RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-119/88 *

I — Faits et cadre réglementaire

Par le règlement (CEE) n° 1035/72, du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 1), le Conseil a institué une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Cette organisation comprend un régime des prix.

Conformément à l'article 16, paragraphe 1, de ce règlement, le Conseil fixe annuellement un prix de base et un prix d'achat pour chacun des produits susceptibles de faire l'objet de mesures d'intervention.

Selon le paragraphe 2 de la même disposition, « le prix de base est égal à la moyenne arithmétique des cours constatés sur le ou les marchés représentatifs de la Communauté situés dans les zones de production excédentaire ayant les prix les plus bas, pendant les trois campagnes précédant la date de fixation du prix de base, pour un produit défini dans ses caractéristiques commerciales telles que variété ou type, catégorie de qualité, calibrage et conditionnement ».

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 16 du règlement n° 1035/72,

« le prix d'achat est fixé pour chaque produit considéré à un niveau se situant entre:

— 40 et 45 % du prix de base pour les choux-fleurs et les tomates,

— 50 et 55 % du prix de base pour les pommes et les poires,

— 60 et 70 % du prix de base pour les autres produits énumérés à l'annexe II ».

Le prix d'achat est le prix auquel les organismes d'intervention achètent les fruits et légumes qui leur sont offerts lorsque la Commission constate que le marché du produit en cause se trouve dans une situation de crise grave.

Conformément au paragraphe 4 de la même disposition, le prix d'achat est affecté de coefficients d'adaptation lorsque les produits présentent des « caractéristiques commerciales différentes de celles du produit retenu pour la fixation du prix de base ». Ces coefficients sont fixés par la Commission, après avis du comité de gestion.

Par le règlement (CEE) n° 1203/73, du 4 mai 1973 (JO L 123, p. 1), la Commission a fixé les coefficients d'adaptation applicables à partir de la campagne de commercialisation 1973/1974. Ce règlement a été remplacé par le règlement (CEE) n° 3587/86 qui fixe les coefficients d'adaptation applicables à partir de la campagne de commercialisation 1987/1988 (JO L 334, p. 1). La Commission a estimé nécessaire de prévoir une application progressive de

* Langue de procédure: l'italien.

certains des nouveaux coefficients. Elle a été ainsi amenée à adopter le règlement (CEE) n° 1998/87, du 7 juillet 1987 (JO L 188, p. 30), portant certaines dérogations pour la campagne 1987/1988 au règlement n° 3587/86.

Par ailleurs, dans le cadre de l'organisation commune des marchés, les organisations de producteurs se sont vu confier un rôle important dans la gestion du marché. C'est ainsi que, en vue de stabiliser les cours, ces organisations peuvent intervenir sur le marché en appliquant un prix de retrait en dessous duquel elles retirent du marché les produits mis en vente par leurs adhérents. Conformément aux articles 18 et 19 du règlement n° 1035/72, le prix de retrait doit se situer à un niveau au maximum égal à celui du prix d'achat, le cas échéant affecté des coefficients d'adaptation, majoré de 10 % du prix de base.

En cas d'opération de retrait, les organisations de producteurs versent aux producteurs une indemnité pour les quantités de produits demeurant invendues. Selon l'article 18 du règlement n° 1035/72, ces organisations reçoivent des États membres une compensation financière égale aux indemnités versées aux producteurs, diminuées des recettes nettes réalisées au moyen de produits retirés du marché.

Les requérants sont des producteurs et des associations de producteurs qui opèrent, en Italie et en France, dans le secteur des fruits et légumes. Ils considèrent qu'ils ont subi deux préjudices distincts du fait de l'application des coefficients d'adaptation introduits par le règlement n° 3587/86. D'une part, en cas d'opération de retrait, les indemnités et les compensations financières qu'ils obtiendraient après application des nouveaux coefficients d'adaptation seraient inférieures à celles qu'ils auraient perçues après application des anciens coefficients. D'autre part, l'introduction des nouveaux coefficients aurait amené un fléchissement des cours, ce qui aurait entraîné un dommage pour l'ensemble des producteurs. En effet, le niveau des prix fixés par les institutions communautaires aurait une fonction d'orientation pour les prix des transactions commerciales ordinaires, de sorte qu'une baisse des prix de retrait provoquerait une baisse des prix sur les marchés.

En conséquence, ils ont décidé d'introduire le présent recours en indemnité.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 18 avril 1988.

La procédure écrite a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Les requérants ont été invités à répondre par écrit à deux questions; il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

La Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé, le 15 novembre 1989, de renvoyer l'affaire devant la première chambre.

Les *requérants* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

après avoir rejeté toute demande contraire et déclaré, le cas échéant, l'illégalité du comportement de la Commission et spécialement celle du règlement n° 3587/86, du 20 novembre 1986:

— constater la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté et, à cet effet,

— la condamner à rembourser les dommages résultant de l'adoption dudit règlement, à savoir:

a) 39 069 000 LIT pour l'AERPO et 16 008 292 LIT pour l'ALPO, à titre de réparation du préjudice direct;

b) dans l'hypothèse où la qualité pour agir des organisations auxquelles elles adhèrent ne serait pas reconnue, un montant de 4 381 483 LIT pour la CAPO, membre de l'AERPO, et un montant de 16 008 292 LIT pour la COT, membre de l'ALPO, à titre de réparation du préjudice direct;

c) pour ce qui concerne les groupements de producteurs Hermitage-Basse Isère et Dauphiné-Vivarais:

— un montant de 24 270 écus pour le groupement Hermitage-Basse Isère, et

— un montant de 23 023 écus pour le groupement Dauphiné-Vivarais, à titre de réparation du préjudice direct;

d) dans l'hypothèse où la qualité pour agir des organisations auxquelles ils adhèrent ne serait pas reconnue, un montant de 607 écus pour M. Guillermain, président du groupement Hermitage-Basse Isère, et de 691 écus pour M. Julien, membre du groupement Dauphiné-Vivarais, à titre de réparation du préjudice direct;

e) pour l'ensemble des requérants: pour le dommage consécutif à la diminution du niveau d'intervention et du fléchissement des cours qui en est résulté, la somme de 1 LIT pour ceux des requérants qui exercent leurs activités en Italie et de 1 FF pour ceux qui exercent leurs activités en France;

— condamner, en tout état de cause, la défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours,

— condamner les requérants aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Quant à la recevabilité*

La *Commission* déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour quant à la recevabilité du recours. Elle fait toutefois observer que les requérants auraient dû former leur recours devant les juridictions nationales, qui auraient pu poser à la Cour une question préjudicielle sur la validité de ce règlement. Les requérants ne pourraient se soustraire à cette obligation en demandant une indemni-

sation symbolique pour le dommage qui résulterait d'un éventuel fléchissement des cours.

Les *requérants* répliquent que la Cour est seule compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visée à l'article 215, deuxième alinéa, du traité. Leur recours viserait principalement à obtenir la reconnaissance du dommage ayant résulté de la diminution du niveau d'intervention et du fléchissement des cours des fruits et légumes qui s'en est suivi. Comme, en ce qui concerne ce second préjudice, ils s'intéresseraient davantage à sa reconnaissance plutôt qu'à son indemnisation, ils ont limité leur demande à la somme symbolique de 1 LIT et de 1 FF.

B — *Quant au fond*

Quant à certains éléments de fait

Selon les *requérants*, la Commission aurait réduit les coefficients d'adaptation en vue de limiter les dépenses agricoles liées au régime d'intervention.

L'application des nouveaux coefficients aurait provoqué, d'une part, une baisse sensible des prix de retrait et, d'autre part, une réduction générale des prix pratiqués pour les opérations commerciales ordinaires.

Pour ce qui est de la baisse des prix de retrait, les requérants indiquent des chiffres qui établissent, selon eux, que les producteurs ont reçu, après application des coefficients d'adaptation fixés par le règlement n° 3587/86, des indemnités sensiblement inférieures à celles qu'ils auraient obtenues après application des coefficients d'adaptation prévus par le règlement antérieur n° 1203/73. Par ailleurs, dans les cas où le règlement n° 3587/86 a fixé des coefficients supérieurs à ceux en vigueur antérieurement, ces coefficients n'auraient porté que sur des productions d'importance mineure.

Pour ce qui est de la réduction générale des prix pratiqués pour les opérations commerciales ordinaires, les requérants demandent que la Cour charge un expert d'établir si la réduction du niveau des prix de retrait a entraîné un fléchissement des cours constatés sur le marché.

La *Commission* répond que son intention n'a pas été de restreindre les dépenses agricoles en modifiant les coefficients d'adaptation. Ces modifications, tant à la hausse qu'à la baisse, seraient, en effet, uniquement fonction de l'évolution des prix constatés sur le marché pour chacun des produits considérés.

Pour ce qui concerne la baisse des prix de retrait, la Commission fait observer, d'abord, que plusieurs coefficients ont été majorés. Les requérants ne pourraient, dès lors, affirmer qu'il y a eu une réduction généralisée des prix. En outre, ils surévalueraient la baisse du prix de retrait de certains produits, tels les choux-fleurs, du fait qu'ils n'ont pas tenu compte de la hausse du prix d'achat de ces produits qui a été décidée par le Conseil pour la campagne 1987/1988. Enfin, la Commission rappelle qu'elle a limité l'effet de l'introduction des nouveaux coefficients par l'adoption du règlement n° 1998/87 pour la campagne de commercialisation 1987/1988.

Pour ce qui concerne la réduction générale des prix, la Commission fournit un tableau chiffré dont il ressort que les prix de tous les produits retenus pour la fixation du prix de

base, à l'exception du prix des pommes, ont augmenté durant la campagne 1987/1988 par rapport aux prix pratiqués durant les campagnes antérieures. Dès lors que les cours de ces produits ont augmenté, les cours des produits auxquels s'appliquent les coefficients n'auraient pu chuter de manière sensible. Dans ces conditions, la Commission soutient que la Cour ne devrait pas ordonner l'expertise demandée par les requérants.

Quant aux considérations juridiques

Sur l'illégalité du règlement n° 3587/86

Selon les *requérants*, le règlement contesté constitue un acte administratif et non un acte normatif. Dès lors, la constatation de la responsabilité de la Communauté ne serait pas subordonnée à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, par la Commission, d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. En effet, la fixation des coefficients constituerait un acte administratif consistant en une opération technique qui exclurait tout pouvoir d'appréciation de la Commission, et non un acte normatif impliquant un choix de politique économique.

Les requérants ajoutent que, même si le règlement contesté devait être considéré comme un acte normatif, la responsabilité de la Communauté serait, de toute façon, engagée. En effet, ce règlement serait affecté d'illégalités qui constitueraient des violations suffisamment caractérisées d'une règle supérieure protégeant les particuliers.

L'illégalité du règlement tiendrait à l'incompétence de la Commission, à la violation des principes de base de l'organisation commune des marchés, ainsi qu'au caractère insuffisant, illogique et contradictoire de la motivation retenue.

Quant à l'incompétence de la Commission et à la violation des principes de base de l'organisation commune des marchés, les requérants font valoir que le Conseil dispose seul du pouvoir de déterminer l'intensité des interventions sur le marché. Il exercerait ce pouvoir en fixant les prix de base et les prix d'achat. En modifiant les coefficients, la Commission se serait arrogé un pouvoir qu'elle ne détient pas puisqu'elle a ainsi réduit de sa propre initiative le niveau d'intervention fixé par le Conseil.

Quant à la motivation du règlement contesté, les requérants soutiennent que celle-ci est insuffisante, illogique et contradictoire. Insuffisante parce qu'elle n'indiquerait pas les raisons qui auraient justifié les réductions des coefficients. Illogique dans la mesure où la Commission se serait fondée sur des considérations de politique économique, telles les exigences du marché et l'ampleur des fluctuations pendant les périodes de production particulièrement sensibles, alors qu'elle serait tenue de fixer les coefficients en fonction des seuls prix constatés sur les marchés. Contradictoire parce que la Commission aurait souligné, dans le préambule de son règlement, la nécessité de codifier les dispositions relatives aux coefficients d'adaptation, alors que son intention était uniquement de réduire ceux-ci.

La *Commission* réplique que le règlement n° 3587/86 constitue un acte à portée générale. Par ailleurs, la fixation des coefficients d'adaptation supposerait, certes, des opérations de caractère technique, mais cela n'enlèverait pas à la Commission tout

pouvoir d'appréciation. D'abord, les prix communiqués par les États membres sont relevés sur des marchés d'importance économique différente de sorte que la Commission ne pourrait se limiter à effectuer une simple moyenne arithmétique des cours pour établir les coefficients d'adaptation. Ensuite, la Commission devrait tenir compte du caractère saisonnier de l'offre et fixer des coefficients peu élevés pour les périodes durant lesquelles de grandes quantités de produits sont mises sur le marché. Elle éviterait ainsi que des quantités injustifiées de produits soient retirées du marché.

La Commission ajoute que les conditions exigées par la Cour pour que la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté soit engagée ne sont pas réunies. La Commission expose que, à supposer même qu'elle ait usurpé les pouvoirs du Conseil et méconnu les principes de base de l'organisation de marché, il s'agirait de la violation d'une règle relative à l'équilibre institutionnel et non de la violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Quant à la motivation, la Cour a jugé, dans son arrêt du 15 septembre 1982, Kind/Communauté économique européenne, point 14 (106/81, Rec. p. 2885), qu'« une éventuelle insuffisance de motivation d'un acte réglementaire n'est pas de nature à engager la responsabilité de la Communauté ».

En ce qui concerne l'allégation d'incompétence et de violation des principes de base de l'organisation commune des marchés, la Commission soutient qu'elle s'est fondée, lors de l'adoption du règlement contesté, sur des critères de gestion du marché qui entreraient pleinement dans le cadre de ses compétences.

Par ailleurs, la motivation du règlement n° 3587/86 ne serait ni insuffisante ni illogique. La Commission n'aurait, en effet, jamais envisagé de réduire les dépenses agricoles en modifiant les coefficients d'adaptation. Quant au caractère contradictoire de la motivation, la Commission souligne que le dernier considérant du règlement contesté fait ressortir que la codification des coefficients d'adaptation devait être accompagnée des ajustements nécessaires.

Sur l'effectivité du dommage et sur le lien de causalité

Selon les *requérants*, le préjudice direct est égal à la différence entre la valeur des indemnités calculées après application des anciens coefficients et celles calculées après application des nouveaux coefficients. Les requérants joignent à leurs mémoires une évaluation de ce dommage.

Quant au préjudice lié à l'évolution défavorable des cours sur le marché en raison de la réduction du niveau des prix d'achat et des prix de retrait, les requérants limitent leur demande d'indemnisation à la somme symbolique de 1 LIT et de 1 FF.

Enfin, les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas à démontrer l'existence du lien de causalité étant donné que le préjudice est la conséquence automatique et immédiate de la réduction des coefficients introduite par le règlement n° 3587/86.

La *Commission* se réserve le droit de contester le calcul des dommages effectué par les requérants.

IV — Réponses des parties requérantes aux questions posées par la Cour

La Cour a demandé, d'abord, si les requérants, AERPO, CAPO, ALPO, COT, groupement des producteurs « Hermitage-Basse Isère » et groupement « Dauphiné-Vivarais », constituent des organisations de producteurs, au sens de l'article 13 du règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, ou des associations de telles organisations.

Il a été précisé en réponse que seuls AERPO, ALPO, groupement des producteurs « Hermitage-Basse Isère » et groupement « Dauphiné-Vivarais » constituent des organisations de producteurs de fruits et légumes au sens de l'article 13 du règlement n° 1035/72 du Conseil.

La Cour a demandé, ensuite, d'indiquer les requérants qui exercent effectivement une activité de production.

Il lui a été répondu que les requérants qui exercent effectivement une activité de production sont les coopératives CAPO et COT ainsi que MM. Guillermain et Julien.

R. Joliet
Juge rapporteur