37 qu'il y a lieu, dans ces circonstances, de compenser les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 février 1975.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 3 AVRIL 1974 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Par la résolution du 20 juillet 1972, publiée au Journal officiel n° C 86 du 10 août 1972, le Conseil, considérant qu'il était indispensable que les opérateurs économiques aient connaissance dès ce moment du contenu des dispositions d'exécution qui seraient adoptées au début de 1973 en vue de l'application des normes transitoires prévues par l'acte d'adhésion en matière agricole, afin de faciliter l'adaptation des nouveaux États membres aux règles en vigueur au sein de la Communauté, a marqué son accord sur le texte du projet de règlement annexé à ladite résolution en précisant que ce texte serait adopté formellement immédiatement après l'entrée en vigueur du traité d'adhésion.

1 — Traduit de l'italien.

Ce projet de règlement prévoyait dans son article 1 que les montants compensatoires applicables jusqu'au 31 juillet 1973 dans les échanges entre la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres, et entre ces derniers et les pays tiers, s'élèveraient, en ce qui concerne le Royaume-Uni, à 44,31 UC par tonne de froment tendre et à 42,33 UC par tonne d'orge. Le prélèvement alors applicable aux importations de ces produits en provenance des pays tiers était respectivement de 67,61 et 52,88 UC.

Conformément aux dispositions de l'acte relatif aux conditions d'adhésion, et en particulier des articles 2 et 151, la réglementation communautaire en matière agricole s'applique dans les nouveaux États membres à partir du 1er février 1973. Par conséquent, ledit règlement d'exécution était également destiné à entrer en vigueur à la même date.

En septembre 1972, la Compagnie Continentale France a conclu une série de contrats portant sur l'exportation de France en Grande-Bretagne de froment dénaturé et d'orge pour un total de 108,900 tonnes. Les livraisons étaient prévues pour la période allant de février à juin 1973.

En passant ces contrats, la Compagnie Continentale France, partie requérante dans la présente affaire, avait probablement tenu compte des montants compensatoires indiqués dans le projet de règlement cité.

Le 31 janvier 1973, le Conseil a arrêté le règlement n° 229/73 (JO n° L 27 du 1er février 1973) déterminant les règles générales du régime des montants compensatoires dans le secteur des céréales. Ce règlement reprend en grande partie le texte du projet de règlement sur lequel le Conseil avait exprimé son accord par la résolution de juillet 1972 rappelée ci-dessus. En particulier, il reproduit exactement dans son article 1 les montants compensatoires déjà indiqués dans le projet.

Toutefois, le règlement n° 229/73 CEE contient des adjonctions par rapport au texte du projet sur lequel le Conseil avait précédemment exprimé son accord. En ce qui concerne la présente affaire, la principale adjonction est constituée par l'article 7 qui prévoit, dans son paragraphe 1, que : « lorsque pour un des produits visés à l'article 1 ou à l'article 2, paragraphe 1, le prélèvement est inférieur au montant compensatoire fixé pour ce produit ou obtenu pour celui-ci par application des dispositions de l'article 2, la Commission détermine, sur la base de la grille figurant à l'annexe, le montant applicable au titre du montant compensatoire dans les échanges entre la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres et entre ces derniers et les pays tiers ».

Cette disposition est fondée sur l'article 55, paragraphe 6, alinéa 1, du traité d'adhésion, selon lequel « le montant compensatoire perçu ou octroyé par un État membre conformément au paragraphe 1, a), ne peut être supérieur au montant total perçu par ce même État membre à l'importation en provenance des pays tiers ». Pour le cas où le prélèvement serait inférieur au montant compensatoire fixé, ledit article 7 prévoit que le montant applicable à ce titre est déterminé sur la base d'une grille jointe en annexe au règlement qui, pour éviter que des variations peu importantes du montant du prélèvement ne se répercutent automatiquement sur le montant compensatoire, fixe une série de montants compensatoires forfaitaires dont chacun reste applicable jusqu'à ce que le prélèvement se situe à l'intérieur d'une fourchette de valeurs donnée.

Au cours de la période comprise entre la conclusion des contrats de vente en Grande-Bretagne et leur exécution, il s'est produit un fort mouvement de hausse des prix des céréales sur le marché mondial, d'où cette conséquence qu'au moment fixé pour l'exportation en Grande-Bretagne, la différence entre le prix des céréales en vigueur dans les pays originaires de la Communauté et le prix mondial s'était sensiblement réduite, à tel point que le prélèvement applicable à l'importation de ces produits en prove-

nance des pays tiers vers la Communauté dans sa composition originaire était tombé à 15 UC par tonne, donc largement en dessous du montant prévu pour les montants compensatoires applicables aux échanges entre la Communauté originaire et les nouveaux États membres.

La Compagnie Continentale France, ne pouvant plus bénéficier, au moment fixé pour ses livraisons en Grande-Bretagne, de la totalité du montant compensatoire sur lequel elle avait compté lors de la conclusion des contrats de vente, a subi de ce fait un préjudice qu'elle évalue à 5 728 660,17 FF, montant qu'elle demande maintenant à obtenir de la Communauté à titre d'indemnité.

2. La requérante soutient que le comportement dommageable du Conseil qui entraîne la responsabilité de la Communauté consiste dans le fait d'avoir radicalement modifié, par le règlement n° 229/73 CEE du 31 janvier 1973, le système annoncé à l'avance en juillet 1972.

Selon la requérante, le système défini par la résolution du 20 juillet 1972 était fondé sur le principe de la fixation anticipée du montant compensatoire, alors que ce critère essentiel serait complètement abandonné dans le règlement n° 229/73. Le principe de la fixité des montants compensatoires annoncés à l'avance correspondrait à l'esprit et à la lettre de l'organisation commune du marché, étant donné que ces montants ne seraient rien d'autre que des différences entre des prix de campagne fixes. D'ailleurs ce caractère de fixité du montant compensatoire correspondrait également à des exigences commerciales, en permettant aux exportateurs de préparer leurs opérations en temps utile pour les réaliser ensuite, avec la garantie d'un élément essentiel, qui serait le niveau du montant compensatoire. Autrement, il existerait une discrimination entre les opérations d'exportation vers les pays tiers et les échanges intracommunautaires entre les anciens et les nouveaux États, au détriment de ces derniers, du moment qu'à l'époque la possibilité de la fixation à l'avance existait dans ces rapports avec les pays tiers.

Il est vrai que l'article 55, paragraphe 6, alinéa 1, de l'acte d'adhésion, prévoit que, dans une relation bilatérale fixe, comme celle qui concerne les échanges intracommunautaires, un facteur totalement étranger, à savoir le prix mondial, peut intervenir. Mais, du fait qu'elle instaure la mobilité et l'insécurité, cette disposition serait selon la requérante potentiellement incompatible avec les articles 51 et 52 du même acte concernant la fixation des prix agricoles dans les nouveaux États membres et leur rapprochement progressif des prix communautaires qui requerraient au contraire la fixité absolue et sur laquelle le système annoncé par le Conseil en juillet 1972 aurait été fondé, mais à l'exclusion de la règle de l'article 55, paragraphe 6.

3. Avant d'examiner le bien-fondé de ces thèses, il y a lieu de déterminer si, par principe, des comportements du genre de ceux dont il est question ici peuvent engendrer la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

L'annonce effectuée par le Conseil par la publication au JO n° C 86 du projet de règlement déterminant les règles générales du régime des montants compensatoires dans le secteur des céréales, le faisant précéder d'une résolution par laquelle il marquait son accord sur ce texte et affirmait que celui-ci serait adopté formellement immédiatement après l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, ne constitue pas simplement une information, mais encore une promesse à l'égard de tous les sujets intéressés par l'application de ce texte.

La question de la responsabilité de l'administration publique pour l'inexécution de promesses faites dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, est résolue de différentes façons dans les États membres.

En droit français, la tendance est d'admettre une telle responsabilité, mais les positions de la jurisprudence que nous connaissons se réfèrent surtout à des cas d'informations données ou de promesses

faites directement à l'égard de sujets déterminés. Il faut en outre que la négligence ou l'imprudence du sujet lésé n'ait pas contribué à l'existence du préjudice.

En Italie, il n'y a pas de difficultés pour reconnaître, en général, la responsabilité de l'administration pour des préjudices causés par des actes accomplis dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, qui peut être d'informer les entreprises quant au contenu d'un comportement futur de ladite administration, lorsque le comportement de l'autorité révèle l'inobservation de règles élémentaires de diligence et de prudence jointe à la violation de la règle fondamentale neminem laedere. Il est également admis que l'inobservation des dispositions contenues dans des actes destinés essentiellement à l'information, tels que les « circulaires », par des services de l'administration qui a émis ces actes, peut constituer un excès de pouvoir.

En droit allemand, on peut parvenir à des résultats analogues, en partant de l'idée de l'autolimitation du pouvoir discrétionnaire de l'administration à la suite d'une promesse et donc de l'illégalité du comportement ultérieur contraire à cette promesse, sur la base également de l'exigence du respect de l'attente légitime des destinataires de la promesse. Mais ici aussi, les précédents jurisprudentiels dont on dispose concernent des informations données par l'administration non à la collectivité, mais à des demandeurs particuliers.

Dans le système britannique, bien que la possibilité pour un particulier d'obtenir réparation d'un dommage subi par suite d'informations inexactes qui lui ont été fournies par l'administration ne soit pas absolument exclue, la jurisprudence adopte à ce sujet une position assez réservée en se fondant sur l'idée que l'autorité gouvernementale n'a pas le pouvoir de lier son action future qui doit être déterminée en fonction des nécessités publiques du moment.

4. La jurisprudence de la Cour de justice est nettement orientée vers la reconnaissance d'effets juridiques, soit à des actes de l'exécutif communautaire qui, bien que qualifiés de simples « avis », annoncent d'avance sa conduite future (cf. les arrêts 1 et 14-57, Usines à tubes de la Sarre, Recueil 1957, p. 216), soit à des délibérations, qui — quelle que soit leur dénomination ou qualification juridique — expriment la volonté de définir une ligne de conduite future (arrêt 22-70, AETS, Recueil 1971, p. 276-277 ; arrêt 81-72, Commission contre Conseil, Recueil 1973, p. 583).

La protection de la confiance est un principe reconnu dans l'ordre juridique communautaire. La Cour a encore eu récemment l'occasion de prendre position à cet égard dans son arrêt du 4 juillet 1973, rendu dans l'affaire 1-73 (Westzucker) et dans l'arrêt 81-72 cité du 5 juin 1973 (Commission contre Conseil).

Dans cette dernière affaire, le principe de la protection de la confiance légitime des administrés a joué un rôle déterminant pour la reconnaissance du caractère contraignant de délibérations intéressant des catégories entières de sujets. La Cour a affirmé que l'acte par lequel une institution communautaire, qui s'est engagée par un acte précisant une de ses lignes de conduite futures, s'en écarte sans justification valable, viole le principe de la confiance légitime des administrés.

Toutefois, la responsabilité de la Communauté a été exclue lorsque l'acte par lequel une entreprise a été induite en erreur sur les normes qui lui sont applicables, quand bien même il aurait été rédigé de manière à faire surgir des doutes quant à sa signification réelle, ne suffisait pas à lui donner une certitude quant à l'exactitude de l'interprétation la plus favorable pour elle (arrêt 36-62 SNVPAT, Recueil 1963, p. 583).

De cette revue sommaire des précédents nationaux et communautaires, nous pensons conclure que, s'il était exact que le système des montants compensatoires adopté par le Conseil au début de 1973 différait substantiellement de celui annoncé en juillet 1972, comme l'affirme la requérante, l'entreprise lésée pourrait faire valoir la demande de réparation du

préjudice qu'elle aurait subi en raison de l'inexécution de la promesse. La circonstance que la résolution du 20 juillet a été adoptée dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (le caractère discrétionnaire consiste ici non seulement dans le choix de la réglementation annoncée à l'avance, mais aussi dans l'annonce elle-même et dans la promesse qui lui est inhérente, car rien n'obligeait le Conseil à donner cette information à ce moment) n'exclut pas la validité de l'engagement librement pris par le Conseil, et donc la responsabilité éventuelle pour son inexécution injustifiée.

5. La requérante n'invoque pas l'illégalité du règlement n° 229/73. Cela n'empêche cependant pas d'examiner, quant au fond, son action en indemnité qui, conformémenent à votre jurisprudence, constitue une action autonome par rapport au recours en annulation.

L'affirmation contenue dans l'arrêt, rendu le 2 décembre 1971, dans l'affaire 5-71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt, n° 11 de l'exposé des motifs) selon laquelle : « la responsabilité extracontractuelle de la Communauté supposerait à tout le moins le caractère illicite de l'acte prétendument générateur de préjudice », n'a plus été reprise dans les arrêts suivants en matière de responsabilité. Au contraire, dans l'arrêt rendu le 13 juin 1972 dans les affaires jointes 9 et 11-71 (Compagnie d'Approvisionnement, Recueil 1972, p. 408), la Cour a admis implicitement la possibilité d'une responsabilité de la Communauté pour un acte normatif légal en affirmant que (nos 46 et 47 des motifs) : « la responsabilité éventuelle du chef d'un acte normatif légal ne saurait être envisagée dans une situation telle que celle de l'espèce, compte tenu du fait que les mesures prises par la Commission ne visaient, dans un intérêt économique général, qu'à atténuer les conséquences résultant, notamment pour l'ensemble des importateurs français, de la décision nationale de procéder à une dévaluation du franc ». Ce n'est donc que par référence aux caractéristiques propres du cas d'espèce, et non par principe que l'existence d'une responsabilité de la Communauté pour un acte normatif légal a été exclue.

Il reste cependant à affirmer, ainsi qu'il résulte de votre jurisprudence constante, « s'agissant d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique, cette responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet de cet acte ne saurait être engagée, compte tenu des dispositions de l'article 215, alinéa 2, du traité, qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers » (arrêt 5-71, Zuckerfabrik, Recueil 1971, p. 984 ; arrêts 9 et 11-71, Compagnie d'Approvisionnement, Recueil 1972, p. 404 ; arrêt 43-72, Merkur, 8e considérant ; arrêts 63/69-72, Kampffmeyer, 10e considérant).

Pour constituer une faute de la Communauté génératrice de responsabilité, la violation d'une telle règle ne doit donc pas nécessairement présupposer l'illégalité de l'acte normatif. S'agissant d'une norme destinée à protéger l'intérêt des particuliers, le préjudice causé par sa violation, particulièrement lorsqu'il est limité à des situations passées et non susceptibles de se reproduire dans l'avenir, pourra être réparé de manière adéquate, par une indemnisation du dommage causé aux particuliers intéressés, sans qu'il soit nécessaire de supprimer l'acte normatif en question.

Ce critère répond à des exigences logiques et pratiques. En effet, on peut concevoir des principes dont la violation peut comporter une faute, et donc une responsabilité extracontractuelle de l'administration, sans toutefois que l'illégalité de l'acte normatif doive en résulter ; tel est précisément le cas lorsque cet acte, tout en étant conforme à l'intérêt général, constitue, à l'égard de sujets déterminés une violation du principe général, constitue à l'égard de sujets messes faites par l'administration aux administrés. Le caractère fonctionnel de ce critère apparaîtrait clairement en l'espèce car, dans l'hypothèse où il y aurait

effectivement eu violation de la promesse, il suffirait pour rétablir l'équilibre, d'indemniser les préjudices subis en conséquence par des exportateurs communautaires particuliers.

6. En partant donc de l'idée d'une prétendue incompatibilité entre le système constitué par les articles 51, 52, 55, paragraphe 1, d'une part, et le principe de l'article 55, paragraphe 6, alinéa 1, de l'acte d'adhésion, d'autre part, la requérante considère qu'en juillet 1972, le Conseil a choisi un système fondé sur les premières des dispositions que nous venons de mentionner.

Il faut donc examiner si l'interprétation de l'acte d'adhésion soutenue par la requérante est exacte. Les articles 51, 52 et 55, paragraphes 1 et 2, régissent l'application aux nouveaux États des règles prévues par l'organisation commune des marchés agricoles en matière de prix. Les articles 51 et 52 qui, dans le secteur des céréales, s'appliquent aux prix d'intervention dérivés, au sens de l'article 73 du traité, prévoient pour les nouveaux États membres, dont les prix agricoles, au moment de leur adhésion à la Communauté, étaient beaucoup plus proches du niveau mondial que des prix communautaires, la fixation des prix à un niveau différent des prix communs pour permettre une adaptation graduelle au niveau communautaire plus élevé. Afin de permettre que les produits circulent dans des conditions satisfaisantes entre les États ayant des niveaux de prix différents, l'article 55, paragraphes 1 et 2, prévoit la compensation de ces différences dans les échanges des nouveaux États membres entre eux et avec la Communauté dans sa composition originaire ainsi que dans les échanges des nouveaux États avec les pays tiers. Pour les produits pour lesquels des prix sont fixés conformément aux articles 51 et 52, l'article 55, paragraphe 2, établit un critère pour déterminer la valeur des montants compensatoires applicables auxdits échanges. Les montants compensatoires sont égaux à la différence entre les prix d'intervention fixés pour le nouvel État membre intéressé et les prix communs.

Le montant compensatoire prévu pour les exportations des États membres originaires vers les nouveaux États membres sert donc à compenser l'écart entre le niveau plus élevé des prix existant dans les premiers et le niveau inférieur des prix encore pratiqués dans les seconds. Cet écart est nécessairement fonction de la différence qui existe entre le niveau mondial des prix et le niveau communautaire, compte tenu du niveau du prélèvement appliqué aux importations des pays tiers dans le nouvel État membre vers lequel les produits communautaires en question sont exportés.

Il est clair que si cette différence venait à se réduire ou tout simplement à disparaître, le maintien d'un montant compensatoire à un niveau fixé en fonction d'une différence des prix qui n'existerait plus n'aurait plus de sens. Le versement de montants de ce genre n'aurait plus de justification étant donné que la fonction qui leur est propre aurait disparu.

Par conséquent, loin de s'opposer au système décrit ci-dessus, comme le prétend la requérante, la règle mentionnée de l'article 55, paragraphe 2, en fait partie intégrante, complétée à son tour par la disposition du paragraphe 6 de l'article 55, selon lequel le montant compensatoire perçu ou octroyé par un État membre conformément au paragraphe 1, a) (c'est-à-dire dans les échanges des nouveaux États membres entre eux et avec la Communauté dans sa composition originaire) ne peut être supérieur au montant total perçu sur les importations en provenance des pays tiers.

7. Il est vrai que, de cette façon, les exportations des pays tiers dans la Communauté pourraient, en pratique, dans des circonstances particulières, se trouver favorisées au détriment du trafic interne de la Communauté. En effet puisque, normalement, l'opération d'exportation n'est pas réalisée le jour même de la conclusion du contrat en exécution duquel elle est effectuée, il n'est pas douteux que, si ce phénomène prend une grande amplitude, dans une situation mobile du marché, caractérisée par une

nette tendance à la hausse des prix, l'opérateur communautaire, qui exporte dans les nouveaux États membres dont les prix sont inférieurs aux prix communs, pourrait se trouver désavantagé par rapport à l'exportateur de pays tiers, si l'on applique un mécanisme dans lequel le montant compensatoire présente un caractère de mobilité en fonction des variations du prix mondial du produit considéré. Dans une telle situation, en effet, l'exportateur communautaire se trouve placé dans la perspective de recevoir un montant compensatoire inférieur à celui en vigueur le jour de la conclusion de son contrat et de la fixation afférente du prix de vente, alors que l'exportateur des pays tiers se trouve dans la situation inverse, celle de pouvoir s'attendre à être soumis, au titre du prélèvement, à une charge inférieure à celle en vigueur le jour de la conclusion de son contrat de vente.

Cette conséquence, peu conforme au principe de la préférence communautaire inscrit au paragraphe 1 du protocole n° 16 concernant les marchés et les échanges de produits agricoles, annexé à l'acte relatif aux conditions d'adhésion des nouveaux États membres à la Communauté, pourrait être évitée en prévoyant la possibilité de la fixation anticipée du montant compensatoire, qui a été introduite ensuite par le règlement de la Commission n° 3280/73 du 4 décembre 1973. Cependant, pour éviter des spéculations faciles, cette possibilité doit être circonscrite dans des strictes limites de temps : l'opération qui en bénéficie doit être effectuée non pas par une disposition générale, mais plutôt par rapport à chaque opération particulière, pour la raison également que le montant doit être déterminé en tenant compte de la situation concrète des prix existants au moment où la fixation à l'avance est établie.

Pour ce seul motif, l'entreprise requérante, qui ne manque certainement pas d'expérience en matière de réglementation du marché agricole et des exportations des produits correspondants, aurait eu de bonnes raisons de se demander s'il était vraiment possible de voir dans l'énonciation des montants compensatoires dans un texte réglementaire destiné à entrer en vigueur plus de six mois après sa première publication puis à rester encore applicable pendant six autres mois, une « fixation anticipée » valable inconditionnellement pour toutes les opérations réalisables à un moment quelconque, pendant la durée de validité de ce même règlement.

Si l'on veut parler de « fixation anticipée » (mais seulement dans un sens impropre), elle ne concerne que le *niveau maximum* du montant compensatoire qui, si les conditions du marché le permettent, peut être versé à celui qui exporte d'un État dont les prix sont plus élevés vers un nouvel État membre pratiquant des prix inférieurs.

8. A cet égard, il faut préciser qu'il n'entre pas dans le cadre de la présente affaire, d'apprécier, en tant que tel, le fait qu'à la suite d'événements normalement imprévisibles, la réglementation adoptée par le Conseil pour les échanges entre les États originaires et les États nouveaux de la Communauté a pu se révéler moins favorable que celle relative aux échanges avec les pays tiers ou aux importations en provenance de ces derniers. Même si, par hypothèse, il pouvait en résulter une discrimination contraire au principe de la préférence communautaire, le vice éventuel qui entache l'acte ne suffirait pas à faire naître par cela même la responsabilité de la Communauté pour les dommages qui en découleraient pour les entreprises. La responsabilité de la Communauté pour le préjudice dont se plaint la requérante ne pourrait être engagée que dans le cas où la déclaration d'intention du Conseil, émise par la résolution du 20 juillet et le projet de règlement joint en annexe, avait été de nature à pouvoir raisonnablement induire en erreur la société requérante en lui donnant la certitude d'une garantie de fixité des montants compensatoires indiqués, quelle que fût l'évolution des conditions du marché.

A cet égard, on a allégué qu'en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les importations en provenance de ces pays dans la Communauté bénéficiaient en plus de la garantie, pendant plusieurs mois, du montant des restitutions aux exportations, vers les pays tiers de la possibilité de fixer à l'avance le prélèvement ; et cela, affirme-t-on, considéré à la lumière du principe de la préférence communautaire, aurait pu laisser supposer que le montant prévu pour les exportations de la Communauté vers la Grande-Bretagne constituerait en soi, à défaut d'un mécanisme permettant la fixation à l'avance cas par cas, une fixation anticipée, valable jusqu'au 31 juillet de l'année suivante.

Il faut cependant relever que la situation de défaveur à l'égard des opérateurs des pays tiers, dont se plaint la requérante, n'était pas prévisible au moment de l'adoption des actes précités. Cette situation n'a été provoquée et ne s'est révélée qu'à la suite d'événements exceptionnels postérieurs, échappant à l'action communautaire, qui ont entraîné une hausse des cours mondiaux des céréales d'une ampleur sans précédent. Il ne serait pas juste d'interpréter la portée et la signification de ces actes, à la lumière des événements ultérieurs, surtout en ce qui concerne la confiance qu'ils pouvaient susciter chez la requérante, lorsqu'elle a passé les contrats qui ont ensuite donné lieu au dommage. La grande marge qui existait à l'époque de la publication de la résolution du Conseil et de la passation des contrats de vente de la requérante, entre le montant compensatoire indiqué et la différence entre le prix indicatif communautaire et le prix mondial et partant le montant du prélèvement, permettait raisonnablement de supposer que cet état de choses garantissait suffisamment les opérateurs communautaires contre les fluctuations normales du prix mondial du marché des céréales. On ne saurait donc apprécier l'espérance que les textes en question ont suscitée à l'époque des contrats passés par la requérante, à la lumière du principe de la préférence communautaire, lequel n'aurait revêtu de l'importance que postérieurement, c'est-à-dire après le changement radical des conditions du marché par rapport au système et aux diverses garanties, prévues pour le commerce avec les pays tiers, qui se sont révélées plus efficaces.

D'ailleurs, en ce qui concerne les produits qui se trouvaient en concurrence directe avec les produits communautaires sur le marché britannique, il faut noter que la garantie prévue en faveur des exportations, en Grande-Bretagne, de produits en provenance des pays tiers, n'était pas, en pratique, de nature à les placer dans une situation de réel privilège par rapport aux exportateurs communautaires puisque, en raison de sa brève durée (30 jours), elle se bornait à couvrir la différence de temps nécessaire au transport depuis les pays d'outre-mer vers la Communauté et le temps, plus bref, qu'exige l'exportation d'un stock de marchandises entre pays contigus comme le sont les pays de la Communauté. En fait le phénomène de la hausse des cours mondiaux des céréales, devant laquelle la garantie de 30 jours précitée devenait vraiment superflue, plaçait les exportations de céréales des pays tiers à destination de la Communauté dans une meilleure situation que les exportations d'un État membre originaire à destination d'un nouvel État membre.

9. Puisque la fixation du montant compensatoire sert à compenser non seulement les différences négatives, par le versement complémentaire à l'opérateur qui exporte d'un État membre où les prix sont plus élevés vers un autre État membre où les prix sont inférieurs, mais aussi les différences positives au moyen d'un prélèvement, l'interprétation que la requérante a donnée du système projeté, aurait conduit, dans cette deuxième hypothèse, à des conséquences manifestement aberrantes : les exportations en provenance des nouveaux États membres à destination du reste de la Communauté, même dans le cas d'une hausse sensible des prix, auraient dû subir la

même charge, si celle-ci avait été de très loin supérieure à la différence des prix sur les marchés en question, et cela même pour les transactions conclues dans la nouvelle situation de marché. D'un autre côté, au contraire, les exportateurs communautaires vers la Grande-Bretagne auraient pu, jusqu'au 31 janvier 1973, date à laquelle a été adopté le règlement n° 229/73, profiter du prétendu régime de fixité du montant compensatoire projeté, pour se livrer à des spéculations aisées, compte tenu de la hausse du niveau des prix des céréales déjà apparue en Grande-Bretagne.

Si l'on ramène par conséquent le problème de la responsabilité de la Communauté à sa véritable dimension qui ne peut pas faire abstraction de l'espérance que la requérante pouvait véritablement et logiquement fonder dans les actes du Conseil de juillet 1972, à l'époque de la conclusion de ses contrats de vente en Grande-Bretagne, il faudra admettre que, nonobstant tous les côtés critiquables que l'on voudrait relever à la lumière des événements ultérieurs, dans la réglementation annoncée puis adoptée par le Conseil, le projet de règlement relatif aux montants compensatoires avec les nouveaux États membres n'était pas de nature à pouvoir raisonnablement susciter chez la requérante une certitude dans le sens prétendu.

Pour s'en apercevoir, la Compagnie Continentale France n'aurait même pas eu besoin de penser aux incohérences que nous avons relevées ci-dessus. Il lui aurait suffi de prêter attention à la disposition de l'article 6 du projet de règlement de juillet 1972 reprise ensuite en substance dans le règlement n° 229/73, qui stipulait que « le montant compensatoire perçu par l'État importateur est celui applicable le jour de l'importation » de même que, logiquement, dans le cas inverse, « le montant compensatoire versé par l'État exportateur est celui applicable le jour de l'exportation ». Même si sa signification pouvait ne pas apparaître très clairement, cette disposition laissait certainement entrevoir la possibilité de variations du montant compensatoire.

La requérante ne peut donc pas maintenant invoquer valablement une attente trompée, puisque, même sans qu'il soit besoin de connaître l'article 55, paragraphe 6, de l'acte d'adhésion, le caractère précaire du niveau des montants projetés ressortait déjà clairement du projet de règlement lui-même.

10. Toutefois, pour repousser la prétention de la requérante, il ne s'agit pas seulement d'invoquer la règle fondamentale selon laquelle *nul n'est censé ignorer la loi ;* en effet, si la responsabilité est liée à une espèce de violation d'une promesse engageant le Conseil des Communautés, cette promesse contenait déjà en elle-même — explicitement ou implicitement — des éléments de nature à rappeler non seulement le texte de l'article 55, paragraphe 6, mais aussi et surtout le *ratio* de cette disposition au sein du système.

La requérante s'attache surtout à invoquer le fait que le Conseil a reconnu dans les « considérants » de la résolution du 20 juillet 1972 la nécessité d'annoncer au préalable le chiffre des montants compensatoires qui seraient en vigueur pendant toute l'année 1973, afin de répondre à la nécessité dans laquelle se trouvaient les opérateurs économiques de pouvoir en tenir compte dans leurs transactions à venir et également afin de les inciter en quelque sorte à intensifier les échanges entre pays de la Communauté. Par la suite les espoirs qui avaient été suscités, d'une part, et considérés comme fondés, d'autre part, et auxquels il a été fait expressément allusion auraient — au contraire — été déçus. A cet égard, nous avons déjà affirmé qu'en réalité, il ne s'agissait pas seulement de déclarations préalables, mais — bien plus — de promesses liant le Conseil et que les chiffres étaient indiqués précisément en supposant normalement que la différence de prix sur le marché mondial se maintiendrait dans les limites d'une fluctuation prévisible : dans ces conditions, il était sans doute opportun que les par-

ties puissent disposer des chiffres pour régler leurs transactions et, en conséquence, pour accroître le volume des échanges. Mais les prévisions et la promesse qui s'y rattachait étaient étroitement liées au fonctionnement du système ; il serait erroné de les considérer isolément et d'en déduire un engagement inconditionnel comme s'il s'agissait, non pas de prévisions, mais d'une fixation ayant une valeur absolue, allant à l'encontre et au-delà de la réglementation établie par l'acte d'adhésion. En effet, le Conseil n'avait pas la possibilité d'arrêter des choix qui lui permettent de déroger à l'application du paragraphe 6 plusieurs fois cité. En aucun cas, il ne serait possible de soutenir que la promesse pouvait apparaître absolument inconditionnelle à une entreprise bien informée du système comme la société requérante l'est certainement, puisque la confiance et les droits que l'on peut en déduire sont strictement liés à la situation concrète et non pas à l'apparence d'affirmations prises dans un sens général.

11. Dans une autre optique, on a voulu présenter le problème non pas comme la violation d'une véritable promesse, mais comme la violation d'une obligation plus générale d'information qui se fonderait sur la nécessité de fournir des renseignements complets une fois que l'on a entendu donner à l'avance une communication. Nous observons toutefois que l'information relative au système était déja complète dans l'acte d'adhésion : le montant compensatoire n'aurait été octroyé que dans les limites établies par le paragraphe 6 de l'article 55 ; en conséquence, le Conseil n'a pas réitéré cette limite, parce que le but de la réglementation, tout d'abord annoncée puis réalisée depuis février 1973, consistait à déterminer concrètement la mesure du montant compensatoire et non pas à assurer une prestation inconditionnelle : la réserve de l'hypothèse du règlement de base était toujours logiquement sous-entendue dans le système.

On ne peut pas davantage parler d'une violation de droits acquis. Le système ne visait pas à compenser les prix fixés dans les différents contrats mais les prix courants en vigueur à l'époque des livraisons, et le montant compensatoire était précisément prévu non pas par rapport aux différents prix convenus à une date donnée, mais pour des livraisons de marchandises à effectuer au cours de l'année.

L'événement qui a provoqué le déséquilibre et, partant, le préjudice, a été la forte hausse imprévue et imprévisible des cours mondiaux. C'est toujours le risque de toute opération commerciale : si l'entreprise exportatrice avait prévu cette circonstance anormale, elle n'aurait à coup sûr même pas conclu les contrats avec les grossistes importateurs anglais. En outre, sa position commerciale s'est détériorée du fait de la diminution du montant compensatoire sur lequel elle avait certainement fondé des espoirs. Mais, au moment de la livraison, le versement du montant compensatoire maximum prévu n'aurait pas eu de sens, parce que les cours du marché mondial s'étaient déjà rapprochés des prix communautaires. La vente à un prix inférieur au prix communautaire, dans l'espoir de recevoir le montant compensatoire, a procédé d'un calcul erroné. Mais l'erreur principale, cause du dommage, est liée à l'imprévisibilité de ce qui s'est produit sur le marché et non pas à l'imprévisibilité de ce qu'auraient été les conséquences dans le système des échanges entre les différents pays de la Communauté : dommages qui, selon toute vraisemblance, se seraient également produits même si la référence aux prix du jour de la livraison faite par l'article 6 du règlement avait été également complétée par la réserve expresse visée à l'article 55, paragraphe 6 de l'acte d'adhésion.

12. D'autre part, un système mobile de « fixation anticipée » permettant de tenir compte de la différence entre les prix effectivement pratiqués au moment où chaque entreprise intéressée conclut la transaction pour laquelle la fixation anticipée, telle qu'elle a été introduite le 1er décembre 1973, intervient, n'aurait pu en

aucun cas être appliqué antérieurement au 1er janvier 1973 pour les opérations intéressant les nouveaux États membres. En effet, les conditions nécessaires à cet égard n'étaient pas encore remplies, notamment l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire des marchés agricoles dans les rapports avec les nouveaux États membres.

Le seul moyen qui ait été prévu pour pallier les graves inconvénients susceptibles d'entraver, dans certaines circonstances, les échanges intracommunautaires, était la clause de sauvegarde de l'article 55, paragraphe 6, alinéa 2, qui permet de déroger au principe de l'alinéa 1, par le biais d'une délibération appropriée du Conseil, à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission, afin de prévenir les détournements de trafic et les distorsions de concurrence. Toutefois, même si on pouvait prouver en l'espèce que des événements de ce genre étaient intervenus, la requérante n'en aurait pas pour autant le droit de bénéficier automatiquement de la dérogation précitée qui est surbordonnée à une décision spéciale du Conseil, qui n'a pas été prise et qui d'ailleurs n'a même pas été demandée.

La limite posée par l'article 55, paragraphe 6, constitue une norme impérative directement applicable et fait partie intégrante du système établi par l'article 55 : elle ne pourrait comporter d'exceptions que dans les limites et aux conditions posées par l'alinéa 2 du paragraphe 6.

En dehors du cas d'abus, que la requérante n'invoque même pas, il serait extrêmement difficile de soutenir qu'il existe une faute génératrice de responsabilité pour défaut d'usage d'un pouvoir discrétionnaire aussi caractérisé que celui que l'article 55, paragraphe 6, alinéa 2, de l'acte d'adhésion confère au Conseil et dont l'application présente des aspects très délicats et complexes en raison de son caractère dérogatoire.

En résumé, nous relevons que l'on ne saurait apercevoir dans l'adoption du règlement n° 229/73 aucune faute de service dans le sens allégué par la requérante — pas même par omission — du moment que ce texte ne modifie pas substantiellement le système ébauché dans le texte annexé à la résolution du Conseil de juillet 1972, notamment pour les aspects qui revêtent de l'importance en l'espèce.

Ainsi qu'il ressort des considérations exposées ci-dessus, il est exact que les dispositions de l'acte d'adhésion invoquées par la requérante ne peuvent pas logiquement permettre d'interpréter le système des montants compensatoires ébauché par la résolution du Conseil de juillet 1972, dans le sens invoqué par la requérante. Mais il faut également exclure l'hypothèse selon laquelle cet acte aurait pu faire naître chez les dirigeants d'une société qui disposait tant de l'expérience que des moyens nécessaires pour apprécier le véritable régime juridique de ses exportations, comme c'est indubitablement le cas de la requérante, une équivoque aussi lourde quant à la portée de la détermination des montants compensatoires effectuée par le texte précité.

En conclusion, ni la circonstance qu'au moment de la première résolution le Conseil n'a pas fait expressément mention de la règle générale de l'article 55, paragraphe 6, alinéa 1, de l'acte d'adhésion, ni le défaut d'application de la clause de sauvegarde prévue par l'alinéa 2 de ce même paragraphe 6, ne peuvent engager la responsabilité de la Communauté pour le dommage subi par la requérante, à la suite du changement de la situation mondiale du marché des produits en question, du fait que, pour ses exportations futures, elle avait fondé à tort des espoirs sur le total des montants compensatoires

indiqués par le Conseil, alors que les textes invoqués n'étaient susceptibles de fournir aucune certitude de fixité.

Pour ces raisons, nous concluons au rejet de la demande en dommages-intérêts avec toutes les conséquences de droit.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 5 DÉCEMBRE 1974 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le thème de la causalité de façon générale et de la causalité juridique du dommage en particulier, et par conséquent du rapport entre le délit et l'indemnisation, a toujours été source de graves difficultés pour la doctrine et la jurisprudence : tant pour définir les critères à appliquer dans l'abstrait que pour procéder à la détermination concrète.

Dans le rapport de cause à effet, en vue de définir quels dommages ont été causés de façon directe, il faut tenir compte de l'existence possible de différents mobiles concurrents — qu'on ne peut pas nettement individualiser dans la détermination de la volonté —, le concours du fait de la victime et en particulier l'incidence de l'aspect négatif du fait qu'elle s'est abstenue d'empêcher la formation de dommages futurs. Ce sont tous là des éléments dont le juriste doit tenir compte pour résoudre une question qui se pose dans le domaine de la causalité, question qui s'avère d'autant plus difficile que le litige s'inscrit en matière commerciale, domaine dont une des composantes, faite d'éléments spéculatifs, introduit obligatoirement des critères d'anticipation et de déception qu'il est difficile de ramener à des termes numériques. Nous dirons donc nous aussi avec le poète « *felix qui potuit rerum cognoscere causas* ».

Nous estimons cependant qu'il est de notre devoir dans ces conclusions que nous présentons pour la seconde fois dans la même affaire, de vous donner une synthèse des questions complexes que cette affaire soulève, en rappelant les pivots d'une action en responsabilité dont la solution sera conforme aux principes généraux communs aux droits des États membres.

Du reste le sujet pourrait même se réduire à un schéma essentiel et pourrions-nous dire, simpliste. Si, comme nous le laisse supposer sa décision de procéder à la réouverture des débats uniquement en raison du lien de causalité existant entre comportement du Conseil et le dommage, la Cour a estimé qu'en donnant des informations incomplètes, le Conseil avait engagé sa responsabilité délictuelle, le dommage subi par le requérant pourrait être d'avoir contracté en tenant légitimement pour acquis le droit de percevoir intégralement le montant compensatoire prévu ; il semble à première vue que l'indemnisation devrait pouvoir prendre la forme d'une réparation spécifique, c'est-à-dire l'attribution au requérant de la totalité dudit montant compensatoire, sur lequel il pouvait avoir légitimement compté. Ce qui pourra être intervenu par la suite, interrom-

1 — Traduit de l'italien.