cause. Toutefois, l'existence de ce recours est seulement de nature à assurer d'une manière efficace la protection des particuliers intéressés s'il est susceptible d'aboutir à la réparation du dommage allégué.

Un recours en indemnité dirigé contre les institutions communautaires ne saurait en conséquence être déclaré irrecevable au motif que le requérant n'a pas utilisé les voies de droit offertes par le droit national lorsqu'il est constant que celles-ci n'étaient pas susceptibles de lui assurer une protection efficace.

2. Si l'aticle 3 du règlement n° 974/71 impose à la Commission l'obligation de modifier les montants compensatoires monétaires lorsque l'écart monétaire servant de base à leur calcul s'éloigne de 1 point au moins du pourcentage retenu pour la fixation précédente, cette disposition lui laisse toutefois une certaine marge discrétionnaire dans le choix du moment de la mise en œuvre des modifications. La modification des montants compensatoires monétaires peut ne pas être instantanée, la Commission disposant d'un délai raisonnable lui permettant de prendre sa décision au vu des données les plus fiables.

3. L'instauration des montants compensatoires vise au maintien de prix uniques, fondement de l'organisation actuelle des marchés, en évitant ainsi une désorganisation du système des prix d'intervention et en maintenant les courants normaux des produits agricoles tant entre les États membres qu'avec les pays tiers. Les montants compensatoires monétaires ne sauraient donc être appliqués que pour autant que les mesures monétaires visées entraîneraient des perturbations dans les échanges des produits agricoles.

4. Un opérateur ne peut légitimement s'attendre à une modification des montants compensatoires monétaires tant que des négociations au sein du Conseil, nécessairement connues des opérateurs économiques et visant précisément à éviter, par le biais d'une adaptation des taux représentatifs, leur augmentation, n'ont pas abouti.

5. L'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

Dans l'affaire 281/82,

SOCIÉTÉ À RESPONSABILITÉ LIMITÉE UNIFREX, dont le siège spécial est 580, rue des Vignes-Dardelain, à 21160 Marsannay-la-Côte, représentée par M[es] G. Benar, avocat à la cour d'appel de Dijon, et P. F. Ryziger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M. le bâtonnier Arendt, 34 B IV, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. François Lamoureux, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

et

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par son conseiller M. Bernhard Schloh et M. Arthur Brautigam, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. H. J. Pabbruwe, directeur à la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

parties défenderesses,

ayant pour objet un recours en indemnité présenté au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, Y. Galmot, président de chambre, O. Due, U. Everling et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. La requérante, la société à responsabilité limitée Unifrex, est une entreprise française qui exporte des produits agricoles et notamment des céréales, entre autres vers l'Italie. Dans les contrats passés avec des importateurs italiens, les montants compensatoires monétaires (MCM) qui doivent être octroyés à l'importation en Italie et qui sont effectivement payés par l'organisme compétent français (ONIC) sont incorporés dans le prix de vente, libellé en lires, des produits à livrer et bénéficient donc à la requérante.

2. Le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 1112/73 du Conseil, du 30 avril 1973 (JO L 114, p. 4), dispose à l'article 2, paragraphe 1:

«Pour les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, les montants compensatoires sont égaux aux montants que l'on obtient en appliquant aux prix:

a) en ce qui concerne les États membres dont les monnaies sont maintenues entre elles à l'intérieur d'un écart instantané maximal de 2,25 %, le pourcentage représentant l'écart entre:

— le taux de conversion utilisé dans le cadre de la politique agricole commune et

— le taux de conversion résultant du taux central;

b) en ce qui concerne les États membres autres que ceux visés sous a), la moyenne des pourcentages représentant l'écart entre:

— le rapport entre le taux de conversion utilisé dans le cadre de la politique agricole commune pour la monnaie de l'État membre concerné et la parité officielle ou, en cas de non-respect de cette parité, le taux central de chacune des monnaies des États membres visés sous a), et

— le cours de change au comptant pour la monnaie de l'État membre concerné par rapport à chacune des monnaies des États membres visés sous a), constaté au cours d'une période à déterminer.»

L'article 3 du même règlement est libellé comme suit:

«Si l'écart visé à l'article 2, paragraphe 1, s'éloigne de 1 point au moins du pourcentage retenu pour la fixation précédente, les montants compensatoires monétaires sont modifiés par la Commission en fonction de la modification de l'écart.»

Toutefois, l'article 6 prévoit que les modalités d'application de ce règlement sont arrêtées par la Commission selon la procédure dite du comité de gestion et que, sous réserve de l'article 3, les modalités d'application comportent notamment la fixation des montants compensatoires.

La création du système monétaire européen (SME) a en substance laissé inchangé le régime des MCM. Toutefois, le règlement n° 652/79 du Conseil, du 29 mars 1979, relatif aux conséquences du système monétaire européen dans le cadre de la politique agricole commune (JO L 84, p. 1) a remplacé l'unité de compte (UC) par l'Écu pour le calcul, entre autres, des MCM. Le règlement a également repris un régime de franchise qui, sous diverses formes, avait été appliqué depuis 1974 et qui consiste à diminuer d'un certain taux l'écart monétaire utilisé pour fixer les MCM.

En vertu du régime susvisé, pour les États membres qui observent entre eux une marge de fluctuation maximale de 2,25 %, les MCM sont en principe invariables, c'est-à-dire qu'ils ne sont modifiés qu'en cas de modification du taux

pivot (dévaluation ou réévaluation) ou du taux représentatif (taux vert). En revanche, pour les États membres dont les monnaies ne sont pas liées par la marge de 2,25 %, telle la lire italienne, les MCM sont soumis à des modifications en fonction de l'évolution des cours journaliers sur les marchés des changes.

L'article 2 du règlement n° 1380/75 de la Commission, du 29 mai 1975, portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, p. 37) a établi, pour ces dernières monnaies, la période de référence durant laquelle sont constatées les fluctuations de ces monnaies par rapport aux monnaies liées par la marge de 2,25 %. Il dispose:

«La période visée ... à l'article 2, paragrape 1, sous b), deuxième tiret ... du règlement (CEE) n° 974/71 s'étend du mercredi d'une semaine au mardi de la semaine suivante.»

Le 22 mars 1981, les ministres et les gouverneurs des banques centrales des États membres ont décidé de procéder à un ajustement des cours pivots au sein du SME. Cet ajustement a abouti, avec effet au 23 mars 1981, à une dévaluation de la lire italienne de 6 % vis-à-vis de toutes les autres monnaies du SME, alors que les cours pivots bilatéraux des autres monnaies restaient inchangés.

Par son règlement n° 801/81, du 27 mars 1981, relatif aux montants compensatoires monétaires et aux montants différentiels (JO L 82, p. 17), entré en vigueur le 30 mars 1981, la Commission a «gelé» les MCM applicables pour la semaine du 30 mars au 5 avril 1981, L'article 1 de ce règlement est libellé comme suit:

«Sauf dispositions contraires prises en fonction de décisions éventuelles du Conseil, les montants compensatoires monétaires et les montants différentiels applicables pour la semaine du 30 mars au 5 avril 1981 sont identiques à ceux applicables le 23 mars 1981.»

Dans les considérants dudit règlement, la Commission a exposé que les ajustements des taux pivots devaient avoir en principe pour conséquence une modification des MCM, mais que le «gel» se justifiait, à titre conservatoire, par l'imminence d'une décision du Conseil visant à modifier les taux représentatifs:

«... compte tenu de ces dispositions et des ajustements des taux pivots effectués dans le cadre du système monétaire européen, il devrait s'ensuivre une modification des montants compensatoires monétaires et des montants différentiels;

considérant toutefois que, dans l'attente d'une décision imminente du Conseil, qui visera à modifier les taux représentatifs afin d'éviter l'augmentation ou l'instauration des montants compensatoires monétaires, il convient de maintenir à titre conservatoire les montants compensatoires monétaires et les montants différentiels à leur niveau applicable le 23 mars 1981.»

Le règlement n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981, modifiant le règlement n° 878/77 relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO L 90, p. 1), entré en vigueur le 6 avril 1981, a effectivement modifié les taux représentatifs en alignant les taux verts sur les taux pivots pour les monnaies du Benelux, de la France, du Danemark et de l'Irlande et en alignant le taux vert partiellement sur le taux pivot pour la lire italienne. En fonction de ces nouveaux taux représentatifs, la Commis-

sion a, par son règlement n° 902/81, du 3 avril 1981 (JO L 94, p. 3), également entré en vigueur le 6 avril 1981, calculé les MCM sur la base des cours de la période de référence du 25 au 31 mars 1981. En ce qui concerne la lire italienne, les MCM ont été fixés à — 1, après déduction de la franchise.

3. Estimant que la fixation, sans qu'une compensation équitable intervienne, des MCM applicables pendant la semaine du 30 mars au 5 avril 1981 au niveau de ceux applicables le 23 mars 1981 était faite en violation de règles supérieures de droit protégeant les particuliers, et lui a causé un préjudice, la requérante a, par requête enregistrée au greffe de la Cour le 21 octobre 1982, introduit le présent recours en indemnité, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité.

Par ordonnance du 21 septembre 1983, la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé de renvoyer la présente affaire devant la cinquième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— lui attribuer une indemnité d'un montant de 2 957 276,77 FF quitte à parfaire ou à diminuer.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme irrecevable, dans la mesure où il est dirigé contre le Conseil;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. Sur la recevabilité

a) La société *Unifrex* expose qu'en vertu d'une jurisprudence établie de la Cour, le recours en indemnité constitue une voie de recours autonome qui pourrait être introduit indépendamment de tout autre recours, national ou communautaire.

La Cour aurait affirmé l'autonomie du recours en indemnité, par rapport respectivement au recours en carence et au recours en annulation, dans ses arrêts du 28 avril 1971 (Lütticke, 4/69, Recueil 1971, p. 325) et du 2 décembre 1971 (Schöppenstedt, 5/71, Recueil 1971, p. 975).

L'autonomie du recours en indemnité par rapport aux voies de recours du droit national aurait été reconnue dans l'arrêt du 24 octobre 1973 (Merkus, 43/72, Recueil 1973, p. 1055). Il ressortirait de cette dernière décision que la recevabilité d'un recours en indemnité ne saurait être subordonnée à l'épuisement des voies de droit interne. En l'espèce, Unifrex ne disposerait d'aucun recours de droit national susceptible de lui apporter satis-

faction, étant donné que le juge de l'excès de pouvoir aurait seulement compétence pour annuler la décision de l'ONIC liquidant les MCM, mais ne pourrait se substituer à l'administration et condamner l'ONIC à payer des MCM à un taux différent.

Il résulterait de ces considérations que le présent recours est ouvert sans qu'il soit nécessaire de faire constater au préalable l'illégalité de l'acte ou de la carence de l'institution communautaire.

b) La *Commission,* sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité, émet toutefois des doutes quant à la recevabilité du recours en raison de la non-utilisation des voies de recours nationales.

En vertu d'une jurisprudence bien établie, il appartiendrait aux intéressés d'attaquer les décisions que les organismes d'intervention prennent pour la mise en œuvre de la réglementation communautaire devant les juridictions nationales lesquelles pourraient, le cas échéant, saisir la Cour à titre préjudiciel (arrêt du 5. 12. 1979, Amylum, 116 et 124/77, Recueil 1979, p. 3497; arrêt du 12. 12. 1979, Wagner, 12/79, Recueil 1979, p. 3657; arrêt du 10. 6. 1982, Interagra, 217/81, Recueil 1982, p. 2233).

Cette thèse trouverait un appui notamment dans l'arrêt du 17 décembre 1981 (Ludwigshafener Walzmühle, 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Recueil 1981, p. 3211) dans lequel la Cour, statuant sur une exception d'irrecevabilité tirée de la non-utilisation des voies de recours internes, n'aurait pas repris la motivation de la jurisprudence Merkur, mais aurait rejeté l'exeption parce que, dans ces affaires, une telle voie n'était pas ouverte. En revanche, affirme la Commission, Unifrex aurait eu la possibilité de former devant les juridictions administratives françaises un recours en annulation dirigé contre la décision de l'ONIC par laquelle celle-ci lui a appliqué les MCM litigieux.

c) Le *Conseil,* sans soulever une exception formelle au sens de l'article 91 du règlement de procédure, invoque l'irrecevabilité du recours. Il se fonde à cet égard sur l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, lequel exigerait que la requête contienne avec suffisamment de clarté «l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués». Il incomberait au requérant «d'indiquer les faits précis qu'il invoque pour justifier sa demande et de formuler ses conclusions d'une manière non équivoque» (arrêt du 14. 12. 1962, Meroni, 46 et 47/59, Recueil 1962, p. 783). En l'espèce, la requérante aurait notamment dû indiquer avec la précision nécessaire la violation prétendument commise par l'institution.

Le Conseil admet sous ce rapport que la Cour a donné à cette exigence une interprétation plus restrictive dans son arrêt du 15 mai 1975 (CNTA, 74/74, Recueil 1975, p. 533). En vertu de cet arrêt, des imperfections de la requête introductive d'instance ne sauraient rendre le recours irrecevable lorsqu'elles ne sont pas de nature à empêcher l'autre partie de défendre effectivement ses intérêts, ni d'entraver la Cour dans l'exercice de son contrôle juridictionnel. Or, lesdites conditions ne seraient précisément pas réunies en l'espèce, étant donné qu'il serait impossible pour le Conseil de voir clairement ce que la requérante lui reproche.

2. Sur le fond

Sur la responsabilité de la Communauté

a) La société *Unifrex* fait observer qu'en vertu d'une jurisprudence établie de la Cour, notamment l'arrêt Schöppen-

stedt, précité, la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif des ses institutions serait engagée en cas d'une «violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers». En l'espèce, la responsabilité de la Communauté serait engagée du fait tant de l'illégalité du règlement n° 801/81 que d'une violation des principes de confiance légitime et de non-discrimination.

En premier lieu, Unifrex soutient que le règlement n° 801/81 est illégal, étant donné que la Commission aurait dû adapter immédiatement les MCM à la situation monétaire résultant de la dévaluation, le 23 mars 1981, du taux pivot de la lire italienne. En n'intervenant que le 27 mars 1981 et en fixant les MCM applicables pour la semaine du 30 mars au 5 avril 1981 au niveau de ceux applicables le 23 mars 1981, la Commission aurait violé le règlement de base n° 974/71.

La requérante admet sous ce rapport que la réglementation communautaire ne prévoit pas à partir de quel moment doivent entrer en vigueur les MCM que la Commission doit introduire ou modifier, en application de l'article 3 du règlement n° 974/71. Elle estime toutefois que la Commission doit introduire ou modifier les MCM immédiatement lorsque l'écart monétaire visé par cette disposition résulte non pas du flottement d'une monnaie, mais de sa dévaluation.

En deuxième lieu, il apparaîtrait à la lumière de l'arrêt CNTA, précité, que le principe de confiance légitime est violé. Si, dans cet arrêt, la Cour a nié que les MCM puissent être considérés comme une garantie contre les risques de modifications des cours de change, elle aurait toutefois reconnu que l'application des MCM écarte en pratique le risque de change, de telle sorte que l'opérateur peut légitimement avoir confiance en ce que, pour des opérations irrévocablement engagées, aucune modification n'intervient qui aurait pour effet de lui causer des pertes imprévisibles.

Il s'ensuivrait que le risque assumé normalement par l'opérateur économique est celui de la marge de fluctuation des monnaies à l'intérieur du SME. En revanche, il y aurait atteinte à la confiance légitime et les opérateurs économiques devraient être indemnisés, si le risque encouru va au-delà de cette marge, sans qu'aucune mesure de compensation soit prise.

En troisième lieu, le principe de non-discrimination, énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité serait violé dans la mesure où la requérante ne peut se prévaloir ni de la «clause d'équité», ni de la préfixation des MCM.

La «clause d'équité» aurait été instituée par le règlement n° 926/80 de la Commission, du 15 avril 1980, relatif à l'exonération de l'application des montants compensatoires monétaires dans certains cas (JO L 99, p. 15). Aux termes de ce règlement, l'État membre dont la valeur de la monnaie est modifiée serait autorisé, sur demande des intéressés, à ne pas percevoir les MCM ou la partie correspondant à la majoration, sur les importations ou les exportations réalisées en vertu de contrats conclus de façon ferme avant l'intervention de la mesure monétaire. La discrimination consisterait en ce que la réglementation

communautaire ne contienne aucune clause comparable pour le cas où les MCM sont supprimés ou diminués du fait d'une dévaluation du taux pivot de la monnaie de paiement.

Le même raisonnement serait valable en ce qui concerne la préfixation des MCM, laquelle, contrairement au principe de la préférence communautaire, ne serait autorisée que dans les seuls échanges avec les pays tiers, en vertu du règlement n° 243/79, du 1er février 1978 (JO L 37, p. 5), mais ne serait pas admise dans les échanges entre les États membres.

b) La *Commission* rétorque en premier lieu que le règlement n° 801/80 est valide, étant donné que la réglementation communautaire n'indiquerait pas à partir de quel moment doivent entrer en vigueur les MCM que la Commission doit introduire ou modifier, en application de l'article 3 du règlement n° 974/71. Dans la pratique, la Commission procéderait le plus souvent à la fixation des MCM avec effet à partir du lundi de la semaine suivant celle où l'écart a été constaté, quelle que soit la cause de la modification. Ce délai se justifierait pour permettre à la Commission, avec l'aide du comité de gestion, d'être en possession des données les plus fiables.

Cependant, dans le cas où des mouvements spéculatifs sont à craindre, par suite notamment de modifications des taux pivots, la Commission pourrait décider de faire prendre effet aux MCM sans attendre le lundi suivant. Tel n'aurait toutefois pas été le cas de la dévaluation de la lire italienne le 23 mars 1981. Dès lors, à supposer même que la Commission n'ait pas gelé les MCM, ceux-ci n'auraient été augmentés qu'à partir du 30 mars 1981.

De plus, la Cour aurait accepté, dans certaines limites, le «gel» des MCM par la Commission, dans ses arrêts du 13 juin 1978 (British Beef Company, 146/77, Recueil 1978, p. 1347) et du 14 décembre 1978 (Schouten, 35/78,Recueil 1978, p. 2543). Dans ce dernier arrêt, elle aurait confirmé un règlement par lequel la Commission avait gelé les MCM en dépit d'un abaissement des cours des livres anglaise et irlandaise, en reconnaissant que l'article 3 du règlement n° 974/71 «peut être interprété dans ce sens que les cours de change pris en compte pour établir l'écart visé doivent être appréciés sur la base de critères économiquement justifiés, et qu'il était, dès lors, loisible à la Commission de ne pas prendre en considération des taux qu'elle estimait n'être pas représentatifs» (alinéa 36).

La Cour aurait donc admis une interprétation assez large des textes en matière de fixation des MCM dès lors que la mesure incriminée a été inspirée par le motif de respecter le plus possible les objectifs véritables de la réglementation et d'éviter l'application de MCM économiquement injustifiés.

A la lumière de cette jurisprudence, la mesure de gel litigieuse devrait être considérée comme justifiée et nécessaire au regard de la finalité du règlement n° 974/71. En effet, il ressortirait des considérants de ce règlement que les MCM à instaurer doivent être limités aux montants strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures communautaires sur les prix et qu'ils

doivent être appliqués dans les seuls cas où cette incidence conduirait à des difficultés. Or, en l'espèce, on pourrait douter qu'un écart monétaire temporaire, effectivement corrigé quelques jours plus tard, entraîne des difficultés de nature à justifier une augmentation des MCM pour quelques jours seulement. Cette augmentation, loin de maintenir les courants d'échange, aurait au contraire risqué de stimuler artificiellement des perturbations.

La Commission indique à cet égard que le niveau des MCM italiens à l'importation est passé de — 1,7, niveau applicable le 23 mars, à — 7,2 à partir du 30 mars, soit une augmentation de 324 %. Le 6 avril, par suite de l'alignement partiel du taux vert italien sur le taux pivot, les MCM auraient été fixés à — 1, soit une baisse de 86 %.

Dans ces conditions, l'effet «mécanique» de l'article 3 du règlement n° 974/71 aurait entraîné, en l'espace de deux semaines, une succession de deux réajustements en sens contraires. Ceci aurait eu pour conséquence d'une part, un risque de manœuvres spéculatives et de détournements de trafic et, d'autre part, une insécurité dans les relations commerciales plus préjudiciable aux opérateurs et au bon fonctionnement des organisations communes que le maintien des MCM inchangés.

Il conviendrait également de noter que le gel s'inscrit dans le cadre de la politique de démantèlement progressif ou, à tout le moins, de stricte limitation des MCM. Cette politique serait étroitement liée à la création du SME, à l'alignement des taux verts sur les taux pivots et à l'élargissement des franchises pour diminuer les écarts monétaires.

En second lieu, la Commission fait valoir que la requérante n'a pas établi l'existence d'une «violation suffisamment caractérisée» des principes de confiance légitime et de non-discrimination, ni d'une méconnaissance «manifeste et grave» des limites qui s'imposent à l'exercice des pouvoirs de la Communauté (arrêt du 25. 5. 1978, Bayerische HNL, 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Recueil 1978, p. 1209; arrêt du 5. 12. 1979, Amylum, précité).

En ce qui concerne la protection de la confiance légitime, la Commission soutient que la requérante ne bénéficiait d'aucun droit à l'adaptation immédiate des MCM et que, de plus, la mesure litigieuse n'était pas imprévisible, compte tenu de la pratique constante suivie par la Commission en cas d'une modification imminente des taux représentatifs. La Cour aurait reconnu, dans l'arrêt CNTA, précité, que le système des MCM ne garantit pas aux commerçants une application continue du système, ni n'équivaut à une garantie de change. En outre, un motif d'intérêt général péremptoire, à savoir le bon fonctionnement des mécanismes des organisations communes de marché, se serait opposé en l'espèce à la prise en considération d'éventuels droits ou expectatives légitimes.

Il n'y aurait pas non plus violation du principe de non-discrimination. En effet, le règlement dit «équité» n° 926/80 ne concernerait que les opérateurs pour lesquels l'événement monétaire condui-

rait à une charge accrue à l'importation ou à l'exportation, et ne viserait donc pas le cas d'un simple manque à gagner résultant de la non-réalisation d'une espérance d'augmentation d'un MCM. D'un autre côté, le système de préfixation des MCM applicable dans les échanges avec les pays tiers (règlement n° 243/78) ne saurait être étendu aux échanges intracommunautaires, étant donné qu'autrement les opérateurs pourraient recourir abusivement à la préfixation en considération du seul facteur monétaire.

c) Le *Conseil* fait valoir que le caractère incomplet de la requête ne lui permet pas de conclure au fond. Il se bornerait donc à quelques remarques additionnelles à cet égard.

Dans la mesure où le recours lui ferait grief de n'avoir pas pris de mesure de compensation équitable, il appartiendrait à la Commission de prendre des mesures transitoires ad hoc pour l'application du règlement n° 974/71. De plus, la requérante n'indiquerait pas à quel titre le Conseil serait obligé envers elle de prendre une mesure de caractère général. Enfin, aucune considération ni de droit ni de raison n'obligerait le Conseil à adapter les taux représentatifs applicables dans le domaine de l'agriculture sur l'heure, dès qu'une modification des cours pivots intervient dans le cadre du SME.

A supposer même que l'action du Conseil soit contraire au droit communautaire, cette circonstance ne suffirait pas à elle seule à ouvrir un droit à indemnisation. Il ressortirait au contraire de l'arrêt Bayerische HNL, précité, que, même dans le cas d'un acte normatif reconnu non valide, le particulier doit supporter certains effets préjudiciables, dans la mesure où l'institution concernée n'a pas méconnu, de manière manifeste et grave, les limites de ses pouvoirs.

Sur le préjudice

a) La société *Unifrex* allègue que le comportement incriminé des autorités communautaires lui a causé un préjudice total de 2 957 276,77 FF. Ce chiffre se composerait des pertes subies sur les contrats conclus antérieurement à la dévaluation de la lire et exécutés pendant les deux mois suivant cette dévaluation (23 mars à la fin du mois de mai 1981). Il serait égal à la différence, diminuée du risque de change, entre les MCM théoriques — qui auraient dû être octroyés si le gel n'avait pas été décidé et si une clause d'équité avait été instaurée — et les MCM qui ont effectivement été octroyés. Le risque de change résulterait du fait que les MCM ne sont modifiés que lorsque l'écart monétaire visé par l'article 3 du règlement n° 974/71 s'éloigne de 1 point au moins du pourcentage retenu pour la fixation de la semaine précédente.

La demande de réparation aurait été limitée à deux mois, compte tenu de la pratique suivie par la Commission de ne pas prendre en considération une période supérieure à deux mois pour l'application de la «clause d'équité».

b) La *Commission* conteste tout d'abord la spécialité du préjudice. Elle objecte en

outre que la requérante n'a pas établi un lien de cause à effet entre le préjudice invoqué et le comportement de la Commission et que, de toute manière, les effets du «gel» des MCM n'ont pu se produire que pendant la période du «gel», c'est-à-dire entre le 30 mars et le 5 avril 1981.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 1er février 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 mars 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 octobre 1982, la société à responsabilité limitée Unifrex, à Marsannay-la-Côte (France), a introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours contre le Conseil et la Commission, visant à l'indemniser du préjudice qu'elle prétend avoir subi du fait que les montants compensatoires monétaires (MCM) n'avaient pas été adaptés, pendant la période allant du 23 mars au 5 avril 1981, aux modifications des rapports monétaires, et qu'aucune compensation équitable n'était intervenue.

2 La requérante exporte des produits agricoles et en particulier des céréales vers l'Italie. Dans les contrats qu'elle passe avec des opérateurs italiens, les prix de ces marchandises sont convenus en lires en tenant compte des MCM à octroyer à l'importation en Italie.

3 Le 23 mars 1981, dans le cadre d'un ajustement des cours pivots au sein du système monétaire européen, la lire italienne a été dévaluée de 6 % par rapport aux autres monnaies du système. Ce n'est toutefois qu'avec effet au 6 avril 1981 que le Conseil, par le règlement n° 850/81, du 1er avril 1981, modifiant le règlement n° 878/77 relatif au taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO L 90, p. 1), a adapté les taux représentatifs utilisés dans le cadre de la politique agricole commune.

4 Il n'est pas contesté entre les parties que la situation monétaire ainsi créée entre le 23 mars et le 6 avril 1981 aurait dû entraîner normalement une

modification des MCM, en vertu de l'article 3 du règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1). Aux termes de cette disposition, si l'écart entre les taux servant de base au calcul des MCM, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de ce même règlement, s'éloigne de 1 point au moins du pourcentage retenu par la fixation précédente, les MCM sont modifiés par la Commission en fonction de la modification de l'écart.

5 La Commission a cependant laissé les MCM inchangés pour ladite période. Par son règlement n° 801/81, du 27 mars 1981, relatif aux montants compensatoires et aux montants différentiels (JO L 82, p. 17), elle a même disposé expressément que les MCM applicables pour la semaine du 30 mars au 5 avril 1981 étaient identiques à ceux applicables le 23 mars 1981. Selon les considérants de ce règlement, le gel dont il s'agit serait justifié, à titre conservatoire, par l'imminence d'une décision du Conseil modifiant les taux représentatifs.

6 C'est seulement avec effet au 6 avril, date de l'adaptation des taux représentatifs, que la Commission, par le règlement n° 902/81, du 3 avril 1981 (JO L 94, p. 3), a recalculé les MCM compte tenu à la fois des modifications des taux pivots et des taux représentatifs mentionnées ci-dessus. En ce qui concerne l'Italie, les MCM ont été fixés à — 1.

7 Estimant que cette façon de procéder est intervenue en violation du droit communautaire et lui a causé un préjudice, la requérante a introduit le présent recours visant à lui attribuer une indemnité de 2 957 276,77 FF.

Sur la recevabilité

8 Tant la Commission que le Conseil ont soulevé des objections à l'encontre de la recevabilité du recours.

9 La Commission fait valoir que le recours est irrecevable, étant donné que la requérante aurait pu obtenir réparation du dommage allégué devant les juridictions nationales. En effet, elle aurait pu former devant les juridictions administratives françaises un recours en annulation dirigé contre la décision de l'ONIC, par laquelle celle-ci lui a appliqué les MCM litigieux. Une telle contestation aurait pu donner lieu à une procédure préjudicielle au titre de l'article 177 du traité et permettre ainsi à la Cour d'examiner la validité des dispositions réglementaires en cause.

10 La requérante, en revanche, soutient que le recours en indemnité est une voie de recours indépendante des voies de recours du droit national. Au demeurant, aucun recours de droit national susceptible de lui apporter satisfaction ne serait ouvert en l'espèce, étant donné que le recours en annulation ne pourrait aboutir à l'octroi de MCM d'un montant supérieur.

11 Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'action en indemnité, au titre des articles 178 et 215 du traité, a été instituée comme une voie 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. Elle doit néanmoins être appréciée au regard de l'ensemble du système de la protection juridictionnelle des particuliers instauré par le traité. Dans le cas où un particulier s'estime lésé par l'application d'un acte normatif communautaire qu'il considère comme illégal, il dispose de la possibilité, lorsque la mise en œuvre de l'acte est confiée aux autorités nationales, de contester, à l'occasion de cette mise en œuvre, la validité de l'acte devant une juridiction nationale dans le cadre d'un litige l'opposant à l'autorité interne. Cette juridiction peut, ou même doit, dans les conditions de l'article 177, saisir la Cour d'une question portant sur la validité de l'acte communautaire en cause. Toutefois, l'existence de ce recours est seulement de nature à assurer d'une manière efficace la protection des particuliers intéressés s'il est susceptible d'aboutir à la réparation du dommage allégué.

12 Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il ressort des explications fournies par la requérante et non contestées par la Commission, qu'un recours en annulation porté devant les juridictions administratives nationales ne serait pas susceptible dans la présente affaire d'assurer d'une manière efficace la protection de la requérante. En effet, à supposer même que la réglementation communautaire litigieuse soit déclarée invalide par un arrêt préjudiciel de la Cour rendu dans le cadre d'une telle procédure et que la décision nationale soit annulée,

une telle annulation ne saurait entraîner l'obligation pour les autorités nationales d'appliquer à la requérante des MCM d'un montant supérieur, sans l'intervention préalable du législateur communautaire.

13 Dans ces conditions, l'objection de la Commission ne saurait être retenue.

14 Le Conseil, quant à lui, estime que le recours est irrecevable en raison du fait que l'acte introductif d'instance, contrairement à l'article 38, paragraphe 1 c), du règlement de procédure, n'indique pas l'objet du litige avec une clarté suffisante ni n'expose, fût-ce sommairement, les moyens invoqués, en ce qui concerne la violation prétendument commise par le Conseil.

15 Toutefois, l'exposé des faits contenu dans la requête ainsi que les précisions apportées au cours de la procédure font clairement apparaître que la requérante fait grief au Conseil de n'avoir pas adopté immédiatement des mesures appropriées pour compenser les modifications monétaires intervenues le 23 mars 1981. Dans ces conditions, le Conseil pouvait utilement prendre position sur le fond de l'affaire, ainsi qu'il l'a d'ailleurs fait dans ses observations, et la Cour peut exercer son contrôle.

16 L'objection du Conseil doit donc également être rejetée.

Sur le fond

17 Selon la requérante, la responsabilité non contractuelle de la Communauté serait née du fait que la Commission n'a pas modifié les MCM, pour la période allant du 23 mars au 5 avril 1981, alors que le Conseil n'a adapté les taux représentatifs qu'avec effet au 6 avril 1981. Cette façon de procéder des institutions serait contraire au règlement de base n° 974/71, précité, et violerait les principes de confiance légitime et de non-discrimination.

18 La requérante fait valoir en premier lieu que l'omission d'avoir adapté immédiatement les MCM à la situation monétaire résultant de l'ajustement des taux pivots, le 23 mars 1981, viole l'article 3 du règlement n° 974/71, aux termes duquel les MCM sont modifiés, en fonction de la modification de

l'écart monétaire servant de base au calcul des MCM, si cet écart s'éloigne de 1 point au moins du pourcentage retenu pour la fixation précédente.

19 Il convient de constater à cet égard que, si ladite disposition impose à la Commission l'obligation de procéder aux modifications des MCM, une fois les conditions réunies, elle lui laisse toutefois une certaine marge discrétionnaire dans le choix du moment de la mise en œuvre des modifications.

20 Cette constatation résulte à la fois des termes et de la finalité du règlement n° 974/71. L'article 3 de ce règlement ne mentionnant aucun délai dans lequel la modification des MCM doit se faire, cette circonstance implique que la modification peut ne pas être instantanée, mais que la Commission dispose d'un délai raisonnable lui permettant de prendre sa décision au vu des données les plus fiables. Dans la pratique, ainsi qu'il résulte des observations de la Commission, celle-ci a procédé, en règle générale, à la nouvelle fixation des MCM avec effet à partir du lundi de la semaine suivant celle où l'événement monétaire dont il s'agit est survenu. Cette date aurait été en l'espèce le 30 mars 1983.

21 A cela s'ajoute en l'espèce qu'une décision du Conseil adaptant les taux représentatifs était imminente et qu'un règlement à cet effet est effectivement entré en vigueur le 6 avril 1981, c'est-à-dire deux semaines après la modification des taux pivots.

22 Ainsi que la Cour l'a reconnu dans une jurisprudence constante, pour la première fois dans l'arrêt du 24 octobre 1973 (Balkan, 5/73, Recueil 1973, p. 1091), l'instauration des montants compensatoires vise au maintien de prix uniques, fondement de l'organisation actuelle des marchés, en évitant ainsi une désorganisation du système des prix d'intervention et en maintenant les courants normaux des produits agricoles tant entre les États membres qu'avec les pays tiers. Les MCM ne sauraient donc être appliqués que pour autant que les mesures monétaires visées entraîneraient des perturbations dans les échanges des produits agricoles.

23 Cette finalité aurait été compromise et l'effet utile de la réglementation du Conseil aurait été mis en échec, si la Commission avait ajusté les MCM pendant la brève période comprise entre la modification des taux pivots et l'adaptation des taux représentatifs. Dans ce cas, ainsi que la Commission l'a indiqué dans ses observations, le niveau des MCM à l'importation en Italie serait passé de — 1,7, niveau applicable le 23 mars, à — 7,2 à partir de cette date, pour passer à — 1 avec effet au 6 avril 1981, par suite de l'alignement partiel des taux représentatifs de la lire sur son taux pivot. Or, un tel développement n'aurait pas été susceptible de maintenir les courants d'échange, mais aurait au contraire risqué de créer artificiellement des perturbations en suscitant des mouvements spéculatifs et, partant, des distorsions des courants commerciaux.

24 Dans ces conditions, le moyen tiré de la violation du règlement n° 974/71 doit être rejeté.

25 La requérante fait encore valoir l'existence d'une violation du principe de confiance légitime, principe général du droit communautaire. Ce principe serait violé en l'espèce puisque, contrairement à une pratique constante, les MCM n'auraient pas été adaptés en temps utile aux variations des parités de la lire.

26 A cet égard, il convient de souligner en premier lieu, ainsi que la Cour l'a déjà constaté dans l'arrêt du 15 mai 1975, précité, que le régime des MCM ne saurait être considéré comme équivalant à une garantie pour les opérateurs économiques contre les risques de modification des cours de change. A cela s'ajoute qu'en l'espèce, ainsi qu'il ne pouvait l'être ignoré des opérateurs intéressés, des négociations au niveau du Conseil visant à une adaptation des taux représentatifs, en vue d'éviter une augmentation des MCM, étaient en cours et que c'est précisément dans l'attente d'une décision imminente du Conseil à cet effet que le règlement n° 801/81 de la Commission, gelant les MCM pendant la semaine du 30 mars au 5 avril 1981, a été adopté, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de ses considérants.

27 Dans ces conditions, la requérante ne pouvait légitimement s'attendre à ce que les MCM soient modifiés avant que le Conseil ait adapté les taux représentatifs. Ce moyen doit donc également être rejeté.

28 La requérante invoque enfin une violation du principe de non-discrimination, énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, en ce que le législateur communautaire n'aurait pas institué une «clause d'équité» pour des cas comme celui d'espèce et n'aurait prévu la possibilité d'une préfixation des MCM dans les échanges intracommunautaires.

29 Elle précise à cet égard qu'au cas d'une mesure monétaire entraînant une majoration des MCM, l'État membre dont il s'agit est autorisé à ne pas percevoir les MCM ou la partie correspondant à la majoration, sur les importations ou les exportations réalisées en vertu de contrats conclus de façon ferme avant l'intervention de la mesure monétaire, en vertu du règlement n° 926/80 de la Commission, du 15 avril 1980, relatif à l'exonération de l'application des montants compensatoires monétaires dans certains cas (JO L 99, p. 15). En revanche, aucune clause d'équité comparable ne serait prévue pour le cas où les MCM sont diminués ou supprimés du fait d'une dévaluation de la monnaie de paiement. D'autre part, si la préfixation des MCM est admise dans les échanges avec les pays tiers, en vertu du règlement n° 243/78 de la Commission, du 1er février 1978, instaurant la fixation à l'avance des montants compensatoires monétaires (JO L 37, p. 5), pareille possibilité ne serait pas ouverte en ce qui concerne les échanges entre les États membres.

30 Ainsi que la Cour l'a constaté à maintes reprises, en dernier lieu dans l'arrêt du 15 juillet 1982 (Edeka, 245/81, Recueil 1982, p. 2745), l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragrahe 3, alinéa 2, du traité n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Le principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

31 La Commission a allégué à cet égard que la clause d'équité avait été introduite, à titre exceptionnel, pour atténuer l'effet d'une charge financière accrue à supporter par les opérateurs à l'importation ou à l'exportation. On

ne saurait assimiler à ce cas le cas d'un simple manque à gagner résultant de la non-réalisation d'une espérance d'augmentation des MCM. D'autre part, le système des préfixation des MCM applicables dans les échanges avec les pays tiers, qui implique également la préfixation des restitutions, ne saurait être étendu aux échanges intracommunautaires, sans courir le risque que les opérateurs recourent abusivement à la préfixation en considération du seul facteur monétaire.

32 Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à la Commission d'avoir agi arbitrairement en soumettant les situations dont il s'agit à un traitement différent.

33 Ce moyen doit donc également être rejeté.

34 Aucun des moyens de la requérante n'ayant abouti, il y lieu de rejeter le présent recours comme non fondé.

Sur les dépens

35 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

36 La requérante ayant succombé en ses moyens, il y lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 avril 1984.

Le greffier
par ordre

H. A. Rühl

administrateur principal

Le président de la cinquième chambre

Y. Galmot

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 14 MARS 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Vous êtes appelés à vous prononcer sur une demande de réparation des dommages introduite contre le Conseil et la Commission par une entreprise française qui travaille sur le marché international des céréales. Le litige a pour origine un règlement de la Commission qui a bloqué temporairement les montants compensatoires monétaires (MCM) bien que la lire ait été dévaluée: selon la demanderesse, ce blocage se traduit par une perte économique parce que la réduction des prix, déterminée par la dévaluation, ne s'est pas accompagnée d'une augmentation proportionnelle des MCM. L'affaire qui vous est soumise consiste donc à établir si et dans quelles limites la Commission peut bloquer les MCM lorsque les parités de change sont soumises à des variations qui, normalement, entraînent leur adaptation en temps utile.

La société à responsabilité limité Unifrex, dont le siège est en France, exporte des produits agricoles et en particulier des céréales vers l'Italie. Dans les contrats qu'elle passe avec les opérateurs italiens, les prix de ces marchandises sont convenus en lires. Les MCM sont versés directement à l'Unifrex par l'ONIC, l'organisme français compétent. En effet, il est prévu (article 2 bis du règlement n° 974 du 12. 5. 1971, modifié par le règlement n° 1112 du 30. 4. 1973) que,

1 — Traduit de l'italien.