CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN

présentées le 18 novembre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La société irlandaise Emerald Meats Ltd, qui a pour activité le commerce de la viande, fait valoir dans les trois présentes affaires que la gestion par la Commission de deux contingents tarifaires communautaires pour la viande bovine congelée, qui ont été ouverts par le Conseil en 1990 et en 1991, était illégale et engage la responsabilité de la Commission à l'égard de la société.

Emerald Meats a également intenté une action devant une juridiction irlandaise, dans le cadre de laquelle elle a soutenu que la gestion du contingent tarifaire de 1990 par le ministère de l'Agriculture irlandais était contraire à la réglementation communautaire applicable.

2. La société a formé les présents recours contre la Commission en concluant à l'annulation des règlements de la Commission portant répartition des contingents tarifaires et à la condamnation de la Commission à verser des dommages-intérêts à la société. Emerald Meats fait notamment valoir que les règlements de la Commission relatifs à la répartition des contingents sont illégaux parce qu'ils ont été adoptés sur la base de décisions prises par le ministère de l'Agriculture irlandais, dont la Commission savait ou aurait dû savoir qu'elles étaient illicites et, d'autre part, parce que la Commission a manqué à ses obligations en ne veillant pas à la sauvegarde des intérêts de la société.

Le contexte juridique et factuel des affaires

3. Depuis plusieurs années, le Conseil a ouvert, en exécution d'accords passés dans le cadre du GATT, des contingents tarifaires communautaires permettant d'importer certaines quantités de viande dans la Communauté sans paiement des prélèvements à l'importation applicables, qui sont très élevés. Obtenir une part d'un contingent tarifaire présente donc un intérêt économique considérable.

Jusqu'en 1989, le régime était administré sous la forme d'une répartition de l'ensemble du contingent entre les différents États membres. C'étaient ensuite les États membres qui géraient les parts nationales du contingent total. Les États membres fixaient eux-mêmes les critères applicables pour la répartition du contingent national. Il a été exposé dans les présentes affaires que l'Irlande répartissait le « quota irlandais » entre des entreprises irlandaises de transformation de viande en fonction de leurs

* Langue originale: le danois.

besoins en viande. D'autres États membres avaient établi d'autres critères de répartition. Ainsi, il a été exposé qu'un tiers du « quota britannique » était attribué aux hôpitaux, à l'armée, etc. et que le reste était attribué aux entreprises spécialisées dans le commerce de la viande.

4. Les principes de la gestion du contingent tarifaire ont été modifiés dans une certaine mesure pour l'année 1989. La raison en était l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 51/87, Commission/Conseil [1], dans lequel il a été déclaré que la répartition de contingents tarifaires en quotas nationaux était a priori contraire aux règles du traité CEE relatives au tarif douanier commun et à la politique commerciale commune, un tel système étant susceptible de provoquer des distorsions et des détournements de trafic. La majeure partie du contingent tarifaire de 1989 a été administrée comme auparavant, tandis qu'une petite partie a été administrée par la Commission sur le fondement de règles correspondant à celles qui sont devenues applicables à l'ensemble du contingent tarifaire en 1990 et pendant les années suivantes.

5. Les contingents pour 1990 et 1991, qui étaient chacun de 53 000 tonnes, ont été gérés sur la base de règlements adoptés par le Conseil et la Commission. Le Conseil a adopté chaque année un règlement ouvrant le contingent et fixant les principales règles relatives à la gestion (ci-après « règlement d'ouverture » du Conseil). La Commission a adopté chaque année, en se fondant sur le règlement d'ouverture, un règlement établissant des règles plus détaillées pour la gestion (ci-après « règlement d'application » de la Commission) [2].

6. La majeure partie du contingent de 1990 a été attribuée, sur demande, aux importateurs traditionnels, c'est-à-dire les importateurs qui pouvaient prouver qu'ils avaient procédé pendant les trois années précédentes (les *années* dites *de référence*) à des importations de viande dans le cadre des contingents tarifaires applicables pour ces années. Cette partie sera appelée ci-après « *contingent principal* ». L'autre partie du contingent, beaucoup plus petite, a été attribuée sur demande aux importateurs qui pouvaient rapporter la preuve qu'ils avaient importé ou exporté, au cours des deux années de référence précédentes, au moins 50 tonnes de viande bovine en dehors du cadre des contingents tarifaires applicables pour ces années. Cette partie sera appelée ci-après « *contingent des nouveaux importateurs* ».

La preuve des importations au cours des années de référence devait être apportée à l'aide des documents douaniers de mise en libre pratique. Les entreprises qui souhaitaient obtenir une part du contingent devaient déposer une demande à cet effet auprès des autorités nationales compétentes. Sur la base des demandes et des justificatifs produits, celles-ci devaient établir une liste des importateurs et des quantités de viande

1 — Arrêt du 27 septembre 1988 (Rec. p. 5459).

2 — Voir le règlement (CEE) n° 3889/89 du Conseil, du 11 décembre 1989, portant ouverture et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour la viande bovine congelée relevant du code NC 0202 et les produits relevant du code NC 0206 29 91 (1990) (JO L 378, p. 16) et le règlement (CEE) n° 4024/89 de la Commission, du 21 décembre 1989, établissant les modalités d'application du régime d'importation prévu par le règlement n° 3889/89 du Conseil pour la viande bovine congelée relevant du code NC 0202 et les produits relevant du code NC 0206 29 91 (JO L 382, p. 53).
Les deux règlements relatifs au contingent tarifaire pour 1991, dont l'intitulé était le même que pour les règlements de 1990, étaient le règlement n° 3838/90 du Conseil (JO L 367, p. 3) et le règlement n° 3885/90 de la Commission (JO L 367, p. 136).

importées par ces derniers au cours des années de référence. Les listes étaient envoyées à la Commission qui adoptait à partir de celles-ci un règlement (ci-après « règlement de répartition ») dans lequel elle déterminait les quantités qui pouvaient être attribuées aux importateurs traditionnels. Cela impliquait l'indication de la quantité de viande, exprimée en kilogrammes, qui pouvait être importée pendant l'année en question sur la base de l'importation d'une tonne de viande pendant les années de référence. Le règlement a réparti de la même façon le contingent des nouveaux importateurs. Le libellé de l'article 1er du règlement de répartition de 1990 était le suivant:

« 1. Chaque demande de certificat d'importation ... est satisfaite jusqu'à concurrence des quantités suivantes:

a) 321,581 kg par tonne importée au cours des années 1987, 1988 et 1989 pour les importateurs (traditionnels)...

b) ...

c) 16,56 tonnes par demande en ce qui concerne les (nouveaux importateurs).

2. Les États membres délivrent les certificats d'importation à partir du 9 février 1990 »[3].

3 — Le règlement de répartition pour 1990 était le règlement (CEE) n° 337/90 de la Commission, du 8 février 1990, déterminant dans quelle mesure il peut être donné suite aux demandes de délivrance de certificats d'importation déposées au titre du règlement (CEE) n° 4024/89 dans le secteur de la viande bovine (JO L 37, p. 11), et le règlement de répartition pour 1991 était le règlement (CEE) n° 519/91 de la Commission, du 1er mars 1991, déterminant dans quelle mesure il peut être donné suite aux demandes de délivrance de certificats d'importation déposées, au titre du règlement (CEE) n° 3885/90, dans le secteur de la viande bovine (JO L 56, p. 12).

Les autorités des États membres devaient délivrer, en vertu du règlement de répartition et après la date fixée, les certificats d'importation aux demandeurs retenus.

Les délais applicables au traitement des demandes par les États membres et la Commission étaient brefs et impliquaient que trois semaines environ s'écoulaient entre la date à laquelle les demandes devaient être présentées par les importateurs et le moment où les certificats d'importation pouvaient être délivrés.

7. Des difficultés sont apparues en Irlande lors du traitement des demandes concernant le contingent pour 1990. Ces difficultés étaient dues au fait que le ministère de l'Agriculture irlandais a reçu des demandes doubles, c'est-à-dire des demandes présentées par plusieurs entreprises qui fondaient leurs demandes sur les mêmes importations de viande au cours des années de référence. Les demandes émanaient, d'une part, d'Emerald Meats et, d'autre part, de douze entreprises de transformation de viande. Les demandes doubles portaient sur le *contingent principal* qui devait être réparti entre les importateurs traditionnels.

Les difficultés qui étaient apparues s'expliquaient par certaines opérations commerciales effectuées pendant les années de référence, pendant lesquelles la répartition des contingents tarifaires se faisait en fonction de critères fixés par les autorités irlandaises. Comme nous l'avons indiqué, le contingent tarifaire irlandais a été réparti pendant ces années entre des entreprises de transformation de viande en fonction de leurs besoins en viande. Or, les entreprises de transformation avaient pour une grande partie choisi de vendre leurs droits à la délivrance de

certificats d'importation. En vertu des critères de répartition irlandais d'alors, une telle vente pouvait avoir lieu sans que cela n'ait des conséquences pour le droit, pour les entreprises de transformation de viande, d'obtenir une part du contingent au cours de l'année suivante. Emerald Meats notamment avait acheté les droits à la délivrance de certificats d'importation détenus par des entreprises de transformation de viande. Il ressort du dossier qu'en 1988 la société avait « acheté » de cette façon plus de 90 % de l'ensemble du contingent tarifaire irlandais (qui était cette année-là de 418 tonnes). Il n'est apparemment pas contesté qu'Emerald Meats s'est entièrement chargée elle-même des importations et de la revente et que c'est la société qui figurait sur les *documents douaniers* pertinents comme l'importateur.

Or, en 1987 et en 1988, le ministère de l'Agriculture irlandais avait exigé qu'il soit indiqué sur les *certificats d'importation* que l'importateur était « Emerald Meats pour le compte de (l'entreprise de transformation de viande en question) ». Cette procédure a été modifiée en 1989 et il a été indiqué sur les certificats d'importation que l'importateur était l'entreprise de transformation de viande en question mais que le certificat d'importation était cédé à Emerald Meats.

Le ministère de l'Agriculture a estimé que les transactions entre les entreprises de transformation et Emerald Meats pendant les années de référence 1987 et 1988 n'avaient pas fait d'Emerald Meats un importateur au sens de la réglementation communautaire applicable, la société n'ayant agi que comme mandataire des entreprises de transformation. En revanche, le ministère de l'Agriculture a estimé qu'Emerald Meats devait être considérée comme l'importateur au sens de la réglementation communautaire pour ce qui est de l'année 1989. Le ministère a établi la liste qu'il a envoyée à la Commission en 1990 en fonction de ce point de vue, c'est-à-dire que la liste de 1990 mentionnait les entreprises de transformation comme importateurs pour les années de référence 1987 et 1988, tandis qu'Emerald Meats était considérée comme importateur pour ce qui est des importations de 1989.

8. Emerald Meats a eu connaissance de la décision du ministère de l'Agriculture avant l'envoi de la liste à la Commission. Cela a conduit la société à faire deux choses. Elle a intenté une action contre le ministère de l'Agriculture devant la High Court in Dublin dès la fin du mois de janvier 1990 et elle s'est également adressée à la Commission. Emerald Meats a fait valoir auprès de la Commission que la manière d'agir du ministère de l'Agriculture était contraire à la réglementation communautaire en la matière et a attiré l'attention de la Commission sur le fait que, en ce qui concerne la partie du contingent tarifaire de 1989 administrée par la Communauté, le ministère avait reconnu à la société la qualité d'importateur pour les années de référence 1987 et 1988. La société a demandé à la Commission d'intervenir et a transmis à la Commission, à la demande de celle-ci, une copie des documents justificatifs relatifs aux importations effectuées en 1987 et en 1988. La Commission a envoyé le 6 février 1990 une lettre télécopiée au ministère de l'Agriculture dans laquelle elle appelait l'attention sur la reconnaissance de la qualité d'importateur à Emerald Meats par les autorités irlandaises en 1989 pour les années de référence 1987 et 1988 et renvoyait également aux dispositions du règlement d'application concernant les ayants droit et la façon dont la preuve du droit devait être rapportée.

9. Le 8 février 1990, la Commission, qui n'avait pas reçu de réponse à la suite de sa démarche auprès du ministère de l'Agriculture, a adopté le règlement de répartition. La Commission a adopté le règlement sur la base des informations qui figuraient dans la liste du ministère de l'Agriculture irlandais.

Le même jour, le ministère de l'Agriculture irlandais a informé Emerald Meats que sa demande était acceptée en ce qui concerne les importations de 1989 mais qu'elle était rejetée pour ce qui est des importations effectuées en 1987 et en 1988 parce que

« ... après examen de la situation, il est manifeste que vous agissiez en qualité d'agent pour le compte d'un certain nombre d'entreprises de transformation de viande bovine. En 1987 et en 1988, comme pour les années précédentes, les certificats permettant d'importer de la viande bovine dans le cadre des accords du GATT sur les quotas n'ont été fournis qu'à des entreprises de transformation de viande bovine reconnues. Les certificats en question ont été délivrés sur demande préalable de chacun des commettants concernés de manière à traduire le fait que vous agissiez en qualité d'agent pour leur compte ».

10. En avril 1990, Emerald Meats a introduit devant la Cour de justice un recours contre la Commission visant à ce que la décision servant de base à la répartition de la Commission et le règlement dans lequel cette décision était matérialisée soient annulés dans la mesure où il n'était pas tenu compte des revendications légitimes de la société. La société conclut également à ce que la Commission soit condamnée à indemniser la société pour les pertes qu'elle a subies du fait de l'adoption du règlement. *Tel est l'objet du litige dans l'affaire C-106/90.*

11. Emerald Meats avait également déposé auprès du ministère de l'Agriculture une demande portant sur une part du *contingent 1990 pour les nouveaux importateurs.* Le ministère a fait droit à cette demande et elle a été incluse dans la liste qu'il a envoyée à la Commission. Le règlement de répartition de la Commission englobait dès lors également la demande d'Emerald Meats. La société a présenté au ministère de l'Agriculture une demande de délivrance d'un certificat d'importation. Le ministère n'a pas délivré le certificat d'importation demandé. Le 16 juillet 1990, la société a mis le ministère en demeure de délivrer le certificat dans les huit jours et l'a informé qu'elle engagerait les procédures judiciaires nécessaires si le certificat n'était pas délivré. Le 23 juillet, le ministère a informé la société que certains des documents qu'elle avait produits à titre de preuve des importations effectuées en 1988 et en 1989 ne pouvaient pas être retenus et que la société ne remplissait dès lors pas les conditions de l'obtention d'une part du contingent. Le 8 octobre, la société a introduit devant la High Court in Dublin une requête visant à ce qu'il soit ordonné au ministère, par une injonction provisoire, de délivrer le certificat d'importation.

12. Plus tôt dans l'année, Emerald Meats avait déjà renseigné la Commission sur le traitement par le ministère de l'Agriculture de sa demande visant à l'obtention d'une part du contingent des nouveaux importateurs et elle avait inclus dans ses conclusions dans l'affaire C-106/90 une demande d'indemnisation pour les pertes qu'elle avait subies du fait de l'attitude de la Commission dans ce contexte.

13. Pour comprendre le déroulement ultérieur du traitement de la demande de certificat d'importation présentée par la société, il est nécessaire de savoir que le règlement d'ouverture du Conseil comportait des règles selon lesquelles les États membres étaient tenus d'informer la Commission des quantités qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande de certificats d'importation à la fin du mois d'août, pour que la Commission puisse *réattribuer la partie du contingent tarifaire qui n'avait pas été utilisée.* Les États membres devaient transmettre ces informations à la Commission avant le 16 septembre et la Commission devait ensuite adopter un règlement portant attribution de la partie du contingent qui n'avait pas été utilisée. Le ministère de l'Agriculture irlandais avait dans un premier temps informé la Commission que le contingent tarifaire avait été intégralement utilisé en Irlande. Ce n'est que le 11 octobre 1990 que le ministère a informé la Commission que 16,56 tonnes de viande pouvaient être réattribuées. Emerald Meats a signalé à la Commission dans les jours qui ont suivi que ce lot lui revenait et a fait savoir à la Commission par porteur le 15 octobre qu'elle avait introduit devant la High Court une requête visant au prononcé de l'injonction provisoire mentionnée plus haut. Malgré cela, la Commission a arrêté le même jour un règlement portant réattribution de 35 tonnes de viande (ci-après « règlement de réattribution »)[4]. Cette quantité englobait également le lot sur lequel portait le litige entre le ministère de l'Agriculture et Emerald Meats.

14. Le 22 octobre 1990, la société a formé contre la Commission un recours visant à l'annulation du règlement de réattribution et à une indemnisation. La société a introduit en même temps une demande en référé devant la Cour de justice. Eu égard à certaines propositions extra-judiciaires faites par la Commission à l'occasion d'une audience portant sur cette demande, Emerald Meats s'est désistée de sa demande et la Commission a adopté le 29 octobre un nouveau règlement[5], aux termes duquel l'attribution de 15 des 35 tonnes était reportée jusqu'au 29 novembre 1990.

15. Le 22 novembre 1990, la High Court a fait droit à la demande visant au prononcé d'une injonction provisoire introduite par Emerald Meats et a ordonné au ministère de l'Agriculture de délivrer le certificat d'importation. Le ministère a par la suite délivré à Emerald Meats un certificat d'importation portant sur 16,56 tonnes et la Commission a arrêté le 11 décembre 1990 un règlement en vertu duquel la quantité à réattribuer a été finalement fixée à 20 tonnes[6]. Emerald Meats a maintenu le recours au principal dirigé contre la Commission et conclut dès lors toujours à l'annulation du règlement de réattribution initial et à l'indemnisation des pertes subies. *Tel est l'objet du litige dans l'affaire C-317/90.*

16. La Commission a engagé en décembre 1990 une procédure en manquement contre l'Irlande, estimant que l'attitude du ministère de l'Agriculture, décrite ci-dessus, était contraire aux obligations qui incombaient à l'État en vertu du traité. Cette procédure en manquement est toujours pendante, mais

4 — Voir règlement (CEE) n° 2983/90 relatif à l'attribution des quantités non demandées du contingent d'importation de viande bovine congelée ouvert par le règlement (CEE) n° 3889/89 (JO L 283, p. 36).

5 — Voir règlement (CEE) n° 3135/90 modifiant le règlement (CEE) n° 2983/90 relatif à l'attribution des quantités non demandées du contingent de viande bovine congelée ouvert par le règlement (CEE) n° 3889/89 (JO L 299, p. 41).

6 — Voir règlement (CEE) n° 3565/90 modifiant le règlement (CEE) n° 2983/90 relatif à l'attribution des quantités non demandées du contingent d'importation de viande bovine congelée ouvert par le règlement (CEE) n° 3889/89 (JO L 347, p. 16).

elle n'a pas abouti à l'introduction d'un recours devant la Cour de justice. Dans une réponse à une question posée par la Cour, la Commission a rendu compte de l'état de la procédure, voir à ce sujet le point 2 de l'addendum aux rapports d'audience.

Par lettre du 11 janvier 1991, la Commission a confirmé à Emerald Meats qu'elle avait engagé une procédure en manquement contre l'Irlande. La Commission a notamment indiqué qu'elle avait insisté dans sa lettre de mise en demeure sur l'importance du document douanier pour la preuve de la qualité d'importateur, en ajoutant que cette

« preuve ne pouvait être réfutée qu'à l'aide d'autres éléments de preuve solides (« such proof could only be rebutted by strong evidence ») et que la Commission n'a pas connaissance d'éléments de preuve en l'espèce qui pourraient donner à penser qu'Emerald Meats n'était que le mandataire des importateurs des quantités concernées ».

La Commission a ajouté que, tant que de tels éléments de preuve ne seraient pas produits, elle continuerait à estimer qu'il y a lieu de considérer que la société a droit à l'obtention d'une part du contingent tarifaire.

17. Le *contingent tarifaire pour 1991* a été géré selon des règles qui correspondaient pour l'essentiel aux règles relatives à la gestion du contingent de 1990[7].

18. Emerald Meats, qui supposait à juste titre que le ministère de l'Agriculture irlandais poursuivrait la politique qu'il avait adoptée pour la gestion du contingent de 1990, a présenté aux autorités britanniques une demande englobant l'ensemble des importations qui lui donnaient droit, à son avis, à une part du contingent principal pour 1991. La société a informé la Commission de cette demande.

19. Le 6 février 1991, le directeur général de la direction générale de l'agriculture a envoyé un télex aux autorités irlandaises et britanniques, invitant celles-ci à identifier toutes les demandes concernant les actions en justice qu'Emerald Meats avait intentées en Irlande relativement à l'attribution du contingent de 1990 et à transmettre à la Commission, avant le 7 février 1991, une copie des demandes en question ainsi que de tous les documents justificatifs qui les accompagnaient, en soulignant également que les demandes qui avaient été introduites tant au Royaume-Uni qu'en Irlande devaient être traitées de façon à éviter que les mêmes quantités de référence soient utilisées deux fois.

Par lettre du 12 février 1991, les autorités britanniques ont informé la Commission qu'elles estimaient que la demande d'Emerald Meats était valable mais que, lors d'une réunion avec les autorités irlandaises qui s'était tenue conformément au souhait de la Commission, il s'était avéré que, pour certaines quantités, des demandes doubles avaient été présentées en Irlande et au Royaume-Uni.

20. Il était dès lors manifeste qu'accepter tant la liste britannique que la liste irlandaise se traduirait par la délivrance de certificats sur la base des mêmes importations de viande. Pour résoudre ce problème, la

7 — Voir à la note 2 le renvoi aux règlements en question.

Commission a décidé de retarder l'adoption du règlement de répartition, qui aurait dû être arrêté avant le 18 février 1991 et a informé au lieu de cela par télex, le 21 février 1991, les autorités compétentes dans tous les États membres qu'elles pouvaient délivrer à partir du 25 février des certificats d'importation provisoires, conformément à un projet de règlement de répartition de 1991, sous condition de la constitution d'une garantie qui serait libérée dès que le règlement de répartition serait finalement adopté. Le 1er mars 1991, la Commission a arrêté le règlement de répartition[8]. Ce règlement disposait que la délivrance de certificats d'importation était subordonnée, en cas de « demandes doubles », à la constitution d'une garantie dont le montant était égal au prélèvement à l'importation applicable au moment de la délivrance du certificat et majoré de 10 %. Il disposait également que

« (La garantie) est libérée dans la mesure où l'opérateur, qui l'a constituée, a définitivement été identifié comme l'importateur de la quantité de référence en cause. »

21. Emerald Meats, qui estimait que la Commission avait porté atteinte à ses droits par ce règlement, a introduit le 9 mai 1991 un recours contre la Commission devant la Cour de justice, en concluant à l'annulation du règlement et à la condamnation de la Commission à payer des dommages-intérêts. *Tel est l'objet du litige dans l'affaire C-129/91.*

22. Le 9 juillet 1991, la High Court in Dublin a rendu son jugement[9] sur l'action intentée par Emerald Meats contre le ministère de l'Agriculture en janvier 1990. Il a été déclaré dans le jugement:

— que, en ce qui concerne les demandes présentées par Emerald Meats dans le cadre du contingent pour 1990, le ministère était tenu d'accepter les documents douaniers de mise en libre pratique produits par la société comme constituant la preuve qui est visée dans le règlement d'application et

— que le droit de la société à une part du contingent pour 1990 devait être calculé sur la base d'importations de 863 tonnes de viande au total au cours des années de référence 1987, 1988 et 1989.

La High Court a notamment fondé son jugement sur l'opinion selon laquelle le mandat liant Emerald Meats et les entreprises de transformation de viande aux termes des certificats d'importation concernés pour les années 1987 et 1988 était une fiction.

23. Le jugement a également confirmé l'injonction provisoire prononcée en novembre 1990, qui obligeait le ministère de l'Agriculture à délivrer un certificat d'importation à Emerald Meats en ce qui concerne le contingent des nouveaux importateurs. Dans ce contexte, la High Court a notamment mis l'accent sur le fait que, même si les documents initialement fournis par la société pour prouver qu'elle avait importé les 50 tonnes nécessaires étaient incomplets, il aurait fallu lui donner l'occasion de corriger cette erreur étant donné que l'on peut considérer comme établi que la société aurait été en mesure de rapporter la preuve nécessaire.

8 — Voir règlement n° 519/91 déterminant dans quelle mesure il peut être donné suite aux demandes de délivrance de certificats d'importation déposées, au titre du règlement (CEE) n° 3885/90, dans le secteur de la viande bovine (JO L 56, p. 12).

9 — Le jugement, qui est publié dans *Common Market Law Reports 1992*, p. 462 et suiv., a été produit par Emerald Meats dans le cadre des présentes affaires.

24. La High Court a également condamné le ministère de l'Agriculture à verser 385 922 IRL de dommages-intérêts à Emerald Meats [10]. Ces dommages-intérêts compensaient les pertes subies par la société du fait que le ministère de l'Agriculture avait illégalement refusé de délivrer les certificats d'importation pour 177 des 277 tonnes auxquelles la société avait droit en 1990.

Par ordonnance rendue le 19 juillet, la High Court s'est prononcée sur le point de savoir s'il y avait lieu d'accorder à Emerald Meats des dommages-intérêts dits généraux (« general damages ») du fait du préjudice causé à son activité commerciale et à ses relations avec les autres opérateurs. La High Court a décidé que la société n'avait pas droit à de tels dommages-intérêts.

25. Le ministère de l'Agriculture a interjeté appel du jugement de la High Court devant la Supreme Court. La partie appelante fait valoir que sur un certain nombre de points la High Court s'est fondée sur une conception erronée de la situation en fait et en droit.

26. En se référant au jugement de la High Court, la Commission a informé les autorités britanniques, le 17 juillet 1991, qu'Emerald Meats avait droit à la délivrance des certificats d'importation sans devoir constituer de garantie. La Commission a en même temps demandé au ministère de l'Agriculture irlandais de « prendre dûment en considération (le jugement de la High Court) pour le calcul et l'attribution des quantités définitives au titre des certificats du GATT pour 1991 et les années à venir, en procédant notamment à une révision des quantités de référence des sociétés concernées par cette décision. »

27. Le 16 octobre 1991, la Commission a adopté un règlement modifiant le règlement d'application de 1991 [11]. Un nouvel article 1er bis a été inséré dans le règlement d'application de 1991, article aux termes duquel:

« Les autorités irlandaises révisent la répartition du contingent ouvert dans le cadre du GATT pour 1990 ainsi que les importations pouvant être prises en compte au titre du règlement (d'ouverture pour 1990), eu égard au jugement rendu par la High Court irlandaise le 9 juillet 1991. Elles communiquent leur décision à la Commission et aux autres États membres.

Nonobstant les dispositions de l'article 1er, paragraphes 1 et 3, cette décision fixe la quantité de référence pour 1990 pour les importateurs concernés par l'article 1er, paragraphe 1. »

28. Il ressort du dossier que le ministère de l'Agriculture a pris les mesures nécessaires pour exécuter le jugement de la High Court et, partant, faire bénéficier Emerald Meats d'un statut correspondant à celui qui est prévu dans le nouvel article 1er bis. Emerald Meats a confirmé que, tant en 1991 qu'en 1992, la société s'est vu attribuer des certificats d'importation portant sur un montant impliquant que les demandes présentées par la société dans le cadre du contingent prin-

10 — Les dommages-intérêts devaient être majorés d'intérêts au taux de 8 % à compter du 20 juillet 1990. La société s'est également vu adjuger 662 926 BFR pour couvrir les dépens exposés dans le cadre de la demande en référé qu'elle avait introduite devant la Cour de justice en même temps que le recours dans l'affaire C-317/90, voir ci-dessus point 14.

11 — Voir règlement (CEE) n° 3021/91 (JO L 287, p. 11).

cipal pour 1990 avaient été traitées conformément au jugement de la High Court.

29. La Supreme Court n'a pas encore statué sur l'appel. Il a cependant été décidé, par ordonnance du 16 juillet 1992, que les dommages-intérêts que la High Court avait alloués à Emerald Meats et qui n'avaient pas encore été versés à l'expiration du délai d'exécution du fait de l'appel interjeté par le ministère de l'Agriculture devaient être payés à la société.

Sur la répartition des compétences entre les autorités nationales et la Commission pour ce qui est de la gestion des contingents communautaires

30. Emerald Meats fait valoir que le ministère de l'Agriculture irlandais a commis de graves erreurs et qu'il incombait à la Commission de corriger ou d'intervenir à l'égard de ces erreurs.

En examinant les présentes affaires, il importe de relever que les erreurs reprochées au ministère de l'Agriculture ont été commises dans le cadre de l'exercice des fonctions imparties au ministère par les règlements communautaires applicables et que les affaires trouvent dès lors leur origine dans des *décisions administratives nationales prétendument illégales.* Il ne s'agit donc pas simplement d'« informations » que la Commission a reçu de la part des autorités nationales et qu'elle pouvait à son gré utiliser ou non lors de l'adoption des règlements de répartition.

Il importe ensuite de se faire une idée claire *des possibilités que la Commission avait de corriger les actes administratifs nationaux prétendument illégaux.* La possibilité la plus évidente serait que la Commission les corrige soit en enjoignant au ministère de l'Agriculture d'adopter une nouvelle décision, correcte, soit en prenant elle-même une décision remplaçant la décision prise par le ministère en ce qui concerne le droit des demandeurs à une part du contingent tarifaire.

31. La première question, d'importance cruciale, qui se pose dans les trois affaires consiste dès lors à savoir si la Commission a le pouvoir de contrôler et, le cas échéant, de corriger les décisions que les autorités nationales prennent lors de l'examen des demandes d'obtention d'une part des contingents tarifaires et qui constituent le fondement des listes que les autorités nationales envoient à la Commission.

Le point de vue de la Commission est qu'elle n'a en principe pas ce pouvoir. Selon elle, il résulte de la répartition des tâches entre les autorités nationales et la Commission, qui est déterminée dans les règlements d'application, qu'elle doit se fonder sur les listes des autorités nationales lorsqu'elle fixe, à l'occasion de l'adoption des règlements, les quantités pour lesquelles des certificats d'importation pourront être délivrés. Les litiges portant sur les décisions qui constituent le fondement des listes des autorités nationales doivent être tranchés par les juridictions nationales. La seule possibilité pour la Commission d'intervenir de manière contraignante lorsqu'elle constate que les autorités nationales mettent en œuvre de manière erronée la réglementation communautaire est de former un recours en manquement contre l'État membre concerné au titre de l'article 169 du traité.

En revanche, Emerald Meats estime que la Commission a l'obligation, lorsqu'elle adopte un règlement de répartition, de ne pas se fonder sur les listes transmises lorsqu'elle sait ou aurait dû savoir que les renseignements étaient manifestement erronés. La société a exprimé son point de vue de la façon suivante:

« lorsque des renseignements émanant des autorités d'un État membre sont manifestement erronés, et destinés à être utilisés dans les actes administratifs de la Communauté, ou intégrés à ceux-ci, et qu'ils affectent des opérateurs communautaires, la Commission a le devoir de vérifier ces renseignements ainsi que de prendre des mesures pratiques simples aux fins de s'assurer qu'ils sont conformes aux règlements (CEE) concernés » [12].

32. La question de savoir si la Commission a le devoir de contrôler et, le cas échéant, de corriger les décisions qui sont à la base des listes qu'elle reçoit est une question importante tant du point de vue des principes que d'un point de vue pratique. Pour y répondre, il faut partir du contenu des règlements applicables, considérés à la lumière de l'objectif de l'instauration d'une gestion communautaire des contingents tarifaires. Il faut également tenir compte des conséquences que la réponse aura pour les modalités pratiques de la gestion des contingents tarifaires et les voies de droit ouvertes aux opérateurs lorsqu'ils estiment qu'une erreur a été commise dans le cadre de la gestion. De façon plus globale, la réponse dépend des pouvoirs généraux dont la Commission dispose pour intervenir à l'égard d'une erreur commise par les autorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre de règles communautaires.

12 — Voir la réplique dans l'affaire C-129/91, p. 7.

33. Il y a lieu d'indiquer à titre liminaire qu'après avoir hésité nous sommes parvenu à la conclusion que la répartition des tâches qui est fixée dans les règlements applicables implique que la Commission n'a pas le pouvoir de corriger les décisions qui sont à la base des listes envoyées à la Commission.

Nous motiverons cette conclusion aux points 34-55 ci-après.

Cependant, il faut se demander s'il y a lieu de modifier cette conclusion au cas où l'on constaterait que la Commission n'est pas intervenue à l'égard d'une interprétation et d'une application générales et erronées des dispositions des règlements en matière de preuve. Cette question sera traitée ci-après aux points 57-64.

34. L'article 2 du règlement n° 3889/89 du Conseil (le règlement d'ouverture pour 1990) dispose que le contingent principal « est (réparti) entre les importateurs qui peuvent prouver avoir importé (des viandes contingentées) au cours des trois dernières années... ». Le règlement n° 4024/89 de la Commission (le règlement d'application pour 1990) reprend cette règle à l'article 1er, paragraphe 1.

L'article 1er, paragraphe 3, dispose:

« La preuve visée aux paragraphes 1 et 2 est apportée à l'aide du document douanier de mise en libre pratique. Les États membres peuvent prévoir que cette preuve soit apportée par le titulaire figurant à la case n° 4 du certificat d'importation. »

L'article 2, paragraphe 1, dispose:

« Le bénéfice au régime établi par le présent règlement n'est pas accordé aux opérateurs visés à l'article 2, paragraphe 1, qui, au 1er janvier 1990, n'exerçaient plus aucune activité dans le secteur de la viande bovine. »

L'article 3 dispose:

« Le bénéfice du régime à l'importation visé à l'article 1er est subordonné à la présentation d'une demande de certificat d'importation. »

L'article 4, paragraphe 1, première phrase, dispose que « les importateurs présentent aux autorités compétentes la demande d'importation accompagnée de la preuve visée à l'article 1er, paragraphe 3, au plus tard le 19 janvier 1990 [13] ».

L'article 4, paragraphe 1, deuxième phrase, dispose:

« Les États membres communiquent à la Commission, au plus tard le 31 janvier 1990, la liste des importateurs comportant notamment leurs nom et adresse et la quantité de viande importée ... au cours de chacune des années de référence. »

L'article 5 dispose:

« Les demandes visées à l'article 4 ne sont recevables que dans la mesure où le demandeur déclare, par écrit, qu'il n'a pas présenté et s'engage à ne pas présenter de demandes concernant le même régime spécial dans d'autres États membres que celui où la demande a été déposée; en cas de présentation par le même intéressé de demandes concernant le même régime spécial dans deux ou plusieurs États membres, toutes ces demandes sont irrecevables.

Toutes les demandes provenant d'un même intéressé sont considérées comme une demande unique. »

L'article 6, paragraphe 1, dispose:

« La Commission décide dans quelle mesure il peut être donné suite aux demandes.

Sous réserve de cette décision d'acceptation des demandes par la Commission, les certificats d'importation sont délivrés à partir du 9 février 1990 » [14].

Les règles qui figurent dans le règlement n° 3885/90 de la Commission (le règlement d'application pour 1991) correspondent pour l'essentiel aux dispositions que nous venons de citer [15].

13 — Ce délai a été prorogé jusqu'au 24 janvier 1990 par le règlement (CEE) n° 143/90 de la Commission (JO 1990, L 16, p. 29).

14 — Le terme « godkendelse » (acceptation), qui figure dans la version danoise du règlement, ne correspond pas aux notions qui sont utilisées dans les autres versions linguistiques. Le libellé de la version anglaise de la disposition est le suivant: « Subject to the Commission having decided that applications be accepted... ». La version allemande se lit: « Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge... ». Nous emploierons dans ce qui suit le terme « décision » au lieu de « acceptation ».

15 — On peut cependant mentionner que les dispositions de l'article 1er, paragraphe 3, concernant les moyens de preuve, ne citent, à la seconde phrase, que les années de référence 1988 et 1989 comme étant les années pour lesquelles les États membres peuvent prévoir que la preuve d'importation soit apportée par le titulaire figurant à la case n° 4 du certificat d'importation.

35. *Les règlements prévoient par conséquent une gestion dans le cadre de laquelle certaines tâches sont assumées par les autorités des États membres et d'autres par la Commission.* Les demandes sont déposées auprès des autorités nationales, accompagnées des preuves susmentionnées. C'est aux autorités nationales qu'il appartient de trancher les éventuelles questions que peut poser l'acceptation des demandes, au nombre desquelles figure le point de savoir si l'opérateur en question n'exerce plus aucune activité dans le secteur de la viande bovine, comme le prévoit l'article 2 et, notamment, si l'on peut reconnaître aux demandeurs la qualité d'importateur pour les années de référence. Ces décisions doivent naturellement être prises sur le fondement de la réglementation communautaire applicable mais elles peuvent également impliquer, comme le montrent les présentes affaires, une prise de position sur des questions de droit national ou sur des points de fait. Il s'agit d'actes administratifs pris par les autorités nationales, qui peuvent le cas échéant être attaqués conformément à la législation nationale en matière de contentieux administratif.

Il importe de constater dans ce contexte que les listes que les autorités nationales doivent envoyer à la Commission ne doivent indiquer que les noms et adresses des importateurs et les quantités de viande importées au cours des années de référence. Ni les demandes elles-mêmes ni les documents justificatifs ne doivent être envoyés à la Commission.

36. La réglementation communautaire applicable implique sur un seul point que la Commission a une mission de contrôle propre. En vertu de l'article 5, c'est nécessairement à la Commission qu'il incombe de vérifier si des demandes concernant les mêmes quantités de viande ont été déposées dans deux ou plusieurs États membres, auquel cas la Commission refuse de faire droit à ces demandes. Seule la Commission peut contrôler, sur la base des listes envoyées, si les demandeurs ont introduit cette forme de demandes doubles et la réaction au non-respect de cette exigence est expressément prévue et facile à mettre en œuvre.

37. En vertu de l'article 6, c'est à la Commission qu'il incombe de décider dans quelle mesure il peut être donné suite aux demandes. A notre avis, il n'est pas possible d'interpréter cette disposition de manière à y lire autre chose que le fait que la Commission est nécessairement l'organe qui, eu égard aux quantités de viande à répartir et aux quantités totales de viande importées au cours des années de référence, doit indiquer aux États membres quelles quantités les autorités nationales peuvent attribuer aux demandeurs au moment de la délivrance des certificats d'importation. Seule cette décision est concrétisée dans les règlements de répartition de la Commission. Cette disposition n'implique pas qu'il appartient à la Commission de contrôler les renseignements qui figurent dans les listes envoyées.

38. Enfin, en vertu des règlements, ce sont les autorités nationales qui délivrent les certificats d'importation aux demandeurs.

39. Il résulte de cet examen des règlements qu'il y a une répartition des tâches claire entre les autorités nationales et la Commission et que celle-ci implique que c'est aux autorités nationales qu'il appartient de trancher les questions qui se posent dans le cadre de l'examen des demandes.

40. *La possibilité de se plaindre auprès de la Commission de décisions prises par les autorités nationales n'est conférée aux demandeurs* ni expressément ni tacitement. Il n'y a pas de rapports hiérarchiques traditionnels entre la Commission et les autorités nationales. La Commission n'a pas le pouvoir général de leur adresser des instructions. On ne peut pas déduire un tel pouvoir de l'*article 155 du traité* et il ne résulte pas non plus de cette disposition une obligation générale pour la Commission de contrôler concrètement, dans le cadre de la gestion des contingents tarifaires, la légalité des décisions qui constituent la base des listes de demandeurs envoyées. L'article 155 comporte l'obligation générale pour la Commission de veiller à l'application du droit communautaire dans les États membres. Si la Commission estime que la réglementation communautaire n'est pas correctement appliquée, elle a la possibilité d'assurer une telle application en engageant une procédure en manquement contre l'État membre concerné au titre de l'article 169 du traité.

41. *A notre avis, l'existence d'une mission de contrôle propre de la Commission est d'ailleurs à exclure pour des raisons purement pratiques.* Un très grand nombre de demandes sont déposées chaque année auprès des autorités nationales (plus de 2 000 d'après le dossier) et le délai qui sépare la réception des listes par la Commission de l'adoption du règlement de répartition par la Commission est si court que l'on peut difficilement déduire des règlements que la Commission doit procéder à un contrôle propre. A cela s'ajoute que la Commission n'a pas la possibilité de procéder à un contrôle, ne serait-ce que parce que les documents justificatifs ne doivent pas être joints à la liste.

42. Les demandeurs qui estiment que les *décisions des autorités nationales* portent atteinte à leurs droits doivent faire valoir ces derniers dans le *cadre des ordres juridiques nationaux.* Ce sont donc en dernière instance les juridictions nationales qui doivent se prononcer sur le point de savoir si les décisions administratives qui sont à la base des listes envoyées sont licites.

Emerald Meats a d'ailleurs agi ainsi en intentant une action contre le ministère de l'Agriculture devant la High Court. Cette procédure est celle qui est généralement applicable lorsque les autorités nationales mettent en œuvre des règles communautaires [16] et nous estimons que c'est également celle qui doit être utilisée en l'espèce. Le fait que la gestion communautaire du contingent tarifaire implique que la Commission doit fixer les chiffres d'attribution définitifs ne change rien au fait que les décisions nationales qui sont à la base de l'attribution doivent être attaquées dans le cadre des ordres juridiques nationaux.

Les juridictions nationales doivent trancher les litiges concrets sur le fondement des règles communautaires applicables et des règles nationales de droit civil et de droit public applicables, ainsi que sur la base de leurs constatations de fait eu égard aux

16 — Cela résulte de la jurisprudence de la Cour. La Cour a itérativement jugé que le contrôle de légalité en ce qui concerne la mise en œuvre de la réglementation communautaire par les autorités nationales incombait en premier lieu aux juridictions nationales, voir, par exemple, l'arrêt du 27 mars 1980, Sucrimex et Westzucker/Commisssion (133/79, Rec. p. 1299), dans lequel la Cour a déclaré: « Or, le contrôle de l'action administrative des États membres dans l'application du droit communautaire appartient en premier lieu aux juridictions nationales, sans préjudice de la possibilité pour celles-ci de poser des questions préjudicielles à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE. Dans ces conditions, la voie de recours à envisager est une action devant les juridictions nationales, auxquelles la requérante s'est effectivement déjà adressée ». (Point 24).
Voir les arrêts analogues rendus par la Cour le 12 décembre 1979, Wagner/Commission (12/79, Rec. p. 3657), et le 10 juin 1982, Interagra/Commission (217/81, Rec. p. 2233). Un point de vue similaire est exprimé de façon marquée dans l'arrêt rendu par la Cour le 18 octobre 1984, Eurico (109/83, Rec. p. 3581).

résultats de l'instruction qui aura pu être nécessaire. Si, au cours de l'instance devant les juridictions nationales, il se pose des questions d'interprétation de règles de droit communautaire, celles-ci peuvent ou doivent être déférées à la Cour de justice en vue d'une décision à titre préjudiciel.

L'examen du litige opposant Emerald Meats au ministère de l'Agriculture irlandais devant la High Court constitue à notre avis la meilleure preuve du bien-fondé de ces points de vue. Le jugement de la High Court ne repose pas uniquement sur une interprétation de la réglementation communautaire applicable, mais se prononce également sur les rapports de droit civil existant entre les entreprises qui ont demandé une part du contingent tarifaire. Le jugement de la High Court a d'ailleurs été rendu à la suite d'une instruction approfondie.

43. Si la réglementation communautaire applicable était interprétée en ce sens qu'elle implique un pouvoir de contrôle propre de la Commission, cela aurait pour conséquence que les entreprises qui estiment que le traitement de leurs demandes par les autorités nationales porte atteinte à leurs droits pourraient se plaindre auprès de la Commission et qu'elles pourraient, si la Commission ne leur fait pas droit, intenter devant la Cour de justice un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission relative à leur plainte. Si elles intentaient également une action devant les juridictions nationales, il y aurait des recours « parallèles », dont la problématique fondamentale coïnciderait, en tout cas jusqu'à un certain point, à savoir dans la mesure où il faudrait prendre position sur le point de savoir si les décisions initiales des autorités nationales étaient correctes. Il en résulterait des difficultés importantes dans les cas dans lesquels les rapports juridiques matériels seraient qualifiés de façon différente par la Cour de justice et les juridictions nationales. A notre avis, les présentes affaires montrent que l'existence de tels recours parallèles pourrait présenter de graves inconvénients. En effet, on ne saurait exclure qu'en statuant sur les présentes affaires la Cour de justice soit amenée à prendre position, directement ou indirectement, sur le point de savoir si Emerald Meats était en droit, d'un point de vue matériel, d'obtenir une part du contingent tarifaire. C'est une question qui, comme nous l'avons indiqué, a déjà été tranchée par la High Court et sur laquelle la Supreme Court se prononcera dans le cadre de l'appel.

44. Dans la mesure où la Cour de justice serait amenée, dans les présentes affaires, à se prononcer, directement ou indirectement, sur la légalité des décisions du ministère de l'Agriculture irlandais, on ne saurait faire abstraction du fait que les éléments d'appréciation de la Cour sont restreints, d'une part, parce que les affaires ont été introduites contre la Commission, dont la position de principe est celle que nous avons exposée ci-dessus au point 16 et, d'autre part, parce que la Cour de justice n'a qu'indirectement connaissance du point de vue juridique des autorités irlandaises.

45. Nous estimons dès lors que de puissantes considérations juridiques et pratiques s'opposent à une interprétation des règlements d'application en ce sens qu'ils impliquent des pouvoirs de contrôle et d'intervention pour la Commission à l'égard des décisions qui constituent la base des listes envoyées par les États membres (sous la réserve qui a été faite ci-dessus en ce qui concerne les demandes présentées dans deux ou plusieurs États membres et prenant en compte les mêmes quantités de viande).

46. Selon nous, ce point de vue est corroboré par l'arrêt de la Cour du 26 avril 1988, Apesco/Commission [17]. L'affaire concernait une situation qui présente certaines similitudes avec celle de l'espèce. Un groupement espagnol d'entreprises de pêche avait introduit contre la Commission un recours visant à l'annulation de l'acte par lequel la Commission avait approuvé une liste, élaborée par les autorités espagnoles, des navires qui pouvaient exercer leurs activités de pêche dans certaines eaux. Les règles applicables avaient été fixées dans l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Il ressortait d'une disposition de cet acte que les autorités espagnoles devaient élaborer une telle liste, qui serait *approuvée*, après *vérification*, par la Commission. Les règles applicables prévoyaient un certain nombre de conditions auxquelles l'approbation de la liste par la Commission était subordonnée. Ces conditions étaient clairement énoncées et il était possible à la Commission de vérifier, sur la base des données disponibles, si elles étaient remplies.

La requérante n'a pas fait valoir que l'approbation par la Commission était illicite parce que ces conditions n'étaient pas remplies. En revanche, la requérante a fait valoir que la Commission avait violé l'acte d'adhésion en approuvant le projet de liste élaboré sur la base du droit espagnol alors que, de l'avis de la requérante, les règles à ce sujet étaient exclusivement fixées par l'acte d'adhésion. La Cour de justice a rejeté cet argument, estimant que les autorités espagnoles pouvaient également opérer la sélection des navires de pêche en question selon les règles de droit national. Cependant, la Cour a jugé qu'il appartenait à la Commission de vérifier si les règles nationales étaient conformes au principe d'égalité énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité et d'intenter un recours en manquement au titre de l'article 169 du traité si tel n'était pas le cas.

La requérante avait fait valoir d'autre part que la Commission avait violé le principe d'égalité en approuvant le projet de liste, alors que celui-ci accordait plus de droits de pêche à certains navires qu'à d'autres. La Cour a déclaré dans ce contexte:

« Il convient de rappeler à cet égard que, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'acte d'adhésion prescrit aux autorités espagnoles de respecter une série de règles lors de l'élaboration des projets de listes périodiques et que la Commission doit vérifier si ces règles ont été respectées lorsqu'elle approuve les listes. L'acte d'adhésion n'exige cependant pas que les projets de listes mentionnent les raisons pour lesquelles certains navires obtiennent moins de droits de pêche que d'autres ou n'en obtiennent pas du tout, ni à quelles organisations les exploitants des divers navires appartiennent.

Il apparaît ainsi que le système instauré par l'acte d'adhésion ne met pas la Commission en mesure d'apprécier si les autorités espagnoles ont respecté le principe d'égalité entre exploitants ou associations d'exploitants de navires lors de l'élaboration d'un projet de liste déterminé.

Il en résulte que, s'il incombe à la Commission de vérifier la compatibilité avec le droit communautaire des règles internes que les autorités espagnoles appliquent lors de l'élaboration des projets de listes, il ne lui appartient pas d'examiner si, dans chaque cas, le principe d'égalité a été respecté. Un tel contrôle relève de la compétence des

17 — Affaire 207/86, Rec. p. 2151.

juridictions nationales auxquelles est ouverte la procédure de l'article 177 du traité. » (Points 26-28).

On constate que, bien que la Commission ait eu l'obligation, en vertu de l'acte d'adhésion, de vérifier la liste élaborée par les autorités espagnoles, la Cour a estimé qu'il ne lui appartenait pas d'examiner si, dans chaque cas, le principe d'égalité avait été respecté. La raison en était notamment qu'il était impossible pour la Commission de procéder à un tel examen. Le contrôle de légalité devait être effectué par les juridictions nationales. Il en était ainsi même si la Commission avait une possibilité de réaction claire et facile à utiliser, à savoir celle qui consistait en un refus d'approuver la liste.

47. Dans les présentes affaires, aucune obligation de contrôle n'a été mise à la charge de la Commission et elle n'a pas la possibilité en pratique — notamment en raison de la brièveté des délais, comme nous l'avons indiqué — de procéder à un examen approfondi des cas particuliers.

48. Le point de vue juridique que nous défendons *n'est pas contraire aux raisons pour lesquelles les contingents tarifaires doivent être gérés au niveau communautaire.* Ce résultat n'implique pas qu'il y aurait un risque de distorsions ou de détournements de trafic. Les entreprises peuvent présenter des demandes dans l'État membre de leur choix et les bases d'une gestion uniforme ont été jetées grâce à la fixation de critères communs permettant de déterminer qui aura part aux contingents tarifaires et comment la preuve du droit à une part doit être rapportée.

49. Le point de vue juridique que nous défendons est conforme à la façon dont la Commission envisage en principe la situation juridique.

Emerald Meats a toutefois fait valoir que la Commission, qui a manifestement rencontré des difficultés dans le cadre de l'examen des présentes affaires, s'était écartée à plusieurs reprises de sa conception de principe.

On ne saurait se rallier à ce point de vue d'Emerald Meats. On ne peut pas soutenir que la façon d'agir de la Commission dans les cas concernés ait été nettement contraire à la conception de principe de la Commission.

50. Il est manifeste que lorsque la Commission s'aperçoit de difficultés concrètes liées au traitement des demandes par les autorités nationales, elle peut se mettre en rapport avec les autorités concernées. C'est une conséquence de la mission que lui confère l'article 155 du traité et qui consiste à veiller à l'application du droit communautaire. Dans le cadre des présentes affaires, la chronologie des faits montre que la Commission a tenté de résoudre les difficultés qui étaient apparues en prenant différentes initiatives à caractère non contraignant à l'égard des autorités irlandaises. De telles initiatives n'impliquent pas que la Commission s'est écartée de sa conception juridique [18].

51. Ce n'est pas non plus en contrariété avec celle-ci que la Commission a pris les mesures décrites ci-dessus aux points 19 et

18 — Voir à ce sujet l'arrêt rendu dans l'affaire Eurico, mentionné à la note 16.

20 pour résoudre les difficultés qui sont apparues lors de la répartition du contingent de 1991 du fait des demandes doubles qui avaient été déposées au Royaume-Uni par Emerald Meats et en Irlande par les entreprises de transformation de viande. Comme nous l'avons indiqué, les règlements attribuent expressément à la Commission le devoir d'empêcher que des certificats d'importation soient délivrés à deux demandeurs qui fondent leurs droits sur l'importation des mêmes quantités de viande.

52. Il n'est pas non plus contraire à la conception juridique de la Commission que celle-ci ait cherché à empêcher, lorsqu'elle a adopté les règlements, que se créent des situations qui puissent préjuger de la solution des litiges pendants devant la High Court. C'est ce qui s'est passé lors de l'adoption du règlement de réattribution pour 1990, lorsqu'il est apparu que la High Court se prononcerait sous peu sur le bien-fondé de la demande d'Emerald Meats visant à l'obtention d'un certificat d'importation relatif à la part de la société dans le contingent des nouveaux importateurs, voir ci-dessus au point 14. C'est également ce qui s'est passé lors de l'adoption du règlement de répartition pour 1991, avant que la High Court ne tranche le point de savoir qui aurait matériellement eu droit à une part du contingent pour 1990 et, partant, en réalité aussi qui avait droit à une part du contingent pour 1991, voir ci-dessus au point 20.

53. Il ne peut qu'être tout aussi manifeste que la Commission ne s'est pas écartée de sa position de principe lorsqu'elle a modifié le règlement d'application pour 1991 à la lumière du jugement rendu par la High Court le 9 juillet 1991, voir ci-dessus au point 27.

54. Enfin, Emerald Meats ne saurait raisonnablement faire valoir que la Commission s'est écartée de sa conception juridique en adoptant la décision 91/590/CEE [19], par laquelle elle a réattribué la partie restante du contingent tarifaire pour 1991 à quatre entreprises nommément désignées. La décision avait pour objet de corriger les erreurs commises lors de la répartition initiale du contingent tarifaire et elle a été adoptée sur la demande des États membres qui avaient commis les erreurs.

55. On ne saurait dès lors tirer du comportement de la Commission des arguments infirmant la solution que nous avons énoncée ci-dessus, à savoir que la Commission n'a pas le pouvoir, dans le cadre de la gestion du contingent tarifaire, de corriger dans des cas concrets des décisions erronées prises par les autorités nationales en ce qui concerne la suite réservée aux demandes d'attribution d'une part du contingent tarifaire.

56. Il n'est pas nécessaire de se demander s'il en serait autrement si les décisions des autorités nationales étaient affectées de vices graves et évidents au point qu'il y aurait lieu de les considérer comme inexistantes. Il nous semble clair que les décisions du ministère de l'Agriculture ne sont pas affectées de tels vices. Les circonstances tout à fait particulières qui ont présidé à la gestion du contingent tarifaire irlandais au cours des années de référence ne font à notre avis pas

19 — Décision du 5 novembre 1991 relative à l'attribution de la quantité restante du contingent d'importation de viande bovine congelée, en application de l'article 3 du règlement (CEE) n° 3838/90 du Conseil (JO L 316, p. 41).

ressortir avec évidence que les décisions du ministère de l'Agriculture en ce qui concerne les droits matériels des demandeurs sur le contingent tarifaire étaient erronées.

57. Il faut en revanche se demander si, comme nous l'avons mentionné plus haut, la Commission a l'obligation d'intervenir à l'égard des décisions des autorités nationales lorsqu'elles reposent sur une interprétation et une application généralement erronées des dispositions des règlements d'application en matière de preuve.

58. Les règlements applicables procèdent à une répartition des tâches entre les autorités nationales et la Commission. Les autorités nationales doivent être en mesure de se prononcer sur le bien-fondé des demandes dans un délai très court. Un tel système ne peut fonctionner que si le critère du bien-fondé est clair et si les exigences relatives aux preuves à produire pour justifier du bien-fondé sont faciles à mettre en œuvre. Le régime communautaire pose un critère clair pour le bien-fondé, à savoir le statut d'importateur de viande au cours de certaines années de référence, et le moyen de preuve — la production du document douanier — est également clairement fixé et facile à mettre en œuvre. Il est déterminant pour le fonctionnement du régime que les États membres gèrent correctement le régime, c'est-à-dire qu'ils retiennent les demandeurs qui peuvent produire la preuve exigée. Comme nous l'avons indiqué, on peut tenir pour établi dans les présentes affaires qu'Emerald Meats avait produit les documents douaniers exigés et que la société remplissait dès lors les conditions pour pouvoir être considérée comme l'importateur au sens de la réglementation communautaire [20].

59. Eu égard à l'importance décisive de la règle en matière de preuve pour le fonctionnement correct du régime administratif, on pourrait faire valoir que la Commission a le droit et l'obligation d'intervenir à l'égard de l'application de la règle en matière de preuve par les autorités nationales s'il est établi devant elle que la règle a effectivement été appliquée de façon incorrecte.

60. On doit pouvoir tenir pour établi que le ministère de l'Agriculture irlandais considérait qu'il avait le droit de ne pas appliquer la règle en matière de preuve lorsqu'il estimait qu'il résultait des rapports juridiques sous-jacents entre les demandeurs intéressés que le demandeur qui figurait en qualité d'importateur sur les documents douaniers pertinents n'était pas l'importateur ayant

20 — Comme nous l'avons indiqué plus haut, la règle en matière de preuve se trouve à l'article 1er, paragraphe 3, des règlements d'application. La disposition comporte la possibilité pour les États membres de « prévoir que cette preuve soit apportée par le titulaire figurant à la case n° 4 du certificat d'importation ». Cette règle n'est pas très facile à comprendre. On ne saurait exclure que l'on puisse la comprendre en ce sens que le titulaire figurant à la case n° 4 du certificat d'importation doit être considéré comme l'importateur. On ne saurait dès lors pas non plus exclure que le ministère de l'Agriculture irlandais puisse avoir utilisé cette règle pour asseoir la conclusion selon laquelle il y avait lieu de considérer les entreprises de transformation de viande comme les importateurs au cours des années de référence 1987 et 1988, tout simplement parce que, comme nous l'avons indiqué ci-dessus au point 7, il était indiqué à la case n° 4 du certificat d'importation que ceux-ci étaient les titulaires des certificats, Emerald Meats agissant pour le compte des entreprises de transformation de viande selon les indications figurant dans cette case. Toutefois, nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'approfondir ce point. D'une part, l'interprétation possible évoquée est douteuse. D'autre part, la disposition présuppose que les États membres « ont prévu » une telle solution de substitution à la règle en matière de preuve figurant à la première phrase. Rien dans les présentes affaires n'indique que le ministère de l'Agriculture avait pris une décision relative à l'application de cette règle et communiqué cette décision aux demandeurs potentiels. La circulaire que le ministère a envoyée en janvier 1990 au sujet de la procédure à suivre pour les demandes ne contient en tout cas rien à ce sujet et la circulaire correspondante pour 1991 n'est pas claire sur ce point. La High Court n'attache d'ailleurs pas non plus d'importance à cette disposition dans son jugement du 9 juillet 1991.

matériellement droit à une part du contingent.

61. A notre avis, une telle interprétation est toutefois contraire à l'objet et à la finalité de la règle en matière de preuve. La règle en matière de preuve vise à instaurer un régime juridique clair dans le cadre duquel les autorités doivent pouvoir prendre, rapidement et sans examen approfondi des données juridiques et factuelles, un grand nombre de décisions. L'utilisation de documents douaniers à titre de preuve est un moyen approprié pour parvenir à ce résultat.

62. Certes, le document douanier ne constitue pas la preuve définitive et irréfutable du droit matériel à une part du contingent tarifaire. Il se peut que celui qui est l'importateur réel eu égard aux rapports de droit matériel sous-jacents n'est pas celui qui est mentionné dans le document douanier comme étant l'importateur [21].

L'objet principal de la règle en matière de preuve est toutefois d'indiquer le résultat sur lequel les autorités nationales doivent se fonder lorsqu'elles ont des doutes dans le cadre de leur examen des demandes. Elles doivent dans ce cas trancher les questions douteuses conformément à la règle en matière de preuve, c'est-à-dire reconnaître la qualité d'importateur à celui qui figure en cette qualité sur le document douanier. Le différend de droit matériel sous-jacent doit ensuite être réglé dans le cadre d'une instance opposant les parties en cause devant les juridictions nationales.

63. On peut soutenir dans ce contexte que la règle en matière de preuve est un élément si important de la gestion communautaire du contingent tarifaire que la Commission peut et doit intervenir lorsqu'elle s'aperçoit que les autorités des États membres ne respectent pas la règle. On peut également faire valoir qu'il ne suffit pas que cette intervention ait lieu sous la forme de l'ouverture d'une procédure en manquement mais que la Commission, si elle a une connaissance suffisante des données de l'affaire avant l'adoption d'un règlement de répartition, doit intervenir à ce stade. L'intervention de la Commission dans de tels cas sera relativement simple à cet égard. La Commission peut exiger que les autorités nationales appliquent la règle en matière de preuve en cas de demandes doubles et que les certificats d'importation soient délivrés conformément à la règle en matière de preuve. L'intervention de la Commission ne préjugera pas de la décision définitive sur le point de savoir qui parmi plusieurs demandeurs est l'ayant droit eu égard aux rapports juridiques sous-jacents.

Une obligation pour la Commission d'intervenir dans de telles situations ne présente donc pas les mêmes inconvénients pratiques et de principe que ceux qui sont liés à un pouvoir de contrôle général de la Commission.

64. Si nous sommes néanmoins parvenu à la conclusion qu'il convient que nous proposions à la Cour d'établir également dans ce cas que la Commission n'a pas la possibilité

21 — Il ressort ainsi de l'article 2 du règlement n° 3632/85 du Conseil définissant les conditions selon lesquelles une personne est admise à faire une déclaration en douane (JO 1985, L 350, p. 1), que « toute personne en mesure de présenter ... au service des douanes compétent ... la marchandise en cause ainsi que tous les documents dont la production est prévue par les dispositions régissant le régime douanier demandé pour cette marchandise » peut faire la déclaration et, partant, s'indiquer elle-même comme importateur sur le document douanier. Cette personne n'est donc pas nécessairement la même que celle qu'il y a matériellement lieu de considérer comme l'importateur des marchandises en question à d'autres égards.

d'intervenir, cela s'explique par deux considérations. En premier lieu, il est également difficile dans ce cas de trouver une base légale au pouvoir de la Commission d'enjoindre aux autorités des États membres de s'acquitter d'une certaine façon des tâches qui leur sont conférées par les règlements. En second lieu, il est important, même dans ce cas, de maintenir la répartition des tâches claire et formelle que les règlements opèrent entre les autorités nationales et la Commission, avec les conséquences qui en découlent pour la répartition des compétences entre les juridictions nationales et la Cour de justice.

Étant donné que la réglementation communautaire applicable ne prévoit pas de pouvoirs d'intervention pour la Commission, on doit également tenir pour établi dans ce cas que la possibilité pour la Commission d'intervenir à l'égard d'une application incorrecte par les États membres de la règle en matière de preuve est limitée au recours à la procédure en manquement de l'article 169 du traité. C'est la possibilité d'intervention que le traité prévoit de manière générale pour la Commission lorsque celle-ci estime que les États membres ne se sont pas acquittés des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Dans ce contexte, il ne faut pas négliger le fait que l'article 186 du traité confère à la Cour compétence pour prescrire les mesures provisoires nécessaires dans les affaires dont elle est saisie. En conséquence, la Commission a la possibilité, y compris dans des affaires telles que les présentes, de demander des mesures provisoires lorsqu'elle estime qu'il y a urgence et qu'il existe des moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de telles mesures.

65. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que la Commission n'est pas tenue de mettre en mouvement une procédure au titre de l'article 169 du traité, mais qu'elle dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation excluant le droit pour les particuliers d'exiger de la Commission qu'elle prenne une position dans un sens déterminé ou de former un recours en annulation contre son refus de mettre en mouvement un recours en manquement [22]. A notre avis, on peut faire valoir avec une certaine force que ce régime juridique implique que la réglementation communautaire dérivée applicable doit contenir des éléments précis pour qu'il soit possible d'admettre qu'elle comporte une obligation pour la Commission d'intervenir à l'égard de l'application incorrecte de la réglementation communautaire par les États membres.

66. Il résulte des considérations invoquées ci-dessus que la Commission n'avait pas le pouvoir, dans le contexte des présentes affaires, d'intervenir directement, de façon contraignante, à l'égard des décisions prises par le ministère de l'Agriculture irlandais relativement aux demandes et aux certificats d'importation.

Les litiges qui sont nés à l'occasion de la gestion du contingent tarifaire par le ministère de l'Agriculture doivent être tranchés dans le cadre du système national des voies de recours.

22 — Voir, par exemple, l'arrêt du 17 mai 1990, Sonito (C-87/89, Rec. p. I-1981, point 6), et l'ordonnance de la Cour du 23 mai 1990, Asia Motor France (C-72/90, Rec. p. I-2181). La Cour a jugé dans cette ordonnance:
« Dans la mesure où le recours en indemnité est fondé sur la responsabilité découlant de l'abstention de la Commission au regard de l'article 30 du traité, il y a lieu de souligner que, dans la mesure où la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au titre de l'article 169 (arrêt du 14 février 1989, 247/87, précité), le seul comportement qui pourrait être mis en cause comme source de préjudice est celui de l'État français ». (Point 13).

67. Nous examinerons dans ce qui suit quelles sont les conséquences de ce point de vue juridique pour les conclusions en matière d'annulation et d'indemnisation présentées par Emerald Meats en l'espèce.

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation

68. Il faut se demander, tout d'abord, si les conclusions tendant à l'annulation sont recevables.

69. La Commission fait valoir que la Cour devrait refuser de se prononcer sur la partie des conclusions en annulation présentées dans les affaires C-106/90 et C-129/91 qui porte sur les décisions que la Commission a prises en vertu de l'article 6, paragraphe 1, des règlements d'application et qui établissaient dans quelle mesure il pouvait être donné suite aux demandes présentées. La Commission soutient que les décisions en question sont contenues dans les règlements de répartition et qu'il est dès lors « artificiel » de conclure à l'annulation distincte de ces décisions. Nous partageons ce point de vue de la Commission.

70. Il est, par ailleurs, incontestable qu'Emerald Meats remplit les conditions auxquelles l'article 173 du traité subordonne la recevabilité d'un recours en annulation d'un règlement formé par une entreprise privée. Les règlements affectent directement et individuellement la situation juridique de chaque auteur de demande, voir à ce sujet l'arrêt de la Cour du 6 novembre 1990, Weddel/Commission [23].

23 — Affaire C-354/87, Rec. p. I-3847.

71. Toutefois, cela ne suffit pas en soi pour constater que la société a également suffisamment intérêt à ce qu'il soit statué sur ses conclusions en matière d'annulation. Certes, la Cour part du principe que l'intérêt pour agir doit être apprécié eu égard à la situation qui prévalait au moment de l'introduction du recours, mais la Cour a également établi que l'intérêt pour agir peut disparaître du fait d'événements survenus en cours d'instance [24]. Il peut résulter de tels événements ultérieurs que le recours est devenu sans objet ou qu'il n'y a plus de motif sérieux de statuer sur les conclusions visant à l'annulation. La Commission a soutenu qu'il est aujourd'hui douteux que la requérante ait un intérêt juridique à ce que ses conclusions en annulation soient examinées. Cela est particulièrement évident pour ce qui est de l'affaire C-317/90, dans laquelle la Commission conclut à l'irrecevabilité au motif que le maintien des conclusions doit être considéré comme abusif.

Il a été indiqué ci-dessus au point 28 que la situation juridique actuelle de la société équivaut à celle qui aurait été la sienne si le ministère de l'Agriculture irlandais avait initialement fait droit à ses demandes. A l'évidence, cela n'exclut pas que la société puisse toujours avoir droit à des dommages-intérêts, mais cela implique à notre sens que l'intérêt de la société à l'examen des conclusions en matière d'annulation a disparu. Il importe de relever dans ce contexte que, dans le cadre de l'examen des conclusions en matière d'indemnisation, la Cour aura l'occasion de se prononcer sur la légalité de l'attitude de la Commission.

24 — Voir les arrêts du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission (92/78, Rec. p. 777, point 32), du 5 mars 1980, Simmenthal-II/Commission (243/78, Rec. p. 593, points 9 et 11), et du 5 mars 1980, Könecke/Commission (76/79, Rec. p. 665, points 8-9).

Nous proposerons pour cette raison à la Cour de déclarer qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation dans les trois affaires [25].

En ce qui concerne les conclusions en matière d'indemnisation

72. Emerald Meats a réclamé des dommages-intérêts tant au ministère de l'Agriculture irlandais qu'à la Commission.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus au point 24, la société a obtenu, de par le jugement de la High Court du 9 juillet 1991, des dommages-intérêts pour les pertes qu'elle avait subies du fait que le ministère n'avait pas délivré les certificats d'importation en 1990. La High Court a conclu, en revanche, que la société n'avait pas droit à des dommages-intérêts (« general damages ») du fait du préjudice causé à son activité commerciale et à ses relations avec les autres opérateurs.

Emerald Meats fait valoir que la Commission encourt une responsabilité de son propre chef. Si la Commission s'était acquittée de ses obligations, le dommage ne serait pas survenu, selon la société. La société a réduit le montant des dommages-intérêts qu'elle réclame à la Commission de manière à ce qu'ils ne visent pas les pertes qui ont déjà été couvertes par le jugement de la High Court. Les dommages-intérêts que la société réclame à la Commission restent pourtant importants, environ 600 000 IRL au total. Les différents chefs de demande sont énumérés dans l'addendum aux rapports d'audience et comprennent notamment:

— la perte financière causée par la perte de ventes;

— les frais engagés par Emerald Meats, honoraires d'avocats non compris, aux fins des présents recours ainsi que des recours portés devant les tribunaux irlandais;

— les intérêts sur la somme représentant la valeur du contingent dont Emerald Meats a été privée en 1990, et

— la perte financière subie par Emerald Meats en raison de la chute des prix du marché de la viande congelée entre février 1991 et juillet 1991.

73. Il faut se demander à titre liminaire si les demandes d'indemnisation sont recevables.

Comme nous l'avons indiqué, Emerald Meats estime que le dommage survenu est dû tant au comportement illégal du ministère de l'Agriculture irlandais qu'à celui de la Commission.

La société a actionné le ministère de l'Agriculture en réparation de son préjudice devant un tribunal irlandais. Celui-ci s'est prononcé sur la question de la responsabilité

25 — Comme nous l'avons indiqué, la Commission a conclu au rejet de la demande d'annulation présentée par la société dans l'affaire C-317/90 en raison de son *caractère abusif*. Étant donné que cette affaire s'inscrit dans le cadre d'un ensemble d'affaires introduites par la société notamment pour que soient reconnues les obligations qui incombent à la Commission, de l'avis de la société, à l'effet de protéger les intérêts de cette dernière, nous n'estimons pas qu'il y ait des raisons suffisantes de se rallier aux conclusions de la Commission à cet égard.

encourue et sur le montant des dommages-intérêts sur le fondement du droit irlandais. La société fait valoir qu'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation supplémentaire en droit irlandais.

La société a également présenté une demande d'indemnisation à l'encontre de la Commission devant la Cour de justice. Elle estime que la Commission encourt une responsabilité propre en droit communautaire et fait valoir que les dommages-intérêts qu'elle réclame sont de nature à pouvoir être accordés en vertu des règles du droit communautaire en matière d'indemnisation.

74. Les présentes affaires se distinguent des cas habituels dans lesquels se pose la question de la responsabilité des autorités dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation communautaire.

En règle générale

— soit le dommage est causé par le comportement des autorités nationales, celles-ci ayant mal interprété ou mal appliqué la réglementation communautaire,

— soit le dommage est en réalité causé par le Conseil et/ou la Commission qui ont déterminé, par des règles générales ou des décisions, le comportement des autorités nationales qui est directement à l'origine du dommage[26].

75. Le premier groupe de cas est tranché par les juridictions nationales sur le fondement du droit national de la responsabilité. Il ne ressort pas clairement de la jurisprudence de la Cour si le second groupe de cas doit être tranché par les juridictions nationales et/ou la Cour de justice. Il existe une jurisprudence importante dans laquelle la Cour a présupposé que les actions en indemnisation devaient sous certaines conditions être dirigées contre les autorités nationales et tranchées par les juridictions nationales. Cela vaut en particulier pour les affaires dans lesquelles la demande d'indemnisation vise en substance au remboursement d'un montant ou au versement d'une prestation qui a été refusée à tort. Il s'agissait en général d'affaires dans lesquelles il était vraisemblable que la victime pourrait obtenir entière réparation auprès des juridictions nationales.

La Cour de justice a jugé dans son arrêt du 30 mai 1989, Roquette/Commission[27]:

« Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215, alinéa 2, du traité, a été instituée comme une voie autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours. S'il est vrai que sa recevabilité peut se trouver subordonnée, dans certains cas, à l'épuisement de voies de recours internes qui sont ouvertes pour obtenir satisfaction de la part des autorités nationales, il faut cependant, pour qu'il en soit ainsi, que ces voies de recours nationales assurent d'une manière efficace la protection des particuliers qui se sentent lésés par les actes des institutions communautaires (arrêts du 12 avril 1984, Unifrex, 281/82, Rec. p. 1969, et du 26 février 1986, Krohn, 175/84, Rec. p. 753) ». (Point 15)[28].

26 — Voir à ce sujet Schockweiler, F. A.: *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, RTD eur. 1992, p. 27, notamment partie I.

27 — Affaire 20/88, Rec. p. 1553.

28 — La Cour a également déclaré qu'il convenait qu'elle vérifie d'office si cette condition de recevabilité était satisfaite.

76. Les présentes affaires se distinguent des cas les plus fréquents en ce que, si l'on suit le point de vue de la requérante, tant la responsabilité propre du ministère de l'Agriculture irlandais que celle de la Commission sont engagées, leurs comportements ayant concouru à la survenance du dommage.

Selon nous, cette différence n'implique pas en elle-même que la jurisprudence précitée, relative à la compétence des juridictions nationales, soit inapplicable. On pourrait soutenir à cet égard qu'il y a d'autant plus de raisons d'appliquer cette jurisprudence dans les cas dans lesquels le dommage survenu ne trouve pas uniquement sa véritable origine dans le comportement de la Commission, mais aussi dans le comportement propre de l'autorité nationale.

A notre avis, il n'y a cependant pas lieu d'approfondir cette question dans le cadre des présentes affaires. La Cour a montré dans sa jurisprudence qu'il n'y a irrecevabilité pour ce motif que lorsqu'il paraît de prime abord vraisemblable que les juridictions nationales pourront accorder entière réparation au requérant. L'arrêt rendu par la Cour le 8 avril 1992, Cato/Commission [29], est important dans ce contexte pour deux raisons. D'une part, la situation dans l'affaire Cato était analogue, dans une certaine mesure, à la situation dans les présentes affaires (il y avait un concours de circonstances ayant entraîné le dommage) et, d'autre part, la Cour a examiné au fond les demandes d'indemnisation du requérant, rejetant ainsi une exception selon laquelle la demande aurait dû être portée devant la juridiction nationale. On peut également citer l'arrêt de la Cour du 13 mars 1992, Vreugdenhil/Commission [30], dans lequel la Cour a rejeté l'exception de la Commission tirée du défaut d'épuisement des voies de droit nationales en affirmant:

« Il convient, à cet égard, de rappeler que les dispositions combinées des articles 178 et 215 du traité donnent compétence exclusive à la Cour pour statuer sur les recours en indemnisation d'un dommage imputable à la Communauté qui est tenue, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, de réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, le préjudice causé par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions (arrêt du 27 septembre 1988, Asteris, point 14, 106 à 120/87, Rec. p. 5515). » (point 14).

De même, il n'y a pas lieu pour la Cour de refuser d'examiner au fond les demandes d'indemnisation dans les présentes affaires.

Il est certain à notre avis que la réparation de certains chefs de préjudice invoqués à l'égard de la Commission ne pourra en tout cas pas être réclamée au ministère de l'Agriculture irlandais.

Le cas échéant, il faudra également se prononcer, dans le cadre de l'examen des affaires au fond, sur le point de savoir s'il y a lieu de réduire ou même de rejeter les

29 — Affaire C-55/90, Rec. p. I-2533. Dans ses premières conclusions, présentées le 18 juin 1991, l'avocat général M. Darmon s'est livré à un examen détaillé de la jurisprudence en la matière.

30 — Affaire C-282/90, Rec. p. I-1937. L'avocat général M. Darmon a rejeté dans les conclusions qu'il a présentées le 16 janvier 1992 dans l'affaire précitée l'exception de la Commission par la conclusion suivante: « On ne saurait, dès lors, opposer à Vreugdenhil l'irrecevabilité du présent recours pour non-épuisement des voies de droit internes, même si l'engagement de celles-ci était le chemin naturel pour obtenir la réparation des préjudices allégués, dans la mesure où ces voies de droit n'étaient pas à même de lui permettre de parvenir à ce résultat. » (Point 35).

demandes d'indemnisation de la société à l'égard de la Commission parce que les pertes en question de la requérante auraient pu être compensées par le ministère de l'Agriculture irlandais si cette indemnisation lui avait été réclamée ou s'il avait été interjeté appel de la décision de la High Court sur les demandes d'indemnisation.

Il n'est cependant pas nécessaire d'examiner plus avant ces difficiles questions, qui n'ont d'ailleurs pas été débattues de manière approfondie au cours de l'instance, si la Cour souscrit à notre point de vue quant à la question de savoir si la Commission encourt une quelconque responsabilité.

77. Étant donné que nous sommes parvenu plus haut à la conclusion que la Commission n'a pas le pouvoir d'intervenir de manière contraignante à l'égard des décisions que les autorités irlandaises ont prises dans le cadre de la gestion des contingents tarifaires pour 1990 et 1991, il y a lieu de rejeter les demandes d'indemnisation de la société, le comportement de la Commission à son égard n'ayant pas été illégal.

Selon nous, la Commission a d'ailleurs prêté à Emerald Meats toute l'assistance qu'elle pouvait dans le cadre des possibilités que lui donne le droit communautaire.

78. Au cas où la Cour estimerait que la Commission avait l'obligation d'intervenir auprès du ministère de l'Agriculture irlandais *pour veiller à ce que celui-ci gère le contingent tarifaire en respectant les règles applicables en matière de preuve,* nous observerons brièvement, pour ce qui est des questions de l'imputabilité et de l'indemnisation.

79. Il échoit que la Cour constate qu'aucune responsabilité n'est encourue dans l'affaire C-317/90. Cette affaire ne porte pas sur un cas dans lequel la Commission aurait pu intervenir à l'égard du ministère de l'Agriculture parce que celui-ci n'avait pas appliqué les règles en matière de preuve figurant dans les règlements. La raison du refus du ministère était, comme nous l'avons exposé ci-dessus au point 11, qu'il estimait que les justificatifs produits ne constituaient pas une preuve suffisante de l'importation de viande dans les quantités nécessaires pour obtenir une part du contingent tarifaire pour les nouveaux importateurs. La chronologie des faits a d'ailleurs montré que la Commission a effectivement défendu les intérêts de la société, tout d'abord en suspendant puis en modifiant le règlement d'ouverture d'un contingent à réattribuer dès qu'elle s'est aperçue que l'on pouvait s'attendre à une décision de la High Court sur cette question.

80. Pour ce qui est des deux autres affaires concernant la gestion du contingent principal pour 1990 et 1991, il est plus difficile de se prononcer sur le point de savoir si une responsabilité est encourue.

81. Si la Commission avait l'obligation d'intervenir auprès du ministère de l'Agriculture en raison de l'application erronée par celui-ci des règles en matière de preuve, il y a des raisons de penser que la Commission aurait dû intervenir dès le règlement de répartition du contingent tarifaire pour 1990. Comme nous l'avons exposé plus haut au point 8, Emerald Meats avait attiré l'attention de la Commission sur le problème survenu une semaine avant l'adoption définitive du règlement de répartition. La société avait indiqué que, sur la base des documents douaniers de 1987 et 1988, elle avait été incluse sans problèmes

dans la liste, établie par le ministère de l'Agriculture, de ceux qui auraient part à la partie du contingent tarifaire pour 1989 qui était gérée au niveau communautaire; la société avait signalé qu'elle figurait en qualité d'importateur sur les documents douaniers et avait envoyé des copies des documents douaniers en question avant l'adoption du règlement. La Commission disposait par conséquent de suffisamment d'éléments pour demander des éclaircissements sur cette question aux autorités irlandaises. Elle s'est d'ailleurs adressée à celles-ci, mais elle n'a pas poussé plus loin les recherches avant l'adoption du règlement de répartition. Il n'aurait sans doute pas été irréalisable d'obtenir des éclaircissements sur cette question de la part des autorités irlandaises qui avaient l'obligation, en vertu de l'article 5 du traité, de communiquer à la Commission les renseignements nécessaires et il aurait été possible à la Commission de retarder l'adoption du règlement de répartition, comme cela a été fait pour l'adoption du règlement de répartition pour 1991, voir ci-dessus au point 20.

Toutefois, nous pensons que si l'on jugeait que la Commission encourt une responsabilité pour avoir agi de cette façon, ce serait exiger d'elle plus qu'il n'est raisonnable. Les services de la Commission ont été confrontés à des questions nouvelles et difficiles et se trouvaient dans une situation dans laquelle il y avait malgré tout une incertitude considérable quant aux données exactes de l'affaire. Les services en question étaient pressés par le temps. Dans ce contexte, il nous semble défendable que la Commission ait estimé qu'il était plus important d'adopter un règlement de répartition général eu égard aux intérêts de l'ensemble des demandeurs dans les États membres que de tenter de résoudre immédiatement le problème sur lequel Emerald Meats avait attiré l'attention de la Commission. A cela s'ajoute que la Commission pouvait raisonnablement supposer qu'il serait possible de résoudre le problème existant a posteriori soit en discutant avec les autorités irlandaises, soit dans le cadre d'une action intentée par la société devant les juridictions irlandaises [31].

82. En ce qui concerne la répartition du contingent tarifaire pour 1991, l'affaire se présente de façon différente, sur deux points en tout cas. D'une part, parce que la Commission avait la possibilité, au cours de l'année 1990, d'obtenir des éclaircissements sur les données de fait et de droit relatives à la gestion par les autorités irlandaises du contingent tarifaire pour 1990. D'autre part, parce qu'Emerald Meats avait présenté une demande auprès des autorités britanniques, qui avaient informé la Commission qu'il pouvait être fait droit selon elles à la demande de la société. Le problème de la société pour ce qui est du contingent tarifaire pour 1991 n'était donc pas que les autorités nationales compétentes n'avaient pas fait droit à la demande de la société. Le problème de la société était qu'elle ne pouvait obtenir de certificats d'importation que si elle fournissait la garantie exigée dans le règlement de répartition de la Commission, voir ci-dessus au point 20. Le problème juridique qui se pose dans le cadre de la gestion du contingent pour 1991 est donc de savoir si l'exigence par la Commission d'une garantie eu égard aux demandes doubles existantes était illicite étant donné que la Commission savait ou aurait dû savoir à ce moment-là que l'acceptation par

31 — La Commission a fait valoir dans l'affaire C-106/90 que le règlement de répartition était légal et que son comportement n'était par conséquent pas illicite pour la simple raison que le règlement ne fait que fixer les quantités de viande à attribuer aux différents demandeurs et, partant, ne se prononce pas sur les demandeurs qui pourront obtenir une part du contingent. Ce point de vue est erroné. Le règlement de répartition se fonde sur les listes envoyées et doit, dès lors, être considéré comme étant la base légale permettant de délivrer aux demandeurs qui figurent dans ces listes les certificats d'importation après l'expiration du délai fixé dans le règlement.

les autorités irlandaises des demandes émanant des entreprises de transformation de viande reposait sur une application erronée des règles en matière de preuve. Si la Cour estime que la Commission aurait dû intervenir à ce stade auprès des autorités irlandaises, nous estimons que la conséquence en serait qu'il était illicite pour la Commission d'exiger la constitution d'une garantie en ce qui concerne Emerald Meats. Dans le cadre de la prémisse susmentionnée, nous estimons par conséquent que la Commission a engagé sa responsabilité à l'égard d'Emerald Meats en exigeant la fourniture d'une garantie.

83. En conséquence, il faut se demander si Emerald Meats a subi un préjudice du fait de la garantie exigée, préjudice que la Commission aurait l'obligation de réparer et s'il y a un lien de cause à effet entre les faits dommageables et le préjudice.

La société a fait valoir que sa situation économique — qui était d'ailleurs une conséquence directe de la gestion illégale des contingents tarifaires — était si mauvaise qu'elle ne pouvait pas fournir la garantie nécessaire, que ce soit directement ou sous la forme d'une garantie bancaire et que, pour cette raison, elle n'avait pu se faire délivrer les certificats d'importation qu'avec plusieurs mois de retard par rapport à la date à laquelle elle aurait pu obtenir les certificats s'il n'y avait pas eu l'exigence d'une garantie. Ce retard a causé un préjudice important à la société, dont elle réclame la réparation à la Commission.

84. Il est manifeste que la société aurait pu réclamer à la Commission une indemnisation pour les frais qu'elle aurait exposés si elle avait constitué la garantie. Il est plus douteux que la société puisse réclamer une indemnisation pour le préjudice qui a été causé par la délivrance tardive des certificats d'importation dès lors que la seule raison du retard est que sa situation économique l'empêchait de fournir la garantie. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la Commission n'est pas responsable à l'égard de la société du comportement qui, de l'avis de la société, est la cause de la situation économique de la société et il y a d'ailleurs lieu, à notre avis, de se rallier au point de vue de la Commission selon lequel il est légitime de s'attendre à ce qu'une société, qui souhaite bénéficier des avantages économiques très importants qui sont liés à l'obtention de certificats d'importation, soit en mesure de fournir la somme nécessaire pour garantir le paiement des prélèvements à l'importation qui pourraient être perçus s'il s'avérait que la société n'a pas droit à une part du contingent tarifaire. En conséquence, il n'y a pas de lien de causalité suffisant entre le comportement illicite de la Commission et le préjudice allégué.

85. Notre conclusion est par conséquent que la Commission ne peut pas non plus être condamnée à verser des dommages-intérêts à la société pour ce qui est de la gestion du contingent tarifaire pour 1991.

En ce qui concerne les dépens

86. Il convient que la Cour envisage de faire usage des possibilités que lui ouvre l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure et décide que chaque partie supporte ses propres dépens. A notre avis, nous nous trouvons en présence de motifs exceptionnels qui peuvent justifier une telle décision. On peut relever notamment la

nouveauté et la complexité des affaires. A notre avis, on peut également attacher une certaine importance au fait que la société, qui, selon le dossier, a exposé des frais de procédure très importants, était convaincue que la Commission avait l'obligation d'intervenir auprès des autorités irlandaises et, d'autre part, que la Commission avait montré, en tout cas pendant la plus grande partie du déroulement de l'affaire, qu'elle estimait que la demande d'Emerald Meats était fondée et aurait dû être retenue par les autorités irlandaises. On pourrait aussi se demander si la Commission a indiqué de façon suffisamment claire et conséquente à la société qu'elle ne disposait pas de pouvoirs de contrôle ou d'intervention à l'égard des autorités des États membres dans le cadre du régime administratif.

Sur un éventuel sursis à statuer, jusqu'à ce que la Supreme Court ait rendu son arrêt

87. Si la Cour de justice se rallie à notre point de vue en ce qui concerne la solution des problèmes formels et matériels de l'affaire, il est défendable de rendre l'arrêt sans attendre que la Supreme Court statue sur l'appel pendant.

Nous avons cependant laissé entendre plus haut qu'il peut être difficile de se prononcer sur les présentes affaires sans trancher également des questions qui auront une incidence directe ou indirecte sur les questions qui se posent devant la Supreme Court et que cela ne serait pas opportun dans la mesure où le point de vue juridique des autorités irlandaises et les arguments à l'appui de celui-ci ne sont connus que de manière indirecte par la Cour.

On ne peut pas non plus exclure que l'arrêt de la Supreme Court puisse avoir une incidence sur l'examen des demandes d'indemnisation d'Emerald Meats, au cas où la Cour ne partagerait pas notre avis et estimerait que la Commission encourait déjà une responsabilité dans le cadre de la gestion du contingent tarifaire pour 1990. Si la Supreme Court devait souscrire à la thèse du ministère de l'Agriculture irlandais selon laquelle c'est à juste titre qu'il a fait droit aux demandes émanant des entreprises de transformation de viande, une telle solution pourrait revêtir de l'importance pour la décision de la Cour sur les dommages-intérêts réclamés par Emerald Meats à la Commission.

En conséquence, nous estimons qu'il conviendrait peut-être que la Cour envisage de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Supreme Court ait rendu son arrêt en appel [32].

32 — C'est ce que la Cour de justice avait décidé dans son arrêt du 14 juillet 1967, Kampffmeyer e. a./Commission (5/66, 7/66 et 13/66 à 24/66, Rec. p. 317).
La Cour a notamment déclaré:
« qu'il convient d'éviter que les requérantes ne soient, en raison d'appréciations différentes d'un seul et même dommage par deux juridictions différentes appliquant des règles de droit différentes, ni insuffisamment ni abusivement indemnisées;
qu'avant de déterminer le dommage dont la Communauté serait jugée responsable, il importe que la juridiction nationale ait été à même de se prononcer sur la responsabilité éventuelle de la république fédérale d'Allemagne;
qu'en l'état, un arrêt définitif ne saurait intervenir avant que les requérantes aient produit la décision de la juridiction nationale à ce sujet; »
A notre avis, il ressort de cet arrêt qu'il peut exister des cas dans lesquels il était légitime que la Cour sursoie à statuer sur l'affaire pendante devant elle. En revanche, nous estimons que l'arrêt n'implique pas qu'il doit toujours en être ainsi lorsque des actions en indemnisation intentées par le même requérant sont pendantes devant la Cour de justice et devant une juridiction nationale.

Conclusions

88. A moins que la Cour ne décide de surseoir à statuer sur les présentes affaires, nous estimons, pour les raisons invoquées ci-dessus, qu'il échoit, dans les trois affaires, que la Cour

— déclare qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions en annulation de la requérante;

— rejette comme non fondées les demandes en indemnisation de la requérante, et

— décide que chaque partie supportera ses propres dépens.