conditions prescrites par ledit règlement.

3. Une question relative à l'application de l'article 215, alinéa 2, du traité ne saurait être tranchée dans le cadre d'une procédure préjudicielle.
4. La question de la réparation par un organisme national des dommages causés aux personnes privées par les organismes et les agents des États membres, soit du fait d'une violation du droit communautaire, soit par un acte ou une omission contraire au droit national, à l'occasion de l'application du droit communautaire, ne relève pas de l'article 215, alinéa 2, du traité et doit être appréciée par les juridictions nationales en fonction du droit national de l'État membre concerné.
5. L'application de l'article 215, alinéa 2, du traité relève de la seule compétence de la Cour, à l'exclusion de celle des juridictions nationales.

Dans l'affaire 101/78,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

GRANARIA BV, Rotterdam,

et

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN, La Haye,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation notamment du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO n° L 67 du 15. 3. 1976, p. 18) ainsi que de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Par ses décisions des 24 mars et 8 septembre 1976, le Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, défenderesse au principal, a refusé à l'entreprise Granaria, demanderesse au principal, la délivrance de certificats de protéines pour certains aliments végétaux, au motif que Granaria n'avait pas constitué une caution, comme le prévoyait le règlement n° 563/76 du Conseil du 15 mars 1976 relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO n° L 67 du 15. 3. 1976, p. 18).

2. Granaria a interjeté appel des décisions précitées devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, en lui demandant de les annuler parce que le règlement n° 563/76 n'était pas valide, tout en s'en remettant à la sagesse du College quant aux conséquences de cette annulation.

3. Le College, par ordonnance du 7 décembre 1976, a suspendu la procédure et demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur la validité du règlement n° 563/76.

Par son arrêt du 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76 (Recueil 1977, p. 1247), la Cour a décidé que le règlement n'était pas valide.

4. A la suite de cet arrêt, les parties ont déposé des conclusions ampliatives le 8 septembre 1977. Granaria a conclu en demandant au College d'annuler les décisions dont appel et de condamner le Hoofdproduktschap à réparer le préjudice à elle causé du fait de ces décisions ainsi qu'aux frais et dépens du procès.

A l'appui de ses conclusions, Granaria relève que les décisions contre lesquelles appel a été interjeté sont fondées sur le règlement n° 563/76 déclaré non valide par l'arrêt de la Cour du 5 juillet 1977. Granaria estime que le préjudice qui lui a été causé, représentant des frais de financement, des frais de personnel et des dépenses administratives ainsi que le manque à gagner et les pertes enregistrées au niveau du chiffre d'affaires, s'élève à 604 070 florins.

Le Hoofdproduktschap a admis qu'il convient de faire droit à la demande d'annulation des décisions dont appel, mais a contesté être responsable du préjudice subi par Granaria du chef de ces décisions.

Il a également contesté l'exactitude du montant du préjudice que Granaria déclare avoir subi, mais a admis que celle-ci a effectivement subi quelque préjudice, par exemple les frais bancaires encourus du chef de la constitution de la caution au sens des articles 3, paragraphe 2, et 11, du règlement n° 563/76.

5. Estimant que le litige soulève des questions d'interprétation du droit communautaire, le College van Beroep a, par ordonnance du 31 mars 1978, sursis à statuer et, conformément à l'article 177 du traité CEE, demandé à la Cour de justice de statuer sur les questions d'interprétation suivantes:

I. 1) Les dispositions du règlement n° 563/76 doivent-elles être entendues en ce sens qu'aussi longtemps que ce règlement n'avait pas été déclaré non valide, la défenderesse, saisie d'une demande telle que celle de la demanderesse et tendant à obtenir la délivrance d'un certificat «albumine», était tenue de refuser de procéder à la délivrance d'un tel certificat:

avant le 1er avril 1976: si le demandeur n'avait pas constitué une caution au sens visé à l'article 11 du règlement?

et à partir du 1er avril 1976: si le demandeur n'avait pas soit présenté un document au sens visé à l'article 6 du règlement, soit constitué une caution au sens de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement?

2) En cas de réponse affirmative à la question 1, faut-il supposer que le traité et les principes sur lequel celui-ci est fondé impliquent que la défenderesse avait toutefois le pouvoir d'exempter le demandeur d'un certificat «albumine» de l'obligation de satisfaire aux conditions auxquelles le règlement subordonnait la délivrance d'un tel certificat pour la période antérieure au 1er avril 1976 et pour la période prenant cours le 1er avril 1976?

II. En cas de réponses affirmative à la question 1 et négative à la question 2, les questions suivantes se posent:

3) L'article 215, alinéa 2, du traité doit-il être entendu en ce sens que la Communauté, du fait qu'elle a arrêté le règlement dont s'agit et que ce règlement a été déclaré non valide par la Cour de justice des Communautés européennes par l'arrêt précité, pour les motifs énoncés dans cette décision et repris ci-dessus, est directement responsable envers les personnes lésées, en l'espèce la demanderesse, des dommages subis par ces personnes du simple fait que le règlement, aussi longtemps qu'il n'avait pas été déclaré non valide par la Cour, a été mis à exécution et appliqué de manière entièrement conforme à sa teneur et à son esprit par les autorités compétentes à cet effet?

4) Dans l'affirmative, faut-il comprendre l'article 215, alinéa 2, du traité en ce sens que seule la Communauté est directement responsable du préjudice subi ou que l'État membre ou les autorités désignées par celui-ci qui ont mis à exécution et appliqué le règlement en cause le sont également soit pour le tout, soit pour partie?

5) Faut-il entendre également l'article 215, alinéa 2, du traité en ce sens qu'au cas où l'État membre ou les autorités désignées par celui-ci sont directement responsables pour tout ou partie du préjudice visé dans les deux questions précédentes, celui-ci ou ces autorités sont en droit de se retourner en l'espèce contre la Communauté?

III. 6) Si la Communauté ne doit pas être considérée comme exclusivement responsable du préjudice visé sous II et si, partant, le College doit apprécier la responsabilité éventuelle de la défenderesse ainsi que son obligation de réparer le préjudice causé, faut-il entendre l'article 215 du traité et d'autres dispositions de celui-ci en ce sens qu'en cette hypothèse, le College doit statuer en faisant application des principes énoncés à l'article 215, alinéa 2, ou exclusivement sur la base du droit interne néerlandais?

7) Si, en ce cas, le College doit statuer en faisant application des principes indiqués à l'article 215, alinéa 2, du traité, faut-il entendre cette disposition en ce sens que le préjudice subi doit être réparé intégralement dans la mesure où il était raisonnablement prévisible?

8) Ces principes ou d'autres dispositions du traité impliquent-ils que les frais d'assistance judiciaire dans un litige du genre de celui de l'espèce doivent être considérés comme constituant réparation pleine et entière ou comme étant des frais de procédure dont la charge doit être supportée selon les dispositions nationales applicables en la matière?

6. Il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'abstraction faite de la question de savoir si les éléments constitutifs du préjudice indiqués par Granaria et les montants calculés par elle sont exacts, le College estime que la méthode appliquée par Granaria en vue d'évaluer le montant du préjudice qui lui a été causé par les deux décisions dont appel est, en principe, acceptable. Le College suppose que du chef des décisions dont appel, indépendamment des divers postes indiqués, Granaria doit en tout état de cause supporter des frais bancaires supplémentaires au titre de la constitution de la caution. De même, le College suppose que Granaria a dû exposer des frais en relation avec le litige.

7. La décision de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 27 avril 1978.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, par le gouvernement des Pays-Bas ainsi que par le Conseil et la Commission des Communautés européennes.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — Observations de la demanderesse au principal

1. Granaria fait valoir *quant à la première question préjudicielle* que l'autorité nationale chargée de l'exécution de dispositions communautaires peut, en principe, partir de l'idée que ces dispositions sont valides, jusqu'à ce que le juge compétent en ait décidé autrement. Ce principe connaît toutefois une exception, s'il s'agit de dispositions d'application générale dont l'exécution est confiée aux États membres; selon cette exception, les autorités nationales concernées, compte tenu des principes généraux de bonne gestion et de sécurité juridique, doivent raisonnablement s'apercevoir, avant même que le juge se soit prononcé à ce

sujet, qu'une disposition communautaire n'est pas valide et que son application serait contraire à l'article 5 du traité.

D'après Granaria, c'est cette dernière situation qui s'est produite dans la présente affaire. Les milieux d'affaires néerlandais intéressés auraient en effet fait remarquer à la défenderesse au principal, avant et immédiatement après la promulgation du règlement n° 563/76, que celui-ci était dépourvu de validité. Granaria estime qu'ayant ignoré ces avertissements, la défenderesse au principal a pris le risque que le règlement ne soit pas valide. Il ressort de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 116/76, Granaria, qu'elle a commis à cet égard une erreur de droit. Elle devrait supporter le risque qu'implique cette erreur.

2. La réponse à *la deuxième question préjudicielle* devrait, selon Granaria, être négative, étant donné que ni le règlement n° 563/76 ni les principes généraux du droit communautaire ne reconnaissent à la défenderesse au principal le droit d'exonérer des obligations prévues dans le règlement, puisque celui-ci ne prévoit pas une telle exemption.

3. Granaria souligne *quant à la troisième question préjudicielle* qu'elle n'a pas invoqué une responsabilité de la Communauté pour le préjudice qui lui a été causé par l'application du règlement invalide. D'après Granaria, le responsable du préjudice qui lui a été causé est la défenderesse au principal en vertu du droit national.

Granaria part de l'idée que la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 du traité ne peut jouer que pour un dommage bien déterminé causé à celui qui a subi un préjudice, lorsque ce dernier a formellement intenté une action en responsabilité contre la Communauté.

Granaria estime que sur la troisième question du College van Beroep, la Cour s'est en principe déjà prononcée dans son arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL et autres/Conseil et Commission (Recueil 1978 p. 1209), et cela, dans un sens négatif.

Granaria observe en outre que la procédure au principal n'a pas essentiellement pour objet le préjudice qui, par suite de l'application du règlement invalide, s'est finalement manifesté par une hausse des prix des produits concernés, mais surtout un «préjudice individuel» totalement différent que Granaria n'a en aucune manière pu répercuter sur ses clients: frais administratifs et de personnel. Ce «préjudice individuel» ne pourrait pas, en raison de son ampleur anormale, être considéré comme un élément du risque que toute entreprise comporte et qui doit, à ce titre, d'après la jurisprudence de la Cour dans le cadre de l'article 215 du traité, être supporté par l'entrepreneur individuel. Pour autant que de besoin, Granaria ajoute qu'à son avis, ce «préjudice individuel», doit être apprécié dans la procédure au principal par référence au droit national et non pas au regard de l'article 215 du traité.

Granaria est d'avis qu'elle pourrait en principe, à la lumière de la récente jurisprudence de la Cour sur l'article 215 du traité, agir en responsabilité contre la Communauté au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité, dans le cadre d'une procédure distincte.

4. Granaria répond à la *quatrième question préjudicielle* que la victime du préjudice en question ne pourrait obtenir qu'une seule réparation de la part de la Communauté et/ou de l'État membre responsable. Les sujets lésés pourraient à leur choix réclamer réparation du préjudice, soit auprès de la Communauté, soit

auprès de l'État membre concerné, si et pour autant qu'il y a responsabilité juridique.

Un État membre ne pourrait toutefois pas être responsable du préjudice causé au titre de l'article 215 du traité, mais uniquement sur la base du droit interne. La Communauté ne pourrait être déclarée responsable au titre de l'article 215 du traité que dans le cadre d'une procédure particulière distincte. Une telle déclaration de responsabilité ne saurait intervenir dans une procédure au principal nationale comme celle de l'espèce.

Cette opinion de Granaria impliquerait que la défenderesse au principal, en sa qualité d'autorité concernée, soit aussi responsable, en plus du préjudice causé par les décisions attaquées, de celui qui découle de l'invalidité du règlement n° 563/76 et de son application. Le juge national devrait fixer l'étendue du dommage «européen» d'après le droit interne.

5. Granaria relève, en réponse à la *cinquième question préjudicielle,* qu'un concours des responsabilités solidaires de la Communauté et d'un État membre pourra aboutir à ce que la personne responsable, qui a légalement indemnisé le sujet lésé, se retourne ou exerce ensuite un recours pour une certaine partie de l'indemnisation, conformément aux principes généraux du droit communautaire, contre l'autre personne responsable.

6. Granaria fait observer *quant à la sixième question préjudicielle* qu'il résulte de ce qui précède que la responsabilité de la défenderesse au principal pour le préjudice «européen» et pour le préjudice «national» causé par l'application du règlement invalide et par les décisions attaquées doit être appréciée en se basant sur le droit néerlandais.

7. Selon Granaria, la *septième question* du College van Beroep n'est pas pertinente.

Pour le cas où la Cour en jugerait autrement, Granaria soutient qu'une interprétation correcte de l'article 215 du traité conduit à constater que tout le préjudice subi par la personne lésée entre en principe en ligne de compte pour la réparation, pour autant que ce préjudice pouvait être raisonnablement prévu.

8. Granaria répond à la *huitième question préjudicielle* que les frais d'assistance judiciaire doivent être appréciés d'après le droit interne et considérés comme un préjudice dont la partie lésée peut, en principe, demander réparation, si et pour autant que ces frais étaient raisonnablement prévisibles.

Si la Cour devait juger que cette question doit être résolue par application du droit communautaire, Granaria est d'avis que les frais d'assistance judiciaire doivent être considérés comme un préjudice subi dont la partie lésée peut, en principe, demander réparation pour autant que ce préjudice était raisonnablement prévisible.

B — *Observations du gouvernement des Pays-Bas*

1. Le gouvernement des Pays-Bas fait observer que seule la Communauté est responsable du préjudice causé à Granaria du fait que les autorités néerlandaises ont, avant le 1er avril 1976, adopté des mesures nationales au titre de l'article 11, alinéa 3, du règlement n° 563/76. La conception selon laquelle les instances nationales chargées de l'application du règlement devraient toujours, avant sa mise en œuvre, se former une opinion quant à sa non-validité éventuelle, serait incompatible avec le système institutionnel établi par les traités et pour-

rait donner lieu à de grosses difficultés pratiques. C'est ce qui ressortirait de l'arrêt de la Cour du 7 février 1973 dans l'affaire 39/72, Commission/Italie (Recueil 1973, p. 101).

De l'avis du gouvernement des Pays-Bas, tant la Communauté que les États membres qui appliquent une réglementation déclarée subséquemment non valide n'engagent leur responsabilité que dans la seule mesure où ils ont outrepassé leurs pouvoirs de manière manifeste et grave. Il renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL. En l'espèce, ces éléments feraient défaut.

2. Le gouvernement des Pays-Bas souligne ensuite qu'en particulier au premier échelon de la chaîne de commercialisation des produits en question auquel Granaria appartient, l'augmentation des charges qu'entraîne le règlement n° 563/76 est répercutée sur les stades ultérieurs. Il faudrait tenir compte de cet élément lors de l'évaluation du préjudice.

3. Le gouvernement des Pays-Bas estime qu'il faut répondre par l'affirmative à la *première question préjudicielle.* Il serait en effet impossible, du point de vue administratif, de renoncer, avant le 1er avril 1976, à ce qu'une caution soit constituée.

Le gouvernement des Pays-Bas relève quant à la période postérieure au 1er avril 1976 qu'aucun élément des règlements en cause ne fournit une indication selon laquelle, dans certaines conditions, les États membres n'étaient pas tenus de subordonner la délivrance du certificat protéines à la constitution de la caution mentionnée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 563/76 ou à la présentation du document visé à l'article 6 dudit règlement.

4. Le gouvernement des Pays-Bas donne la même réponse à *la deuxième question préjudicielle:* aucun élément des règlements en cause ne fournit une indication selon laquelle, dans certaines conditions, les États membres avaient compétence pour exonérer la requérante des formalités à accomplir aux termes du règlement pour obtenir le certificat protéines.

C — Observations du Conseil

1. Le Conseil estime qu'il convient de répondre par l'affirmative à *la première question préjudicielle.*

2. De l'avis du Conseil, il faut répondre par la négative à *la deuxième question préjudicielle,* étant donné qu'il n'est pas prévu au règlement n° 563/76 que les États membres puissent déroger à ses dispositions.

3. Le Conseil estime qu'il serait préférable de clarifier les autres questions préjudicielles dans le cadre d'un recours direct contre la Communauté ou ses organes, en vertu de l'article 178 et de l'article 215, alinéa 2, du traité, plutôt que dans le cadre d'une procédure préjudicielle.

D — Observations de la Commission

1. Selon la Commission, la réponse à la *première question préjudicielle* doit être affirmative.

2. La réponse à la *deuxième question préjudicielle* doit, pour la Commission, être négative du fait que le règlement n° 563/76 ne confère aucun pouvoir réel d'appréciation aux États membres. Un État membre qui souhaite mettre en cause la validité d'un règlement devrait le faire conformément à la procédure de recours prévue à cet effet par le traité.

3. a) La Commission fait valoir, en réponse à la *troisième question préjudicielle*, qu'il résulte de l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL, que la Communauté n'est pas, en l'espèce, directement responsable du préjudice que la demanderesse au principal allègue avoir subi.

3. b) La Commission exprime en outre son opinion, dans le cadre de sa réponse à la troisième question, sur la suite que le juge national doit réserver aux actions intentées devant lui par la demanderesse au principal. Elle relève d'abord dans ce contexte que les actions en réparation de dommages non contractuels formées contre des autorités nationales qui auraient violé des dispositions communautaires, par exemple en mettant à exécution un règlement, par la suite déclaré non valide, doivent être intentées devant les tribunaux nationaux. En effet, l'article 215, alinéa 2, du traité, habiliterait exclusivement la Cour à statuer sur les actions en réparation formées contre la Communauté pour les dommages causés par ses institutions ou par ses agents. Les autorités nationales ne feraient pas partie de ces institutions, même quand elles mettent en œuvre des règlements communautaires.

Du fait que le règlement n° 563/76 ne reconnaît aux autorités nationales qu'un pouvoir d'appréciation purement formel, il serait fort peu probable que la responsabilité non contractuelle des États membres, due à leur propre comportement lors de l'exécution et de l'application du règlement, puisse se trouver engagée.

Sans préjudice de ces observations d'ordre matériel, la Commission estime que sur le plan des principes, les autorités nationales chargées de l'exécution et de l'application sont à la fois directement et en dernier ressort — c'est-à-dire sans pouvoir répercuter leur responsabilité sur la Communauté — responsables des dommages non contractuels causés par leur propre comportement: dans tous les cas où les États membres sont investis de certains pouvoirs en vue de la mise en œuvre de dispositions du droit communautaire, ils agissent en effet dans le cadre et en vertu de leur souveraineté propre plutôt qu'en qualité de représentants de la Communauté; la Cour l'aurait affirmé à propos des mesures prises par les États membres pour le compte de la Communauté en vue de percevoir les ressources propres de la Communauté — par exemple, dans son arrêt du 25 octobre 1972, dans l'affaire 96/71, Haegeman/Commission (Recueil 1972, p. 1005), attendus 5 à 7 — ainsi qu'à propos de la responsabilité non contractuelle des États membres dans l'exécution d'un règlement communautaire valide — par exemple, dans son arrêt du 2 mars 1978, dans les affaires jointes 12, 18 et 21/77, Debayser et autres/Commission (Recueil 1978, p. 553). Cela ressortirait également de l'article 215, alinéas 2 et 3, du traité qui ne dit mot d'une telle responsabilité indirecte, ni d'un éventuel recours de la Communauté contre les États membres ou vice versa.

La Commission se pose ensuite la question suivante: dans l'hypothèse où un État membre serait tenu responsable de dommages non contractuels causés par les mesures qu'il aurait prises pour mettre à exécution un règlement communautaire, ce fait pourrait-il avoir une incidence sur la responsabilité éventuelle de la Commission? La réponse à cette question serait affirmative, par exemple, pour le cas où le comportement illicite de l'État membre chargé de la mise à exécution du règlement, eu égard notamment à l'ampleur du pouvoir d'appréciation conféré à l'État membre par le règlement et à la gravité des comportements illicites

respectifs, serait de nature telle que l'intervention de l'État membre rompt le lien de causalité existant entre le préjudice et l'acte illicite de la Communauté.

3. c) La Commission exprime ensuite son opinion sur l'élimination des effets d'un règlement non valide.

Elle fait observer, dans ce contexte, que les actions en restitution d'une somme déterminée doivent, d'après une jurisprudence constante de la Cour, par exemple, dans l'arrêt rendu dans l'affaire 96/71, Haegeman, être intentées devant les juridictions nationales. Les actions en restitution viseraient l'annulation d'un acte accompli en vue d'une mise en œuvre immédiate du règlement déclaré non valide. De tels actes qui constitueraient un effet direct d'un règlement annulé relèveraient de l'article 174, alinéa 2, du traité qui habiliterait par ailleurs la Cour à indiquer les effets qui doivent être considérés comme définitifs. La Commission estime qu'il en va de même lorsque la Cour déclare un règlement non valide dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 177 du traité. La Commission souligne qu'une telle élimination des effets d'un règlement se distingue d'une indemnisation au sens de l'article 215, alinéa 2, du traité.

La demande de restitution d'une caution et, le cas échéant, des intérêts ainsi que la demande de libération d'une garantie bancaire constitueraient des actions en restitution. Le point de savoir s'il y a lieu de faire droit à de telles demandes devrait être tranché par le juge national en conformité avec son droit national. Cela vaudrait, entre autres, pour la question des délais de recours. Il lui appartiendrait de même de juger si la restitution doit être refusée en tout ou en partie quand il s'avère que l'entreprise qui a constitué la caution ou fourni la garantie a répercuté les coûts qui en découlent pour elle sur sa clientèle. A cet égard, le juge national pourrait néanmoins soumettre une question préjudicielle à la Cour compétente pour indiquer, selon l'article 174, alinéa 2, du traité, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs en vertu du droit communautaire.

La Commission relève, en outre, que la demande de restitution totale ou partielle du prix payé à l'achat du lait en poudre est liée à la question de la validité ou du maintien d'accords de droit privé conclus à la suite et même en vue de l'exécution d'un règlement déclaré par la suite non valide. Le point de savoir si et dans quelles conditions un tel accord est nul de plein droit, la nature des effets d'une telle nullité et, enfin, le degré de probabilité de ces effets, au cas, par exemple, où il s'avérerait que l'entreprise intéressée a répercuté le préjudice qu'elle a subi sur sa clientèle, serait une question qu'il appartiendrait au juge national de trancher, conformément à son droit national, sous réserve de poser à la Cour des questions préjudicielles.

Si le juge national n'annule pas ou ne résout pas les contrats d'achat de lait en poudre et n'ordonne donc pas non plus le remboursement total ou partiel du prix, il pourrait être question de dédommagement pour maintien des contrats en cause. Il ne serait toutefois pas exclu qu'il pût également être fait état d'un préjudice supplémentaire en cas d'annulation ou de résolution de contrats, avec obligation éventuelle de remboursement du prix. De telles actions en indemnité devraient être formées, conformément aux règles définies ci-dessus, soit contre la Communauté, soit contre les autorités nationales, soit éventuellement contre les deux conjointement.

La Commission relève enfin que dans le cas d'entreprises qui ont demandé un

certificat protéines, mais dont la demande a été rejetée parce qu'elles refusaient de constituer une caution ou d'acheter du lait en poudre, il est question non pas de restitution d'une somme déterminée mais d'indemnisation.

3. d) La Commission applique ensuite les observations formulées ci-dessus aux demandes formulées par la demanderesse au principal.

Selon elle, les actions en libération de cautions ou de garanties bancaires et la réparation de frais administratifs et charges financières y afférents doivent être intentées devant le juge national contre les autorités nationales.

Les actions en annulation ou résolution de contrats d'achat et, en cas d'annulation ou de résolution, les actions en restitution totale ou partielle du prix et en paiement des charges et frais y afférents doivent également être intentées devant le juge national contre les autorités nationales.

Les actions en réparation des dommages en cas de maintien de contrats ou en réparation des dommages accessoires en cas d'annulation ou de résolution de ces contrats ainsi que les actions en réparation des dommages causés par le rejet d'une demande de certificat «protéines» pour cause de non-constitution d'une caution ou de non-conclusion de contrat d'achat doivent être intentées devant la Cour contre la Communauté et/ou devant le juge national contre les autorités nationales. Il ne serait cependant pas possible en l'espèce d'y faire droit puisque, d'après la Cour, d'une part, il n'y a pas de responsabilité non contractuelle de la Communauté et, d'autre part, du moins d'après la Commission, il ne peut pas non plus être question de responsabilité non contractuelle dans le chef des autorités nationales.

La Commission propose enfin de dire au College van Beroep que les principes généraux de l'ordre juridique communautaire ne permettent de faire droit à des actions en restitution intentées par des acheteurs directs de lait écrémé en poudre que s'il peut être démontré que les sommes, charges et/ou frais correspondants n'ont pas été répercutés sur les acheteurs ultérieurs. Elle renvoie à ce propos au régime instauré par l'article 2 du règlement n° 749/76 de la Commission, du 31 mars 1976, portant modalités d'application de l'article 5 du règlement n° 563/76 relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre (JO n° L 86 du 1. 4. 1976, p. 50), pour les contrats visés à l'article 5 du règlement n° 563/76. La Cour devrait en outre indiquer au College qu'il n'est pas possible de faire droit aux actions intentées par les clients des acheteurs directs aux différents niveaux successifs, pour les mêmes raisons que celles exposées par la Cour au sixième attendu de son arrêt dans les affaires jointes 83 et 94/76 et 4, 15 et 40/77, HNL, au sujet des recours en indemnité formés contre la Communauté.

4. En réponse aux *quatrième et cinquième questions préjudicielles,* la Commission renvoie notamment à ses observations à la troisième question.

Elle ajoute qu'en raison de la structure institutionnelle de la Communauté, il est impossible d'admettre qu'en cas de responsabilité concurrente de la Communauté et d'un État membre ou d'une autorité nationale, il puisse y avoir solidarité entre la Communauté et les autorités nationales.

L'application des règles proposées par la Commission ne peut guère, selon celle-ci, soulever de difficultés en l'espèce parce qu'il est à son avis impossible d'admettre in casu que la responsabilité des États membres ou autorités natio-

nales intéressés ait pu être engagée par l'application du règlement n° 563/76 déclaré non valide, non plus d'ailleurs que la responsabilité de la Communauté.

5. En réponse également aux *sixième et septième questions préjudicielles,* la Commission renvoie à ses observations aux questions précédentes.

Elle ajoute notamment que la responsabilité éventuelle des autorités nationales doit être appréciée sur la base du droit national applicable en la matière. Les tribunaux nationaux appelés à trancher cette question de responsabilité seraient cependant souvent amenés à solliciter, à titre préjudiciel, l'avis de la Cour sur l'interprétation ou la validité des dispositions communautaires en cause. En effet, d'après la Commission, il importe souvent, pour apprécier l'irrégularité des actes d'une autorité nationale, de connaître la portée exacte des dispositions communautaires dont l'application aurait donné lieu à l'irrégularité constatée. Le juge national pourrait également, en constatant que sont réunies les différentes conditions d'existence de la responsabilité prévues par le droit national, avoir intérêt à connaître la mesure dans laquelle la Communauté peut être tenue responsable du préjudice causé.

6. Enfin, la *huitième question préjudicielle* doit, selon la Commission, être tranchée par le juge national conformément aux dispositions de son droit national.

III — Procédure orale

1. A l'audience du 30 novembre 1978, la partie demanderesse au principal, représentée par M^e^ B. H. ter Kuile, la partie défenderesse au principal, représentée par M. A. W. P. Helmstrijd, le Conseil, représenté par M. A. Brautigam, membre de son service juridique, en qualité d'agent, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. J. H. J. Bourgeois, en qualité d'agent, assisté par le professeur W. van Gerven, ont été entendus en leurs observations orales.

2. *Granaria* a notamment fait valoir, quant à la quatrième question préjudicielle que la responsabilité solidaire d'un État membre de la Communauté n'est possible que dans l'hypothèse d'une responsabilité découlant du même ordre juridique. Cet ordre juridique ne peut être que le droit communautaire. La responsabilité au titre du droit national et du droit communautaire, deux ordres juridiques différents, n'entraîne pas de solidarité.

Granaria a observé quant à la cinquième question préjudicielle qu'une action en indemnisation paraît possible en principe en cas de concours de responsabilité sur la base d'un seul et même ordre juridique, mais non pas sur la base de deux ordres juridiques différents.

Quant à la sixième question préjudicielle, Granaria a ajouté à ses observations écrites que si le juge national peut se baser sur le droit communautaire pour condamner un État membre à la réparation d'un préjudice, il ne saurait trancher sur le fondement de l'article 215 parce que cette disposition vise exclusivement la responsabilité de la Communauté et les conséquences de celle-ci.

3. Le *Hoofdproduktschap* s'est rallié quant aux deux premières questions préjudicielles aux observations du Conseil et de la Commission. De l'avis du Hoofdproduktschap, les autres questions ne sont pas pertinentes.

4. Le *Conseil* s'est rallié quant aux troisième, quatrième, cinquième, sixième,

septième et huitième questions, sur lesquelles il n'a pas pris position dans ses observations écrites, aux observations du gouvernement néerlandais et de la Commission.

5. La Cour avait invité la *Commission* à fournir des renseignements au sujet des conséquences qui ont été tirées dans les États membres de ses arrêts du 5 juillet 1977 dans les affaires 114/76, Bela-Mühle/Grows-Farm; 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten; 119 et 120/76, Ölmühle Hamburg AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof et Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord (Recueil 1977, p. 1211, 1247 et 1269) et du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, HNL/Conseil et Commission (Recueil 1978, p. 1209) et notamment au sujet de procès éventuellement engagés en vue du remboursement de montants payés en vertu du régime institué par le règlement n° 563/76.

La Commission a répondu qu'abstraction faite de la présente affaire, aucun procès n'a été engagé, sauf en République fédérale, où cinq procès seraient pendants. Ils porteraient sur le refus opposé par l'Administration à des demandes de remboursement de la caution fondé sur le motif que les importateurs concernés ont pu répercuter la charge sur leurs acheteurs et sur le refus de délivrer le certificat protéines. Environ deux mille recours auraient été déposés auprès de l'Administration allemande; en attendant l'issue des cinq procès précités, les procédures auraient été suspendues.

En République fédérale, une demande d'un montant de 2,9 millions de DM aurait en outre été déposée auprès de l'Administration, tendant au remboursement de la différence entre le prix d'achat du lait écrémé en poudre et la valeur normale des aliments pour animaux importés. L'Administration nationale aurait rejeté cette demande et la Commission s'attendrait à ce qu'un recours soit introduit prochainement à ce propos.

En Belgique, deux demandes de remboursement de la caution auraient été rejetées par l'Administration.

Au Danemark, aucune demande de remboursement de la caution n'aurait été déposée auprès de l'Administration.

En France, le non-remboursement de la caution aurait suscité des protestations.

En Irlande, une demande de remboursement de la caution aurait été rejetée au motif que l'importateur concerné avait répercuté la charge sur ses acheteurs.

En Italie, une demande de remboursement aurait été déposée, portant sur une caution qui n'a pas encore été déclarée acquise en l'absence de certaines formalités.

Aux Pays-Bas, des lettres auraient été adressées à l'Administration rejetant sur l'État la responsabilité des dommages résultant du règlement déclaré non valide. Ces lettres seraient restées sans suite.

Le Royaume-Uni aurait, contrairement aux autres États membres, remboursé les cautions acquises.

6. L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 janvier 1979.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 31 mars 1978, parvenue à la Cour le 27 avril suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, un certain nombre de questions relatives à l'interprétation de différentes dispositions du droit communautaire, notamment dans le domaine de la responsabilité pour le préjudice causé par des actes normatifs déclarés non valides;

2 que ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige entre une entreprise importatrice d'aliments pour animaux, partie demanderesse au principal, et l'autorité compétente néerlandaise, partie défenderesse au principal, concernant la responsabilité du préjudice que la partie demanderesse prétend avoir subi du fait d'une décision prise par la partie défenderesse en vertu du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO n° L 67 du 15. 3. 1976, p. 18), règlement qui a ensuite été déclaré non valide par l'arrêt de la Cour du 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76, Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (Recueil 1977, p. 1247).

Sur la première question

3 Attendu que, par la première question, il est demandé, en substance, si l'autorité administrative nationale compétente était tenue de refuser la délivrance d'un «certificat protéine» en application du règlement n° 563/76 à tous ceux qui ne satisfaisaient pas aux conditions prescrites par le règlement, aussi longtemps que celui-ci n'avait pas été déclaré non valide;

4 attendu que tout règlement mis en vigueur conformément au traité doit être présumé valide tant qu'une juridiction compétente n'a pas constaté son invalidité;

que cette présomption peut être dégagée, d'une part, des articles 173, 174 et 184 du traité, qui réservent à la seule Cour de justice le pouvoir de contrôler la légalité des règlements et de déterminer, le cas échéant, la portée de leur annulation, d'autre part, de l'article 177, qui donne à la même Cour le pouvoir de se prononcer en dernier ressort sur la validité des règlements lorsqu'une contestation est portée à ce sujet devant une juridiction nationale;

5 qu'il résulte ainsi du système législatif et juridictionnel institué par le traité que, si le respect du principe de la légalité communautaire comporte, pour les justiciables, le droit de contester judiciairement la validité des règlements, ce principe implique également, pour tous les sujets du droit communautaire, l'obligation de reconnaître la pleine efficacité des règlements tant que leur non-validité n'a pas été établie par une juridiction compétente;

6 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question qu'aussi longtemps que le règlement n° 563/76 du 15 mars 1976 n'avait pas été déclaré non valide conformément au traité, les autorités nationales chargées de son exécution étaient tenues de refuser la délivrance d'un «certificat protéine» en application du règlement à tous ceux qui ne satisfaisaient pas aux conditions prescrites;

Sur la deuxième question

7 Attendu que par la deuxième question il est demandé, en substance, si le traité et les principes sur lesquels celui-ci est fondé impliquent que les autorités nationales compétentes avaient le pouvoir d'exempter un demandeur des conditions prescrites pour la délivrance d'un «certificat protéine» en vertu du règlement n° 563/76;

8 que la réponse à cette question ne peut être que négative dès lors que le règlement ne contenait aucune disposition expresse permettant de déroger à ces conditions, et qu'en l'espèce aucun principe supérieur de droit communautaire n'aurait pu être invoqué pour permettre aux autorités nationales d'interpréter le règlement dans un autre sens;

Sur la troisième question

9 Attendu que par la troisième question il est demandé, en substance, si l'article 215, alinéa 2, du traité doit être entendu en ce sens que la Communauté, du fait qu'elle a arrêté le règlement n° 563/76, est directement responsable, envers les personnes qui se prétendent lésées, des dommages subis par elles du simple fait de l'application du règlement par les autorités nationales;

10 attendu que la Cour, dans son arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76 et 4, 15 et 40/77, HNL et autres/Conseil et Commission

(Recueil 1978, p. 1209), a dit que l'invalidité du règlement n° 563/76 n'est pas suffisante pour engager la responsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité;

que le rappel de cette décision dispense la Cour de répondre à la question posée, d'autant plus qu'une question relative à l'application de l'article 215, alinéa 2, ne saurait être tranchée dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 177 du traité;

Sur les quatrième et cinquième questions

11 Attendu que les quatrième et cinquième questions, ayant été posées pour le cas où la troisième question recevrait une réponse affirmative, sont dès lors devenues sans objet;

Sur la sixième question

12 Attendu que par la sixième question il est demandé, en substance, si dans l'hypothèse où la juridiction nationale doit apprécier la responsabilité éventuelle de l'organisme national, il lui incombe d'appliquer l'article 215, alinéa 2, du traité, ou exclusivement le droit interne néerlandais;

13 attendu que l'article 215, alinéa 2, du traité ne vise que la reponsabilité de la Communauté pour les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exclusion de la reponsabilité éventuelle des États membres et de leurs agents;

14 que la détermination de la reponsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité relève de la compétence de la Cour conformément à l'article 178, à l'exclusion de celle de toute juridiction nationale;

que la question de la réparation par un organisme national des dommages causés aux personnes privées par les organismes et les agents des États membres, soit du fait d'une violation du droit communautaire, soit par un acte ou une omission contraire du droit national, à l'occasion de l'application du droit communautaire, ne relève pas de l'article 215, alinéa 2, du traité, et doit être appréciée par les juridictions nationales en fonction du droit national de l'État membre concerné;

Sur les septième et huitième questions

15 Attendu que ces questions visent l'éventualité de l'application de l'article 215, alinéa 2, du traité par la juridiction nationale;

16 qu'il résulte de ce qui précède que l'application de cette disposition relève de la compétence exclusive de la Cour, à l'exclusion de celle des juridictions nationales;

que les questions sont donc devenues sans objet;

Sur les dépens

17 Attendu que les frais exposés par le gouvernement des Pays-Bas et par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par ordonnance du 31 mars 1978, dit pour droit:

1) **Aussi longtemps que le règlement n° 563/76 du 15 mars 1976 n'avait pas été déclaré non valide conformément au traité, les autorités nationales chargées de son exécution étaient tenues de refuser la délivrance d'un «certificat protéine» en application du règlement à tous ceux qui ne satisfaisaient pas aux conditions prescrites.**

2) **En l'absence d'une clause expresse de dérogation, les autorités nationales ne pouvaient accorder des exemptions aux conditions prescrites par le règlement.**

3) La question de la réparation par un organisme national des dommages causés aux personnes privées par les organismes et les agents des États membres, soit du fait d'une violation du droit communautaire, soit par un acte ou une omission contraire au droit national, à l'occasion de l'application du droit communautaire, ne relève pas de l'article 215, alinéa 2, du traité et doit être appréciée par les juridictions nationales en fonction du droit national de l'État membre concerné.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 février 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 23 JANVIER 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Pour la seconde fois dans le cadre des actions engagées par l'entreprise Granaria contre l'organisme d'intervention néerlandais dans le secteur des produits agricoles, le «Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten», le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunal administratif pour les activités économiques) a déféré à notre Cour des questions préjudicielles qui accroissent le nombre des problèmes issus de l'application du règlement n° 563/76 du Conseil du 15 mars 1976, concernant l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre destiné à être employé dans les aliments pour animaux. Vous vous rappellerez que la demande d'interprétation préjudicielle précédente a donné lieu à l'affaire 116/76, laquelle s'est conclue par l'arrêt du 5 juillet 1977 (Recueil 1977, p. 1247), déclarant non valide le règlement précité. A la suite de cet arrêt, l'entreprise Granaria a

1 — Traduit de l'italien.