CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 12 NOVEMBRE 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'entreprise requérante, qui a son siège dans un département français d'outre-mer, a exporté, durant la campagne 1972-1973, des céréales à destination de pays tiers ; pour ces opérations, elle avait obtenu, au préalable, de l'organisme français compétent (ONIC) les certificats d'exportation qui comportaient une fixation anticipée des restitutions prévues par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 139/67 du Conseil et par le règlement n° 1041/67 de la Commission, qui a fixé les modalités d'application desdites restitutions. L'article 10 de ce dernier règlement établit que la restitution est payée par l'État membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies. En vertu de l'article 227, paragraphe 2, du traité CEE, les règles communautaires en matière agricole sont également applicables aux départements français d'outre-mer dès l'entrée en vigueur du traité, à la seule exception explicite de l'article 40, paragraphe 4, qui dispose qu'« afin de permettre à l'organisation commune des marchés agricoles d'atteindre ses objectifs, il pourra être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole ».

En outre, l'article 9, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 120/67 prévoit une indemnité compensatrice pour certaines céréales récoltées dans la Communauté, qui se trouvent en stock à la fin de la campagne de commercialisation. Conformément à la disposition de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1554/73, le paiement de cette indemnité incombe à l'État où se trouve le produit. A la fin de la campagne 1972-1973, la requérante disposait de stocks, qui, selon ses affirmations, entraient dans le cadre de ces dispositions, c'est pourquoi, en plus de la créance relative aux exportations, elle revendiquait aussi, à l'égard de son propre État, une créance à titre d'indemnité compensatrice de stockage.

Après s'être adressée à deux reprises à l'ONIC, organisme français compétent pour le paiement des sommes ainsi dues, l'entreprise intéressée s'est trouvée en face des tergiversations de cet organisme qui affirmait, en se référant à l'absence de financement communautaire pour la couverture de ces dépenses, que la question était encore à l'étude. La requérante a alors présenté une réclamation administrative à la Commission, le 28 août 1974, en lui demandant de payer une somme qui correspondait au montant global des restitutions et des indemnités compensatrices dont elle s'affirmait créditrice à l'égard de son État en vertu de la réglementation communautaire.

L'objet du présent recours, intenté sur la base de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, est le refus implicite opposé à cette demande.

La requérante soutient que la Communauté est responsable de ce qu'elle n'a pas encore reçu le paiement de ses créances. En effet, jusqu'à présent, le fonds spécial, institué par la Communauté sur la base de l'article 40, paragraphe 4, précité et par l'intermédiaire duquel la Communauté finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les indemnités compensatrices, prévues par la réglementation communautaire susmentionnée, pour les stocks de campagne, n'a pas étendu son activité aux départements français d'outre-mer. La requérante soutient que, du fait de l'absence de financement communautaire,

1 — Traduit de l'italien.

son État ne remplit pas les tâches qui lui sont confiées par les règlements communautaires, en ce qui concerne le paiement des restitutions et des indemnités compensatrices ; elle voit donc dans le fait que le champ d'action du FEOGA ne soit pas étendu aux départements d'outre-mer la cause du défaut de paiement des sommes dont elle est créditrice.

A la lumière de l'arrêt Haegemann (96-71, Recueil 1972, p. 1005), nous estimons tout d'abord que le présent recours est irrecevable. Dans ce litige, comme dans l'affaire Haegemann, la demande d'indemnisation formulée à la suite d'un refus de paiement opposé par la Commission vise en substance à obtenir le versement du montant resté impayé antérieurement. Dans l'affaire précédente, il s'agissait de la restitution d'une taxe communautaire que l'on prétendait illégale ; ici, du versement d'une contribution que l'on prétend due sur la base du droit communautaire.

Dans les deux cas, la réclamation intéresse avant tout les rapports entre le particulier et l'administration nationale qui, par hypothèse, a perçu un paiement indu ou a omis d'effectuer un paiement dû. Comme vous l'avez jugé dans ladite affaire, dans les rapports entre les particuliers et l'administration fiscale qui a perçu une taxe communautaire que l'on prétend illégale, le contrôle de la légalité de l'imposition appartient aux juridictions nationales ; et puisque la responsabilité éventuelle de la Communauté, en ce domaine, dépend en premier lieu du résultat de cette constatation, on doit en déduire qu'un empêchement analogue existera pour l'action en dommages-intérêts introduite en l'espèce contre la Communauté sans avoir au préalable intenté l'action juridictionnelle interne visant à constater les droits de créance revendiqués par la requérante vis-à-vis de son État, ainsi que les raisons précises qui ont déterminé le comportement de l'administration française à son égard et la légalité de ce comportement. Puisque la notion de la responsabilité éventuelle de la Communauté dépend de la solution de ces questions, nous estimons devoir déduire de l'arrêt précité qu'elles ne peuvent pas être abordées pour la première fois par la Cour saisie sur la base d'un recours en indemnisation, mais qu'elles incombent avant tout aux juridictions nationales compétentes qui peuvent éventuellement utiliser votre interprétation préjudicielle.

Mais même si l'on voulait examiner le fond de la question, en acceptant à titre d'hypothèse les faits tels qu'ils sont exposés par la requérante et que la défenderesse ne conteste pas, le résultat ne pourrait pas être plus favorable pour l'entreprise.

En effet, quelques considérations élémentaires suffiront à montrer que la demande d'indemnisation est manifestement non fondée, sans qu'il soit nécessaire pour cela de considérer la question relative à la prétendue illégalité, imputée à la Communauté, et que la requérante aperçoit dans le fait de ne pas appliquer le financement communautaire en faveur des opérations effectuées dans les départements français d'outre-mer.

Procédons sur la base de l'hypothèse selon laquelle, en vertu de la réglementation communautaire, l'entreprise requérante posséderait à l'égard de l'État français, le droit d'obtenir le montant, fixé à l'avance, des restitutions, sur la base des certificats d'exportation accordés par l'ONIC et une indemnité compensatrice pour les céréales détenues en fin de campagne. L'intéressée ne conteste pas que, pour faire valoir les droits de créance qui s'y rapportent, elle doive s'adresser à la juridiction française compétente en intentant une action contre son administration nationale. Elle estime donc pouvoir choisir entre cette action et une action en indemnisation intentée directement contre la Communauté, dont le refus de financer les dépenses agricoles en question aurait déterminé celui des autorités françaises de remplir leurs obligations.

Toutefois, dans le système communautaire, le fait de ne pas effectuer une prestation due par la Communauté à l'égard

d'un État n'exempte pas ce dernier de remplir les obligations que le droit communautaire lui impose directement et plus encore si à ces obligations correspondent des droits de tiers : à l'égard de ces derniers, toute tentative d'invoquer le principe « inadimplenti non est adimplendum », serait certainement hors de propos.

D'ailleurs, selon votre jurisprudence établie depuis longtemps, l'ordre juridique communautaire ne permet à aucun de ses sujets de se faire justice soi-même, pas même lorsqu'il existe des raisons d'urgence (arrêts rendus dans les affaires 7-61, Commission contre Gouvernement italien, Recueil 1961, p. 656 ; 90 et 91-63, Commission contre Belgique et Luxembourg, Recueil 1964, p. 1231 ; 52 à 55-65, république fédérale d'Allemagne contre Commission, Recueil 1966, p. 245). Les moyens traditionnels d'autodéfense que le droit international général reconnaît aux États, y compris le principe « inadimplenti non est adimplendum », ont été remplacés ici par des instruments de procédure plus aptes à garantir la certitude du droit et son respect par tous. Lorsqu'un État estime qu'il a été lésé dans un de ses droits par la Commission ou le Conseil, le traité lui offre des moyens appropriés de protection juridictionnelle, qui constituent la seule voie admise pour obtenir satisfaction en cas de désaccord avec l'exécutif communautaire sur une question de droit.

C'est pourquoi la cause juridique du dommage de la requérante, dans l'hypothèse où cette dernière aurait un droit à recevoir une prestation déterminée de son administration nationale, résiderait directement dans le refus de celle-ci de remplir une de ses obligations. Puisque, dans cette hypothèse, le refus constituerait un acte illicite, cela suffirait en tout état de cause à briser le lien de causalité entre l'acte éventuellement illicite de la Communauté et le préjudice subi par le particulier.

Si la prétendue « responsabilité par ricochet » invoquée par la requérante peut parfois se concevoir en droit privé afin d'assurer au créancier une protection adéquate dans le cas où des tiers ont contribué, par leur faute, à l'insolvabilité de son débiteur, elle ne pourrait avoir aucune raison d'être pour les créances que les particuliers peuvent revendiquer à l'égard d'un État membre, sur la base du droit communautaire.

Par conséquent, outre qu'il n'est pas recevable, le recours n'est manifestement pas fondé et il doit donc être rejeté, la requérante étant condamnée aux dépens.