, à titre subsidiaire, un recours en carence contre celle-ci, a été rejeté comme irrecevable par arrêt du 1er mars 1966 (affaire 48-65, Recueil, XII-1966, p. 27) ;
attendu qu'au plan du droit interne, la société Lütticke avait notamment, dès 1963, introduit une réclamation adminis-

trative contre la décision d'un bureau de douane allemand qui, à l'occasion d'une importation de lait entier en poudre, lui avait réclamé le paiement de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires ;
que cette réclamation ayant été rejetée par le Hauptzollamt (bureau de douanes principal) compétent, la société Lütticke se pourvut devant le Finanzgericht du Land de Sarre ;
que celui-ci, en application de l'article 177 du traité CEE, saisit la Cour de plusieurs questions d'interprétation relatives à l'article 95, auxquelles il fut répondu par arrêt du 16 juin 1966 (affaire 57-65, Recueil, XII-1966, p. 293) ;
que la société Lütticke, n'ayant pu obtenir de la Commission, au cours de l'année 1968, réparation du dommage qu'elle prétend avoir subi du fait de la carence de celle-ci à l'égard de la République fédérale, a, le 22 janvier 1969, introduit le présent recours en dommages-intérêts ;

II — Procédure

Attendu que la procédure écrite a suivi un cours régulier ;
qu'elle s'est achevée, le 25 juin 1969, par la présentation de la duplique de la partie défenderesse ;
que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable ;
qu'à la demande de la Cour, la partie défenderesse a, le 1er août et le 11 novembre 1969, procédé au dépôt de plusieurs documents ;
que l'ouverture de la procédure orale, fixée au 7 octobre 1969, a été reportée à la demande de la partie requérante pour lui permettre de déposer un rapport d'expertise ;
que ce rapport a été déposé le 24 septembre 1970 ;
que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 16 décembre 1970 ;
qu'au cours de cette audience, elles ont déposé de nouvelles pièces et répondu à des questions posées par le juge rapporteur ;
que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 17 février 1971 ;

III — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

a) condamner la Commission à lui payer la somme de 124 396,04 DM, plus 8 % d'intérêts à compter du 20 avril 1968 ;
b) déclarer que la Commission est tenue de l'indemniser de tous les dommages qu'elle lui a fait subir pour avoir négligé de veiller à ce que la taxe perçue en république fédérale d'Allemagne en compensation de la taxe sur le chiffre d'affaires pour le lait en poudre soit supprimée à compter du 1er janvier 1962 ;
c) condamner la Commission aux dépens de l'instance ;

que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

a) déclarer le recours irrecevable ;
b) subsidiairement, le rejeter comme non fondé ;
c) condamner la requérante aux dépens ;

IV — Moyens et arguments des parties

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

A — De la recevabilité

1. Irrégularité formelle de la requête

La *défenderesse* soutient que la requête introductive d'instance ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, du fait qu'elle

a) renvoie à des moyens et arguments développés dans d'autres affaires et n'établirait pas elle-même le caractère excessif du taux de la taxe litigieuse ;

ainsi, il ne serait possible ni à la Cour ni à la Commission, sur la base de la seule requête, de connaître le contenu et la portée exacts des moyens avancés ;

b) ne justifierait pas la demande portant sur les intérêts à 8 % et ne contiendrait donc pas, sur ce point, d'exposé sommaire des moyens.

La *requérante*, sur cette double exception, répond en substance ce qui suit :

a) Les raisons de la fixation à moins de 3 % des charges cumulées qui grèveraient effectivement le lait en poudre et autres produits laitiers desséchés allemands auraient été exposées en détail à la Cour dans de précédentes affaires ; il aurait paru superfétatoire de reprendre toute cette démonstration. En cours de procédure, la requérante a joint à sa réplique une annexe et produit un rapport d'expertise ayant pour objet d'établir que la taxe litigieuse est bien trop élevée.

b) La demande de versement de 8 % d'intérêts serait fondée sur le fait que, depuis 1962, la requérante aurait utilisé un crédit bancaire dont le taux annuel aurait atteint, pour le moins, ce pourcentage.

2. Méconnaissance des articles 97, alinéa 2, et 169, du traité CEE

La *défenderesse* fait grief à la requérante de tenter, par le biais des dispositions du traité relatives à la responsabilité non contractuelle, de faire constater par la Cour une prétendue carence de la Commission. L'objet réel du recours serait de contraindre la Commission, non seulement pour certaines importations de poudre de lait, mais, plus généralement, dans tous les cas où l'article 155 du traité lui confère une mission de surveillance, à prendre les mesures prévues à l'article 97, alinéa 2, voire à l'article 169.

L'article 97, alinéa 2, comporterait une modification de la procédure normalement prévue en cas de violation du traité par un État membre : avant que la Commission, conformément à l'article 169, ne mette l'État membre intéressé en mesure de présenter ses observations, elle devrait, aux termes de l'article 97, alinéa 2, lui adresser les directives ou décisions appropriées ; si l'État membre ne se conforme pas à celles-ci, dans le délai fixé, les dispositions générales de l'article 169 s'appliqueraient pour la suite de la procédure.

Le recours viserait, en fait, à contraindre la Commission, si elle veut éviter des demandes d'indemnité infinies, à engager d'abord la procédure de l'article 97, alinéa 2, ensuite, le cas échéant, celle de l'article 169.

Or, aux stades successifs des procédures prévues en cas de manquement, par un État membre, aux obligations que lui impose le traité dans le domaine fiscal, la Commission jouirait d'une liberté d'appréciation excluant tout droit des particuliers d'obtenir d'elle qu'elle se décide en un sens donné.

Reconnaître aux particuliers un tel droit serait contraire non seulement à la lettre du traité, mais aussi à son esprit, du fait que serait compromise l'atmosphère de confiante collaboration qui doit régir les rapports entre les institutions communautaires et les États membres pour l'application harmonieuse du traité.

La *requérante* conteste formellement avoir méconnu la jurisprudence de la Cour, selon laquelle les particuliers ne peuvent contraindre la Commission à intenter une action contre un État membre.

Le seul objet du recours serait d'obtenir de la Commission des dommages-intérêts. Le versement de ceux-ci supprimerait la distorsion de la concurrence invoquée par la requérante ; toute action de la Commission contre la république fédérale d'Allemagne en deviendrait sans objet.

3. Méconnaissance de l'article 175 du traité

La *défenderesse* est d'avis que la requérante ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 175 du traité à l'introduction d'un recours en carence par une personne physique ou morale. Serait seul susceptible d'être attaqué le refus de prendre des actes obligatoires qui, en

outre, auraient dû être adressés au requérant ; aucune de ces deux conditions ne serait remplie lorsqu'un importateur fait grief à la Commission de s'être abstenue d'agir contre un État membre à propos du taux de certaines impositions intérieures.
La limitation, voulue par le traité, de la protection juridique des particuliers au titre de l'article 175 serait privée d'effet si le même résultat pouvait être obtenu, sans avoir à respecter des conditions aussi strictes, au moyen d'un recours en indemnité au titre de l'article 215, alinéa 2 ; c'est pourtant ce qui se produirait en cas de succès de la requérante, car la Commission serait tenue, non seulement de lui verser des dommages-intérêts, mais encore, conformément à l'article 176, de prendre les mesures que comporterait la constatation d'une carence contraire au traité.
La *requérante* répond que la référence à l'article 176 du traité est sans pertinence en l'espèce, cette disposition ne concernant que les recours intentés sur la base des articles 173 et 175, et non un recours en indemnité en application de l'article 215, alinéa 2.
Aucune confusion ne serait possible entre recours en indemnité et recours en carence ; les conditions de ce dernier, contrairement à ce que soutient la défenderesse, seraient d'ailleurs moins strictes que celles du recours en indemnité, à l'appui duquel il faudrait établir non seulement l'existence d'une action objectivement illégale, mais encore l'existence d'une action fautive de la Commission.
L'article 215 n'aurait pour effet que d'assurer a posteriori, par le versement d'une somme d'argent, un minimum de protection juridique à un justiciable qui ne serait pas recevable à empêcher la réalisation du dommage au moyen d'un recours en annulation contre la décision explicite ou implicite qui lui fait grief.

4. Méconnaissance de la jurisprudence de la Cour relative à l'« effet direct »

La *défenderesse* relève que la Cour a jugé que l'article 97 ne fait pas partie des dispositions du traité qui produisent des effets immédiats et engendrent pour les justiciables des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder.
Bien qu'elle ne méconnaisse pas la différence entre le cas où un justiciable peut invoquer la nullité de dispositions de droit interne devant ses juridictions nationales en s'appuyant sur une disposition directement applicable du traité et celui où il peut poursuivre la Commission en dommages-intérêts en alléguant une faute de service dans l'application de la même disposition du traité, la défenderesse fait observer qu'en raison de l'étroite interpénétration des obligations incombant, d'une part, à la Commission dans le contrôle du respect du traité, d'autre part, aux États membres quant à l'observation de celui-ci, il serait possible, par le biais de recours en indemnité pour faute de service formés tant contre la Commission que contre un État membre, de priver de toute portée les distinctions établies par la Cour.
La *requérante,* pour sa part, est d'avis que les conditions d'un recours au titre de l'article 215 ne coïncideraient nullement avec celles qui doivent être réunies pour qu'une disposition du traité produise des effets directs et engendre des droits individuels.
Au contraire, l'article 215 prendrait toute son importance dans les cas où une règle juridique ne serait pas directement applicable et où, par conséquent, l'intéressé n'aurait d'autre possibilité que d'intenter une action en dommages-intérêts, le recours en annulation ne lui étant pas ouvert.

5. Prescription

La *défenderesse,* à toutes fins utiles, fait valoir que les droits à indemnité invoqués par la requérante seraient, pour la plupart, prescrits.
Aux termes de l'article 43 du statut de la Cour, les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescriraient par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu ; tous les droits invoqués par la requérante, nés cinq ans avant l'intro-

duction du recours, seraient donc prescrits.
Ce serait à tort que la requérante estime que la prescription ne commence pas à courir aussi longtemps que la Commission a la possibilité d'agir contre la République fédérale sur la base de l'article 97, alinéa 2, du traité ; cette disposition, de même que l'article 169, ne fixant pas de délai à l'action de la Commission contre un État membre, l'argumentation de la requérante aurait pour conséquence que les actions en dommages-intérêts pour faute de service résultant d'une carence illégale ne seraient jamais prescrites.
La *requérante* fait observer qu'il y a lieu de tenir compte des délais de paiement de la taxe litigieuse ; le dommage ne serait né qu'environ trois mois après chaque importation.
Le fait générateur du dommage serait la carence de la Commission qui, jusqu'à ce jour, se serait fautivement abstenue de prendre les mesures prescrites par l'article 97, alinéa 2.
Il serait généralement admis que même des droits qui ne sont pas expressément assortis de délais s'éteignent avec le temps ; tel serait le cas des droits nés de la violation de l'article 97, alinéa 2.

B — Quant au fond

1. La règle prétendument violée est-elle destinée à protéger les intérêts de la requérante ?

La *défenderesse* fait observer que, selon la jurisprudence de la Cour, le principe selon lequel la règle de droit dont la violation est invoquée par un requérant doit être destinée à protéger les intérêts de celui-ci ou de la catégorie à laquelle il appartient, ferait partie des principes généraux visés à l'article 215, alinéa 2, du traité.
Or, les dispositions fiscales du traité constitueraient une réglementation normative, tendant à assurer l'intérêt général s'attachant à la réalisation effective du marché commun, mais non à protéger certaines entreprises.
Cette constatation vaudrait spécialement pour les dispositions relatives au régime de la taxe sur le chiffre d'affaires ; la charge fiscale de cette taxe serait répercutée par le contribuable-vendeur sur l'acheteur, de telle sorte qu'elle serait supportée par le consommateur final de la marchandise.
Si l'on reconnaissait aux dispositions fiscales du traité le caractère de règles destinées à protéger des intérêts particuliers et susceptibles de donner lieu à application de l'article 215, il s'ensuivrait qu'une application critiquable de ces dispositions pourrait conférer un droit à réparation à l'ensemble des consommateurs du marché commun.
Admettre la thèse de la requérante aboutirait à exposer la Communauté à des recours en indemnité fondés sur une prétendue méconnaissance, par la Commission, des obligations que lui impose l'article 155 pour presque toutes les dispositions de la deuxième et de la troisième partie du traité.
Selon la *requérante,* il résulterait, au contraire, de la jurisprudence de la Cour que l'article 97 a le caractère d'une règle de protection.
La libre circulation des marchandises entre les États membres ne saurait être assurée sans la participation des importateurs ; une règle destinée à la promouvoir tendrait donc également à protéger les intérêts des importateurs.
Les conditions de la concurrence ne permettraient pas d'imposer au consommateur la charge de la taxe litigieuse. Il serait donc exclu que l'ensemble des consommateurs du marché commun puissent faire valoir des droits à dommages-intérêts ; ils ne seraient d'ailleurs pas les destinataires des avis de taxation contestés.

2. La faute (Verschulden)

La *requérante,* au cours de la procédure écrite, a soutenu que la charge totale cumulative grevant, au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires, le lait en poudre de provenance allemande était, de 1962 à 1965, inférieure à 0,16 % et qu'en application des principes contenus dans la directive du Conseil, du 30 avril 1968, portant institution d'une méthode commune pour le calcul des taux moyens

prévus à l'article 97 du traité (JO 1968, n° L 115, p. 14), elle aurait dû être fixée à 0,08 % seulement.

Du rapport d'expertise établi par M. Greiffenhagen, Diplomkaufmann, et versé aux débats par la requérante avant l'ouverture de la procédure orale, il résulterait que cette charge se situerait plutôt entre 1,31 et 1,74 % et serait donc, d'après la directive du Conseil, à fixer à 1,5 % pour les deux positions tarifaires 04.02 et 18.06. Cependant, cette expertise aurait notamment retenu certains facteurs qui n'auraient pas dû être pris en considération pour le calcul de la charge fiscale et mis en compte certains chiffres trop élevés. La charge fiscale totale grevant les produits laitiers en poudre allemands serait, en fait, inférieure au taux de 1,5 % retenu par l'expert.

Il serait, en toute hypothèse, incontestable que la charge de 3 % (voire de 6 %) qui grève, au titre de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires, les produits importés par la requérante des autres États membres de la CEE serait beaucoup trop élevée et ne respecterait pas les principes énoncés à l'article 95 du traité. L'expertise de l'Institut de recherche de Brunswick-Völkenrode, sur laquelle se fonde la Commission, utiliserait des méthodes d'analyse et des données chiffrées inadéquates et serait entachée d'erreurs nombreuses.

Malgré les multiples interventions de la société Lütticke, la Commission se serait refusée à adresser à la République fédérale une directive ou une décision, bien qu'elle y eût été tenue par les articles 97, alinéa 2, et 169 du traité. Or, si la Commission avait rempli ses obligations et pris, en temps voulu, toutes les mesures prescrites, la taxe compensatoire perçue dans la République fédérale sur les produits importés par la société requérante aurait été abaissée à un taux conforme à la charge effective supportée par les produits nationaux correspondants.

Les articles 95 et 97 fixant eux-mêmes impérativement la date à laquelle ils entrent en vigueur, on ne saurait reconnaître à la Commission le pouvoir d'appréciation dont elle se prévaut, car celui-ci lui conférerait le droit de déterminer le moment où ces dispositions deviennent effectives.

Ce prétendu pouvoir d'appréciation serait démenti par la disposition cadre de l'article 155 du traité. La Commission, en cas de violation de l'article 97 par un État membre, serait juridiquement tenue d'agir contre celui-ci ; elle ne posséderait donc de marge d'appréciation, ni quant au principe et au moment de son intervention, ni quant aux modalités de celle-ci.

La Commission ne disposerait pas non plus d'un pouvoir d'appréciation sur le point de savoir si, en cas de violation des articles 95 et 97, elle doit exiger qu'il y soit mis fin rétroactivement. De même, il n'existerait aucun pouvoir d'appréciation au sujet du montant de la taxe litigieuse, celui-ci découlant des articles 95 et 97, alinéa 1.

A supposer même que puisse être reconnue à la Commission une certaine liberté dans le choix des moyens, elle devrait assumer le risque de ce choix.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'action de la Commission contre la République fédérale, la requérante soutient qu'elle n'aurait pas agi avec l'énergie et la célérité requises. Elle rappelle que 4 ans et 4 mois se sont écoulés avant la réduction de la taxe litigieuse de 4 à 3 %, et ceci avec effet seulement au 1er avril 1965.

La Commission n'aurait eu aucun contact avec les organes de la République fédérale compétents pour modifier la législation interne ; elle se serait contentée de s'adresser à l'exécutif, alors qu'il résulterait de la jurisprudence de la Cour que la responsabilité d'un État est engagée quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante.

Selon la *défenderesse*, les principes généraux auxquels se réfère l'article 215, alinéa 2, du traité impliquent que puisse être établi, à la charge de la Commission, un manquement à une obligation,

constitutif d'une faute. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

Sur un plan général, la défenderesse est d'avis que, si l'article 95, alinéa 3, impose aux États membres des obligations précises, la Commission dispose, dans le cadre des articles 155, 97, alinéa 2, et 169, pour veiller à ce que ces obligations soient remplies, d'une liberté d'appréciation excluant tout droit des particuliers à l'obliger à adopter telle ou telle mesure ; la recherche d'une solution amiable serait prioritaire.

La Commission aurait entrepris, dès 1959, de faire observer, par les États membres, l'article 97.

En ce qui concerne plus particulièrement la république fédérale d'Allemagne, le problème du taux de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires frappant le lait en poudre aurait été abordé dès 1961, bien avant qu'une réclamation n'eût été élevée par un importateur. L'examen entrepris par la Commission, en collaboration avec les experts fiscaux des États membres, aurait permis de constater que le taux de 4 % était trop élevé, mais qu'un taux de 3 % devait être considéré comme approprié, compte tenu de la charge supportée aux stades antérieurs par le produit de base, le lait.

Malgré son insistance auprès des autorités allemandes compétentes, la Commission n'aurait obtenu qu'en 1965, en raison de certaines vicissitudes de la procédure législative interne, la réduction à 3 % du taux de la taxe compensatoire litigieuse.

Les retards intervenus dans la procédure législative ne lui seraient pas imputables ; la Commission n'aurait d'ailleurs pas été en mesure de les pallier, ne pouvant s'adresser qu'aux instances gouvernementales.

Quant au problème de la rétroactivité, la défenderesse estime que, si l'article 171 oblige les États membres, en exécution de l'arrêt de la Cour constatant leur manquement, à rétablir une situation conforme au traité, il n'en résulterait pas qu'ils soient tenus, voire en mesure, de le faire avec effet rétroactif.

En droit communautaire comme en droit interne, le principe de la sécurité juridique notamment pourrait s'opposer à ce qu'un effet rétroactif soit reconnu à l'annulation d'une norme de droit secondaire. Tel serait le cas, pour des raisons d'ordre pratique évidentes, en matière de taux d'une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires.

La défenderesse, en n'exigeant pas de la République fédérale la réduction rétroactive du taux litigieux, n'aurait donc commis aucune faute ni causé aucun dommage à la requérante.

En ce qui concerne la compatibilité du taux de 3 % avec les articles 95 et 97 du traité, la défenderesse souligne que ce taux a été retenu sur la base d'une expertise scientifique, établie par l'« Institut für Betriebswirtschaft » du centre de recherche de Brunswick-Völkenrode, dont il résulterait que la charge globale supportée, aux stades antérieurs, par le lait au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires est de l'ordre de 2,9 %. Les résultats de cette expertise seraient largement confirmés par d'autres enquêtes ; les calculs opérés par la requérante et par l'expert Greiffenhagen négligeraient plusieurs éléments importants et seraient sujets à caution.

3. Le dommage

La *requérante,* au titre du dommage subi, demande d'être indemnisée, d'une part, des montants de la taxe litigieuse qu'elle aurait été indûment contrainte de verser, d'autre part, des frais, actuellement pas encore évaluables, occasionnés par les procédures qu'elle se serait vue contrainte d'entamer en République fédérale contre les avis de taxation qui lui ont été adressés.

Le taux de 3 % ne serait pas conforme aux articles 95 et 97 du traité.

L'affirmation de la défenderesse, selon laquelle il serait de la nature de la taxe sur le chiffre d'affaires que celle-ci soit supportée par les acheteurs, serait très contestée en doctrine. Dans la pratique, les conditions du marché des produits laitiers en poudre auraient exclu cette possibilité ; en raison des avantages dont bénéficieraient les produits nationaux

similaires, les importateurs se seraient vus contraints de prélever la taxe compensatoire sur leur bénéfice brut.

La réduction de la taxe litigieuse aurait pu résulter seulement soit de décisions jurisprudentielles, dans des cas particuliers et à la condition que les taux litigieux ne soient pas considérés comme des taux moyens, soit, de façon générale, d'une loi. Si cette réduction avait été effectuée, comme l'eût exigé l'article 20 de la loi fondamentale de la République fédérale, par voie législative, la requérante aurait pu être admise de plein droit à bénéficier de cette mesure avec effet au 1er janvier 1962. C'est à ce résultat qu'eût été amenée la République fédérale si la Commission avait pris, en temps voulu, une mesure au titre des articles 97, alinéa 2, et 169 du traité.

On ne saurait faire grief à la requérante de n'avoir pas, dès le début de l'année 1962, attaqué tous les avis de taxation dans les délais.

La République fédérale n'aurait pas tenu compte, en 1961, pour la fixation de l'imposition compensatoire (Ausgleichsabgabe) sur les produits laitiers en poudre, de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires. Cette imposition compensatoire aurait d'ailleurs été presque entièrement supprimée par le 95e règlement portant modification du tarif douanier allemand de 1963 (Bundesgesetzblatt 1964, II, p. 1497).

Du reste, l'imposition compensatoire n'aurait généralement été appliquée qu'au lait en poudre entier, ayant une teneur déterminée en matière grasse, mais non aux autres produits laitiers desséchés.

Même si le prélèvement perçu, à partir du 1er novembre 1964 seulement, en vertu du règlement n° 13/64 du Conseil du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1964, p. 549), était trop faible, la taxe compensatoire n'en serait pas moins restée trop élevée. Une mesure illégale ne saurait être compensée par une mesure juridiquement inutile.

En toute hypothèse, il serait arithmétiquement et techniquement exclu, pour de nombreuses importations, qu'un prélèvement soi-disant trop faible pût avoir un véritable effet de compensation, le règlement n° 13/64 ne prévoyant pas de restitution.

La requérante ne dénie pas à la Commission le droit de se retourner contre la République fédérale pour la liquidation du dommage.

La *défenderesse* conteste que la requérante ait subi le dommage qu'elle invoque.

Elle n'aurait nullement justifié, par des documents appropriés, l'objet exact et le montant des paiements qu'elle prétend avoir effectués au titre de la taxe litigieuse.

D'ailleurs, même si la réalité de ces paiements pouvait être établie, les prétentions de la requérante n'en seraient pas fondées pour autant.

En effet :

La taxe compensatoire au taux de 3 % serait conforme aux articles 95 et 97.

Le paiement de la taxe au taux de 4 % n'aurait causé aucun dommage à la requérante, la charge totale grevant une marchandise au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires étant supportée par l'acheteur final.

Même si la requérante pouvait prouver qu'elle n'a pas répercuté sur ses acheteurs la taxe compensatoire, elle assumerait elle-même la responsabilité d'une partie au moins du dommage qu'elle en aurait subi, pour n'avoir pas fait usage des voies de recours ouvertes contre les avis de liquidation au taux de 4 % et s'être ainsi privée du droit à la restitution des montants indûment perçus.

La Commission, en raison de la différence de prix entre le lait en poudre en Allemagne et le lait en poudre importé d'autres États membres aurait, par sa décision du 15 mars 1961, autorisé, en application de l'article 46 du traité, la République fédérale à percevoir, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un régime de prélèvements, une taxe compensatoire sur les importations de poudre de lait entier, en tenant compte du fait que la République fédérale percevait une taxe

compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires de 4 % ; le régime de prélèvements institué, après l'entrée en vigueur du règlement n° 13/64, par le règlement n° 158/64, du 28 octobre 1964, relatif au calcul forfaitaire des impositions intérieures perçues à l'importation sur certains produits laitiers (JO 1964, p. 2726), aurait comporté la fixation du montant du prélèvement au niveau du prix de seuil de l'État membre importateur, déduction faite notamment d'un montant représentant l'incidence des impositions intérieures perçues à l'importation et calculé, le cas échéant, forfaitairement ; les taxes compensatoires ou les prélèvements frappant les importations de lait en poudre auraient donc été relevés dans la mesure où le taux de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires aurait été lui-même réduit plus tôt ou dans une proportion plus importante.

Les arguments tirés par la requérante de l'état de la concurrence sur le marché allemand du lait en poudre seraient fondés sur la prémisse — inexacte — que le produit national ne serait frappé, au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires, qu'au taux de 1 % au plus.

Par ailleurs, les avantages accordés, en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, à la vente de produits laitiers en poudre n'auraient pas bénéficié aux producteurs de ces produits, mais aux producteurs de lait ; les importateurs n'auraient donc pas subi de désavantage concurrentiel.

La requérante méconnaîtrait qu'une réduction de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires aurait entraîné une augmentation du prix de base de la marchandise et, par conséquent, de l'imposition compensatoire sur le lait en poudre.

La défenderesse, à titre tout à fait subsidiaire, fait observer qu'au cas où il serait fait droit au recours en indemnité de la requérante, il y aurait lieu à compensation entre la république fédérale d'Allemagne et la Communauté, conformément aux principes généraux du droit.

4. Le lien de causalité

La *requérante* soutient que la carence de la Commission est la seule cause du dommage qu'elle invoque.

Si la défenderesse n'avait méconnu ses obligations, les organes législatifs de la République fédérale auraient dû se conformer à une décision ou directive de la Commission ou à l'arrêt de la Cour, en procédant à une modification législative avec effet au 1er janvier 1962.

La *défenderesse* est d'avis que son comportement ne peut avoir été la cause du dommage invoqué par la requérante.

En effet, même si elle avait adressé, en application de l'article 97, alinéa 2, à la République fédérale une directive ou une décision, la situation juridique dont se plaint la requérante n'en aurait pas été directement modifiée pour autant ; il eût fallu que fût votée une loi selon la procédure législative en vigueur.

Elle n'aurait eu aucun moyen à sa disposition pour obtenir, à une date antérieure, une modification de la législation allemande.

En toute hypothèse, il résulterait de la circulaire du 20 septembre 1968 du ministre fédéral des finances que l'administration fédérale restituera les sommes indûment perçues.

Motifs

1 Attendu que la requérante demande à la Cour, sur la base des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, de condamner la Communauté à réparer les dommages qui lui auraient été causés du fait de l'omission, par la Commission, d'avoir adressé à la république fédérale d'Allemagne une directive

ou une décision en application de l'article 97, alinéa 2, en vue d'obtenir que la taxe perçue en compensation de la taxe sur le chiffre d'affaires pour le lait en poudre soit, à compter du 1er janvier 1962, supprimée ou, à tout le moins, réduite à un niveau compatible avec les prescriptions des articles 95 et 97, alinéa 1;

Sur la recevabilité

2 Attendu que la défenderesse soutient que la requête ne satisfait pas aux conditions posées par l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, du fait que, d'une part, elle renverrait, pour certains éléments du litige, à des arguments développés dans d'autres affaires portées devant la Cour et, d'autre part, ne justifierait pas la demande portant sur les intérêts de 8% ajoutés à la somme réclamée à titre principal;

3 attendu qu'aux termes de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, la requête doit contenir, entre autres, l'indication de l'objet du litige, l'exposé sommaire des moyens invoqués et les conclusions du requérant;

que la requête a satisfait à ces exigences, puisqu'elle contient toutes les indications nécessaires permettant d'établir avec certitude quels sont l'objet du litige et la portée juridique des moyens invoqués à l'appui des conclusions;

que, dans ces conditions, un renvoi, à titre complémentaire, à d'autres procédures portées devant la Cour ne saurait affecter la recevabilité du présent recours;

que la question de la justification de l'intérêt réclamé en sus de la somme principale appartient au fond du litige et est, comme telle, étrangère à la question de recevabilité;

4 que, dès lors, l'exception tirée de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure doit être écartée;

5 attendu qu'en second lieu, la défenderesse conteste la recevabilité du recours en raison du fait que celui-ci, bien qu'introduit sur la base des articles 178 et 215, alinéa 2, viserait en réalité à faire constater une carence de la Commission et à contraindre indirectement celle-ci à engager contre la république

fédérale d'Allemagne la procédure de l'article 97, alinéa 2, et, éventuellement, celle de l'article 169;

que cette manière de procéder aurait pour effet de tourner les conditions auxquelles l'article 175 a subordonné les recours en carence;

6 attendu que le recours en indemnité des articles 178 et 215, alinéa 2, a été institué par le traité comme une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique;

qu'il serait contraire à cette autonomie du recours, autant qu'à l'efficacité du système général des voies de droit instituées par le traité, de considérer comme cause d'irrecevabilité le fait que, dans certaines circonstances, l'exercice du recours en indemnité pourrait conduire à un résultat comparable à celui du recours en carence institué par l'article 175;

7 que cette exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée;

8 attendu que la défenderesse faisant encore valoir que les droits à indemnité invoqués par la requérante seraient, pour la plupart, prescrits, il convient de faire observer que cette exception concerne, en réalité, non la recevabilité du recours mais l'étendue de la réparation, et qu'elle doit donc être écartée;

Sur le fond

9 Attendu que la requérante, astreinte au paiement, en vertu de la législation fiscale allemande, de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires sur certains produits, fonde son recours sur le fait que la Commission se serait refusée à faire usage des pouvoirs que lui confèrent les articles 97, alinéa 2, 155 et 169, en vue d'obtenir que la taxe en cause soit éliminée entièrement ou, à tout le moins, ramenée au niveau d'imposition déterminé par les articles 95 et 97, alinéa 1, et ceci avec effet rétroactif au 1er janvier 1962;

10 attendu qu'en vertu de l'article 215, alinéa 2, et des principes généraux auxquels il est renvoyé par cette disposition la responsabilité de la Commu-

nauté suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne la réalité du dommage, l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice invoqué et le comportement reproché aux institutions et l'illégalité de ce comportement;

11 qu'en l'occurrence, il convient d'examiner d'abord la question de savoir si la Commission, agissant comme elle l'a fait, a manqué aux obligations que lui impose l'article 97, alinéa 2;

12 attendu qu'aux termes de l'article 95, aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires;

que selon l'article 97, invoqué par la requérante comme fondement de son action, les États membres qui perçoivent la taxe sur le chiffre d'affaires d'après le système de la taxe cumulative à cascade peuvent, pour les impositions intérieures dont ils frappent les produits importés, procéder à la fixation de «taux moyens» par produits ou groupes de produits sans toutefois porter atteinte aux principes énoncés à l'article 95;

qu'aux termes de l'alinéa 2 du même article, au cas où les taux moyens fixés par un État membre ne sont pas conformes aux principes précités, «la Commission adresse à cet État les directives ou décisions appropriées»;

13 attendu que l'article 97 a pour objet, en ce qui concerne les importations, d'assurer la conformité, avec les principes de l'article 95, des taxes compensatoires perçues dans le cadre d'un système de taxe cumulative à cascade;

que, compte tenu des caractéristiques propres à ce système d'imposition, dont l'incidence économique donne lieu le plus souvent à des appréciations approximatives, le traité permet aux États membres de prendre certaines mesures de caractère forfaitaire, consistant dans la fixation de taux moyens d'imposition à l'importation, pour des produits déterminés ou pour des groupes de produits;

qu'un tel régime implique nécessairement, de la part des États qui l'appliquent, l'exercice d'une faculté d'appréciation en ce qui concerne tant l'évaluation de la charge des impositions frappant la production intérieure qui détermine le niveau des taux moyens que les modalités de l'imposition, compte tenu du système général de la législation fiscale en cause;

14 qu'en vue de sauvegarder les exigences des articles 95 et 97, alinéa 1, la Commission exerce, en vertu de l'article 97, alinéa 2, une compétence particulière de surveillance dont l'exercice suppose, lui aussi, un pouvoir d'appréciation des éléments que l'État a pris en considération;

15 que cette mission a été conférée à la Commission en vue d'assurer la conformité des systèmes fiscaux nationaux avec les exigences de libre circulation et de non-discrimination qui forment l'objectif des articles 95 et 97;

qu'à cet effet, l'article 97, alinéa 2, donne à la Commission le pouvoir de définir, par voie de directives ou de décisions, à l'adresse des États, les exigences découlant du traité au regard des législations fiscales visées;

16 que, dès lors, compte tenu tant de la part d'estimation qu'implique la conversion en «taux moyens» des données complexes de taxes cumulatives à cascade que de la nature des moyens d'action prévus par l'article 97, alinéa 2, l'exercice de la mission de surveillance prévue à cette disposition implique qu'il soit tenu compte de la marge d'appréciation que le premier alinéa laisse aux États membres concernés;

17 attendu qu'il est constant que dès 1962 la Commission a entamé, avec les experts des États membres, l'examen des taux moyens prévus par les législations nationales en vue d'en vérifier la compatibilité avec les exigences des articles 95 et 97, alinéa 1;

qu'au cours de cet examen elle a discuté avec les autorités allemandes ainsi qu'avec celles des autres États membres intéressés au commerce de la poudre de lait le taux applicable à ce produit;

qu'après avoir pris connaissance des justifications fournies par le gouvernement allemand, elle a informé celui-ci de ce que le taux moyen de 4%, en vigueur pour les importations de poudre de lait dans la République fédérale, lui semblait trop élevé;

que la République fédérale ayant ramené, à la suite de ces interventions, de 4% à 3% le taux de la taxe litigieuse, avec effet au 1er avril 1965 — date reportée dans la suite au 1er janvier 1962 — la Commission a estimé qu'il n'y avait plus lieu d'adopter une directive ou une décision au titre de l'article 97 en vue d'obtenir un abaissement plus important;

que d'ailleurs, il n'a pas été fait état d'une réclamation quelconque des États membres dont les exportations auraient pu être affectées par le régime fiscal critiqué par la requérante;

qu'il ressort de ce qui précède qu'en l'occurrence la Commission n'a pas manqué d'exercer sa mission de surveillance;

18 que d'ailleurs, le rapport d'expertise produit par la requérante à l'appui de sa thèse, s'il arrive à la conclusion que pour la poudre de lait un taux moyen moins élevé s'imposerait, est de nature à confirmer que le calcul des charges indirectes grevant ce produit comporte toute une série d'éléments aléatoires qui se prêtent à des appréciations fort divergentes de sorte qu'il n'est en général possible que d'établir certaines limites maxima et minima entre lesquelles plusieurs solutions paraissent également justifiables;

19 que la requérante n'a pas établi que pour le produit litigieux un taux moyen de 3% dépasse les limites découlant des articles 95 et 97, que la Commission est appelée à sauvegarder;

que, dès lors, le recours doit être rejeté;

Sur les dépens

20 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la requérante a succombé en ses moyens;

qu'elle doit donc être condamnée aux dépens de l'instance;

par ces motifs,

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 le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 95, 97, 155, 169, 171, 173, 175, 176, 178 et 215;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment ses articles 38 et 69,

LA COUR,

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

1) **Le recours est rejeté;**

2) **La requérante est condamnée aux dépens.**

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 28 avril 1971.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE, PRÉSENTÉES LE 17 FÉVRIER 1971

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome, et depuis la création de votre Cour, la société Lütticke, qui est une importante firme allemande d'import-export, est l'un des plus fidèles habitués de votre prétoire.

Les commentateurs de vos arrêts et la doctrine dans son ensemble lui resteront certainement reconnaissants d'avoir été, probablement, de toutes les firmes privées des États membres, celle qui vous a saisis du plus grand nombre de requêtes et qui a été à l'origine du plus grand nombre d'arrêts en ce qui concerne l'application du traité de Rome.

Il est certain en effet que la firme Lütticke a, plus rapidement que beaucoup d'autres, découvert toutes les possibilités que pouvaient ouvrir aux importateurs ou aux exportateurs les dispositions de ce traité et du droit communautaire dérivé et a souvent, et presque systématiquement, cherché à faire évoquer sur le plan européen les litiges qu'elle pouvait avoir avec les administrations douanières et fiscales allemandes.

Par le présent recours, elle s'en prend directement aux autorités communautaires et vous demande de condamner la Commission à lui verser d'importantes indemnités.

Il faut d'abord, croyons-nous, situer ce litige par rapport à ceux dont il n'est en