# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 11 juin 1987 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Vous êtes appelés à statuer sur un recours que la société néerlandaise De Boer Buizen BV a introduit le 17 mars 1986 contre le Conseil et la Commission des Communautés européennes en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE. La requérante, une entreprise distributrice de tubes d'acier qu'elle exporte surtout aux États-Unis, possède, depuis 1983, un terrain de stockage à Huntsville (Texas) et travaille par l'entremise d'une filiale américaine. En automne 1984, elle a commandé à des producteurs allemands et français 3 000 tonnes de tubes. Toutefois, la marchandise lui a été livrée au printemps suivant, c'est-à-dire après qu'une série de mesures avait restreint l'exportation de tubes vers les États-Unis. De Boer a donc été contrainte d'emmagasiner cette marchandise.

La requérante vous demande: a) de déclarer la Communauté responsable du dommage qu'elle a subi du fait que, depuis le 1 janvier 1985, ses exportations de tubes et tuyaux en acier vers les États-Unis ont été empêchées à la suite de la mise en œuvre par les institutions de l'arrangement conclu le 7 janvier de la même année avec les États-Unis d'Amérique (JO L 9, p. 1); b) de décider que les parties s'entendront pour préciser l'ampleur du dommage subi par la requérante et que, à défaut d'accord sur ce point, la procédure sera poursuivie aux fins de déterminer l'ampleur du dommage.

2. Le 24 novembre 1984, les autorités américaines ont décrété un blocage total des importations de tubes d'acier produits dans la Communauté. Il s'en est suivi une négociation difficile à l'issue de laquelle la Communauté s'est engagée à limiter ses importations vers l'Amérique, d'abord pendant la période de deux ans 1985-1986, puis jusqu'en septembre 1989, en les contenant dans les limites d'un plafond fixé à 7,6 % de la consommation apparente aux États-Unis (7 janvier 1985).

En exécution de l'accord, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 60/85, du 9 janvier 1985 (JO L 9, p. 13), en vertu duquel la répartition du quota communautaire entre les États membres « doit tenir compte des courants commerciaux traditionnels » (cinquième considérant) et les États affectent les quotas respectifs aux entreprises « en appliquant des critères objectifs » (troisième considérant). Concrètement, pour commercialiser les tubes outre-Atlantique, les entreprises doivent être pourvues d'une licence que les autorités compétentes de chaque État octroient en respectant leurs courants traditionnels d'exportation et les courants d'exportation vers les États-Unis dans leur étalement traditionnel sur l'année (article 5, paragraphe 2, deuxième et troisième tirets). Enfin, le neuvième considérant et l'article 5, paragraphe 4, autorisent le transfert des licences non seulement entre les entreprises productrices, mais également entre elles et les entreprises de distribution,

* Traduit de l'italien.

surtout dans le cas où les premières cèdent leurs produits aux secondes.

D'autres modalités relatives à la mise en œuvre de l'accord ont été fixées par la Commission par le règlement (CEE) n° 61/85, du 9 janvier 1985 (JO L 9, p. 19): la plus significative figure à l'article 3, paragraphe 5, selon lequel « chaque licence ne peut faire l'objet que d'une seule transmission ».

Le point de vue de la Commission est analogue. Le recours fondé sur l'article 215 — soutient-elle — est exclu lorsqu'il existe un autre moyen juridictionnel garantissant aux administrés une protection effective (arrêt du 12 avril 1984, 281/82, Unifrex, Rec. p. 1969); or, l'action intentée par De Boer devant le College van Beroep, que rien n'empêche de saisir la Cour quant à la validité de la réglementation litigieuse, met la requérante en mesure d'obtenir la réparation du dommage dont elle se plaint. A titre subsidiaire, la Commission, elle aussi, rappelle l'arrêt Krohn en mettant l'accent sur le point où il affirme que la responsabilité des institutions se limite aux dommages que celles-ci ont effectivement causés.

3. Les deux institutions ont exprimé des doutes quant à la recevabilité du recours. Selon le Conseil, le dommage dont se plaint De Boer doit être imputé non pas à la Communauté, mais à l'État des Pays-Bas pour deux motifs évidents: c'est à cet État qu'il appartient de répartir entre les entreprises nationales la quantité qui lui est attribuée et c'est précisément le ministre des Affaires économiques de La Haye qui n'a pas octroyé à la société la licence dont dépendait l'exportation des tubes. Pour obtenir la protection à laquelle elle aspire, De Boer devra donc s'adresser au juge néerlandais et, en particulier, au College van Beroep voor het Bedrijfsleven, auquel elle a demandé, le 26 novembre 1985, l'annulation de la décision qui lui a refusé la licence. En effet, sur la base de la jurisprudence de la Cour, le contrôle de l'action administrative des États membres dans l'application du droit communautaire appartient en premier lieu aux juridictions nationales (arrêt du 10 juin 1982, 217/81, Interagra, Rec. p. 2233), et ces juridictions sont seules compétentes pour statuer sur la réparation des dommages causés par les autorités des États membres (arrêt du 26 février 1986, 175/84, Krohn, Rec. p. 753, 763).

Les arguments ainsi résumés ne sont pas convaincants. Il est vrai que, selon votre jurisprudence, l'action fondée sur l'article 215 ne peut être introduite qu'après avoir épuisé les voies de recours internes permettant d'obtenir l'annulation de la décision nationale. Encore faut-il que ces voies de recours assurent une protection efficace et, dans notre cas, cette condition n'est pas remplie. En effet, supposons que le College van Beroep s'adresse à la Cour et que celle-ci déclare invalides les deux règlements; à défaut d'une intervention du législateur de Bruxelles, l'autorité néerlandaise ne sera pas pour cela tenue de modifier sa décision (arrêt Unifrex). Ajoutons — relève De Boer — que les organismes nationaux ne sont pas responsables des dommages provoqués dans l'application d'un acte communautaire dont l'invalidité a été reconnue ultérieurement (arrêt du 13 février 1979, 101/78, Granaria, Rec. p. 623).

4. Passons au fond. Comme nous l'avons dit, De Boer soutient que les règlements (CEE) n$^{os}$ 60 et 61/85, adoptés par le

Conseil et par la Commission pour exécuter l'accord du 7 janvier 1985, sont illégaux et lui ont causé un préjudice. En effet, le législateur aurait procédé arbitrairement à la répartition des charges découlant de l'accord, en particulier: a) en créant une discrimination entre les distributeurs au profit des producteurs; b) en répartissant le quota communautaire entre les États membres sans tenir compte des courants commerciaux traditionnels.

Sous le premier point, la société observe que la disposition relative au transfert des licences entre entreprises productrices et distributrices est restée lettre morte. Seules les premières ont donc tiré un avantage du régime des licences en utilisant directement ou par l'intermédiaire de filiales tout le quota qui leur était assigné; et cette discrimination est d'autant plus injuste que le marché américain a été ouvert aux produits communautaires surtout par les distributeurs. En second lieu, De Boer note que les deux règlements créent également une discrimination entre les États membres. En effet, selon les courants commerciaux traditionnels, le quota reconnu aux Pays-Bas est plus élevé qu'il ne le doit; toutefois, il a bénéficié presque exclusivement à un important producteur dont De Boer n'est pas un client habituel.

Une autre remarque de la requérante fait référence à sa situation spécifique. Nous avons vu qu'en septembre-octobre 1984 elle avait commandé à différents producteurs de la Communauté un lot important de tubes à commercialiser aux États-Unis. A ce moment — affirme De Boer —, il ne lui était pas possible de prévoir les mesures restrictives et le régime particulier des licences entrés en vigueur en janvier suivant. Le dommage découlant du fait qu'elle n'a pas pu exporter les tubes ne peut donc pas être imputé à son imprudence.

5. Ces moyens doivent être appréciés à la lumière des principes que la Cour a établis en interprétant l'article 215. Comme nous le savons, ils consistent surtout à prévoir trois conditions. Pour que la Communauté soit reconnue responsable, il faut qu'il existe: a) un comportement illégal des institutions; b) un dommage injuste; c) un lien de causalité entre le comportement et le dommage (voir, en dernier lieu, arrêt du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle et autres/Conseil et Commission, affaires jointes 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Rec. p. 3211).

En ce qui concerne la condition formulée sous a), on doit relever que le comportement qui fait l'objet d'un grief est l'adoption d'un acte normatif. La Communauté ne peut donc être considérée comme responsable que dans les cas de violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit supérieure établie pour protéger les particuliers ou de dépassement grave et manifeste des limites qui sont imposées aux pouvoirs des institutions (arrêt du 2 décembre 1971, 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Rec. p. 975; arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL et autres/Conseil et Commission, Rec. p. 1209; arrêt du 6 décembre 1984, 59/83, Biovilac, Rec. p. 4057, et arrêt du 19 septembre 1985 dans les affaires jointes 194 à 206/83, Asteris et autres, Rec. p. 2815, 2821). Ajoutons que, dans les grands choix de politique économique, les institutions ont le pouvoir de porter atteinte à certaines situations subjectives si leur sacrifice apparaît nécessaire à la poursuite de l'intérêt général (arrêt du 18 mars 1980 dans les affaires jointes 154, 205, 206, 226 à 228, 263 et 264/78, 39, 31, 83 et 85/79, Valsabbia et autres/Commission, Rec. p. 907).

Cela dit, examinons en premier lieu le grief qui reproche à la réglementation litigieuse

d'être arbitraire et, en particulier, de créer une discrimination entre les entreprises distributrices. A cet égard, les institutions défenderesses relèvent — et cela nous paraît correct — que la référence aux « courants commerciaux traditionnels » ne constitue pas une règle de rang supérieur établie pour protéger les particuliers. En effet, on ne peut pas dire que le règlement (CEE) n° 60/85 établisse une obligation de répartir le quota communautaire sur la base de ces courants; les termes « en tenant compte » qui figurent dans le cinquième considérant le démontrent et mettent en lumière l'existence d'une marge discrétionnaire dans l'appréciation des intérêts en jeu. D'autre part, il est vrai que les deux actes traitent de manière inégale les producteurs et les distributeurs. Mais ces différences n'ont rien d'arbitraire ou de discriminatoire: comme le prouvent les finalités de l'accord euro-américain, elles sont objectivement justifiées par la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les deux catégories d'entreprises.

L'accord, nous l'avons vu, vise à contenir dans les limites d'un certain plafond les exportations de tubes d'acier produits dans la Communauté. Or, il est évident qu'une réglementation de ce genre frappe surtout celui qui fabrique ces tubes, parce qu'elle l'oblige à limiter sa production ou à l'orienter vers d'autres débouchés. Au contraire, en ne prévoyant pas de restrictions pour les tubes provenant de pays tiers et commercialisables en Amérique par l'intermédiaire d'entreprises établies dans la Communauté, elle ne lèse pas ou lèse beaucoup moins celui qui les distribue. En d'autres termes, les producteurs *ne* peuvent exporter aux États-Unis la marchandise qu'ils fabriquent *que* aux conditions établies par la réglementation communautaire; les distributeurs *ne* sont soumis à cette réglementation *que* s'ils commercialisent aux États-Unis des tubes originaires de la Communauté. A la lumière d'une situation aussi déséquilibrée, le législateur ne pouvait pas ne pas instituer un régime de licences plus favorable aux entreprises productrices. Mais il n'a pas oublié les distributrices; et, contrairement à ce qu'affirme la requérante, la disposition qui permet de transférer les licences à ces dernières également a été pleinement appliquée.

Le premier grief est donc dépourvu de fondement. D'autre part, l'accusation adressée à la Communauté d'avoir réparti le quota total à l'avantage de certains États membres, et en particulier des Pays-Bas, est encore plus fragile. L'argument fondé sur le fait que l'allusion aux courants traditionnels ne peut pas constituer une règle supérieure visant à protéger les particuliers vaut également ici. Mais, même abstraction faite de cela, nous ne voyons pas de quelle manière le fait dont se plaint De Boer a pu avoir une incidence négative sur ses *chances* d'exportation.

Quelques mots sur l'impossibilité dans laquelle De Boer se serait trouvée de prévoir à temps les restrictions introduites au début de 1985. Les remarques de la requérante sont surprenantes. Une société qui tire du commerce avec les États-Unis 75 % de ses gains, qui possède un dépôt au Texas et a une filiale américaine ne pouvait pas ignorer que, dès le début des années 80, l'exportation de tubes communautaires était, pour ainsi dire, en liberté surveillée. Non compris dans l'accord euro-américain du 21 octobre 1982 relatif à l'acier (JO L 307, p. 13), les tubes avaient fait l'objet d'un échange de

lettres jointes en annexe à cet accord. Les autorités européennes y avaient déclaré que, pendant la durée de l'accord, c'est-à-dire jusqu'en décembre 1985, les exportations de tubes provenant de la Communauté ne dépasseraient pas le volume moyen qu'elles avaient atteint au cours des années 1981-1982. Il ne fallait donc pas posséder des dons de prophète pour comprendre que l'avenir réservait des mesures restrictives semblables à celles prévues pour la mise en œuvre de l'accord de 1982. C'est précisément ce qui s'est produit: le régime des licences institué par les règlements (CEE) n$^{os}$ 60 et 61/85 est pratiquement identique au système créé trois ans auparavant.

6. Sur la base des considérations qui précèdent, nous vous proposons de rejeter le recours introduit le 17 mars 1986 par De Boer Buizen BV et de condamner la requérante aux dépens, en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.