Dans l'affaire 12/79

FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL KG, à Bad Homburg, représentée par M^es^ Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Festge, Horst Heemann, Wegemer, Petersen, Bauer, avocats à Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg chez Mme Jeanne Jansen-Housse, huissier 23, rue Aldringen,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en indemnité au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. J. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

a) Cadre réglementaire

aa) En ce qui concerne le régime applicable à l'exportation de sucre

L'article 12 du règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO n° L 359, p. 1; qui a abrogé le règlement n° 1009/67 CEE du Conseil, du 18. 12. 1967, JO n° 308, p. 1), soumet toute importation dans la Communauté ou exportation hors de celle-ci des produits concernés à la présentation d'un certificat d'importation ou d'exportation. La délivrance du certificat est subordonnée à la constitution d'une caution, qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité du certificat et qui reste acquise, en tout ou partie, si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement.

Les modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles ont été fixées par le règlement (CEE) n° 193/75 de la Commission du 17 janvier 1975 (JO n° L 25, p. 10); les modalités particulières pour le secteur du sucre sont prévues dans le règlement (CEE) n° 2048/75 de la Commission du 25 juillet 1975 (JO n° L 213, p. 31).

Le règlement n° 3330/74 prévoit, à son article 19, la possibilité de couvrir la différence entre les prix sur le marché mondial et les prix dans la Communauté par une restitution à l'exportation. L'article 4 du règlement (CEE) n° 766/68 du Conseil, du 18 juin 1968, établissant les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre (JO n° L 143. p. 6) dispose que la restitution peut être fixée par voie d'adjudication. Par le règlement (CEE) n° 2101/75, du 11 août 1975 (JO n° L 214, p. 5), la Commission a ouvert, jusqu'à une date à déterminer ultérieurement, une adjudication permanente pour la détermination d'un prélèvement à l'exportation et/ou une restitution à l'exportation de sucre blanc et, pendant la durée de validité de cette adjudication permanente, des adjudications partielles hebdomadaires. Les adjudications ont lieu conformément aux dispositions du règlement n° 766/68 du Conseil et du règlement n° 2101/75 de la Commission.

C'est ainsi que l'article 12 du règlement n° 2101/75, précité, prévoit sous b) que l'adjudicataire doit introduire, dans les 10 jours suivant celui de l'expiration du délai de présentation des offres, une demande de certificat d'exportation. La participation à l'adjudication est subor-

donnée, entre autres, à la constitution d'une caution particulière; l'offre ne peut pas être retirée; la caution d'adjudication est déclarée acquise s'il y a ajudication et si le soumissionnaire ne demande pas le certificat dans le délai fixé (voir articles 5 et 6 du règlement n° 2101/75).

bb) En ce qui concerne le régime applicable aux modifications du taux de change

Le règlement (CEE n° 1134/68 du Conseil, du 30 juillet 1968 (JO n° L 188, p. 1), prévoit à son article 4, paragraphe 1:

«En cas de modification du rapport entre la parité de la monnaie d'un État membre et la valeur de l'unité de compte, l'État membre concerné ajuste en utilisant le nouveau rapport et sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 1, paragraphe 2, les montants suivants, prévus en unités de compte, s'ils figurent en monnaie nationale dans les documents, titres ou certificats établis pour l'application de la politique agricole commune ou des régimes spéciaux d'échange pour les marchandises résultant de la transformation de produits agricoles:

a) montants ayant fait l'objet d'une fixation à l'avance pour une opération, ou une partie d'une opération, restant à réaliser après la modification dudit rapport;

b) montants figurant dans les accords conclus entre un particulier et un organisme d'intervention pour une opération, restant à réaliser après la modification dudit rapport.

Toutefois, tout intéressé, ayant obtenu une fixation à l'avance pour une opération déterminée, obtient, sur demande écrite qui doit parvenir à l'organisme compétent dans un délai de 30 jours suivant celui de l'entrée en vigueur des mesures portant fixation des montants ajustés, l'annulation de la fixation à l'avance et du certificat ou titre l'attestant.»

Sur la base de l'article 3 du règlement n° 129 du Conseil, relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de change à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (JO 1962, n° 106, p. 2553), qui justifie des mesures dérogatoires au principe de l'utilisation de parités pour convertir une monnaie dans une autre, le Conseil a adopté, le 27 février 1975, le règlement n° 475/75, fixant des taux représentatifs à appliquer dans le secteur agricole. L'article 6 de ce dernier règlement a rendu applicables les dispositions du règlement n° 1134/68 prévues pour la modification du rapport entre la parité de la monnaie d'un État membre et la valeur de l'unité de compte (voir ci-dessus).

Le 15 mars 1976, le Conseil a adopté le règlement n° 557/76 (JO n° L 67, p. 1), abrogeant le règlement n° 475/75, et fixé de nouveaux taux de change à appliquer dans le secteur agricole. Ce règlement a, dans son article 5, paragraphe 1, également prévu l'application des dispositions du règlement n° 1134/68, en y introduisant la limitation suivante:

«Toutefois, l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 1134/68 ne s'applique que si l'application des nouveaux taux représentatifs conduit pour l'intéressé à un désavantage (article 5, paragraphe 2).»

Des modalités d'application du règlement n° 557/76 ont été arrêtées par le règlement (CEE) n° 571/76 de la Commission du 15 mars 1976 (JO n° L 68, p. 1). L'article 1, paragraphe 1, de ce règlement dispose:

«Pour les produits pour lesquels un montant compensatoire monétaire est fixé, l'annulation de la fixation à l'avance et du certificat ou titre l'attestant, prévue par l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement (CEE) n° 1134/68, peut être demandée:

— pour les seuls certificats d'exportation délivrés en Irlande et en Italie,

— pour les seuls certificats d'exportation délivrés en république fédérale d'Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.»

L'article 2, paragraphe 1, prévoit que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement n° 1134/68 s'appliquent pour les produits et les États membres concernés à partir des dates figurant à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 557/76 (pour le sucre: début de la campagne 1976-1977, c'est-à-dire le 1er juillet 1976). Lesdites dispositions ne s'appliquent qu'aux fixations à l'avance et aux certificats ou titres qui les attestent délivrés avant le 15 mars 1976 (article 2, paragraphe 2, du règlement n° 571/76).

Motif pris de ce que «... l'exercice massif d'un tel droit (droit d'annulation) peut, dans certains cas, être susceptible de constituer une gêne sérieuse pour une bonne gestion communautaire d'un marché agricole déterminé; qu'il apparaît souhaitable, dans des conditions, de prévoir que ce droit puisse être substitué par un autre consistant dans la compensation du désavantage subi», le Conseil a adopté, le 22 juin 1976, le règlement n° 1451/76 (JO n° L 163, p. 5). Par ce règlement est ajouté à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 557/76 (voir ci-dessus) l'alinéa suivant:

«Il peut être prévu que ce désavantage soit compensé par une mesure appropriée. Dans ce cas, les dispositions visées au premier alinéa ne s'appliquent pas.»

Enfin, le 30 juin 1976, la Commission a arrêté le règlement (CEE) n° 1579/76 (JO n° L 172, p. 59), qui dispose:

«Article 1

1. La compensation visée à l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 557/76 est octroyée pour les quantités de sucre blanc pour lesquelles les formalités douanières d'exportation sont accomplies à partir du 1er juillet 1976 au titre des adjudications partielles ayant eu lieu en vertu du règlement (CEE) n° 2101/75 et pour lesquelles un certificat d'exportation a été délivré avant le 15 mars 1976.

   Cette compensation est fixée, pour les États membres concernés, comme indiqué à l'annexe.

2. Pour les certificats d'exportation visés au paragraphe 1, le droit d'annulation prévu par l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement (CEE) n° 1134/68 ne peut pas être exercé.

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le 1er juillet 1976.»

b) Objet du litige

Conformément au règlement n° 2101/75, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après: BALM — Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles) — autrefois l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak (Office d'importation et de stockage pour le sucre et le tabac brut) — a remis le 11 mars 1976 à la Firme Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG (ci-après: Wagner), sur la base de la vingtième adjudication partielle dans le cadre de l'adjudication permanente à l'exportation, une déclaration d'adjudication.

Suite à cette déclaration d'adjudication, Wagner a reçu du BALM, le 18 mars 1976, un certificat d'exportation portant sur 500 tonnes de sucre.

Après la publication du règlement n° 1451/76 du Conseil, Wagner, par télex du 29 juin 1976, a protesté auprès du BALM contre la possibilité de supprimer le droit d'annulation, introduite par ce règlement en cas de modification des taux de change à appliquer dans le secteur agricole.

Le 30 juin 1976, la Commission a arrêté le règlement n° 1579/76 concernant la compensation appropriée. La date prévue pour l'entrée en vigueur du règlement était le 1er juillet 1976. Cependant, la publication du Journal officiel concerné a été retardée d'un jour à cause d'une grève. En conséquence, le règlement n° 1579/76 ne peut être appliqué qu'à partir du 2 juillet 1976 (arrêt du 31. 3. 1977, affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA/Commission, Recueil 1977, p. 709).

Par lettre du 1er juillet 1976, parvenue au BALM le même jour, Wagner a demandé l'annulation du certificat d'exportation et la libération de la caution qu'elle avait constituée à concurrence de 107 362 DM.

Le BALM a rejeté cette demande par décision du 5 juillet 1976 en se référant au règlement n° 1579/76. Le BALM avait déjà communiqué cette décision à Wagner par téléphone le 2 juillet 1976.

Ensuite, Wagner a utilisé le certificat d'exportation, mais elle estime que la transaction lui a causé des pertes considérables.

Estimant que le règlement n° 1579/76 n'aurait pas pu être appliqué aux demandes d'annulation de certificats déposées le 1er juillet 1976 et après un échange de lettres avec la Commission, Wagner a introduit le présent recours en indemnité.

c) Procédure

Le recours, daté du 22 janvier 1979, a été enregistré le 24 janvier 1979.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, la Cour a demandé aux parties de répondre par écrit à certaines questions. En outre, les parties ont été invitées à limiter leur débat à la question de la responsabilité.

II — Conclusions des parties

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

— condamner la défenderesse à payer à la requérante la somme de 63 845,62 DM, majorée d'un taux d'intérêt de 6,75 % à compter de la notification du recours;

— condamner la défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours comme irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité du recours

La *requérante* fait valoir qu'elle ne s'est pas pourvue en justice contre la décision du BALM du 5 juillet 1976, car elle

aurait dû s'attendre à une longue procédure administrative, comprenant une procédure préjudicielle devant la Cour de justice. Entre-temps, le certificat d'exportation aurait été considéré comme valable. En vue de réduire le préjudice, la requérante aurait dès lors été contrainte d'utiliser le certificat pour éviter de perdre sa caution et pour prétendre en tous cas aux subventions à l'exportation, y compris les montants compensatoires. Sinon, elle aurait dû courir le risque de s'engager dans un nouveau procès administratif contre la décision prononçant la perte de la caution de 107 362 DM pour non-utilisation du certificat.

La *défenderesse* estime que le recours est irrecevable.

La requérante aurait dû introduire un recours devant les autorités et les tribunaux nationaux compétents contre la décision du BALM du 5 juillet 1976.

Il serait clair que, le 1er juillet 1976, lorsqu'elle a introduit sa demande d'annulation du certificat, la requérante ne savait encore rien de cette circonstance particulière — le retard d'un jour dans la publication du Journal officiel à Luxembourg. Elle aurait appris cette circonstance au cours de la procédure. Ou bien le BALM aurait alors tout simplement accédé à la demande, ou bien cet élément aurait donné lieu à une demande de décision préjudicielle selon l'article 177 du traité CEE; au plus tard lors de l'arrêt qu'aurait ensuite rendu la Cour de justice, la question aurait été tranchée comme dans l'affaire 88/76 [1], et la requérante aurait obtenu entière satisfaction, c'est-à-dire qu'elle n'aurait pas eu à utiliser son certificat d'exportation, et sa caution aurait été libérée.

1 — Affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA/Commission, Recueil 1977, p. 709.

La défenderesse se réfère à la jurisprudence de la Cour (affaires jointes 67 à 85/75, Lesieur Cotelle e.a. / Commission, Recueil 1976, p. 391; affaire 46/75, IBC / Commission, Recueil 1976, p. 65; affaires jointes 12, 18 et 21/77, Debayser e.a. / Commission, Recueil 1978, p. 553, en particulier p. 567 à 569).

Le point de vue défendu par la requérante, à savoir que l'on n'aurait pas pu exiger d'elle d'utiliser les voies de recours nationales, ne serait pas soutenable.

La requérante aurait eu le choix entre deux possibilités. D'une part, elle aurait pu intenter un recours contre la décision du BALM, au risque de perdre la caution. D'autre part, elle aurait pu utiliser le certificat assorti de ses différents avantages, c'est-à-dire qu'elle aurait reçu la compensation monétaire en général et la compensation spécifique du désavantage subi.

C'est la dernière alternative qu'elle aurait préféré. Elle aurait été parfaitement libre de prendre une telle décision. Mais alors il aurait fallu qu'elle s'y tienne et qu'elle en subisse les conséquences. La requérante ne pourrait pas prétendre imputer à la Commission un désavantage subi, équivalant à un dommage, du fait qu'elle n'a pas introduit un recours devant les tribunaux nationaux compétents.

Par ailleurs, la pratique administrative générale suivie par le BALM en cas de recours contre une décision veut que la caution ne peut pas être déclarée perdue aussi longtemps que la procédure n'est pas close, affirme la Commission. A cet égard, la requérante n'aurait donc couru aucun risque.

Dans sa réplique, la *requérante* fait valoir que le présent recours a pour objet la réparation du préjudice causé par la partie défenderesse à la requérante. La requérante a la conviction que ce préjudice a été causé par un comportement fautif de la partie défenderesse. Par conséquent, le recours serait recevable (affaire 43/72, Merkur-Außenhandels-GmbH/Commission, Recueil 1973, p. 1055 et p. 1070; affaire 126/76, Firma Gebrüder Dietz/Commission, Recueil 1977, p. 2431 et p. 2441).

Le contraire ne ressortirait pas de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 132/77 (Société pour l'exportation des sucres/Commission, Recueil 1978, p. 1061), dans laquelle la requérante n'était pas parvenue à démontrer qu'une décision prise par les autorités administratives nationales compétentes avait été influencée par un comportement de la Commission.

Il ne serait pas possible de demander à la requérante de s'engager dans les voies de recours nationales.

La requérante n'aurait eu connaissance de la publication tardive du règlement n° 1579/76 qu'après l'expiration du délai d'introduction de la plainte contre la décision du BALM du 5 juillet 1976.

Pour cette raison, la requérante n'aurait pas pu effectivement à l'époque mesurer les chances de succès de sa réclamation qu'à l'aide de ses critiques de fond contre la licéité du règlement n° 1579/76 et peser les risques résultant d'une non-utilisation du certificat. A l'époque, la requérante n'aurait pas pu se contenter à cet égard d'introduire seulement une réclamation contre la décision du BALM du 5 juillet 1976; elle aurait dû, en outre, se résoudre à laisser s'écouler la durée de validité du certificat sans l'utiliser. En effet, si elle avait introduit une réclamation contre la décision du BALM du 5 juillet 1976 mais utilisé ensuite le certificat, elle aurait subi précisément le préjudice qu'elle fait valoir dans le présent recours. D'une part, la requérante devait donc tenir compte du risque de perte d'une caution d'un montant représentant plus d'un sixième de son capital et, d'autre part, elle ne pouvait apprécier ses chances d'éviter cette perte de caution résultant de la non-utilisation du certificat que sur la base de ses objections de fond contre la licéité du règlement n° 1579/76.

La requérante conteste que la pratique générale suivie par le BALM serait celle de renoncer à déclarer la caution acquise pendant le déroulement de voies de recours engagé contre des décisions rejetant des demandes d'annulation.

Enfin, la requérante ne serait pas avantagée par rapport à d'autres exportateurs. Elle n'aurait que subi des pertes, dont elle vise la compensation. Les avantages tirés de l'annulation du certificat auraient été plus importants. Au lieu des pertes subies en raison de l'utilisation du certificat, la requérante aurait pu réaliser un profit au cas d'annulation du certificat.

Dans sa duplique, la *défenderese* fait observer que l'élément déterminant serait de savoir si le recours est dirigé contre des *mesures* arrêtées par les autorités nationales en vertu de dispositions du droit communautaire.

La jurisprudence de la Cour serait guidée par l'objectif légitime de tracer systématiquement une frontière nette entre les différentes voies de recours (Cour de justice — tribunaux nationaux) et d'empêcher un recoupement de ces voies de recours en dépit de leurs objectifs substantiellement identiques; en cette matière, la priorité reviendrait au recours devant le tribunal national dans la mesure où un tel recours est ou était praticable.

En l'espèce, la requérante aurait choisi la voie de recours en indemnité parce qu'elle avait négligé d'attaquer la décision du BALM du 5 juillet 1976. Si la requérante l'avait fait, cette décision aurait été annulée ou rapportée. En laissant cette décision s'appliquer à son égard, la requérante se serait engagée définitivement à exporter vers des pays tiers 500 tonnes de sucre avec restitution fixée à l'avance (plus la compensation des désavantages). Cependant, selon la requérante elle-même, le prétendu dommage résulte précisément du fait que, eu égard à cette situation, la requérante était obligée d'acheter et de vendre du sucre à des conditions défavorables pour elle. Par conséquent, la cause première du dommage serait le certificat d'exportation délivré par l'autorité nationale, à savoir le BALM, en liaison avec une décision refusant d'annuler ce certificat. Par son recours fondé sur l'article 215 du traité CEE, la requérante tenterait d'échapper *a posteriori* aux conséquences de ces mesures nationales et de tourner ainsi les conditions d'exercice du recours en annulation prévues par le droit national (entre autres, les délais). Ce recours serait donc essentiellement dirigé contre lesdites mesures.

La défenderesse maintient que la requérante aurait dû saisir les tribunaux nationaux. Le fait même que la requérante ne savait rien à l'origine du retard de publication du Jounal officiel montrerait le caractère artificiel de ce recours, formé sur cette circonstance qui n'aurait pas pu avoir la moindre influence sur les dispositions économiques de la requérante.

En fait, la requérante serait favorisée par rapport à d'autres exportateurs si elle obtenait gain de cause en la présente affaire. A l'époque, un exportateur qui décidait de former un recours contre la décision nationale de refus courait, de son point de vue, le risque de perdre la caution.

La requérante n'aurait pas voulu courir ce risque. S'il était licite de l'indemniser pour le désavantage résultant de cette décision, par le mécanisme de la compensation prévue par le règlement n° 1579/76, on ne pourrait dire, précisément d'un point de vue *ex ante*, qu'elle ait couru un risque. Elle aurait ainsi été avantagée par rapport aux exportateurs qui avaient décidé de former un recours devant les tribunaux nationaux.

Sur le fond

La *requérante* fait valoir qu'en arrêtant le règlement n° 1579/76, qui aurait été à l'origine du rejet par le BALM de la demande en annulation déposée par la requérante le 1er juillet 1976, la défenderesse a été la cause des dommages qu'a subis la requérante.

En outre, la défenderesse aurait su au plus tard le 2 juillet 1976 que le règlement n° 1579/76 n'avait été publié ni le 30 juin 1976 ni le 1er juillet 1976. Elle aurait dû expliquer aux autorités nationales compétentes que ce règlement ne pouvait pas être appliqué aux demandes d'annulation du 1er juillet 1976.

Dans sa défense, la *défenderesse* allègue qu'il n'y a pas eu de sa part de comportement fautif susceptible de fonder la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

Tout d'abord, elle fait observer que la requérante ne fonde son grief du comportement fautif de la Commission que sur le seul retard de la publication

du règlement n° 1579/76. Elle ne ferait donc pas valoir que le règlement est fautif quant à son contenu, comme elle l'aurait fait en 1976 encore à l'encontre du BALM.

La défenderesse admet qu'*au départ* le refus du BALM a pu sembler insuffisamment justifié en droit, vu que le règlement en question ne saurait être appliqué à la demande d'annulation de certificats déposée le 1er juillet 1976 par la requérante. Cependant, la requérante s'étant ensuite soumise à la décision de refus et ayant pris les dispositions économiques qui semblaient lui convenir compte tenu de ce refus, elle ne pourrait plus se prévaloir de cette faute spécifique. Autrement, son comportement pourrait être qualifié de «venire contra factum proprium».

Le retard de la publication du Journal officiel en question serait un cas manifeste de force majeure, à l'exclusion de tout comportement fautif de l'Office des publications, et, partant, de la Commission.

De plus, il serait en fait dénué de fondement de croire que la Commission aurait pu informer les autorités nationales compétentes le 2 juillet 1976 de l'inapplicabilité provisoire du règlement n° 1579/76. La défenderesse n'aurait appris que le 14 septembre 1976 le retard dans la publication, c'est-à-dire à la date où le recours dans l'affaire 88/76 a été introduit.

Dans l'hypothèse où il y aurait eu comportement fautif de la part de la Commission, cela ne serait pas suffisant pour établir la responsabilité non contractuelle de la Communauté au sens de l'article 215 du traité. La faute invoquée en l'espèce et concernant la publication du Journal officiel est à assimiler à un vice de forme. Or, un tel vice de forme, quelles qu'en puissent être les conséquences juridiques, ne saurait fonder une responsabilité pour faute de service.

Selon la défenderesse, il faut en outre que le dommage allégué soit la conséquence directe du comportement spécifique reproché à la Commission. Il faut donc que ce dommage soit intervenu précisément parce que le règlement n° 1579/76 a déjà été appliqué avec effet du 1er juillet 1976 à la requérante. Tel ne serait pas le cas dans l'espèce.

De plus, la requérante aurait pu empêcher la survenance du dommage qu'elle fait valoir en attaquant la décision de refus du BALM.

Dans sa réplique, la *requérante* maintient qu'il y a eu comportement fautif de la part de la défenderesse.

Par ailleurs, elle estime que le règlement n° 1579/76 est également matériellement illégal en ce que ce règlement viole et supprime des droits légitimement acquis. A cet égard, elle se réfère à l'exposé de la requérante dans l'affaire 88/76 (Société pour l'exportation de sucres SA/Commission, Recueil 1977, p. 709).

Elle allègue que la décision du BALM du 5 juillet 1976 n'était pas seulement illicite provisoirement mais qu'elle a été fondée sur des dispositions qui n'étaient absolument pas applicables parce qu'elles n'étaient pas encore entrées en vigueur. Il n'existerait guère de vice juridique plus grave.

Le comportement fautif de la défenderesse résiderait dans le fait de ne pas avoir immédiatement précisé que le règlement ne pouvait pas être appliqué aux demandes d'annulation déposées le 1er juillet 1976.

Il ne serait donc pas pertinent que la publication tardive du Journal officiel aurait été due à un cas de force majeure. D'ailleurs, la défenderesse ne saurait

fonder un cas de force majeure en invoquant le grève de son propre personnel.

La défenderesse, à savoir en tous cas quelques agents de l'Office des publications officielles, aurait eu cependant connaissance dès le 2 juillet 1976 de la publication tardive du règlement n° 1579/76. Si cette information n'a pas été transmise à l'intérieur de l'organisation de la défenderesse aux service compétents, ce fait serait imputable à des manquements propres à cette organisation.

En ce qui concerne le lien de causalité entre la faute de service commise par la défenderesse et le préjudice subi par la requérante, celle-ci fait observer que, si la défenderesse avait en temps utile clairement indiqué que le règlement n° 1579/76 n'était pas encore en vigueur le 1er juillet 1976, la requérante aurait en tout état de cause été en mesure d'introduire une réclamation contre la décision du BALM.

Sous le point de vue, d'une part, de la *théorie de l'équivalence* et, d'autre part, de la *théorie de la causalité adéquate*, ce lien de causalité ne saurait être nié.

La requérante estime qu'à l'époque, compte tenu des circonstances, elle avait satisfait à son obligation de réduire le préjudice.

Dans sa duplique, la *défenderesse* invoque tout d'abord l'irrecevabilité d'un moyen nouveau, conformément à l'article 42 du règlement de procédure. Dans son recours, la requérante n'aurait jamais allégué, même indirectement, que le règlement n° 1579/76 serait illicite dans son contenu. Ce n'est que dans la réplique qu'elle affirmerait l'illégalité dudit règlement.

En ce qui concerne le fond de l'affaire, la défenderesse fait valoir qu'il n'y aurait dans la publication tardive aucun comportement fautif de la Commission déclenchant la responsabilité extracontractuelle de la Communauté. Il manquerait déjà un comportement de la Commission qui serait *fautivement* contraire à ses obligations.

Si l'on considère que le comportement fautif de la Commission réside dans le fait qu'elle a négligé d'avertir le BALM, on devrait poser la question de savoir si la décision du BALM est illicite. A cet égard, la défenderesse maintient son point de vue défendu dans sa défense.

La Commission n'aurait pas enfreint une obligation qu'elle aurait en égard de la requérante par le fait qu'elle n'a pas informé le BALM du retard de la publication. D'une façon générale, l'existence même d'une telle obligation devrait déjà être niée. Une obligation spéciale d'informer pourrait, en revanche, découler d'exigences concrètes de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime par rapport à des personnes. Une telle obligation serait cependant purement accessoire, car elle ne découlerait que du fait de la publication tardive. En l'espèce, cette obligation ne pourrait avoir comme contenu que de protéger les exportateurs des dommages que ceux-ci auraient subis à cause du retard de publication — autrement dit, parce qu'ils croyaient au maintien de la possibilité d'annulation le 1er juillet 1976. Toutefois, rien n'aurait été dit à cet égard par la requérante.

Si l'on part du principe que le comportement fautif de la Commission consistait dans le fait que la publication du règlement n° 1579/76 a été effectuée avec retard, il n'existerait aucun rapport de cause à effet entre cette circonstance et les dommages allégués. En effet, si le règlement avait été, comme prévu, publié au plus tard le 1er juillet 1976, la requérante se serait trouvée exactement dans la même situation que maintenant.

Même si l'on se fonde sur la prétendue négligence de la Commission de ne pas avoir informé le BALM, il n'y aurait pas

non plus de rapport de cause à effet suffisant. Une obligation spéciale d'informer ne pourrait avoir comme objet que de protéger les exportateurs contre des dommages qui seraient une conséquence du retard de publication du règlement n° 1579/76. Il n'y aurait pas eu de tels dommages, et, par conséquent, il manquerait un rapport de cause à effet spécifique entre la violation de l'obligation juridique litigieuse et les dommages allégués.

En réponse à une question posée par la Cour, la *requérante* affirme qu'elle a obtenu la compensation prévue par le règlement n° 1579/76.

La compensation du désavantage n'aurait toutefois pas neutralisé le préjudice que le rejet de sa demande d'annulation a fait subir à la requérante. La compensation n'aurait été égale qu'à la différence entre le montant compensatoire monétaire effectif à compter du 1er juillet 1976 et celui qui aurait été appliqué si les nouveaux taux de conversion n'avaient pas été utilisés à partir du 1er juillet 1976.

IV — Procédure orale

A l'audience du 3 octobre 1979, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 novembre 1979.

En droit

1 La requérante demande que la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, soit condamnée, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, à l'indemniser du préjudice qui résulterait pour elle du rejet de sa demande en annulation du certificat d'exportation portant sur 500 tonnes de sucre blanc qui lui était délivré suite à une adjudication partielle dans le cadre de l'adjudication permanente à l'exportation prévue par le règlement n° 2101/75 de la Commission, du 11 août 1975, concernant une adjudication permanente pour la détermination d'un prélèvement et/ou d'une restitution à l'exportation de sucre blanc (JO n° L 214, p. 5).

2 Il est constant que la déclaration d'adjudication a été remise à la requérante le 11 mars 1976; que le certificat d'exportation y relatif lui a été délivré le 18 mars 1976; qu'entre-temps, à savoir le 15 mars 1976, les taux de change applicables aux opérations à effectuer en application des actes concernant la politique agricole commune ont été changés en vertu du règlement n° 557/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatifs aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO n° L 67, p. 1); que le 1er juillet 1976, la requérante s'est adressée à l'organisme d'intervention compétent allemand, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après: BALM), pour demander

l'annulation du certificat d'exportation ainsi que la libération de la caution qu'elle avait constituée; que cette demande a été rejetée par le BALM par décision du 5 juillet 1976.

3 Il convient de rappeler que le règlement n° 1134/68 du Conseil, du 30 juillet 1968, fixant les règles d'application du règlement n° 653/68 relatif aux conditions de modification de la valeur de l'unité de compte utilisée pour la politique agricole commune (JO n° L 188, p. 1), en vue d'éviter que l'adaptation des taux de change ne porte préjudice aux entreprises intéressées prévoyait dans son article 4 que tout intéressé ayant obtenu une fixation à l'avance pour une opération déterminée obtiendrait l'annulation de la fixation à l'avance et du certificat ou titre l'attestant sur demande écrite à présenter dans un certain délai après l'entrée en vigueur des taux ajustés. A l'occasion des modifications des taux de change survenues en mars 1976, l'article 5 du règlement n° 557/76, précité, a ajouté que cette faculté de demander l'annulation ne s'applique «que si l'application des nouveaux taux représentatifs conduit pour l'intéressé à un désavantage». Le règlement n° 571/76 de la Commission, du 15 mars 1976, portant modalités d'application du règlement n° 557/76 (JO n° L 68, p. 1), a précisé que, dans le secteur du sucre, la faculté de demander l'annulation ne s'appliquait qu'aux fixations à l'avance et aux certificats ou titres les attestant délivrés avant le 15 mars 1976, et que cette faculté ne pourrait être exercée qu'à partir du 1er juillet 1976, date du début de la nouvelle campagne de commercialisation; c'est à partir de cette même date que les nouveaux taux représentatifs devenaient applicables en ce qui concerne le secteur du sucre. Il n'est pas contesté par la défenderesse que la requérante aurait pu se prévaloir de la faculté de demander l'annulation si aucune modification des dispositions y relatives n'était survenue.

4 Le 22 juin 1976, le Conseil a arrêté le règlement n° 1451/76 modifiant le règlement n° 557/76 (JO n° L 163, p. 5). Ce règlement a, selon ses considérants, pour but d'éviter qu'un exercice massif du droit à l'annulation puisse gêner une bonne gestion communautaire des marchés agricoles; à cet effet, il prévoit que le «désavantage» résultant des modifications des taux de change peut être «compensé par une mesure appropriée» et que, dans ce cas, la faculté de demander l'annulation ne pourra plus être exercée. Suite à ce règlement, une compensation forfaitaire a été fixée pour le sucre blanc par le règlement n° 1579/76 de la Commission, du 30 juin 1976, portant modalités d'application particulières au secteur du sucre dans le cadre du règlement n° 557/76 relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole

(JO n° L 172, p. 59). L'article 1, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que les certificats d'exportation pour lesquels la compensation peut être octroyée ne peuvent pas faire l'objet d'une annulation en vertu des règles précédemment applicables.

5 Le règlement n° 1579/76 précité prévoit qu'il entrera en vigueur le 1er juillet 1976. Il a été publié dans un numéro du Journal officiel portant la date du 1er juillet 1976, mais ce numéro n'a été publié et diffusé que le lendemain à cause d'une grève.

6 Dans son arrêt du 31 mars 1977 dans l'affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres/Commission (Recueil 1977, p. 709), la Cour a dit que, nonobstant le fait que le règlement prévoit son entrée en vigueur le 1er juillet 1976, il n'a pu être valablement appliqué que le jour après et que, par conséquent, il ne saurait être appliqué aux demandes d'annulation de certificats déposées le 1er juillet 1976.

7 La requérante déduit de cet arrêt que c'est à tort que le BALM lui a refusé l'annulation sur la base du règlement n° 1579/76, étant donné que la demande en annulation a été déposée le 1er juillet 1976. Ce refus serait imputable au comportement de la Commission, d'une part, parce que celle-ci serait responsable du fonctionnement de l'Office des publications de la Communauté, d'autre part, parce qu'elle aurait omis de prévenir le BALM du report de la date d'entrée en vigueur du règlement n° 1579/76, report occasionné par le retard survenu dans la publication de ce règlement. Le refus illicite de l'annulation aurait causé des pertes considérables à la requérante.

8 Dans sa réplique, la requérante a invoqué que le refus de l'annulation serait également illicite du fait que les dispositions mises en place par le règlement n° 1579/76 seraient contraires au droit et donc illégales. Toutefois, ce moyen constituant un nouveau moyen au sens de l'article 42, paragraphe 2, du réglement de procédure, il a été tardivement proposé et la Cour ne peut pas le prendre en considération.

Sur la recevabilité

9 La Commission invoque l'irrecevabilité du recours. Elle souligne que la décision de refus de l'annulation émane d'un organe allemand et aurait dès lors été susceptible d'être contestée par voie d'un recours devant une juridiction

allemande. La décision du BALM n'ayant pas été contestée par la requérante, il n'incomberait pas à la Communauté de réparer le dommage éventuel qui découlerait de cette décision.

10 L'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité a été instituée comme une voie autonome ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique. Elle 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.

11 La requérante a situé son recours dans le cadre de l'action en responsabilité non contractuelle contre la Communauté en alléguant que le refus litigieux de la part du BALM serait entièrement dû au comportement de la Commission. Selon elle, le préjudice subi résulte de ce comportement, les autorités nationales n'ayant eu d'autre choix que d'appliquer les dispositions communautaires et de suivre à cet égard les indications qui leur auraient été fournies par la Commission.

12 Il résulte de l'arrêt de la Cour du 31 mars 1977 dans l'affaire 88/76, précité, que le règlement n° 1579/76 n'a pas légalement pu être appliqué à une demande d'annulation déposée le 1er juillet 1976. Toutefois, il appartenait aux juridictions nationales de statuer sur la légalité de la décision de refus du BALM, en application du droit communautaire, dans les formes prévues par le droit national et après l'utilisation éventuelle de l'article 177 du traité.

13 Le recours de la requérante tend, en réalité, à la réparation du dommage résultant du fait que la requérante n'est pas parvenue à priver la décision de refus prise par le BALM de ses effets. Quelles que soient les raisons qui ont amené la requérante à ne pas intenter un recours contre cette décision devant les juridictions nationales compétentes, la Cour ne saurait recevoir une action en responsabilité comme celle de l'espèce contre la Communauté sans méconnaître le système de l'ensemble des voies de recours juridictionnelles,

conçu entre autres pour protéger les entreprises intéressées contre une fausse application des mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune.

14 Il s'ensuit que la Cour doit rejeter, pour manque de pertinence, l'argument de la requérante selon lequel l'introduction d'un recours contre la décision de refus aurait eu pour conséquence la non-utilisation du certificat d'exportation et la perte du cautionnement, dans l'attente de l'issue ultérieure du recours, conséquence qui constituerait un risque financier d'une telle envergure qu'une entreprise de taille moyenne comme celle de la requérante ne pourrait raisonnablement le supporter. En effet, si la requérante a choisi d'éviter un tel risque, elle s'est également privée de la possibilité qui lui était ouverte de faire corriger l'illégalité dont elle se plaint.

15 Il découle des considérations précédentes que le recours est irrecevable.

Sur les dépens

16 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. En l'espèce, la partie requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 décembre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher