CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

Dans la présente affaire, la Cour est de nouveau confrontée à une mise en cause de la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, telle qu'instituée aux articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE. Cette action, qui, en soi, n'est pas inhabituelle, a cependant pour particularité dans le cas d'espèce que cette fois-ci, la Cour est expressément invitée aussi à se prononcer sur la question passionnante de savoir si, en droit communautaire, une action en indemnité fondée sur une responsabilité du fait d'actes légaux des institutions de la Communauté est également concevable.

2. L'organisation des marchés dans le secteur de l'huile d'olive

Par le règlement n° 136/66/CEE du Conseil du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, n° 172, p. 3025), l'huile d'olive a également été intégrée en tant que produit, dans le domaine d'application de la politique agricole commune. Parmi les caractéristiques principales de cette organisation des marchés, on trouve la fixation annuelle de prix uniformes (article 4) et un mécanisme d'aide à la production (article 10). L'aide à la production, à laquelle la politique agricole commune ne recourt qu'exceptionnellement, s'explique par les prix relativement bas des produits de substitution, ce qui ne permet pas d'assurer aux producteurs un revenu considéré comme suffisant, par le seul biais d'une garantie de prix. L'importation et l'exportation d'huile d'olive font l'objet de prélèvements (article 13) et de restitutions (article 18), et sont soumises à un régime de certificats et de cautions. Le régime des restitutions est mis en œuvre entre autres par le règlement n° 171/67/CEE du Conseil du 27 juin 1967, relatif aux restitutions et prélèvements applicables à l'exportation d'huile d'olive (JO 1967, n° 130, p. 2600). Le septième considérant de ce règlement est libellé comme suit:

«Considérant qu'il est opportun de maintenir les courants d'exportation traditionnels d'huile d'olive; que, pour atteindre ce résultat, il est nécessaire que les intéressés puissent s'approvisionner en permanence en matières premières, à concurrence de leurs besoins pour l'exportation, à un prix qui ne soit pas supérieur à celui du marché mondial; qu'à cet effet, il doit être prévu que la restitution à l'exportation peut être accordée sous la forme d'une autorisation d'importer en franchise de prélèvement une quantité d'huile d'olive correspondant à la quantité exportée.»

Ce considérant traduit le souhait des auteurs du règlement de maintenir les courants d'exportation traditionnels de ce produit méditerranéen, tout en comblant simultanément le déficit dans l'approvisionnement communautaire en huile d'olive résultant de l'exportation. A cet effet, l'article 9, paragraphe 1, prévoit ce qu'on appelle une procédure «exim»:

1 — Traduit du néerlandais.

«1. Sur demande de l'intéressé, la restitution à l'exportation d'huile d'olive est accordée sous forme d'une autorisation d'importer en franchise de prélèvement une quantité d'huile d'olive correspondant à la quantité d'huile d'olive exportée, à condition que la preuve soit apportée que l'exportation a eu lieu préalablement à l'importation et que l'importation soit effectuée dans un délai à déterminer.»

En 1978, l'organisation des marchés pour le produit en cause a été réformée, en ce sens que, à l'avenir, à côté de l'aide à la production, il est également octroyé une aide à la consommation. Cette modification a été introduite par le règlement (CEE) n° 1562/78 du Conseil du 29 juin 1978 modifiant le règlement n °136/66/CEE (JO 1978, L 185, p. 1). La mise en œuvre du nouveau régime d'aide dans ce secteur s'est cependant accompagnée de nombreuses difficultés, de sorte que l'entrée en vigueur de celui-ci n'a pas pu devenir effective le 1er novembre 1978, début de la campagne 1979, et ne pouvait être escomptée que pour le 1er mars 1979. En conséquence, pour l'année 1979, les prix ont été fixés pour la période du 1er janvier au 28 février (prix de marché représentatif: 148,43 UC/100 kg; prix de seuil: 145,43 UC/100 kg) et pour la période du 1er mars au 31 octobre (prix de marché représentatif: 120,78 UC/100 kg; prix de seuil: 119,44 UC/100 kg). Cette fixation a été effectuée par le règlement (CEE) n° 3088/78 du Conseil du 19 décembre 1978. Au cours du mois de février, il est cependant avéré que la date d'entrée en vigueur du 1ermars 1979 ne pourrait pas non plus être tenue, à la suite de quoi le Conseil a reporté la date d'application du 1er mars 1979 pour les nouveaux prix au 1er avril 1979. Ce report a été effectué par le règlement (CEE) n° 360/79 du Conseil du 20 février 1979, modifiant le règlement n° 3088/78 (JO 1979, L 46, p. 1, du 23. 2. 1979). Par conséquent, à partir du 1er avril 1979, le prix de seuil de l'huile d'olive a donc diminué de 25,99 UC/100 kg, ce qui impliquait également la diminution des prélèvements applicables à l'importation de ce produit. Pour les cas dans lesquels le prélèvement avait été fixé sur la base des prix applicables avant le 1er avril 1979, mais au titre d'importations à réaliser après cette date, la Commission a adopté des mesures transitoires par le règlement (CEE) n° 884/79 du 3 mai 1979 (JO 1979, L 111, p. 18, du 5. 5. 1979). Ces mesures transitoires comportaient une réduction du prélèvement sur les importations en provenance de pays tiers, à concurrence d'un montant de 24,18 UC/100 kg, soit une réduction un peu inférieure à celle du prix de seuil. De telles mesures n'ont cependant pas été adoptées pour les importateurs faisant usage des facilités «exim» et qui, au titre de cette procédure, ont exporté *avant* le 1er avril 1979 et importé *après* cette date.

3. Les faits

Ainsi qu'il ressort du rapport d'audience, les faits qui sont à la base de la présente affaire ne sont pas du tout constants. L'entreprise italienne SA Oleifici Mediterranei (ci-après Olmesa) s'est servie des facilités du régime «exim» pour une quantité de 194,805 tonnes, et elle prétend avoir subi, à cette occasion, le préjudice dont elle demande réparation dans la présente procédure. En ce qui concerne la partie *exportation*, il ressort du dossier que, le 27 janvier 1979, la requérante a facturé à la National Supply Corporation de Lybie, une livraison de

268 tonnes au prix de 1 230 lires le kg, alors que le prix de vente moyen pratiqué à ce moment-là dans la Communauté s'élevait à environ 1 720 lires le kg. La Commission conteste cependant que cette transaction forme un volet de l'opération «exim», étant donné que non seulement les quantités ne correspondent pas à celles qui ont été importées, mais également que la société Olmesa n'a pu produire de certificat pour une quantité de 190 tonnes. Pour ce qui est de l'*importation*, la société Olmesa a produit deux certificats à l'importation pour un total de 194,805 tonnes, avec une validité jusqu'au 30 mai 1979 pour environ 33 tonnes et jusqu'au 30 juin pour environ 161 tonnes. En outre, elle a produit sept factures concernant l'achat d'huile d'olive auprès d'entreprises espagnoles, au cours de la période du 12 mai au 13 juin 1979. Selon la Commission, ces factures ne représentent cependant qu'un total de 104 tonnes, et d'autre part 57,4 tonnes de ce total porteraient sur de l'huile d'olive raffinée ne relevant pas de la procédure «exim». Le prix à l'importation s'élevait à environ 1 630 lires le kg. Selon la société Olmesa, cette huile d'olive importée a été vendue à l'intérieur de la Communauté à un prix d'environ 1 900 lires le kg. La Commission et le Conseil contestent que le prix se soit situé à ce niveau après le 1er avril. La Commission affirme qu'au cours de la période concernée, le niveau de prix se situait entre 2 507 et 2 580 lires le kg. La société Olmesa estime en tout état de cause qu'elle a subi une perte sur le lot importé, en ce que celui-ci n'a pu être vendu aux prix en vigueur sous l'ancien régime. Selon ses propres indications, en raison également de la suppression des restitutions, elle a subi à l'exportation une perte d'environ 100 000 000 de lires, l'importation ne lui rapportant qu'un bénéfice d'environ 42 000 000 de lires. Nous reviendrons encore ultérieurement sur la réalité du préjudice prétendument subi et sur la concrétisation de celui-ci.

4. Les moyens soulevés et l'examen de ceux-ci

Le recours fondé sur les articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE tend à obtenir le paiement par la Communauté, à titre de dommages et intérêts, d'un montant de 50 629 unités de compte, majoré des intérêts au taux de 8 %, à compter du 4 mai 1979, ainsi que la condamnation de la Communauté aux dépens. Le recours dirigé contre la Commission a trait à la responsabilité encourue par celle-ci en raison du préjudice prétendument subi à la suite du règlement n° 884/79, qui, comme il a été dit, ne prévoyait pas de mesures transitoires en ce qui concerne la facilité «exim». *A titre principal*, la requérante soutient qu'il ne s'agit *pas* en l'espèce d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique. De ce fait, il ne serait pas nécessaire de démontrer qu'il est satisfait aux conditions restrictives à retenir, lorsqu'un tel choix politique existe, pour qu'une action fondée sur l'article 215, deuxième alinéa, puisse aboutir. Il s'agit, comme on le sait, de la condition relative à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle «supérieure» de droit protégeant les particuliers, telle que la Cour l'a formulée dans les arrêts rendus dans les affaires 5/71 (Schöppenstedt, Recueil 1971, p. 975) et 9 et 11/71 (Compagnie d'approvisionnement et Grands Moulins de Paris, Recueil 1972, p. 391). *A titre subsidiaire*, si le moyen soulevé à titre principal n'est pas retenu, la société Olmesa soutient qu'il s'agit bien en l'espèce d'une telle violation, en raison de

l'atteinte portée par le règlement n° 884/79 aux principes de l'égalité de traitement et de protection de la confiance légitime.

Le recours dirigé contre le Conseil présente un caractère subsidiaire par rapport à l'action dirigée contre la Commission. Ce recours tend également à l'octroi d'une indemnité, sur la base d'une responsabilité du fait non pas d'un acte illégal, mais d'un acte légal de cette institution. A cet effet, la société Olmesa soutient que les règlements n°s 1562/78, 3088/78 et 360/79 du Conseil, reconnus en soi comme légaux, lui ont néanmoins causé un préjudice qui engage la responsabilité du Conseil. Par cette demande, la Cour est donc invitée à se prononcer sur la question de savoir si le droit communautaire connait une action en responsabilité du fait d'un préjudice causé par des actes légaux des institutions communautaires. Dans la suite des présentes conclusions, nous examinerons ces moyens dans l'ordre indiqué. En ce qui concerne la demande principale dirigée contre la Commission, l'examen portera sur les trois conditions auxquelles la jurisprudence de la Cour en matière d'actes illégaux de la Communauté subordonne la reconnaissance d'une responsabilité fondée sur l'article 215, alinéa 2: illégalité des actes, normatifs ou non, de la Commission, existence d'un lien de causalité entre le préjudice prétendument subi par la société Olmesa et lesdits actes, et la réalité et la concrétisation de ce préjudice. L'examen de ces aspects permettra de passer rapidement sur les conditions relatives à l'existence d'un lien de causalité et d'un préjudice, pour ce qui est de l'action dirigée contre le Conseil, qui sera examinée ensuite. Dans le cadre de cette partie-là du recours, nous consacrerons néanmoins aussi quelques considérations à la question, certainement passionnante, concernant une éventuelle responsabilité sans faute du fait d'actes en soi légaux de la Communauté.

5. Le recours dirigé contre la Commission

Avant d'examiner la question de savoir si la Commission peut se voir reprocher un acte illégal, il y a lieu de répondre à l'allégation de la société Olmesa selon laquelle il ne s'agirait pas en l'espèce d'un «acte normatif impliquant des choix de politique économique». Il ne serait alors pas nécessaire de démontrer l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers pour établir que la Commission a outrepassé son pouvoir d'appréciation. Pour l'essentiel, l'argumentation de la société Olmesa revient à dire qu'en l'espèce, la Commission ne s'est vu confier aucun choix de politique économique et que cette institution était seulement tenue d'exécuter les modifications apportées par le Conseil à l'organisation des marchés dans le secteur des matières grasses. Cette argumentation ne saurait, selon nous, être retenue, puisqu'une délégation de compétence, même formulée de manière impérative sous la forme d'un mandat, n'implique pas pour autant sans plus que la Commission ne disposerait d'aucune marge d'appréciation. Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'espèce, où le règlement n° 884/79 de la Commission renvoie à l'article 16, paragraphe 6, du règlement de base n° 136/66, disposition en vertu de laquelle la Commission arrête les dispositions d'exécution selon la procédure du comité de gestion instituée à l'article 38 dudit règlement. Étant donné la nature de cette procédure et la jurisprudence de la Cour dans les affaires 25/70 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Köster, Recueil 1970, p. 1173) et 30/70 (Scheer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, Recueil 1970, p. 1210), on ne saurait, assurément, soutenir que la Commission ne dispose d'aucune marge d'appréciation dans la gestion des organisations communes de

marché. Cette argumentation avancée par la société Olmesa impliquerait en outre que la Commission, en n'adoptant pas de mesures transitoires pour la procédure «exim», a violé les règlements correspondants du Conseil. En effet, dans ce cas-là, la Commission ne disposerait d'aucune marge d'appréciation en ce qui concerne les mesures transitoires. Cependant, la société Olmesa n'allègue ni ne démontre l'existence d'une telle violation.

Aussi, l'action dirigée contre la Commission est en fait centrée sur le moyen subsidiaire selon lequel, dans le cas où il s'agirait bien d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique, auquel cas il faut qu'il y ait violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, il serait également satisfait à cette condition. A cet effet, la société Olmesa soutient qu'en n'adoptant pas de mesures transitoires pour la procédure «exim», la Commission a violé tant le principe d'égalité que le principe de protection de la confiance légitime.

Ce premier volet du moyen subsidiaire est fondé sur la supposition que la procédure «exim» et les réglementations à l'importation et à l'exportation qui se traduisent en préfixations et en certificats, constituent des régimes objectivement comparables. On peut, dès l'abord, faire remarquer que l'exactitude de cette supposition est contestable, étant donné le principe de la préférence communautaire reconnu à plusieurs reprises par la Cour comme l'un des principes directeurs de la politique agricole commune. Selon ce principe, le marché communautaire bénéficie d'une préférence par rapport au marché des pays tiers. Le système de prélèvements et de restitutions sur les importations et exportations en provenance et à destination des pays tiers doit être considéré comme une conséquence de ce principe qui a pour effet de subordonner ces importations et exportations principalement aux conditions du marché à l'intérieur de la Communauté. D'après le considérant du règlement n° 171/67 qui a été cité, la procédure «exim» sert toutefois à maintenir les courants d'exportation traditionnels et résulte du désir de ne pas perturber totalement le marché méditerranéen traditionnel de l'huile d'olive. Vu sous cet angle, la facilité «exim» peut difficilement être considérée autrement que comme une exception au régime général. Ces considérations générales semblent être confirmées également par les règles juridiques applicables en la matière. En *premier* lieu, le système des certificats d'importation et d'exportation avec possibilité de préfixation est d'application générale pour les produits agricoles communautaires. Il est organisé par les règlements de la Commission n °192/75 et n° 193/75 (JO 1975, L 25, respectivement p. 1 et 10). En revanche, la facilité «exim» ne résulte d'aucune réglementation générale; elle est appliquée incidemment par secteur. En *deuxième* lieu, le caractère d'exception au régime général d'importation et d'exportation que revêt la facilité «exim» ressort également du texte de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n °171/67, qui a été mentionné. Il s'agit là en effet d'une forme spécifique de restitution à l'exportation d'huile d'olive. Ce caractère spécifique de la facilité «exim» est également confirmé par l'article 9 du règlement n° 2041/75 de la Commission, du 25 juillet 1975, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation dans le secteur des matières grasses (JO 1975, L 213, p. 1). Une conclusion similaire peut également être

déduite de la jurisprudence de la Cour. Dès l'arrêt rendu dans l'affaire 73/69 (Oehlmann, Recueil 1970, p. 468), il est apparu que les règles du régime général de préfixation ne se prêtent pas sans plus à une application par analogie à des cas dans lesquels il n'est pas question de préfixation. La Cour a jugé déterminante l'existence du lien fixe qui s'établit à la suite d'une préfixation entre l'opérateur économique d'une part et les autorités chargées de la gestion de l'organisation des marchés d'autre part, ce lien étant constitué par une obligation d'importation ou d'exportation, renforcée par le versement d'une caution. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire 68/77 (IFG/Commission, Recueil 1978, p. 353) qui a donné lieu à l'examen d'un régime «exim», la Cour s'est inspirée de cette interprétation. Elle a très clairement considéré, à l'attendu 8 de cet arrêt (loc. cit., p. 369), qu'en raison du lien mentionné qui s'établit entre l'opérateur et les autorités chargées de la gestion de l'organisation des marchés à la suite de la préfixation, le régime «exim» ne devait pas être assimilé à la procédure générale d'importation et exportation. Sous ce rapport, nous renvoyons en outre aux conclusions très catégoriques sur ce point de l'avocat général Capotorti.

Pour autant que le volet en question du moyen avancé se fonde sur l'idée qu'il s'agirait en l'espèce de situations objectivement comparables, nous estimons que, étant donné ce qui précède, il ne saurait être retenu. Nous ajoutons toutefois à cela qu'au cours de la procédure orale surtout, la société Olmesa s'est également attachée à interpréter ce principe d'égalité en l'espèce dans un sens matériel. Son raisonnement impliquait que l'on peut parler d'une différence entre la préfixation et le régime «exim», dans la mesure où l'opérateur bénéficiant d'une préfixation ne court en principe aucun risque eu égard à des modifications de prix dans l'intervalle, à la différence de l'opérateur qui recourt volontairement au régime «exim». L'absence de mesures transitoires pour la facilité mentionnée en dernier lieu pourrait être considérée comme acceptable dans la mesure où l'opérateur recourant à la facilité «exim» n'est pas de ce fait soumis à des risques anormaux ou disproportionnés. Bien que ne souhaitant pas rejeter sans plus cette argumentation, nous estimons que dans le cas présent, elle ne saurait être retenue étant donné que la société Olmesa n'a pas démontré qu'en l'espèce il existait un tel risque disproportionné ni que celui-ci s'est accompagné d'un préjudice exceptionnel.

L'argumentation développée par la société Olmesa porte toutefois aussi en partie sur la question de savoir dans quelle mesure cette société pouvait ou ne pouvait pas anticiper les modifications de prix. Cette argumentation se rattache donc au moyen tiré de la violation de la confiance légitime.

Eu égard à ce deuxième volet du moyen subsidiaire, la société Olmesa soutient que l'on savait dans doute que les prix seraient modifiés à la suite de l'introduction de l'aide à la consommation dans le secteur de l'huile d'olive, mais que le moment où cette modification devait intervenir était devenu incertain du fait que le Conseil avait déjà procédé à un report à deux reprises. Sous cet angle, nous rappelons qu'il s'est avéré impossible de respecter les dates du 1er novembre 1978 et du 1er mars 1979. Cette argumentation revient donc pour l'essentiel à dire que la société Olmesa était en droit également de compter sur d'autres reports. En vue de protéger cette confiance légitime, la Commission aurait dû soit adopter des mesures transitoires, soit suspendre la facilité «exim». Il est évident, selon nous, qu'en général, un

justiciable qui se voit confronté avec une réglementation dont l'entrée en vigueur est reportée, n'est pas fondé, du fait de ce seul report, à compter sur d'autres reports. Cette attente doit pour le moins être suscitée par d'autres faits que le report lui-même et la société Olmesa n'a pas avancé de tels faits. Au contraire, il est constant que la société Olmesa savait ou était en mesure de savoir, depuis la publication du règlement n° 3088/78 le 19 décembre 1978, dans quelle mesure et à quel moment les prix seraient modifiés. Jusqu'au 23 février 1979, il n'y avait aucune raison pour elle de supposer qu'un deuxième report interviendrait, tel que cela s'est produit avec le règlement n° 360/79 publié à cette date. Pour autant que la société Olmesa s'est servie de la facilité «exim» *avant* le 23 février 1979, elle devait partir de l'idée que les prix changeraient à compter du 1er mars 1979, avec les conséquences correspondantes pour les importations à réaliser après la date citée en dernier lieu. Le fait que, le 23 février 1979, la date du 1er mars ait été changée en 1er avril, constituait tout au plus pour la société Olmesa une aubaine qui n'a pas à entrer dans les prévisions d'un opérateur diligent. En ne se fondant pas même sur cette modification prochaine, mais en spéculant sur un nouveau report de la mise en vigueur du nouveau régime, la société Olmesa n'a certainement pas agi comme on peut l'attendre d'un opérateur «diligent». Cette attente injustifiée ne fonde aucunement l'adoption de mesures transitoires. D'après les arrêts rendus par la Cour entre autres dans les affaires 95-98/74 (Coopératives Agricoles de Céréales/Commission et Conseil, Recueil 1975, p. 1615, attendu 45) et 169/75 (Compagnie continentale/Conseil, Recueil 1975, p. 117, attendu 28) pour que le moyen tiré du principe de protection de la confiance légitime soit retenu, il faut, en tout état de cause, que soit remplie cette obligation de prudence ou de diligence, c'est-à-dire, il faut que l'opérateur agisse en conformité avec les conditions connues ou prévisibles (en l'espèce au moment de l'opération d'exportation) du marché.

L'exigence de causalité implique dans le cas d'espèce un lien de causalité entre le préjudice prétendument subi par la société Olmesa et l'absence, dans le règlement n° 84/79, de mesures transitoires eu égard à la facilité «exim». On peut déjà inférer de l'examen précédent du deuxième volet du moyen subsidiaire qu'un tel lien n'existe pas, puisque le préjudice prétendument subi ne découle pas de l'absence de mesures transitoires, mais de l'attente injustifiée d'autres reports de la mise en vigueur du nouveau régime. Eu égard à l'existence de causalité, il n'est pas satisfait non plus à l'obligation de diligence par la société Olmesa. Sous cet angle, nous renvoyons en particulier aux attendus 11 et 28 de l'arrêt précité rendu par la Cour dans l'affaire 169/75.

Dans sa requête, la société Olmesa chiffre le préjudice prétendument subi par elle à 50 629 UC si l'on prend en considération la différence entre l'ancien et le nouveau prix de seuil (145,43 UC/100 kg — 119,44 UC/100 kg = 25,99 UC/100 kg), ou bien à 47 103 UC si l'on prend en considération la différence entre l'ancien et le nouveau prélèvement, la société Olmesa donnant quant à elle, de manière assez compréhensible, la préférence au premier montant. Dans une annexe à son mémoire en réplique,

elle s'efforce d'évaluer le préjudice concret en lires italiennes.

Eu égard à l'exigence d'un préjudice posée par l'article 215, alinéa 2, nous avons déjà eu l'occasion, dans nos conclusions présentées dans les affaires jointes 197-200, 243, 245 et 247/80, de rappeler l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 47/79 (Richard Pool/Conseil, Recueil 1980, p. 569). D'après les attendus 10 et 11 de cet arrêt, il y a lieu non seulement de démontrer l'existence d'un préjudice réel, mais également d'évaluer celui-ci de manière suffisamment concrète. Pour ce qui est de la réalité du préjudice, sur la base de nos observations ci-dessus sur le moyen en question, nous estimons pouvoir affirmer que la société Olmesa n'a pas réussi à démontrer qu'elle a subi un préjudice à la suite du comportement de la Commission et du Conseil. Elle a sans doute lieu de se plaindre, eu égard au profit qui lui a échappé du fait des baisses de prix intervenues après le 1er avril, mais il a été établi que cela était imputable à son attente injustifiée concernant l'introduction du nouveau régime dans le secteur de l'huile d'olive.

De même, la société Olmesa n'a pas réussi à concrétiser suffisamment le préjudice qu'elle prétend avoir subi. Pour autant qu'il s'agit du préjudice exprimé en unités de compte, cette indication est seulement basée sur les modifications affectant les prix communautaires qui, sauf preuve contraire, ne reflètent pas nécessairement la réalité des conditions du marché qui sont déterminantes pour les opérations en question. D'après la Commission et le Conseil, le prix de marché pratiqué à l'intérieur de la Communauté pour l'huile d'olive importée, notamment, se serait situé à un niveau beaucoup plus élevé que ce qui est indiqué par la société Olmesa. Pour concrétiser le préjudice, ce sont ces prix de marché réels et non pas des calculs théoriques concernant les conséquences des modifications de l'organisation des marchés sur le niveau de prix qui importent. Pour ce qui est de l'évaluation concrète en lires italiennes en rapport avec les opérations d'importation et d'exportation, des objections solides ont en outre été avancées, notamment par la Commission, et elles n'ont été réfutées par la société Olmesa ni dans son mémoire en réplique ni pendant la procédure orale. En particulier, la société Olmesa n'a pas réussi à démontrer la correspondance, indispensable en matière de procédure «exim», entre les quantités exportées et les quantités importées.

6. Le recours dirigé contre le Conseil

Indépendamment de la question de savoir si l'article 215, alinéa 2, couvre également les cas de responsabilité où il n'est pas question d'actes illégaux commis par des institutions communautaires, on peut en tout cas constater que, même dans l'affirmative, les exigences concernant la causalité et le préjudice doivent également être satisfaites. On peut cependant inférer de l'examen des moyens avancés à l'encontre de la Commission que, pour ce qui est du recours dirigé contre le Conseil, il n'est pas satisfait non plus à ces deux exigences, de sorte que la société Olmesa doit succomber également en ce qui concerne ce volet de son recours. Pour la bonne compréhension, nous ajoutons encore à cela qu'il ne peut pas y avoir de lien de causalité entre les règlements concernés du Conseil nos 1563/78, 3088/78 et 360/79 et le préjudice prétendument subi, pour la seule raison déjà que l'absence de mesures transitoires pour la facilité «exim» est une question qui relève de la compétence de la Commission. C'est la Commission qui, par le canal de la procédure du comité de gestion, est chargée d'adopter les mesures d'exécution du règlement

n° 1562/78 du Conseil, dans le cadre duquel des mesures transitoires pour la facilité «exim» auraient pu, le cas échéant, être adoptées.

Les considérations ci-dessus dispensent la Cour d'examiner quelle est la place d'une responsabilité sans faute en droit communautaire, mais en revanche, cette question, impliquée dans le moyen, est soumise explicitement à la Cour, ce qui nous conduit à présenter quelques observations en la matière. Il faut alors constater dès l'abord que, en particulier dans son mémoire en réplique, la requérante a précisé son argumentation en ce sens qu'il s'agirait d'une responsabilité fondée sur un préjudice grave et exceptionnel, tout en faisant référence au principe d'égalité devant les charges publiques, qui est difficile à exprimer en d'autres langues. Cette référence implicite au droit administratif français n'est aucunement fortuite, étant donné que cette branche du droit connaît effectivement un certain nombre de principes sur la base desquels est reconnue la possibilité d'une responsabilité sans faute du fait d'actes administratifs légaux, en particulier d'actes normatifs. Il faut toutefois ajouter immédiatement à cela que les conditions dans lesquelles une telle responsabilité est engagée, sont extrêmement restrictives, et, corollairement, que ce principe est assez peu appliqué. Bien qu'en France, la loi en tant que telle ne puisse être mise en cause par le juge, le Conseil d'État a néanmoins reconnu dans un arrêt du 14 janvier 1938 (société La Fleurette) l'existence d'une responsabilité effective de l'administration, basée sur le principe déjà cité d'égalité devant les charges publiques. Comme l'indique déjà cette formulation, l'une des conditions pour qu'une telle responsabilité soit engagée est qu'un justiciable, ou un groupe de justiciables, doit, par comparaison aux autres justiciables, subir un préjudice considérable du fait de l'acte normatif. Toutefois, même si la jurisprudence française sur ce point se prêtait à une transposition au niveau communautaire, la société Olmesa ne pourrait pas l'invoquer avec succès, étant donné que les conditions restrictives posées par cette jurisprudence ne sont pas remplies dans son cas, ainsi qu'il a été allégué par le Conseil et insuffisamment réfuté par la société Olmesa. Pour différentes raisons, une telle transposition est en outre difficilement concevable. En premier lieu, le droit comparé montre que le droit français occupe en la matière une position assez spéciale. La notion de responsabilité sans faute n'est sans doute pas tout à fait inconnue dans le droit d'autres États membres, mais l'obligation de réparer découle alors d'autres principes (par exemple le droit de propriété), ou bien l'obligation de réparer résulte d'une législation spécifique (par exemple, la législation en matière d'environnement). Il faut en outre considérer qu'en droit communautaire, les actes normatifs à portée générale peuvent être contrôlés par rapport à des règles supérieures de droit, dans une mesure plus large que ce qui est le cas en France. En droit communautaire, il n'est pas inconcevable dans le cadre de ce type d'actes qu'un préjudice grave et exceptionnel puisse constituer une violation d'une règle supérieure de droit, ce qui, partant, entacherait l'acte en tant que tel d'illégalité. L'arrêt CNTA, auquel nous reviendrons, en fournit un exemple. Bien que la transposition du régime français soit donc, comme il a été dit, difficilement concevable, il ne semble cependant pas tout à fait exclu que des situations telles que celle de l'arrêt La Fleurette et d'autres cas de la jurisprudence française, se produisent à l'avenir également en droit

communautaire. Le texte de l'article 215, alinéa 2, n'exclut pas non plus une telle possibilité, et d'autre part, dans le cadre de cette disposition, il n'est pas inconcevable non plus que la notion néerlandaise de «bestuurscompensatie» puisse trouver application également en droit communautaire [1]. Cette notion implique que pour qu'un acte soit légal, l'institution peut, sur la base de principes généraux du droit ou de principes de bonne administration, être obligée de tenir compte dans ces actes des conséquences nuisibles pour les justiciables. Cela peut impliquer que l'administration soit obligée d'examiner dans quelle mesure les inconvénients pourraient être compensés à l'intérieur du cadre de la réglementation concernée (par exemple par des mesures transitoires), ou bien, lorsque de telles mesures transitoires ne sont pas concevables ou possibles dans le cadre de la réglementation concernée, que l'institution soit tenue d'accorder une indemnité (compensation pécuniaire). L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 74/74 (CNTA, Recueil 1975, p. 533) pourrait être interprété en ce sens. La Cour a affirmé dans cet arrêt (il s'agissait en l'espèce de la suppression de montants compensatoires monétaires) qu'en l'absence d'un intérêt public péremptoire en sens contraire et dans le cas d'une suppression imprévisible de montants compensatoires monétaires, la Commission peut être tenue d'adopter des mesures transitoires pour pallier (autant que possible) les inconvénients causés, ou bien, d'octroyer une indemnité pour qu'il n'y ait pas violation de la confiance légitime, en tant que règle supérieure de droit. Nous renvoyons à cet effet en particulier aux attendus 43 et 44 de l'arrêt mentionné. Nous pensons en tout cas pouvoir déduire de la jurisprudence de la Cour, que des développements dans le sens d'une définition plus précise de la responsabilité de la puissance publique du fait d'actes normatifs ne sont pas exclus. Bien que l'arrêt mentionné en dernier lieu contienne également des indications selon lesquelles la jurisprudence de la Cour en matière d'actes illégaux sera suffisamment en mesure de faire face à ces développements, nous ne souhaiterions pas, à ce stade, recommander d'exclure totalement la possibilité d'une responsabilité du fait des conséquences préjudiciables exceptionnelles et évitables d'actes communautaires légaux en soi. Pour les raisons déjà indiquées, le règlement en cause du Conseil n'est cependant pas susceptible d'engager une telle responsabilité.

7. Conclusions

Sur la base des observations précédentes, nous concluons comme suit:

1) les présentes actions en indemnité dirigées contre la Communauté et fondées sur une responsabilité extra-contractuelle doivent être rejetées;

2) il y a lieu de condamner la requérante aux dépens.

1 — Pour cette notion (mesures de compensation à prendre par l'administration), voir la note de B. Hessel, «Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad» (un développement important dans le domaine de la réparation en cas d'acte administratif légal), TVVS, p. 99 à 102, avec mention d'une bibliographie et de la jurisprudence.