partie, les risques économiques correspondants. En particulier, l'organisation de marché offre aux exportateurs une option entre le versement des restitutions valables au jour de l'exportation et le régime de préfixation, ce dernier étant destiné à leur donner, au moment de conclure leurs contrats, une certitude sur le montant des restitutions à recevoir.

Dans l'affaire 62/83

EXIMO MOLKEREIERZEUGNISSE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, entreprise ayant son siège social à Hambourg, représentée par Me Peter Lang, avocat au barreau de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Jean-Joseph Wolter, 21, avenue du X-Septembre,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Bernhard Jansen, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages-intérêts au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. K. Bahlmann, président de chambre, P. Pescatore et O. Due, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Exposé des faits

Le règlement n° 876/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 155, p. 1), établit, dans le secteur du lait et des produits laitiers, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant.

L'article 5, paragraphe 3, du règlement, tel que modifié par le règlement n° 2732/71 du Conseil, du 20 décembre 1971 (JO L 282, p. 21), prévoit qu'il peut être décidé que la restitution est fixée à l'avance. Dans ce cas, la restitution valable le jour du dépôt de la demande de certificat d'exportation est appliquée, sur demande de l'intéressé à présenter lors de la demande du certificat, à une exportation à réaliser pendant la durée de validité du certificat. Il peut être décidé que la restitution fixée à l'avance est ajustée lors d'une modification soit des prix d'intervention, soit du montant de l'aide valable pour les produits bénéficiant d'une aide et pour ceux dans lesquels de tels produits sont incorporés; cette disposition n'est toutefois pas applicable aux produits pour lesquels la restitution a été fixée sans tenir compte de l'aide accordée.

Par communication du 13 novembre 1981, la Commission a informé les opérateurs intéressés de la Communauté de son intention de procéder, conformément à l'article 5, paragraphe 3 (modifié), du règlement n° 876/68, à un adjustement des restitutions fixées à l'avance lors du passage à la campagne laitière 1982/83, afin de leur permettre la conclusion, sur cette base, de contrats pour des livraisons à effectuer après le début de la nouvelle campagne. Les montants d'ajustement devaient, selon cette communication, être déterminés en fonction des modifications des prix d'intervention et être applicables aux restitutions fixées à l'avance au moins 14 jours avant la date à laquelle le Conseil prendrait la décision relative aux prix d'intervention valables pour la campagne laitière 1982/83. La communication de la Commission a été reprise, en République fédérale d'Allemagne, au Bundesanzeiger du 2 février 1982.

En règle générale, les prix d'intervention sont fixés par le Conseil du début de chaque campagne laitière, qui s'ouvre en principe le 1er avril et s'achève le 31 mars de l'année suivante. En 1982, toutefois, le Conseil a prolongé la campagne à cinq reprises, successivement du 1er au 4 avril, du 5 au 25 avril, du 26 avril au 2 mai, du 3 au 16 mai et du 17 au 19 mai. La nouvelle campagne n'a commencé que le 20 mai 1982, date à laquelle les nouveaux prix indicatifs et d'intervention pour le lait et les produits laitiers, fixés par règlement n° 1184/82 du Conseil, du 18 mai 1982 (JO L 140, p. 2), sont entrés en vigueur.

Les nouvelles restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits

laitiers ont été arrêtées par règlement n° 1324/82 de la Commission, du 28 mai 1982 (JO L 150, p. 46). Le taux pour le beurre de la sous-position tarifaire 04.03 A a été fixé à 133 Écus par 100 kg de poids net, contre 105 Écus pour la campagne antérieure.

Par règlement n° 1669/82, du 14 juin 1982 (JO L 187, p. 1), la Commission a fixé, pour le beurre en question, le taux d'ajustement à 31,86 Écus par 100 kg. Afin d'éliminer certains mouvements spéculatifs, la Commission a estimé nécessaire de limiter l'ajustement, comme annoncé dans sa communication du 13 novembre 1981, aux cas où le certificat d'exportation avait été demandé plus de 14 jours avant la date de la décision du Conseil relative aux prix d'intervention pour la campagne 1982/83. En conséquence, seules les restitutions fixées à l'avance jusqu'au 3 mai 1982 ont pu bénéficier de cet ajustement.

L'entreprise Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH, société allemande s'occupant du commerce de produits laitiers, ayant son siège à Hambourg, a demandé, le 12 mai 1982, auprès de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, à Francfort-sur-le-Main, un certificat d'exportation ou une attestation de préfixation pour l'exportation, vers la Suisse, de 500 tonnes de beurre de la sous-position tarifaire 04.03 A. Le certificat a été délivré le 18 mai 1982, au taux de 105 Écus par 100 kg, en vigueur le jour de l'introduction de la demande. Le certificat a été délivré contre dépôt, par Eximo, d'une caution de 53 150 DM.

Après la fixation des nouveaux prix d'intervention, la société Eximo a, le 29 mai 1982, introduit une nouvelle demande de certificat d'exportation ou d'attestation de préfixation, au nouveau taux de 133 Écus par 100 kg. Les exportations ont été effectuées sur base de ce certificat, le premier certificat n'étant pas utilisé.

Eximo considère avoir été contrainte de demander un nouveau certificat, après l'entrée en vigueur des prix d'intervention de la campagne 1982/83, pour éviter les dommages qu'aurait entraînés une exportation réalisée au taux du premier certificat. Par contre, si elle avait pu bénéficier de l'ajustement prévu par le règlement n° 1669/82, elle aurait pu effectuer les exportations au taux de 136,86 (105 + 31,86) Écus par 100 kg. Elle aurait, par conséquent, subi une perte de 3,86 Écus par 100 kg, soit un total converti de 47 150 DM; elle supporterait, par ailleurs, la perte de la caution de 53 150 DM, de sorte que les actes communautaires en cause lui causeraient un dommage s'élevant à 100 300 DM.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

Par requête inscrite au greffe de la Cour le 18 avril 1983, la société Eximo a introduit, en vertu des articles 178 et 215 du traité CEE, un recours en dommages-intérêts contre la CEE, représentée par la Commission, dans lequel elle demande à la Cour de condamner la Communauté à lui payer un montant de 100 300 DM, plus un intérêt annuel de 0,25 % calculé sur un montant de 53 150 DM à compter du 18 mai 1982, plus un intérêt annuel de 2 % en sus du taux d'escompte correspondant de la Deutsche Bundesbank, calculé sur le solde de 47 150 DM à compter du 29 mai 1982.

En cours d'instance, la requérante a, notamment par mémoire complémentaire

du 22 juin 1983, enregistré au greffe de la Cour le 4 juillet, modifié ses conclusions quant au taux des intérêts annuels pour les périodes postérieures au 18 mai 1982. La Commission a contesté la recevabilité de ces demandes additionnelles. La Cour (deuxième chambre) a décidé de réserver la décision sur la recevabilité des demandes complémentaires de la requérante à l'arrêt mettant fin à l'instance.

Dans sa réplique, la requérante a complété ou précisé, à titre subsidiaire, sa requête en ce sens que la Communauté, contre laquelle serait dirigé le recours, serait représentée non seulement par la Commission, mais aussi par le Conseil.

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

— rejeter le recours comme irrecevable et, subsidiairement, comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Au terme de la procédure écrite, la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la requérante à répondre par écrit à une question; il a été donné suite à cette demande dans le délai imparti.

Par ordonnance du 7 décembre 1983, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

III — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

A — Quant à la recevabilité

La *Commission* considère le recours comme irrecevable dans tous ses éléments.

La *requérante*, pour sa part, soutient qu'aucune des exceptions soulevées ne saurait être retenue.

Selon la *Commission*, pour autant qu'il vise à une indemnisation pour la perte de la caution, le recours mettrait en cause une mesure prise par l'organisme d'intervention allemand.

Or, il ressortirait clairement de la jurisprudence de la Cour que le recours en indemnité des articles 178 et 215 du traité CEE n'a pas pour objet de contrôler la validité des mesures prises par les autorités nationales exerçant, en vertu de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, une activité administrative en matière de politique agricole commune ou d'en apprécier les conséquences pécuniaires. Ce contrôle appartiendrait aux juridictions nationales appelées, le cas échéant, à s'adresser à la Cour de justice par la voie préjudicielle. La saisine simultanée des juridictions nationales et de la Cour serait inadmissible pour des raisons d'économie de procédure et en raison du risque de décisions inconciliables.

Le recours, par ailleurs, revêtirait un caractère préventif inadmissible tant qu'une décision définitive sur la perte de la caution n'est pas intervenue. La Cour admettrait, certes, des recours à caractère préventif, visant à faire constater une obligation d'indemnisation, dès lors que le dommage est suffisamment certain; la question de la recevabilité d'une action en paiement d'une somme déterminée avant la survenance du dommage resterait cependant ouverte. De telles actions risqueraient d'aboutir à des décisions nationale et communautaire inconciliables; ainsi, la requérante pourrait avoir droit deux fois au même montant à la suite d'une décision nationale constatant l'illégalité de la perte de

la caution et d'une décision communautaire accordant du même chef une indemnité.

Selon la *requérante,* il serait contraire au principe d'une bonne administration de la justice de contraindre un plaideur à épuiser préalablement les voies de droit nationales et à attendre ainsi assez longtemps avant qu'il ne soit statué définitivement sur sa demande. La Cour aurait admis ce principe dans des affaires relatives à l'octroi de sommes que le juge national n'aurait pu accorder sans une intervention ultérieure de la Communauté ou à des règlements dont la mise en cause dans le cadre national n'aurait pu prévenir qu'en partie, tout au plus, le dommage. En l'espèce, serait en cause l'annulation d'une licence d'exportation, dont la régularité ne pourrait être examinée par le juge national qu'en recourant à la procédure de l'article 177. En considération des délais que comporte cette procédure, la reconnaissance, à son terme, d'un droit en réparation ne présenterait plus guère d'intérêt. Il n'existerait aucun risque que les principes de l'économie de procédure et de l'uniformité de la jurisprudence soient violés, toute décision de la Cour liant les juridictions nationales saisies d'un litige ayant le même objet. Un recours devant la Cour ne serait irrecevable que pour autant qu'il est dirigé en substance contre des mesures que les autorités nationales ont prises sur base du droit communautaire et que la requérante pourrait obtenir le même résultat devant les juridictions nationales. Tel ne serait cependant pas le cas en l'espèce.

La *Commission* fait valoir que la requérante aurait également pu s'adresser aux autorités nationales en ce qui concerne l'ajustement des restitutions. Il ne saurait être question de contester la compétence pleine et entière de la Cour pour connaître des recours en indemnisation dirigés contre la Communauté. En l'espèce, toutefois, le recours aurait pour objet une indemnisation du dommage prétendument subi par la requérante du fait qu'elle aurait été privée à tort des ajustements. Or, elle n'aurait présenté aucune demande d'octroi des restitutions ajustées à l'organisme d'intervention allemand; il n'existerait aucune décision négative définitive, dont pourrait découler un droit à indemnisation. Il résulterait, certes, de la jurisprudence de la Cour qu'un recours en indemnité fondé sur les articles 178 et 215 peut être recevable même lorsqu'il est constant qu'une juridiction nationale n'aurait pu faire droit à une action en paiement en l'absence de dispositions communautaires autorisant les organismes nationaux à effectuer les versements réclamés; mais il s'agirait de cas où la Cour avait déjà définitivement statué sur l'existence des droits au paiement. Dans la présente affaire, la requérante prétendrait avoir un droit au paiement, dont elle devrait poursuivre le respect devant le juge national, celui-ci ayant la faculté de saisir la Cour à titre préjudiciel.

La *requérante* fait valoir que le recours ne viserait que partiellement une mesure nationale, à savoir la délivrance de la licence. Pour une part essentielle, à savoir l'indemnisation pour défaut d'ajustement des restitutions, il serait dirigé exclusivement contre une mesure de la Communauté. N'ayant pas utilisé la

licence du 18 mai 1982, la requérante n'aurait pu demander un ajustement; la renonciation à cette licence serait due au fait que, compte tenu de la réglementation annoncée par la Commission, aucun ajustement n'était prévu. La requérante ne saurait présenter à l'autorité nationale compétente une demande dépourvue de toute base juridique quant à la forme et quant au fond. L'argumentation de la Commission aboutirait à interdire tout recours direct en dommages-intérêts devant la Cour dès lors qu'une demande analogue pourrait d'abord être adressée à l'autorité nationale. Le résultat du système préconisé par la Commission serait que le juge national statuerait sur l'annulation de la licence et, le cas échéant, sur une partie de la demande en dommages-intérêts, éventuellement après renvoi préjudiciel, et que la Cour statuerait directement sur le reste de la demande en dommages-intérêts, après épuisement des voies de recours nationales; un tel système méconnaîtrait l'esprit et les buts du traité et serait contraire aux principes du droit procédural tant national que communautaire.

Selon la *Commission*, le recours serait également irrecevable en ce qu'il est dirigé contre la seule Commission. Le prétendu préjudice résultant du non-ajustement des restitutions à l'exportation serait dû au fait que le Conseil a plusieurs fois prolongé la campagne 1981/82 pour de brèves périodes. En raison de l'étendue et de la variété des mesures mises en cause, parmi lesquelles figureraient des actes du Conseil, le recours ne saurait être considéré comme fondé sur les seules dispositions relatives aux délais contenues dans le règlement n° 1669/82 de la Commission.

Il serait, par ailleurs, inadmissible de compléter, à titre subsidiaire, au stade de la réplique, la désignation de la partie défenderesse en incluant le Conseil, aux côtés de la Commission, comme représentant de la Communauté. Le rapport contentieux devrait être clairement défini; la requête même devrait indiquer par quelle institution la Communauté est représentée. Un changement à cet égard en cours de procédure priverait l'institution en cause du droit de présenter sa défense pendant toute la phase écrite; dans une affaire analogue, la Cour aurait refusé d'associer le Conseil a posteriori à la procédure.

La *requérante* rappelle, sur ce point, que le recours est dirigé contre la Communauté en tant que telle. Le Conseil aurait certes, en tant qu'institution de la Communauté, également engagé, par ses actes, la responsabilité de celle-ci; toutefois, les mesures faisant directement grief, du point de vue tant de la procédure que du fond, émaneraient de la Commission, qui serait dès lors appelée à représenter la Communauté. A titre subsidiaire, la requête serait complétée en ce sens que la Communauté doit être considérée comme représentée également par le Conseil; il ne s'agirait pas d'une modification de l'identité de la partie défenderesse, mais d'une simple rectification des rapports de représentation, admissible au niveau de la réplique.

La *Commission* renvoie, en ce qui concerne la majoration de la demande d'intérêts, aux articles 41, paragraphe 1, et 42, paragraphe 1, du règlement de procédure, aux termes desquels la requête peut être complétée par une réplique, qui peut contenir de nouvelles offres de preuve, à conditions que soit motivé le retard dans leur présentation. Les demandes complémentaires ne répondraient pas à ces conditions. Aux termes de l'article 42, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux serait interdite en cours d'instance, à moins

que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite. Les demandes complémentaires seraient, dès lors, entachées d'un vice de procédure. La requérante omettrait d'indiquer, dans sa réplique, les raisons pour lesquelles elle n'a majoré ses demandes portant sur les intérêts qu'après l'introduction de la requête. La Cour serait saisie de demandes nouvelles, dont le retard ne serait pas motivé et qui constitueraient une modification irrecevable de la requête.

La *requérante* rappelle qu'elle a déjà fait état dans la requête de son préjudice en ce qui concerne les intérêts et les frais; elle s'y serait réservé le droit de faire valoir, à cet égard, un préjudice plus élevé. Les conclusions formulées dans les demandes complémentaires ne seraient qu'une concrétisation de la demande initiale. Les attestations bancaires produites en cours de procédure ne constitueraient pas des offres de preuve nouvelles au sens de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure. Les taux d'intérêt pourraient changer en cours de procédure et la requérante ne serait pas en mesure de produire immédiatement des attestations sur les intérêts à échoir. L'article 42, paragraphe 2, alinéa 1, ne serait pas applicable, les demandes complémentaires ne constituant pas des moyens nouveaux.

B — Quant au fond

La *requérante* fonde sa demande contre la Communauté sur l'existence d'un dommage qui lui aurait été causé par une des institutions. La *Commission*, pour sa part, conclut, à titre subsidiaire, à l'absence de fondement du recours.

— Sur la faute

Selon la *requérante*, le comportement fautif de la Communauté, mettant en cause sa responsabilité, se situerait au plan normatif; il serait constitué par la communication de la Commission du 13 novembre 1981, publiée en République fédérale le 2 février 1982, et le règlement n° 1669/82, du 14 juin 1982. Ce comportement serait illégal, l'illégalité étant présumée en cas de violation d'une règle de droit de rang supérieur, comme les principes régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire ou les normes juridiques, écrites et non écrites, que doivent respecter les institutions communautaires. La requérante invoque, à cet égard, une limitation de sa liberté d'action économique, une violation du principe de la confiance légitime, une méconnaissance du principe de l'égalité de traitement, constitutifs d'un détournement de pouvoir. La Commission ne disposerait nullement d'une grande latitude dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'article 5 du règlement n° 876/68 relatif aux ajustements des restitutions.

La *Commission* conteste avoir commis une quelconque faute et s'être rendue coupable d'une violation des principes invoqués par la requérante. Elle rappelle le large pouvoir d'appréciation qui caractériserait l'exercice de ses pouvoirs dans le domaine d'activité en cause. Les dommages prétendument subis par la requérante seraient dus aux risques inhérents à toute activité économique.

a) Limitation de la liberté d'action économique

La *requérante* soutient que, pendant la période des prolongations successives de la campagne laitière 1981/82, elle n'aurait pu effectuer aucune exportation vers des pays tiers sans encourir le risque de subir des pertes financières importantes.

La plupart des prolongations se seraient situées en deçà des 14 jours et, de ce fait, les restitutions n'auraient pu être ajustées. La liberté d'action de la requérante sur le plan économique aurait été entravée de façon substantielle, sans que cette limitation fût autorisée par une norme applicable en droit communautaire. Toute activité économique impliquerait, certes, un risque pour l'opérateur économique; mais l'exercice, par la Commission, de son pouvoir d'appréciation constituerait nécessairement la mise en oeuvre du droit et devrait rester prévisible pour tout intéressé.

La *Commission* rappelle que l'ajustement des restitutions relève du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires et que le fait, pour celles-ci, de ne pas y procéder ne saurait constituer une violation du droit donnant lieu à réparation. L'exercice de ce pouvoir ne se limiterait pas à l'alternative du tout ou rien, mais impliquerait la possibilité de déterminer les conditions et les délais dans lesquels les prestations sont accordées. Le régime des restitutions n'aurait pas pour objet de supprimer, pour les opérateurs économiques, les risques inhérents à toute activité économique. Ayant décidé de conclure le marché et opté pour la préfixation, tout en connaissant le mécanisme des délais annoncé dans la communication du 13 novembre 1981, la requérante aurait accepté le risque de ne pas bénéficier de l'ajustement.

b) Violation du principe de la protection de la confiance légitime

La *requérante* rappelle que l'intention de la Commission, telle qu'elle ressort de sa communication du 13 novembre 1981, aurait été de permettre aux opérateurs économiques, grâce au régime des ajustements, de conclure des marchés portant sur des livraisons effectuées après le début le la nouvelle campagne laitière. Or, cela n'aurait pas été possible pour l'opération en cause. Agissant contrairement à son intention, la Commission aurait violé le principe de la protection de la confiance légitime.

Elle ne saurait tirer argument du fait que le délai de 14 jours pour la fixation à l'avance des restitutions avait été annoncé: d'une part, elle aurait dû s'attendre à la possibilité de prolongations de la campagne laitière; d'autre part, il existerait entre l'intention de la Commission et l'établissement simultané d'un délai une contradiction qui ne saurait être couverte par une quelconque information. D'ailleurs, pour le passage à la campagne 1983/84, la Commission aurait renoncé à cette condition de délai, se conformant ainsi aux objectifs poursuivis par le règlement de base n° 876/68.

La Commission ne saurait se retrancher derrière le Conseil, responsable des prolongations successives de la campagne. La partie défenderesse, à savoir la Communauté, serait à considérer comme un tout. Par ailleurs, la Commission serait l'auteur des règlements n°s 1669/82 et 1670/82, fixant les nouveaux ajustements. Elle aurait dû s'attendre à des prolongations et adapter en conséquence ses propres mesures, le moment venu. La Commission ferait elle-même état de son devoir de modifier ses décisions en fonction des réalités économiques.

L'argument selon lequel le mécanisme des délais aurait été nécessaire pour éviter des spéculations porterait à faux, ce risque n'étant pas encore perceptible lors de la publication de la communication de la Commission. La lutte contre la spéculation ne constituerait pas la véritable motivation de la réglementation des délais; les conséquences effectives de ce

mécanisme l'établiraient: il inciterait tout homme d'affaires à penser aux possibilités d'une préfixation spéculative, contraire à l'esprit et au but de la préfixation. L'argument de la Commission selon lequel les prix d'intervention des campagnes 1982/83 et 1983/84 auraient augmenté dans des proportions très différentes ne serait pas pertinent, des variations minimes des prix pouvant, au vu des marges très faibles, provoquer des mouvements spéculatifs. La Commission resterait en défaut de prouver que l'absence de préfixation spéculative, à la supposer établie, serait due au mécanisme des délais. Pendant la période en cause, le marché aurait subi un blocage complet, incompatible avec les buts de la politique agricole commune. Au demeurant, on pourrait concevoir que des préfixations spéculatives ou une augmentation des exportations aient pu être considérées comme bienvenues, eu égard aux stocks croissants de beurre.

Selon la *Commission*, l'ajustement des restitutions relèverait du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, dont la décision pourrait dépendre de toutes les considérations de politique économique pertinentes. Sans y être tenue, la Commission aurait, par sa communication du 13 novembre 1981, informé les opérateurs économiques de son intention de procéder à un ajustement au début de la campagne 1982/83. Le principe de la protection de la confiance légitime voudrait que les mesures annoncées soient effectivement arrêtées. Or, la communication aurait contenu l'annonce du régime des délais; la requérante n'aurait donc pu se fonder sur un ajustement non assorti de délais.

Il n'y aurait pas non plus contradiction avec les finalités du règlement n° 876/68. L'ajustement serait facultatif et pourrait être assorti de restrictions. La responsabilité des prolongations de la campagne laitière incomberait au Conseil; il n'aurait pas été possible de les prévoir au moment de la communication. La requérante aurait bénéficié de la même expérience et des mêmes données que la Commission.

La limitation des ajustements s'expliquerait par la volonté de la Commission, rappelée dans les considérants du règlement n° 1669/82, de combattre les mouvements spéculatifs. Les opérateurs économiques, informés à l'avance du probable taux de relèvement des prix d'intervention, seraient incités, lors de modifications sensibles de celui-ci, comme lors du passage à la campagne 1982/83, de conclure des marchés dans le seul but d'exploiter ces modifications. La requérante ne saurait soutenir qu'il n'existe pas de principe d'expérience selon lequel les prix d'intervention sont toujours augmentés. Elle admettrait d'ailleurs elle-même avoir spéculé; or, toute spéculation se ferait aux risques et perils de l'opérateur économique.

c) Violation du principe d'égalité

La *requérante* soutient que la situation lors du passage à la campagne 1982/83 n'aurait pas été différente de celle existant l'année suivante, où pourtant le mécanisme des délais n'aurait plus été jugé impératif. Des situations identiques devant recevoir un traitement identique, les limitations prévues pour le régime transitoire à la campagne 1982/83 seraient dénuées de toute justification objective. La Commission ferait vainement valoir que les risques de spéculation auraient été plus forts en 1982 qu'en

1983: le mécanisme des délais, loin de décourager d'éventuels mouvements spéculatifs, aurait incité les opérateurs à jouer sur les préfixations. Le fait que la requérante n'ait pas agi ainsi ne saurait lui être préjudiciable.

L'importance des pertes subies par la requérante par rapport aux risques commerciaux normaux qualifierait à suffisance la violation du droit par la Commission. Peu importerait de savoir si d'autres exportateurs et, le cas échéant, combien ont subi le même préjudice que la requérante; si la requérante devait constituer un cas isolé ou un cas parmi seulement quelques autres, on serait en présence d'un préjudice véritablement exceptionnel qui, en vertu des règles d'indemnisation en vigueur dans tous les États membres, ouvrirait droit à réparation.

L'illégalité des mesures litigieuses ferait présumer l'existence d'une faute; la requérante aurait d'ailleurs attiré l'attention de la Commission sur l'illégalité de ces mesures avant même l'adoption des règlements en cause.

Selon la *Commission*, la requérante invoquerait à tort le principe de l'égalité de traitement par rapport à d'autres opérateurs économiques: le régime des délais aurait été appliqué de façon identique à tous.

L'argument tiré de la comparaison des deux campagnes porterait également à faux, les situations étant différentes, ne serait-ce qu'en raison des modifications moins importantes, pour la campagne 1983/84, des prix d'intervention et, dès lors, des risques moindres de spéculation. La Commission disposerait, en ce domaine, d'un large pouvoir d'appréciation et serait libre de modifier, lorsque les circonstances l'exigent, ses décisions de politique économique, selon les réalités du marché.

— Sur le préjudice et le lien de causalité

La *requérante* considère avoir été contrainte de demander la préfixation lors de la conclusion du contrat; en sollicitant un nouveau certificat d'exportation et une nouvelle préfixation, elle n'aurait voulu que réduire le dommage qu'elle risquait de subir. Elle n'aurait pu le faire qu'une fois intervenue la fixation des nouveaux taux. Une renonciation au marché aurait entraîné un préjudice encore bien plus grand. Les institutions communautaires ne sauraient exiger des opérateurs économiques de renoncer à conclure des affaires. Le préjudice ne serait pas dû aux risques inhérents à toute activité économique, mais aux mesures illicites de la Communauté.

La requérante aurait intenté une action contre la Bundesanstalt, visant à l'annulation du certificat d'exportation du 18 mai 1982 et à l'obtention d'un effet suspensif du recours; cette action tendrait à éviter la perte de la caution.

La *Commission* estime, s'agissant de la perte de la caution, qu'il y a lieu d'attendre une décision définitive des tribunaux nationaux saisis, avant de pouvoir constater s'il y a dommage. La requérante aurait elle-même pris délibérément le risque de la perte de la caution, en demandant une préfixation, assortie du dépôt d'une caution, malgré l'imminence de la modification des prix, et en renonçant par la suite à utiliser ce certificat. Elle aurait eu toute liberté de renoncer au marché; l'affirmation selon laquelle son préjudice, dans ce cas, eût été encore plus grand, resterait à l'état de pure allégation.

La requérante aurait également couru un risque délibéré en ce qui concerne l'ajus-

tement des restitutions. Le défaut d'ajustement n'aurait pas entraîné le préjudice, la requérante ayant renoncé à réaliser l'opération sur la base du premier certificat et du taux de préfixation y afférent et l'ayant finalement réalisée sur la base des nouveaux taux de restitution.

IV — Procédure orale

La société Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH, partie requérante, représentée par Me Lang, et la Commission, partie défenderesse, représentée par M. Jansen, assisté de M. Johannes de Jong, administrateur principal à la division «produits laitiers» de la direction générale de l'agriculture, ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 9 février 1984.

Elles y ont développé, en ce qui concerne la recevabilité du recours et les questions de fond, les arguments présentés au cours de la procédure écrite.

La société requérante a également actualisé et majoré sa demande en ce qui concerne les intérêts qui lui seraient dus sur les montants réclamés par elle au titre de dommages-intérêts. Elle a, par ailleurs, indiqué que son recours tendant à l'annulation du certificat d'exportation de la Bundesanstalt du 18 mai 1982 a été rejeté par ordonnance du Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main du 27 septembre 1983, il apparaîtrait de cette décision qu'entamer de nouvelles procédures contre la perte de la caution n'aurait pas eu de sens.

La Commission, pour sa part, a insisté sur le fait que la requérante n'aurait pas épuisé les voies de droit internes qui auraient été à sa disposition.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 avril 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 avril 1983, la société Eximo GmbH de Hambourg a introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à la réparation du dommage que la Commission lui aurait causé en raison des conditions dans lesquelles est intervenu, lors de la transition de la campagne laitière 1981/82 à la campagne 1982/83, l'ajustement des restitutions fixées à l'avance dans le secteur du lait et des produits laitiers (règlement n° 1669/82 de la Commission, du 14. 6. 1982, portant fixation des ajustements à apporter à certaines restitutions fixées à l'avance dans le secteur du lait et des produits laitiers, JO L 187, p. 1), à l'occasion de l'exportation d'un lot de beurre de la sous-position tarifaire 04.03 A.

Sur le cadre réglementaire et les faits de l'affaire

2 Le règlement n° 876/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 155, p. 1), établit, dans le secteur du lait et des produits laitiers, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant. L'article 5, paragraphe 3, de ce règlement, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 2732/71 du Conseil, du 20 décembre 1971 (JO L 282, p. 21), prévoit qu'il peut être décidé que la restitution fixée à l'avance est ajustée lors d'une modification, entre autres, des prix d'intervention.

3 Par une communication diffusée le 13 novembre 1981, la Commission a fait connaître en ces termes ses intentions en ce qui concerne les ajustements des restitutions fixées à l'avance pour des produits laitiers à exporter au cours de la campagne laitière 1982/83: «Les montants d'ajustement seront déterminés en fonction des modifications des prix d'intervention et seront applicables aux restitutions fixées à l'avance plus de 14 jours avant la date à laquelle le Conseil prend la décision relative aux prix d'intervention applicables au cours de la campagne laitière 1982/83 . . .».

4 Il est à rappeler que la transition de la campagne 1981/82 à la campagne 1982/83 a rencontré des difficultés particulières, le Conseil ayant, à cette époque, repoussé à cinq reprises le début de la campagne laitière nouvelle, à défaut d'avoir pu aboutir à une décision sur les prix d'intervention. En fin de compte, c'est par le règlement n° 1184/82, du 18 mai 1982 (JO L 140, p. 2), que le Conseil a fixé le prix indicatif du lait et les divers prix d'intervention, notamment du beurre, pour la campagne laitière 1982/83, avec effet au 20 mai suivant. La Commission a établi en conséquence les nouvelles restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers par le règlement n° 1324/82, du 28 mai 1982 (JO L 150, p. 46).

5 Par le règlement n° 1669/82, cité ci-dessus, la Commission a fixé les ajustements à apporter à certaines restitutions fixées à l'avance dans le secteur du lait et des produits laitiers. Pour le produit en question, le taux de l'ajustement a été fixé, selon l'annexe I du règlement, à 31,86 Écus par 100 kg. Cette mesure, entrée en vigueur le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel, c'est-à-dire le 2 juillet 1982, limite l'ajustement, aux termes de son article 1, aux restitutions fixées à l'avance jusqu'au 3 mai 1982 inclus.

Cette limitation temporelle est justifiée en ces termes au quatrième considérant du préambule: «Afin d'éliminer certains mouvements spéculatifs, il est nécessaire de limiter l'ajustement, comme d'ailleurs annoncé, aux cas où le certificat d'exportation a été demandé plus de 14 jours avant la date à laquelle le Conseil a pris la décision relative aux prix d'intervention applicables au cours de la campagne laitière 1982/83».

6 Il résulte du dossier que la requérante a demandé, le 12 mai 1982, et obtenu, le 18 mai suivant, un certificat pour l'exportation, vers la Suisse, d'un lot de 500 tonnes de beurre avec préfixation des restitutions au montant de 105 Écus par 100 kg. En vue d'obtenir le certificat, elle a dû constituer une caution de 53 150 DM, conformément à la réglementation applicable. Il est constant que ce certificat n'a pas été utilisé par la requérante.

7 Le 29 mai 1982, la requérante a demandé et obtenu un certificat d'exportation pour la même quantité de beurre, avec préfixation de la restitution au taux alors en vigueur, à savoir 133 Écus par 100 kg. Il est également constant que ce certificat a été régulièrement utilisé.

8 Dans la suite, la requérante a demandé le retrait du premier certificat d'exportation. Le retrait ayant été refusé par l'administration, elle a introduit, contre ce refus, un recours auprès du Verwaltungsgericht Frankfurt, qui a été rejeté par décision du 27 septembre 1983. Il résulte également d'une pièce déposée par la requérante qu'entre-temps la caution a été déclarée déchue par décision de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung du 17 janvier 1984. La requérante a déclaré en cours d'instance qu'elle n'avait pas l'intention de contester cette décision.

9 Eximo reproche à la Commission de ne pas avoir étendu, par son règlement n° 1669/82, l'ajustement de la restitution à tous les certificats de préfixation obtenus avant la fixation du nouveau prix d'intervention. Comme la restitution préfixée dans le premier certificat, augmentée de l'ajustement, aurait donné un montant plus élevé (105 + 31,86 = 136,86 Écus) que la restitution due sous le régime du nouveau prix d'intervention (133 Écus), Eximo considère comme un dommage pour elle la différence entre les deux montants, soit le montant de 3,86 Écus par 100 kg, en y ajoutant la perte de la caution qu'elle a subie à la suite de la non-utilisation de son premier certificat d'exportation ainsi que les intérêts.

10 La requérante fonde sa réclamation sur une atteinte à son droit de libre disposition économique, une violation de la confiance légitime et l'exercice inapproprié, par la Commission, de son pouvoir d'appréciation en la matière; en outre, elle fait valoir une atteinte au principe de l'égalité de traitement, compte tenu de la circonstance que, pour la campagne laitière suivante, la Commission n'a plus maintenu le délai de carence de 14 jours.

11 La requérante justifie sa manière d'agir par la volonté de limiter le dommage dont elle demande réparation à la Communauté. Elle explique à ce sujet que, si elle avait exporté au taux de restitution préfixé en premier lieu, la différence entre le niveau de cette restitution et la restitution fixée ultérieurement en fonction du nouveau prix d'intervention (soit 133 — 105 = 28 Écus par 100 kg) aurait été beaucoup plus considérable que la différence entre la restitution ajustée et la nouvelle restitution, soit le montant de 3,86 Écus par 100 kg, comme indiqué ci-dessus, augmenté de l'équivalent de la caution versée.

12 La requérante relève la grande insécurité qui régnait à l'époque des faits, au cours de la période allant de la fin normale de l'année laitière, au 31 mars, jusqu'à la fixation tardive du nouveau prix d'intervention par le Conseil au courant du mois de mai 1982. Elle expose que c'est dans ce climat d'insécurité qu'elle a demandé successivement deux certificats d'exportation et décidé de laisser inutilisé le premier, dans l'intention de limiter le dommage créé par l'action imprévisible du Conseil et l'introduction, à son avis illégale, d'un délai de carence de 14 jours par le règlement n° 1669/82 de la Commission, dont l'effet a été de l'exclure du bénéfice d'un ajustement auquel elle aurait pu légitimement s'attendre.

13 La Commission soulève, à titre principal, une exception d'irrecevabilité. Elle fait valoir que la requérante, si elle avait utilisé le premier certificat d'exportation, se serait trouvée devant une décision de l'autorité d'intervention nationale et qu'elle aurait dès lors pu introduire un recours auprès de la juridiction compétente. A l'appui de ce recours, elle aurait pu faire valoir les arguments qu'elle utilise comme fondement de son recours en responsabilité. Dans le cadre d'une telle procédure, la juridiction nationale aurait pu, par voie préjudicielle, soulever les questions de droit communautaire qui se seraient éventuellement posées. Dans ces conditions, le fait d'intenter un recours en responsabilité constituerait une atteinte à la répartition des compé-

tences entre les juridictions nationales et la Cour de justice, dans le cadre de l'exécution des règlements relatifs à l'organisation commune des marchés agricoles.

14 Ce n'est qu'à titre subsidiaire que la Commission se défend sur le fond en faisant valoir, tout d'abord, qu'elle a arrêté les mesures critiquées par la requérante dans le cadre du pouvoir d'appréciation économique qui lui appartient en vertu des dispositions relatives à l'organisation commune de marché et dont l'usage se trouve justifié au préambule du règlement n° 1669/82. Par ailleurs, la Commission expose que le dommage allégué par la requérante résulte des dispositions que celle-ci a prises en toute liberté, dans le cadre de la réglementation pertinente, et dont les conséquences relèvent dès lors du domaine du risque commercial assumé par tout opérateur économique. La Commission souligne à ce sujet que la requérante avait été dûment avertie par la communication du 13 novembre 1981, qu'elle connaissait parfaitement, au surplus, les risques qu'elle courait à l'époque où elle a demandé un certificat d'exportation avec préfixation et qu'elle aurait pu s'assurer la jouissance du nouveau taux des restitutions si elle avait demandé un certificat d'exportation sans préfixation.

Sur la recevabilité

15 L'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit être appréciée au regard de l'objet particulier du présent recours. Il est sans doute vrai, comme la Commission l'a exposé, qu'au cas où la requérante aurait utilisé son premier certificat d'exportation, elle aurait pu contester devant les juridictions nationales le montant des restitutions obtenues en vertu de ce certificat, au taux de 105 Écus par 100 kg. Toutefois, il faut admettre aussi que le sort d'une telle contestation apparaît comme hautement aléatoire en raison du fait que la requérante n'aurait pu mettre en cause le calcul de la restitution qu'en fonction d'un règlement postérieur aux faits et dont la sphère d'application temporelle était définie de telle manière que la requérante ne pouvait pas bénéficier de l'ajustement prévu.

16 En raison de cette circonstance particulière, il peut donc être considéré que la requérante n'était pas en mesure de faire fruit des voies de recours ouvertes devant les juridictions nationales en vue de contester une action du législateur communautaire qu'elle considère comme illégale et dommageable à son égard.

17 Le risque d'une atteinte à la répartition des compétences entre les juridictions nationales et la Cour de justice pouvant être, dans ces conditions, écarté, il apparaît équitable de passer outre à l'exception soulevée par la Commission et d'examiner le fond du litige.

Sur le fond

18 Il y a donc lieu d'examiner si la requérante a pu établir que la responsabilité de la Communauté se trouve engagée par le fait que la Commission a exclu, par l'effet de l'article 1 de son règlement n° 1669/82, l'ajustement des restitutions fixées à l'avance pour la période au cours de laquelle Eximo avait demandé et obtenu le certificat d'exportation non utilisé. Le bien-fondé de la requête doit, à cet égard, être examiné sous l'angle des exigences auxquelles se trouvent soumis, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, les recours dirigés contre les actes normatifs de la Communauté (voir, en dernier lieu, l'arrêt du 17. 12. 1981, 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Ludwigshafener Walzmühle, Recueil p. 3211, alinéas 17 à 19).

19 La requête ne satisfait à aucune de ces exigences. Il suffit de relever à ce sujet deux circonstances qui paraissent décisives.

20 En premier lieu, il est à remarquer que l'organisation commune de marché des produits laitiers n'a pas pour objet de donner aux opérateurs économiques la garantie de pouvoir, à tout moment, exporter des produits aux conditions les plus favorables sur les marchés extérieurs. Le règlement n° 876/68, tel qu'il a été ultérieurement modifié, laisse à la Commission une marge d'appréciation raisonnable dans la détermination des conditions dans lesquelles elle fait usage de la possibilité d'ajuster les restitutions fixées à l'avance en cas de modification des prix d'intervention.

21 En l'occurrence, la Commission était fondée à déterminer les conditions d'application de l'ajustement, du point de vue temporel, de manière à éviter les risques de spéculation auxquels a donné lieu ou pourrait, à son avis, donner lieu la situation qui a caractérisé la transition de la campagne laitière 1981/82 à la campagne 1982/83. La requérante n'a pas été en mesure d'indiquer des circonstances qui permettraient de croire à une erreur manifeste

dans l'appréciation, par la Commission, des données économiques de l'époque. L'incertitude créée par les atermoiements successifs du Conseil, si elle a créé des inconvénients notables pour les opérateurs économiques, a été en même temps de nature à faire croire à un danger d'opérations spéculatives. Le fait que, lors de la transition vers la campagne suivante, la Commission n'ait pas jugé utile de recourir à la fixation d'un délai de carence similaire à celui qu'elle avait prévu dans son règlement n° 1669/82 ne saurait être considéré comme une inégalité de traitement, alors que les données économiques des deux périodes n'étaient pas comparables.

22 En second lieu, il y a lieu d'observer, ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le relever, dans le contexte d'une autre organisation de marché, par son arrêt du 28 octobre 1982 (Soc. Jean Lion & Cie e.a., 292 et 293/81, Recueil p. 3887), que l'organisation du marché laitier, dont le but essentiel est de stabiliser les prix internes des produits concernés, respecte la libre disposition des opérateurs économiques dans leurs transactions tant sur le marché intérieur que dans les échanges avec les pays tiers. Elle laisse à leur charge, en contrepartie, les risques économiques correspondants. En particulier, l'organisation de marché offre aux exportateurs une option entre le versement des restitutions valables au jour de l'exportation et le régime de préfixation, ce dernier étant destiné à leur donner, au moment de conclure leurs contrats, une certitude sur le montant des restitutions à recevoir.

23 Dans le cadre ainsi défini, la requérante a été libre de choisir le moment auquel elle a demandé ses certificats d'exportation; elle a été également libre d'opter, au mieux de ses intérêts, entre le régime de la préfixation et le régime du taux de la restitution valable au jour de l'exportation. Au surplus, elle a pu mesurer exactement les conséquences du fait de laisser inutilisé le premier certificat, compte tenu de ce que la caution versée ne peut être dégagée, à défaut de livraison, qu'en cas de force majeure. Le recours à la méthode de préfixation, pour laquelle Eximo avait opté, était de nature à lui donner une connaissance certaine du montant à recevoir au titre de restitution, au moment où elle s'est engagée dans un contrat d'exportation. Si, ainsi qu'elle le prétend, son prix de vente a été fixé en fonction non de ce montant, mais en prévision d'un ajustement dont, à l'époque considérée, il n'était pas possible de déterminer le montant ni l'échéance, la requérante a assumé volontairement un risque dont les conséquences ne sauraient être imputées à la Communauté. Le fait qu'elle ait mentionné expressément la possibilité d'un ajustement sur la formule même du certificat d'exportation ne saurait constituer un engagement de la Communauté.

24 Il apparaît ainsi que la requérante n'a pas été en mesure d'établir ni une quelconque illégalité à charge de la Commission ni encore l'existence d'un dommage imputable à la Communauté.

25 Il en résulte que le recours doit être rejeté. De ce fait, la demande accessoire visant à l'allocation d'intérêts devient sans objet.

Sur les dépens

26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

La requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La requérante est condamnée aux dépens.**

Bahlmann Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 mai 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la deuxième chambre
K. Bahlmann