Dans l'affaire 217/81,

COMPAGNIE INTERAGRA SA, dont le siège social est à Paris-16e, 152, avenue de Malakoff, représentée par son directeur général, M. Gustave Grandin, et assistée de Me X. de Roux et de Me C. H. Léger, avocats à la Cour de Paris, ayant élu domicile en l'étude de Me Jacques Loesch, 2, rue Goethe, Luxembourg,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. F. Lamoureux, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. O. Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

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

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, Mackenzie Stuart et U. Everling, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

Antécédents du litige

Par son règlement n° 2943/80, du 13 novembre 1980, fixant les restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 305, p. 27), la Commission avait fixé à l'avance les restitutions pour les exportations de beurre à destination de l'URSS devant être effectuées après le 1er janvier 1981, à un montant allant de 113,41 à 197,00 Écus/100 kg, selon la teneur en poids de matières grasses.

Ce même 13 novembre, l'organisme soviétique VO Prodintorg, Moscou, invita la requérante à participer à un appel d'offres international pour la livraison de 100 000 tonnes de beurre et 15 000 tonnes de «butter oil» entre janvier 1981 et février 1982. Les offres devaient être remises à Prodintorg au plus tard le 25 novembre 1980, les soumissionnaires restant engagés sur leurs offres jusqu'au 5 décembre 1980.

Le 17 novembre 1980, la société Interagra répondit à l'appel d'offres pour une quantité de 25 000 tonnes de beurre, en se fondant sur la restitution préfixée par le règlement n° 2943/80 de la Commission. Le même jour, la requérante déposa auprès du Forma une demande de certificat de préfixation pour 25 000 tonnes de beurre, en précisant que cette demande était à considérer dans le cadre de l'adjudication de VO Prodintorg.

Le 19 novembre 1980, la requérante accepta, à la demande de l'organisme soviétique, de proroger la validité de son offre jusqu'au 20 décembre 1980.

Le 20 novembre 1980, entra en vigueur le règlement n° 2993/80 de la Commission, du 19 novembre 1980, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation du beurre et du «butter oil» (JO L 310, p. 18). Ce règlement prévoyait une suspension jusqu'au 27 novembre 1980, suspension qui fut prorogée jusqu'au 11 décembre 1980 par le règlement n° 3070/80 de la Commission, du 28 novembre 1980 (JO L 322, p. 27). Le 12 décembre 1980, la Commission arrêta le premier d'une série de règlements fixant les restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers (règlement n° 3118/80, JO L 344, p. 18), qui ne contiennent plus aucune fixation de restitutions pour l'exportation de beurre à destination de l'URSS.

En même temps qu'elle arrêtait, le 19 novembre 1980, le règlement n° 2993/80 suspendant la fixation à l'avance de restitutions à l'exportation pour le beurre et le «butter oil», la Commission adressait aux organismes nationaux d'intervention un télégramme dans lequel il était précisé que les demandes de certificats d'exportation, introduites à partir du 17 novembre 1980, étaient devenues, en

vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, sans objet et devaient être rejetées. Suite à une demande de confirmation du Forma en date du 21 novembre 1980, la Commission devait confirmer son interprétation dans un télex du 27 novembre.

Le 28 novembre 1980, le Forma avisa la requérante de ce que, au vu de la suspension de la préfixation décidée par la Commission des Communautés européennes, pendant la période du 20 au 27 novembre, les demandes de certificats introduites à partir du 17 novembre 1980 étaient devenues sans objet.

La prorogation de cette suspension jusqu'au 12 décembre 1980 et la disparition, dans les règlements ultérieurs, de toute fixation de restitutions pour l'exportation de beurre à destination de l'URSS, empêchèrent la société Interagra de bénéficier d'une quelconque restitution dans le cadre de l'offre qu'elle avait faite à Prodintorg le 17 novembre 1980.

Le 10 décembre 1980, Prodintorg accepta l'offre présentée par Interagra pour une quantité de 25 000 tonnes. L'organisme soviétique refusant de considérer que l'impossibilité, pour la requérante, de bénéficier des restitutions qu'elle escomptait, soit un cas de force majeure susceptible de la dégager de ses obligations, la mit en demeure, le 7 janvier 1981, d'exécuter son obligation de fourniture de 25 000 tonnes de beurre. Par lettre du 17 mars 1981, l'organisme soviétique informa la requérante que faute par elle de s'exécuter, il avait dû se procurer ailleurs 25 000 tonnes de beurre à un prix plus élevé et qu'il demandait réparation du préjudice ainsi subi à la requérante.

Celle-ci considère qu'il n'est pas douteux, au regard aussi bien du droit administratif français que du droit soviétique, qu'elle était liée à l'égard de Prodintorg, dès la remise de son offre, en réponse à l'appel d'offres international, et qu'elle est donc tenue d'indemniser son cocontractant du préjudice qu'il a subi du fait de l'inexécution.

La société Interagra considère que la responsabilité du préjudice qu'elle subit du fait de cette obligation d'indemnisation, ainsi que le préjudice moral et commercial, lié à la non-exécution de ce contrat, incombent à la Commission.

II — Procédure écrite

Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 20 juillet 1981, la requérante a introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours en dommages et intérêts contre la Commission des Communautés européennes.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par ordonnance du 20 janvier 1982, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre.

III — Conclusions des parties

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

— dire et juger que c'est à tort que la requérante s'est vu refuser la restitution prévue par le règlement n°

2943/80, du 13 novembre 1980, à laquelle elle avait droit;

— dire et juger que le préjudice qu'elle a subi de ce fait s'élève à un total de 61 956 250 FF;

— dire et juger que la responsabilité de la Commission est engagée dans cette opération, puisque le Forma n'a joué ici que le rôle d'un agent de transmission et n'a agi que sur la base du règlement et sur les instructions de la Commission;

— dire et juger que le règlement n° 2993/80, pris par la Commission le 19 novembre 1980, viole le principe de la confiance légitime des administrés.

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

— rejeter le recours comme irrecevable et, subsidiairement, comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

A — Sur la recevabilité

Pour la requérante, si le refus de lui accorder le bénéfice de restitutions à l'exportation lui a bien été signifié par le Forma, ce serait l'attitude de la Commission, concrétisée à la fois dans le règlement n° 2993/80 et dans les instructions données aux organismes nationaux, concernant le rejet de demandes de certificats, qui serait génératrice du préjudice qu'elle a subi. L'action en dommages et intérêts, en tant qu'intentée directement contre la Commission, serait donc recevable.

Pour la Commission, la décision de rejet des demandes de certificats d'exportation aurait été prise par l'organisme français d'intervention, le Forma, dans l'exercice de sa compétence d'appliquer, sous sa responsabilité, la réglementation communautaire agricole. Selon une jurisprudence bien établie, il appartiendrait aux intéressés d'attaquer devant leur juridiction nationale les décisions des organismes d'intervention de mise en œuvre de la réglementation communautaire et, le cas échéant, à la juridiction saisie, de poser à la Cour de justice des questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité de cette réglementation. La requérante ne saurait tourner la répartition des compétences entre la Cour de justice et les juridictions nationales en formant un recours en indemnité devant la Cour de justice dont l'objet serait fondé, en réalité, sur la prétendue illégalité d'un acte d'une administration nationale, qui aurait pu faire l'objet d'un recours en annulation devant la juridiction nationale compétente. A ce propos, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour dans les arrêts du 5 décembre 1979, affaires jointes 116 et 124/77, Amylum (Recueil p. 3560), et du 12 décembre 1979, affaire 12/79, Wagner (Recueil p. 3671).

En ce qui concerne les télex envoyés par la Commission les 17 et 27 novembre 1980 au Forma, la Commission considère qu'ils n'ont pas de caractère normatif. Ils émaneraient des services de la Commission, ne pourraient engager la responsabilité de celle-ci en tant qu'institution et constitueraient des déclarations et communications d'informations qui ne seraient aucunement obligatoires en tant que telles pour les organismes d'intervention. Pour la Commission, ces deux télex seraient de la même nature que celui en cause dans l'affaire Sucrimex, arrêt du 27 mars 1980, affaire 133/79 (Recueil p. 1299), et que la Cour, dans cet arrêt, n'aurait pas considéré comme susceptible

d'engager la responsabilité de la Communauté.

Dans son mémoire en réplique, la compagnie Interagra précise qu'elle a engagé, parallèlement à la procédure pendante devant la Cour, un recours devant le tribunal administratif de Paris pour excès de pouvoir, tendant à l'annulation de la décision de rejet de sa demande de certificat, prise par le Forma en violation du règlement n° 2044/75. Quant au recours intenté devant la Cour, il ne viserait pas à examiner la validité des décisions prises par l'organe national chargé de la mise en œuvre de certaines mesures dans le cadre de la politique agricole, mais mettrait en cause directement la responsabilité de la Commission et la validité des actes du Forma, directement déterminée par le comportement de la Commission. La jurisprudence Wagner ne serait donc pas applicable. Les principes de l'arrêt Amylum ne s'opposeraient pas non plus à la recevabilité du recours, puisque la requérante n'attaquerait pas le règlement n° 2993/80, ni aucun acte normatif qu'elle considérerait illégal, mais bien le comportement de la Commission qui lui aurait causé préjudice. Ce comportement aurait inclu de véritables injonctions de la part de la Commission au Forma. Il ressortirait en effet de la première partie du télex du Forma à la direction générale de l'agriculture en date du 21 novembre 1980, que cet organisme estimait que les droits de la requérante ne pouvaient être affectés par la suspension des préfixations décidée dans le règlement n° 2993/80. La Commission ayant soutenu la thèse contraire dans son télex en réponse du 27 novembre, le Forma fit savoir le 28 novembre à la requérante qu'il ne pourrait être donné suite à sa demande de certificat. Il s'agirait, dès lors, non d'un changement d'opinion du Forma, mais d'une application pure et simple par celui-ci des instructions de la Commission. Le Forma s'estimerait d'ailleurs tenu par les interprétations que la Commission ferait des règlements communautaires, ne serait-ce qu'en raison des risques financiers que lui feraient courir les procédures du FEOGA en cas d'application inexacte. Cela serait reconnu explicitement dans le mémoire en duplique du Forma devant le tribunal administratif de Paris, à l'occasion du recours pour excès de pouvoir exercé par la requérante contre sa décision.

La partie requérante fait encore valoir que le télex, adressé le 27 novembre par le directeur général de l'agriculture au Forma, aurait été tout à fait explicite. Il n'aurait laissé aucune marge d'appréciation et n'aurait pas signalé que l'avis qu'il donnait ne valait qu'à titre indicatif. Ce serait donc ce télex qui aurait directement et immédiatement provoqué le rejet de la demande de certificat de la requérante.

Dans son mémoire en duplique, la Commission maintient ses objections relatives à la recevabilité du recours. Selon elle, en effet, l'objet véritable du recours serait de faire examiner par la Cour la validité d'une décision prise par un organisme national d'intervention, dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. Cette décision d'un organisme national n'aurait pas été fonction d'injonctions de la Commission au Forma. En effet, le télex du Forma en date du 27 novembre 1980 ne ferait que

faire mention de la position de la requérante qui amenait le Forma, par ce télex, à demander confirmation à la Commission d'une interprétation des règles pertinentes de droit communautaire qu'elle suivait depuis 1977. Il serait donc faux de dire que la Commission aurait obligé le Forma à changer d'opinion. En ce qui concerne l'argument selon lequel les organismes nationaux n'auraient aucune marge d'appréciation pour l'application de règlements communautaires, en raison des risques financiers que crée l'application inexacte des dispositions communautaires, la Commission fait valoir que cet argument n'a pas été retenu dans l'affaire Sucrimex et que, de toute manière, il serait inexact d'affirmer que les organismes nationaux sont paralysés par la crainte d'un refus du FEOGA de prendre en charge les dépenses résultant d'une application de droit communautaire différente des avis de la Commission.

B — Quant au fond

1. Sur l'interprétation du règlement n° 2044/75 de la Commission, du 25 juillet 1975 (JO L 213, p. 15)

La société Interagra considère que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, qui prévoit, notamment pour le beurre, que la délivrance du certificat d'exportation ne se fait que le 5e jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, pour autant que des mesures particulières ne soient pas prises durant ce délai, ne trouve pas à s'appliquer dans les cas où l'exportation doit se faire sur base d'une adjudication ouverte dans un pays tiers importateur. Cela résulterait de l'article 6 de ce même règlement n° 2044/75 qui prévoit que, dans ce cas, le certificat d'exportation «est valable à partir de la date de délivrance au sens de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 193/75» qui stipule que, «pour la détermination de leur durée de validité, les certificats sont considérés comme délivrés le jour du dépôt de leur demande, ce jour étant compté dans le délai de validité du certificat». Le régime particulier ainsi prévu pour les adjudications serait justifié par les caractéristiques propres à celles-ci, qui font que le soumissionnaire doit réagir rapidement et que la réponse à l'appel d'offres le lie quant au contenu de son offre. Pour la requérante, les instructions données par la Commission au Forma et sur la base desquelles cet organisme aurait déclaré les demandes de certificats sans objet, auraient introduit une interprétation nouvelle et injustifiée de la réglementation communautaire, dans le but d'appliquer à toutes les demandes de certificats, y compris celles faites dans le cadre d'adjudications, ouvertes dans un pays tiers importateur, les dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75.

La partie requérante souligne que l'interprétation que la Commission s'est efforcée d'imposer au Forma a, depuis lors, été réalisée par le biais de la modification du règlement n° 2044/75, par le règlement n° 3137/80 de la Commission, du 4 décembre 1980 (JO L 329, p. 20). Cette modification ultérieure à la date du dépôt de la demande ne pourrait cependant porter aucune atteinte aux droits que la requérante tirerait de la réglementation en vigueur à la date du dépôt de sa demande de certificat.

La requérante fait encore valoir que l'on ne saurait comprendre les dispositions de l'article 6 du règlement n° 2044/75 comme ne déterminant que la seule date à partir de laquelle un certificat délivré aurait validité, la détermination de la date de délivrance restant soumise à l'article 3, paragraphe 3, dudit règlement n° 2044/75. En effet, l'article 19 du règle-

ment n° 193/75, qui fixe les conditions de délivrance de certificats demandés en vue d'une adjudication dans un pays tiers, prévoit que ceux-ci ne sont délivrés qu'à partir du moment où les demandeurs ont été déclarés adjudicataires, ce qui rendrait l'application de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, selon lequel le certificat est délivré le 5e jour ouvrable qui suit la date du dépôt de la demande, impossible.

Pour la Commission, le moyen invoqué par la requérante à l'encontre de l'interprétation du règlement n° 2044/75 défendue par la Commission, procède d'une confusion entre la date de délivrance du certificat et la durée de validité de celui-ci. L'article 6 du règlement n° 2044/75 serait exclusivement relatif à la détermination de la durée de validité du certificat et ne saurait soustraire les demandes de certificats au risque d'être rejetées, en application de l'article 3, paragraphe 3, si, dans le délai de 5 jours qui suit leur dépôt, la préfixation de la restitution est suspendue par la Commission. En ce qui concerne le règlement n° 3137/80 de la Commission, celle-ci fait valoir que ce règlement vise à clarifier la portée de la 17e modification apportée au règlement n° 2044/75 par le règlement n° 3105/80 de la Commission (JO L 312, p. 24) qui réduit la durée de validité des certificats délivrés dans le cadre d'une adjudication. Pour la Commission, on ne saurait d'ailleurs interpréter le règlement n° 3137/80 comme étendant le délai d'attente prévu à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 aux demandes de certificats présentées dans le cadre d'adjudications, puisque ce délai aurait été appliqué à de telles demandes dès l'introduction du système de surveillance des préfixations par le règlement n° 453/77 du 2 mars 1977 (JO L 58, p. 21). Pour la Commission, si les demandes de certificats déposées dans le cadre d'adjudications présentent bien une particularité par rapport aux autres demandes, celle-ci se situe après l'expiration du délai d'attente de 5 jours et est constituée par le fait que, dans l'attente du résultat de l'adjudication, une suspension intervenant après l'expiration de ce délai ne peut plus affecter ces demandes, même si elles sont encore en instance au moment de la suspension et si le certificat n'a pas encore été matériellement délivré.

2. Quant à la violation du principe de la confiance légitime

Selon la requérante, le règlement n° 2993/80 de la Commission, en suspendant de manière brutale la fixation de restitutions à l'exportation de beurre à destination de l'URSS, aurait violé la confiance légitime que pouvaient avoir les opérateurs économiques en l'octroi de telles restitutions, confiance sur la base de laquelle ces opérateurs étaient fondés à faire des offres fermes à l'organisme soviétique Prodintorg. Certes, la requérante reconnaît à la Commission le droit de disposer de larges pouvoirs d'appréciation en la matière, mais cela ne justifierait pas la méconnaissance des intérêts légitimes des opérateurs économiques qui se seraient engagés au vu d'une politique réfléchie et clairement exprimée par la Commission. A ce propos, la requérante rappelle que pendant la majeure partie de 1980, la Commission aurait eu une politique restrictive à l'égard des exportations de beurre à destination de l'URSS qui aurait pourtant déjà suscité les critiques du Parlement, qu'elle a rétabli, le 23 octobre 1980, un niveau de restitution de 160 Écus/100 kg pour toutes les destinations, y compris l'URSS, que cette

décision a été suspendue le 11 novembre 1980, notamment en raison du volume des demandes de préfixation, et qu'elle a finalement été réintroduite le 14 novembre 1980, mais avec une restitution réduite à 150 Écus/100 kg. La requérante en conclut dès lors qu'à la date du 14 novembre 1980, la Commission était parfaitement au courant de la situation du marché, de la possibilité, voire même de la probabilité, de demandes visant des volumes significatifs à destination de l'URSS et des réactions défavorables du Parlement européen. L'introduction du règlement n° 2993/80 ne pourrait dès lors s'expliquer par une modification subite du marché due à un afflux anormalement élevé de demandes de certificats, d'autant que les demandes de préfixation visaient les livraisons opérées pendant l'année 1981, année pour laquelle il aurait été, à cette époque, manifestement impossible d'apprécier si le niveau des courants traditionnels se trouverait dépassé. Selon la requérante, le règlement n° 2993/80 trouve son origine dans une demande de discussion d'urgence déposée devant le Parlement européen par une trentaine de ses membres en date du 18 novembre 1980. Ce serait pour tenir compte de cet élément que la Commission aurait modifié, d'abord par la suspension prévue par le règlement n° 2993/80, puis, par la cessation des restitutions pour les exportations de beurre à destination de l'URSS, sa politique.

La partie requérante fait encore valoir que, même à supposer que la situation du marché ait justifié une prise de mesures par la Commission, celle-ci aurait dû rechercher des mesures tendant à limiter les quantités exportées avec préfixation ou des mesures visant à une réduction du montant de la restitution, solution qui aurait entraîné un préjudice moins important et, peut-être, supportable pour les opérateurs concernés.

A l'encontre de l'argument tiré de la violation du principe de confiance légitime, la Commission fait valoir, tout d'abord, que la partie requérante n'avait aucun droit acquis à la restitution à l'exportation valable le jour de sa demande. Un tel droit ne pourrait être acquis que le 5e jour ouvrable après celui du dépôt de la demande, ainsi que le préciserait l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, aucun régime particulier n'étant prévu pour les demandes de certificats déposées dans le cadre d'adjudications ouvertes dans un pays tiers. La Commission considère également que la mesure de suspension était parfaitement prévisible. La Commission n'aurait en effet jamais caché sa volonté de parvenir à une surveillance la plus stricte possible des exportations, afin de ne pas procurer aux opérateurs économiques des avantages injustifiés, au détriment du budget de la Communauté. Il aurait dès lors été raisonnablement prévisible, compte tenu du bénéfice substantiel escompté par les opérateurs à la suite de l'important appel d'offres de Prodintorg lancé le 13 novembre 1980, que des manœuvres spéculatives se développent et qu'en conséquence, une mesure de suspension de la préfixation intervienne. Ceci d'autant plus qu'il en avait déjà été ainsi dans le cadre du règlement n° 2697/80, qui fixait déjà des restitutions valables à partir du 1er janvier 1981 et avait dû être suspendu pour la période du 12 au 14 novembre 1980 (règlement n° 2913/80, JO L 302, p. 17).

De toute façon, la Commission considère qu'il existait un intérêt public péremptoire qui justifiait la mesure de suspension arrêtée. Il y aurait en effet eu des demandes massives de certificats d'expor-

tation de beurre, menaçant gravement l'équilibre du marché. Entre les 17 et 19 novembre 1980, les demandes auraient en effet atteint un chiffre de 352 555 tonnes, qui faisait apparaître, selon la Commission, que les restitutions, pourtant fixées à la baisse, restaient trop élevées et que la réalisation d'exportations aussi importantes pouvait compromettre l'équilibre du marché. L'évolution postérieure de la situation globale du marché aurait d'ailleurs montré la justesse de la prudence de la Commission, puisque, au cours de l'année 1981, les stocks de beurre auraient connu une baisse très importante, au point que s'il avait fallu satisfaire des contrats à l'exportation pour un montant de 100 000 tonnes dans les premiers mois de l'année 1981, un déficit serait momentanément apparu au printemps, dans la Communauté, empêchant celle-ci de maintenir ses relations avec ses clients traditionnels. La Commission aurait donc utilisé, au moment opportun, son pouvoir d'appréciation. Elle n'aurait ainsi commis aucune faute, ni erreur manifeste ni illégalité, qui auraient pu engager la responsabilité de la Communauté.

Enfin, la Commission soutient qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le préjudice invoqué et l'action de la Communauté. La cause du préjudice se trouverait dans le fait que Interagra n'a pas, avant de s'engager irrévocablement à livrer 25 000 tonnes de beurre, attendu l'expiration du délai de 5 jours prévu par l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, alors même qu'elle pouvait répondre à l'appel d'offres après l'expiration de ce délai.

Dans son mémoire en réplique, la société requérante, considérant que c'est l'article 6 et non l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 qui lui est applicable (pour les raisons exposées ci-dessus sous 1), conclut à l'existence, dans son chef, d'un droit acquis incontestable à obtenir les certificats d'exportation avec préfixation des restitutions au moment où elle apporterait la preuve de sa qualité d'adjudicataire. En ce qui concerne la prévisibilité de la mesure, elle souligne que si l'année 1980 avait déjà été marquée par trois périodes de suspension des préfixations (du 12 janvier au 1er février, du 13 au 15 mai et du 12 au 14 novembre), celles-ci avaient été espacées de plusieurs mois les unes des autres, et qu'il était, par conséquent, peu prévisible que, 5 jours seulement après avoir modifié le taux des restitutions et l'avoir réadapté au marché, la Commission suspende à nouveau les préfixations. Ceci d'autant plus que, selon la requérante, aucune manœuvre spéculative n'est possible dans le cadre d'une adjudication, chaque participant fixant irrévocablement le prix et la quantité qu'il propose, alors que l'acheteur fixe par avance la quantité totale de beurre qu'il désire acheter.

Quant à l'existence d'un intérêt public péremptoire, la requérante fait valoir que la demande totale réelle de beurre se serait élevée, pour les 17, 18 et 19 novembre, à 193 000 tonnes, dont 127 000 tonnes pour les adjudications. Comme, par ailleurs, les ventes sur adjudication n'impliquent pas des sorties de beurre immédiates de la Communauté et que, par exemple, pour Prodintorg, les livraisons auraient été échelonnées de janvier 1981 à février 1982, la Commission ne serait pas fondée à soutenir que des quantités très importantes de beurre allaient sortir de la Communauté dans les premiers mois de l'année 1981. De plus, en ce qui concerne les réserves, la

requérante considère que le chiffre fourni par la Commission (320 000 tonnes) est à comparer au minimum acceptable qui serait de 120 000 tonnes, soit l'équivalent d'un mois de consommation. Des réserves inférieures n'auraient d'ailleurs pas empêché la Commission, en 1973, d'envisager une vente de 200 000 tonnes de beurre à l'URSS. La Commission n'aurait pas non plus pu être prise par surprise par l'appel d'offres de Prodintorg pour 100 000 tonnes de beurre, puisque l'URSS aurait déjà importé, les années précédentes, des quantités analogues, à savoir 135 000 tonnes en 1979, 150 000 tonnes en 1980. L'URSS serait d'ailleurs un client traditionnel de la Communauté et la Commission serait mal venue d'invoquer la nécessité de préserver ses relations avec de tels clients pour justifier la suspension des restitutions aux exportations à destination de ce pays. En conclusion, la requérante maintient que le règlement n° 2993/80 a été pris sous la pression du Parlement européen pour des motifs qui n'avaient rien de technique.

Dans son mémoire en réplique, la Commission fait valoir, à l'égard du caractère prévisible de la mesure de suspension, que, d'une part, il serait inexact qu'aucune manœuvre spéculative ne soit possible dans le cadre d'adjudication, puisque rien n'empêcherait l'organisme d'un pays tiers de modifier son offre globale de façon à ce qu'une quantité supérieure à celle prévue dans l'appel d'offres sorte de la Communauté, et que, d'autre part, même à estimer qu'aucune spéculation n'est possible dans le cadre d'adjudications, le montant des certificats demandés pour la période du 17 au 19 novembre, en dehors de ce cadre, à savoir 73 534 tonnes, reste considérable et démontre que le niveau de la restitution était trop élevé.

En ce qui concerne l'existence d'un intérêt public péremptoire, la Commission conteste que les livraisons à Prodintorg se seraient échelonnées de janvier 1981 à février 1982. Il apparaîtrait des contrats passés par cet organisme, et notamment de celui liant la société Interagra, que la plus grande part des livraisons devait être exécutée de janvier à mai 1981. Elle considère également que la demande totale réelle de beurre pour l'exportation, qui se serait élevée, en novembre 1980, à 198 534 tonnes au minimum et non à 193 000 tonnes, ainsi que soutenu par la requérante, risquait de déséquilibrer gravement le marché, alors que les stocks de beurre, déjà en baisse, devaient tomber, en mars 1981, à 45 000 tonnes. La situation n'aurait pas été comparable à celle de 1973, puisqu'en novembre 1980, les stocks auraient, de toute manière, été inférieurs à ceux de mai 1973. En ce qui concerne le caractère de «client traditionnel» de l'URSS, la Commission souligne que si celle-ci a acheté une grande quantité de beurre en 1973, elle n'a rien, ou presque rien, importé en 1971, 1972, 1974, 1975 et 1976, alors que les exportations de beurre de la Communauté avec les pays tiers se développaient considérablement et régulièrement depuis 1973.

La Commission maintient donc que, si elle n'avait pas suspendu la préfixation des restitutions, il aurait existé un risque réel de déficit entre l'ensemble des disponibilités de la Communauté en diminution et l'ensemble de ses engagements tant internes qu'externes, qui étaient en

augmentation. Elle constate également que la requérante ne répond pas à l'argument selon lequel la suspension de la préfixation des restitutions ne serait pas la cause directe du préjudice invoqué.

3. Quant au préjudice

La requérante allègue un préjudice qui aurait, selon elle, pris trois formes différentes:

— indemnisation du préjudice subi par le cocontractant du fait de l'inexécution du contrat;

— préjudice moral;

— préjudice commercial égal au bénéfice escompté de l'opération.

Ce préjudice serait actuel et non aléatoire et serait né du moment où, le refus de restitutions ayant été acquis, la requérante s'étant trouvé dans l'impossibilité d'exécuter le contrat sans subir un préjudice considérable, sa responsabilité contractuelle a été mise en cause. Ce préjudice serait inévitable et non réductible, car il aurait déjà été réduit substantiellement du fait de la simple mise en cause de la responsabilité pour inexécution au lieu de l'exécution du contrat en l'absence de restitutions. La requérante n'aurait aucun moyen de se dégager de sa responsabilité contractuelle.

La Commission conteste la certitude du dommage, le contrat Prodintorg/Interagra prévoyant une procédure d'arbitrage qui n'aurait pas, semble-t-il, été utilisée. Elle souhaiterait également prendre connaissance des conditions générales de l'appel d'offres lancé le 13 novembre par Prodintorg.

Elle soutient également que le préjudice n'est pas spécial. De nombreux opérateurs auraient été concernés par le rejet des demandes de certificats et la seule «spécialité» que la requérante pourrait invoquer serait sa propre faute, c'est-à-dire l'engagement irrévocable de livrer le beurre à Prodintorg, alors qu'une mesure de suspension était raisonnablement prévisible.

La Commission conteste également le calcul du préjudice fait par la requérante. Selon elle, une expertise serait nécessaire pour connaître le prix exact auquel Prodintorg s'est approvisionné sur le marché mondial. Pour le surplus, il n'y aurait pas lieu à préjudice moral, puisque l'action de la Communauté n'aurait pas porté atteinte à l'honneur ou à la considération de la requérante. Enfin, elle considère que, pour ce type d'opérations, la Communauté n'est pas tenue de réparer le préjudice commercial, puisque «la réglementation communautaire n'a pas pour fonction de supprimer, pour les opérateurs, les risques inhérents à toute activité commerciale».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir qu'elle a renoncé à la procédure d'arbitrage, afin de maintenir le contentieux dans des limites raisonnables, de façon à ne pas aggraver le préjudice. Elle reconnaît, d'autre part, que son préjudice n'est pas spécial, en ce que de nombreux opérateurs ont été concernés par le rejet des demandes de certificats en vue d'une adjudication. Cette constatation n'exclurait cependant pas, pour elle, le droit de demander réparation de son préjudice direct et personnel, qui ne serait pas dû à sa propre faute, puisque le délai de 5 jours ouvrables qu'elle n'aurait pas respecté

n'existerait que dans le cadre de l'interprétation erronée du règlement n° 2044/75 faite par la Commission.

En ce qui concerne le montant du préjudice et, plus particulièrement, le prix auquel Prodintorg s'est finalement approvisionné, la requérante considère que la Commission n'est pas fondée à remettre en cause ce chiffre qui est loin d'être excessif, puisqu'il serait inférieur au niveau du cours mondial déterminé en prenant la contre-valeur en dollars du prix de vente proposé par la requérante à Prodintorg, augmenté du montant des restitutions suspendues par la Commission. En ce qui concerne l'existence d'un préjudice moral, la partie requérante fait valoir que l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait de respecter les engagements irrévocables qu'elle avait pris, n'a pu que porter atteinte à sa réputation. Enfin, si la requérante admet parfaitement que «la réglementation communautaire n'a pas pour fonction de supprimer, pour les opérateurs, les risques inhérents à toute activité commerciale», cela ne saurait exclure l'obligation, pour la Communauté, d'indemniser les préjudices imputables à la Commission lorsqu'elle s'est comportée de manière fautive.

Dans son mémoire en duplique, la Commission maintient que le préjudice n'est ni certain ni spécial. En ce qui concerne l'évaluation de ce préjudice, elle conteste les méthodes d'évaluation de la requérante et indique, à titre indicatif, que la manière de calculer le cours mondial n'est pas très claire. Il conviendrait, à son avis, de tenir compte, entre décembre 1980 et mars 1981, date à laquelle Prodintorg s'est procuré le beurre, de l'évolution des prix dans la Communauté, du taux du dollar et du développement du taux de la restitution.

V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs observations et en leurs réponses aux questions posées par la Cour (troisième chambre) à l'audience du 4 mars 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 mai 1982.

En droit

Par requête déposée au greffe de la Cour le 20 juillet 1981, la compagnie Interagra SA a introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à obtenir réparation du préjudice de 61 956 250 FF subi du fait du règlement n° 2993/80 de la Commission, du 19 novembre 1980, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation du beurre et du «butter-oil» (JO L 310, p. 18), règlement en vertu duquel lui a été refusée la restitution afférente à un marché conclu sur

la base d'une adjudication pour la livraison de beurre à l'URSS et à laquelle la requérante estimait avoir droit, ainsi que du fait des instructions données par la Commission pour l'application de ce règlement.

2 La requérante, répondant à un appel d'offres de l'organisme soviétique VO Prodintorg-Moscou, a remis à celui-ci, le 17 novembre 1980, une offre pour une quantité de 25 000 tonnes de beurre en se fondant sur le montant de la restitution fixée par le règlement n° 2943/80 de la Commission, du 13 novembre 1980 (JO L 305, p. 27). L'offre était valable jusqu'au 20 décembre 1980. Ce même 17 novembre 1980, la requérante déposa auprès de l'organisme français d'intervention, le Forma, une demande de certificat de préfixation pour 25 000 tonnes de beurre.

3 Le 20 novembre 1980 entra en vigueur le règlement n° 2993/80 de la Commission, du 19 novembre 1980 (JO L 310, p. 18). Ce règlement suspendait jusqu'au 27 novembre 1980 la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation pour le beurre. Par la suite, cette suspension fut prorogée jusqu'au 11 décembre 1980 par le règlement n° 3070/80 de la Commission (JO L 322, p. 27) et les règlements ultérieurs de la Commission fixant des restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers n'ont plus contenu aucune fixation de restitution pour l'exportation de beurre à destination de l'URSS.

4 Le 28 novembre 1980, le Forma avisa la requérante de ce que la Commission des Communautés européennes ayant suspendu la préfixation pendant la période du 20 au 27 novembre 1980, les demandes de certificats introduites à partir du 17 novembre 1980 étaient devenues sans objet en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, du 25 juillet 1975, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation et du régime de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 213, p. 15). Cette décision du Forma fut confirmée par lettre du 24 décembre 1980 dans laquelle cet organisme se référait à «l'interprétation de la CEE» du règlement n° 2044/75.

5 Au cours de la procédure écrite, la Commission a fait état de deux communications de sa direction générale de l'agriculture adressées au Forma au moment de la suspension de la préfixation des restitutions litigieuses. Il s'agit, d'une part, d'un télex en date du 19 novembre 1980, dans lequel serait

reprise, selon la Commission, une formule standard indiquant à partir de quelle date les demandes de certificats à la suite de la suspension de la préfixation sont à rejeter en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, et d'un télex du 27 novembre 1980 confirmant, suite à une demande expresse du Forma, qu'aucune exception à la règle de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 n'était prévue au profit des demandes de certificats déposées dans le cadre d'adjudications. Selon la Commission, ces deux télex auraient un contenu purement informatif et ne feraient qu'indiquer la situation juridique telle qu'elle est réglementée par les textes en vigueur.

6 L'organisme soviétique VO Prodintorg ayant, le 10 décembre 1980, accepté l'offre de la requérante, il l'a mise en demeure, le 9 janvier 1981, d'exécuter son obligation de fourniture. Par le présent recours, la requérante vise à obtenir réparation par la Commission du dommage qu'elle aurait subi du fait de l'application des instructions données par la Commission et de la réglementation communautaire. Ce dommage serait constitué par le préjudice subi par l'organisme Prodintorg et dont la requérante devrait réparation, auquel s'ajouterait le préjudice moral et la perte de bénéfices qu'aurait subie la requérante elle-même.

Quant à la recevabilité

7 La Commission conteste que le recours soit recevable. A cet égard, elle fait valoir que les deux télex envoyés au Forma par la Commission n'ont aucun caractère normatif et ne constituent que des déclarations et communications d'informations non obligatoires en tant que telles pour les organismes nationaux puisque ceux-ci appliquent le droit communautaire sous leur propre responsabilité. Il en résulterait que la décision de rejet des demandes de certificats d'exportation a été arrêtée par l'organisme français d'intervention et qu'il appartiendrait aux intéressés d'attaquer une telle décision devant les juridictions nationales celles-ci ayant la possibilité de saisir la Cour, le cas échéant, de questions préjudicielles en vertu de l'article 177 du traité CEE.

8 Ainsi que la Cour a eu l'occasion de le rappeler dans son arrêt du 27 mars 1980 (Sucrimex, affaire 133/79, Recueil p. 1299), l'application des dispositions communautaires en matière de restitutions à l'exportation relève des

organismes nationaux désignés à cet effet et la Commission n'a aucune compétence pour prendre des décisions quant à leur interprétation mais seulement la possibilité d'exprimer son opinion, qui ne lie pas les autorités nationales. Il en découle que les télex incriminés s'inscrivent dans le cadre de la coopération interne entre la Commission et les organismes nationaux chargés d'appliquer la réglementation communautaire dans ce domaine, coopération qui, en règle générale, ne saurait engager la responsabilité de la Communauté envers les particuliers.

9 La décision de rejet des demandes de certificats d'exportation qui serait à l'origine du préjudice allégué par la requérante apparaît donc comme ayant été prise par l'organisme français d'intervention. Or, ainsi que la Cour l'a précisé dans son arrêt du 12 décembre 1979 (Wagner, affaire 12/79, Recueil p. 3657), l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité n'a pas pour objectif de permettre à la Cour d'examiner la validité des décisions prises par les organes nationaux chargés de la mise en œuvre de certaines mesures dans le cadre de la politique agricole commune ou d'apprécier les conséquences pécuniaires résultant de l'invalidité éventuelle de telles décisions.

10 Au contraire, le contrôle de l'action administrative des États membres dans l'application du droit communautaire appartient en premier lieu aux juridictions nationales, sans préjudice de la possibilité pour celles-ci de poser des questions préjudicielles à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE. Dans ces conditions, la voie de recours à envisager dans le cas d'espèce est une action devant les juridictions nationales, auxquelles la requérante s'est effectivement déjà adressée.

11 Le recours doit donc être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

12 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. La requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

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

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juin 1982.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la troisième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 13 MAI 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

Nos conclusions dans la présente affaire (Interagra) pourront être relativement brèves. Nous n'examinerons guère l'argumentation développée par la société Interagra quant au fond. Alors que dans l'affaire Moksel (affaire 45/81) dont l'objet était très comparable, nous avions conclu à la recevabilité du recours, nous estimons en effet que le présent recours est manifestement irrecevable. Afin d'expliquer ce point de vue, nous donnerons tout d'abord un aperçu des faits et des moyens invoqués à l'appui du recours en

1 — Traduit du néerlandais.