# ARRÊT DE LA COUR DU 2 MARS 1978 [1]

# Debayser SA et autres contre Commission des Communautés européennes

«Majoration de montants compensatoires monétaires»

**Affaires jointes 12, 18 et 21/77**

Sommaire

1. *Agriculture — Politique de conjoncture — Montants compensatoires monétaires — Exonération de la charge — Clause d'équité — Pouvoirs d'appréciation des États membres*
   *(Règlement de la Commission n° 1608/74)*

2. *Recours en indemnité — Action dirigée contre des mesures nationales prises en exécution du droit communautaire — Irrecevabilité*
   *(Traité CEE, art. 178 et 215, al. 2)*

1. Il ressort de l'ensemble du règlement n° 1608/74 que celui-ci a attribué aux États membres une marge d'appréciation qui leur permet de juger de l'application à chaque cas d'espèce de la clause d'équité, y compris des circonstances de nature à justifier l'octroi ou le refus de l'exonération des montants compensatoires.

2. Lorsque l'action est substantiellement dirigée contre des mesures prises par les autorités nationales en vertu de dispositions de droit communautaire, les conditions pour saisir la Cour au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité ne sont pas réunies.

Dans les affaires jointes 12/77, 18/77 et 21/77

— DEBAYSER SA (affaire 12/77),

— SUCRES UNION SA (affaire 18/77),

— JEAN LION SA (affaire 21/77),

ayant leur siège social à Paris, représentées et assistées par M[es] Roland & Lise Funck-Brentano, avocats inscrits au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M[e] Georges Reuter, 1, rue Notre-Dame,

partie requérante,

1 — Langue de procédure: le français.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. Jacques Delmoly, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet des recours en indemnité au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. Touffait, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

### I — Faits et procédure écrite

1. Le règlement n° 1608/74 de la Commission du 26 juin 1974, «relatif à des dispositions particulières en matière de montants compensatoires monétaires» (JO 1974, n° L 170/38), prévoit, à son article 1, que:

«En cas d'instauration ou de majoration de montants compensatoires monétaires résultant de la fixation ou de la modification du taux central ou du taux représentatif utilisé dans le cadre de la politique agricole commune de la monnaie d'un État membre, ou de la décision d'un État membre de laisser flotter sa monnaie par rapport aux monnaies des États membres dont la fluctuation des

cours est maintenue à l'intérieur d'un écart instantané maximal de 2,25 %, l'État membre concerné est autorisé à ne pas percevoir, à titre gracieux et dans les conditions ci-après, le montant compensatoire monétaire ou la partie de ce montant correspondant à la majoration.»

Les conditions d'application de cette disposition sont fixées par l'article 2, aux termes duquel:

«1. L'article 1 ne s'applique qu'aux importations et exportations faites en vertu de contrats conclus de façon ferme avant la mesure monétaire visée audit article.

2. Il ne peut être fait usage de l'autorisation visée à l'article 1 que sur demande de l'intéressé et si celui-ci apporte la preuve lors du dépôt de la demande:

a) que la perception du montant compensatoire monétaire nouvellement instauré ou majoré n'est pas nécessaire, dans le cas d'espèce, pour compenser l'incidence de la mesure monétaire mentionnée audit article sur le prix du produit;

b) que la perception conduirait pour lui à une charge supplémentaire excessive, qu'il n'a pu éviter même en faisant preuve de toute la diligence nécessaire et normale.»

L'article 6 du règlement dispose que celui-ci est applicable à partir du 4 juin 1973, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1463/73 de la Commission du 30 mai 1973, portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO 1973, n° L 146, p. 1).

2. Le système des montants compensatoires monétaires (ci-après: m.c.m.) avait été provisoirement écarté pour la France, au cours de l'année 1975, le franc étant à l'époque rentré dans le «serpent monétaire». Cependant, suite à la décision prise par le gouvernement français, le 15 mars 1976, de laisser flotter le franc, un régime de m.c.m. a été rétabli et appliqué à partir du 25 mars 1976 dans les échanges de produits agricoles entre la France et notamment les pays tiers.

Ces montants, s'élevant à 4,46 FF/100 kg de sucre le 25 mars 1976 et à 4,85 FF le 1er juillet 1976, sont ensuite passés, après le 23 juillet 1976 et jusqu'au 27 décembre 1976, de 9,89 FF à 38,67 FF (requête, annexe 4).

Face au rétablissement de ce système, les requérantes ont réclamé à l'organisme français compétent, le Fonds d'intervention et de réglementation du marché du sucre (ci-après dénommé «FIRS») le bénéfice du règlement n° 1608/74.

Cette demande portait sur deux catégories de contrats:

— les contrats passés fermes *avant* le 15 mars 1976 et restant à exécuter après le 25 mars 1976, date à laquelle les m.c.m. nouvellement réintroduits ont été appliqués;

— les contrats passés fermes *postérieurement* au 15 mars 1976 et exécutés après le 23 juillet 1976, date à partir de laquelle les m.c.m. ont subi les majorations ci-dessus indiquées jusqu'au 27 décembre 1976.

Dans le premier cas, la demande des requérantes tendait à obtenir, pour les exportations visées aux contrats, l'exonération des m.c.m. nouvellement réintroduits et appliqués dès le 25 mars 1976. Pour cette catégorie de contrats, les requérantes ont été informées par une circulaire du FIRS du 29 mars 1976 que le bénéfice du règlement n° 1608/74 devait en principe leur être accordé.

Dans le deuxième cas, la demande tendait à obtenir, pour les exportations visées aux contrats, l'exonération des majorations des m.c.m. intervenues après la conclusion de chaque contrat. Une circulaire du FIRS du 2 août 1976

(requête, annexe 2) a fait savoir aux requérantes que le bénéfice de l'exonération reclamée ne pouvait être accordé à l'égard des contrats passés après le 15 mars 1976, de sorte que ceux-ci ne pouvaient se soustraire au paiement des majorations des m.c.m. applicables le jour de l'exportation.

Dans ladite circulaire, le directeur du FIRS a plus particulièrement constaté que la mesure monétaire à laquelle se réfère l'article 2 du règlement n° 1608/74, telle qu'elle est définie à l'article 1 de ce règlement, a été en l'occurrence «la décision du gouvernement français du 15 mars 1976 de laisser flotter le franc, décision qui a entraîné l'instauration en France du régime des montants compensatoires . . .».

Le président du Syndicat du commerce des sucres ayant, par lettres des 2 et 25 novembre 1976, attiré l'attention de la Commission sur les difficultés éprouvées par les exportateurs français de sucre du fait de l'application des m.c.m., le directeur général de l'agriculture de la Commission, par lettre du 7 novembre 1976, a répondu, entre autres:

«qu'il n'est pas possible d'admettre, pour l'application du règlement (CEE) n° 1608/74, que chaque variation du cours de change d'une monnaie soit considérée comme étant l'événement monétaire visé à l'article 1.

Le règlement «équité» a été conçu dans l'optique d'un événement monétaire d'un caractère plus ou moins exceptionnel . . . Dès lors, ce règlement considère comme «mesure monétaire», à prendre en considération pour son application, seulement la fixation ou la modification du taux central ou du taux représentatif utilisé dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que la décision d'un État membre de laisser flotter sa monnaie.»

C'est dans ces circonstances que chaque requérante a introduit, contre la Commission, un recours en indemnité en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, en concluant à ce que la Commission soit condamnée à réparer le préjudice découlant de son omission et de son refus d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet. Les trois recours ont été déposés respectivement le 25 janvier 1977 (affaire 12/77), le 4 février 1977 (affaire 18/77) et le 9 février 1977 (affaire 21/77).

3. Par ordonnance du 3 mars 1977, la Cour a décidé, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, de joindre les trois affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Par acte déposé le 11 mars 1977, la défenderesse a soulevé, en vertu de l'article 91 du règlement de procédure, une exception tendant au rejet du recours comme irrecevable et à la condamnation des requérantes aux dépens. Par mémoire introduit le 15 avril 1977, les requérantes ont conclu au rejet de l'exception d'irrecevabilité et à la condamnation de la défenderesse aux dépens.

La Cour ayant décidé d'ouvrir la procédure orale sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, les parties ont été entendues à l'audience du 9 juin 1977 et l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 juin 1977.

Par ordonnance du 1er juillet 1977, la Cour a décidé de joindre au fond l'exception d'irrecevabilité, conformément à l'article 91, paragraphe 4, du règlement de procédure.

En vertu de ce même article, le président de la Cour a fixé de nouveaux délais pour la poursuite de la procédure.

Par lettre du 26 octobre 1977, la Commission a informé la Cour qu'elle renonçait à déposer, dans les présentes affaires, un mémoire en duplique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'aucune mesure d'instruction préalable n'était en l'espèce nécessaire et a ouvert la procédure orale, en invitant les parties à limiter, dans une première

phase, les débats au problème de l'existence d'une faute de la Commission.

## II — Conclusions des parties

Les *parties requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer les recours recevables et fondés;

— condamner la partie défenderesse à verser, à titre de dommages-intérêts, la somme de

  — 668 277,81 FF (affaire 12/77)

  — 1 560 866,55 FF (affaire 18/77)

  — 539 325,53 FF (affaire 21/77);

— condamner la partie défenderesse aux dépens;

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

— rejeter les recours comme irrecevables ou à tout le moins les déclarer infondés,

— en tout cas condamner les requérantes aux dépens.

## III — Moyens et arguments des parties

*1) Sur la recevabilité*

Dans son *mémoire du 11 mars 1977,* ainsi qu'à l'audience du 9 juin 1977, la *défenderesse* a fait notamment valoir que les litiges se trouvant à l'origine des recours ne relèvent pas, en l'état, des compétences de la Cour de justice et auraient dû être portés en premier lieu devant la juridiction nationale compétente.

S'agissant de l'application d'une réglementation communautaire, la compétence de cette juridiction serait en effet doublement fondée.

Tout d'abord, il y aurait lieu de considérer que les m.c.m. perçus sur les échanges entre les États membres et les pays tiers dont il s'agit font partie des «ressources propres» de la Communauté, au sens de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 (JO 1970, n° L 94, p. 19). Eu égard à cette décision, la Cour aurait statué que le contentieux relatif au recouvrement de ces ressources doit être porté devant les autorités nationales qui pourraient, le cas échéant, emprunter la voie du renvoi à la Cour de justice, ouverte par l'article 177 du traité CEE. Or, c'est précisément d'un tel contentieux qu'il serait question dans les trois affaires en présence.

Deuxièmement, il ne faudrait pas perdre de vue que l'application du règlement n° 1608/74 est confiée en ordre principal aux États membres, qui sont les mieux placés pour «juger des circonstances et vérifier la matérialité des faits» (voir 5e considérant de ce règlement). Les autorités nationales se seraient donc vu confier, en l'occurrence, une marge importante d'appréciation qui, tout en étant limitée par les conditions particulières établies dans le règlement n° 1608/74, laisserait néanmoins la place, dans chaque espèce, à des considérations d'équité.

Même dans le cas où les requérantes entendent invoquer l'existence d'une lacune dans le système du règlement n° 1608/74, au motif que ce règlement ne prendrait pas en compte tous les cas concrets susceptibles de justifier une solution d'équité, le problème litigieux devrait également être porté devant les juridictions nationales, auxquelles serait ouverte la possibilité de saisir la Cour de justice, à titre préjudiciel, des questions relatives à la validité du règlement.

Les requérantes se tromperaient, par ailleurs, sur la nature et la portée de la réponse du directeur général de l'agriculture, du 7 décembre 1976: cette réponse s'analyserait en une simple information donnée au Syndicat du commerce des sucres, et ne constituerait donc pas un «acte» juridique attaquable. Cela d'au-

tant plus que les services de la Commission ne seraient appelés à intervenir que dans des cas bien déterminés, où les autorités nationales envisagent de donner une suite favorable aux demandes d'exonération qui leur sont adressées (article 4 du règlement n° 1608/74). C'est pourquoi en l'espèce la Commission n'aurait pas eu à connaître concrètement des demandes d'exonération présentées par les requérantes.

La défenderesse observe enfin, à toutes fins utiles, qu'en choisissant la voie du recours en indemnité, les requérantes se seraient placées dans une situation encore plus difficile, puisqu'en l'espèce, les services de la Commission ne s'étant pas prononcés dans le cadre et selon les procédures prévues par le règlement n° 1608/74, il n'y aurait pas un lien de causalité entre le préjudice allégué et l'acte prétendument fautif (à supposer que cet acte soit juridiquement existant).

Dans son *mémoire en défense,* la défenderesse précise son moyen en s'appuyant entre autres sur les conclusions présentées le 29 juin 1977 par l'avocat général. Elle relève en particulier que les critiques formulées par les requérantes, étant dirigées contre la perception, par l'administration française compétente, de la partie des m.c.m. supérieure aux taux applicables le jour de la conclusion des contrats, soulèvent une question relative à la validité, par rapport au traité, des mesures prises par l'État français pour l'exécution de la réglementation litigieuse.

Une telle question ainsi que celle d'une responsabilité éventuelle de la Communauté ne sauraient cependant être examinées par la Cour que dans la mesure où le juge interne compétent a déterminé de manière exacte leur incidence sur la solution du litige opposant les requérantes à l'administration nationale. Dès lors qu'une telle saisine n'a pas eu lieu dans le cas d'espèce, malgré le fait qu'elle aurait été pleinement possible dans les formes et dans les délais prescrits en droit français, les présents recours en indemnité comporteraient un détournement de procédure faisant échec à la coopération judiciaire entre les juridictions nationales et la Cour de justice, prévue à l'article 177 du traité.

Dans leur *mémoire du 15 avril 1977,* ainsi qu'au cours de l'audience du 9 juin 1977, les *requérantes* ont contesté le bien-fondé de cette exception, en rejetant, en particulier, la thèse de la Commission selon laquelle les recours auraient pour objet le recouvrement de «ressources propres» et il s'agirait, dans le cas d'espèce, d'un contentieux relevant des compétences du juge national. La circonstance que le montant du préjudice allégué corresponde approximativement à la majoration des m.c.m. ne serait pas un critère retenu par la Cour dans sa jurisprudence pour exclure la recevabilité d'un recours au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, l'élément déterminant à considérer à cet effet résidant dans l'objet de l'action. En l'espèce, les requérantes viseraient à obtenir une compensation financière de certains effets qu'aurait entraînés à leur égard une réglementation insuffisante et fautive. Il serait inutile, dans ce cas, d'invoquer la jurisprudence de la Cour dans les affaires 96/71 «Haegeman» et 46/75 «IBC», puisque, dans ces affaires, les requérantes auraient critiqué l'application d'une réglementation communautaire par l'autorité nationale, alors qu'en l'espèce, elles mettraient uniquement en cause l'omission fautive de la Commission d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet.

Il serait par ailleurs inexact d'affirmer que le préjudice allégué est imputable, en ordre principal, aux autorités nationales. Le rôle limité que la Commission se reconnaît ne correspondrait ni au texte du règlement n° 1608/74 ni à la pratique, telle qu'elle est vécue par les opérateurs économiques. En réalité, la fonction générale de surveillance que s'est réservée la Commission intéresserait l'ensemble des dispositions inscrites

dans le règlement n° 1608/74 et ne serait pas limitée à l'application des articles 4 et 5.

Pour ces raisons, on ne saurait non plus affirmer que la présente action aurait dû être formée tout d'abord devant le juge national, qui aurait pu, le cas échéant, se prévaloir de la procédure de l'article 177 du traité CEE. Les requérantes n'auraient pu, en effet, saisir en l'espèce la juridiction nationale compétente, à savoir le tribunal administratif, la saisine de cette juridiction n'étant possible qu'au moyen d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en plein contentieux. Ni l'une ni l'autre voie de recours n'auraient pu, en l'espèce, être ouvertes, l'organisme national français qui aurait été mis en cause n'ayant aucun pouvoir normatif en la matière, et le préjudice allégué n'étant pas imputable à l'administration nationale.

Par ailleurs, à supposer même que la juridiction nationale ait pu être saisie, cette juridiction aurait nécessairement dû renvoyer à la Cour de justice, en vertu de l'article 177 du traité CEE, les questions relatives à l'omission imputable à la Commission. Une fois éclairée sur ce point par la Cour, ladite juridiction n'aurait pas eu cependant compétence pour condamner éventuellement la Communauté à réparer le préjudice découlant d'une omission illégale, et aurait dû, de ce fait, renvoyer les requérantes à se mieux pourvoir par une action formée devant la Cour de justice elle-même. Compte tenu des délais qu'une telle procédure aurait en fait comportés, le droit d'action des requérantes devant le juge communautaire aurait ainsi eu toute chance d'être frappé par la prescription du délai de recours, prévue par l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour de justice CE.

On ne saurait enfin conclure à l'irrecevabilité des recours, sous prétexte qu'il n'y a pas un lien de causalité entre l'acte attaqué et le préjudice allégué. Tout d'abord, un tel argument n'intéresserait pas la recevabilité des recours, le problème de l'existence du lien de causalité relevant de l'examen au fond. Deuxièmement, la lettre de la Commission du 7 décembre 1976, que les requérantes ont analysée en un refus précis et indiscutable de donner suite à la demande du Syndicat du commerce des sucres, n'aurait aucune incidence sur la solution du litige. Les présents recours ne seraient pas, en effet, dirigés contre cette lettre, mais contre le comportement général de la Commission, consistant dans l'omission, concrétisée par ladite lettre, d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet.

Dans leur *mémoire en réplique*, les requérantes estiment en outre qu'on ne saurait contester la recevabilité des recours au motif qu'un recours en indemnité fondé sur l'illégalité ou la lacune d'un texte juridique serait assimilable à un recours en annulation ou en carence et serait ainsi destiné à tourner les dispositions des articles 173 et 175 du traité. Il aurait été antérieurement jugé, en de très nombreuses occasions, que l'action en indemnité constitue, par contre, un recours autonome dont la qualification ne dépend pas du fait qu'elle pourrait conduire à un résultat comparable à celui d'une autre action.

Enfin, quant à l'impossibilité pour les requérantes de saisir la juridiction nationale de l'objet du présent litige, elle serait implicitement confirmée par la jurisprudence même de la Cour (arrêt 118/76, «Balkan», du 28 juin 1977) qui, en délimitant la répartition des fonctions entre la Communauté, à qui incomberaient les problèmes relatifs à l'assiette, aux conditions d'imposition et au montant des redevances communautaires, et les administrations nationales, chargées du recouvrement de ces redevances, montrerait que le juge national n'avait pas, en l'espèce, le pouvoir d'étendre la portée de l'exonération des m.c.m., en comblant une lacune du règlement n° 1608/74, et que, de ce fait, il

n'aurait pu être utilement saisi à cet égard.

*2) Sur le fond*

Les *requérantes* développent leur argumentation en examinant les trois éléments essentiels de la responsabilité extracontractuelle, à savoir:

— l'existence d'un préjudice,

— l'existence d'une faute,

— le lien de causalité entre le préjudice et l'acte fautif.

a) Sur l'existence d'un préjudice

Les requérantes exposent d'abord le cadre réglementaire dans lequel se situe le litige, en illustrant les dispositions du droit communautaire relatives aux m.c.m. sur le sucre, et décrivent la situation de fait dans laquelle le préjudice allégué serait intervenu.

Elles relèvent en particulier que, pour les contrats passés postérieurement au 15 mars 1976 et exécutés après le 23 juillet 1976, les m.c.m. à payer lors de l'exportation auraient été bien supérieurs à ceux existant au moment où ils ont été stipulés. Ceci serait notamment dû à l'organisation spécifique du marché du sucre, reposant sur des adjudications hebdomadaires et prévoyant le pouvoir de la Commission de limiter, pour chaque adjudication, les quantités adjugées et de fixer le taux de restitution. Dans ces conditions, la plupart des contrats, semblables à ceux de l'espèce, ne seraient exécutoires que plusieurs mois après la date de leur conclusion, l'opérateur, tenu de couvrir une vente, devant éventuellement soumissionner plusieurs semaines de suite avant d'obtenir le ou les certificats d'exportation correspondant à sa vente (voir requête, annexe 7).

La circonstance qu'une partie des contrats litigieux a été conclue en FF et d'autres contrats ont été stipulés en FS ou en US dollars ne changerait rien au problème des pertes subies sur tous ces contrats.

Dans le premier cas, la nécessité pour les requérantes de rester compétitives sur le marché des autres États membres de la Communauté les aurait empêchées d'inclure dans leur étude de prix les augmentations éventuelles des m.c.m., d'ailleurs totalement imprévisibles. Les prix portés aux contrats auraient ainsi été calculés sur la base des m.c.m. applicables au moment de la conclusion. Puisque la marge bénéficiaire des négociants en sucre, qui se situerait autour de 1 %, ne leur permettrait pas d'absorber postérieurement le risque de ces augmentations, la majoration importante des m.c.m. intervenue après la conclusion des contrats litigieux correspondrait à peu près à la perte subie par les requérantes.

Dans le deuxième cas, il serait erroné de penser que les requérantes ayant conclu ces contrats ne subiront pas de pertes, puisque toute variation en hausse de la devise mentionnée au contrat aurait entraîné une augmentation du montant nécessaire pour le paiement en FF, et aurait ainsi permis de couvrir, du moins partiellement, la majoration des m.c.m., intervenue entre la date de conclusion du contrat et celle de son exécution. En réalité, la situation de ces requérantes aurait été, dans ce cas, identique à celle où elles se seraient trouvées en vendant en FF.

En effet, conformément aux considérants du règlement n° 2042/73, et en agissant en opérateurs diligents, elles auraient dû, pour se couvrir contre le risque d'une variation du taux de change entre le FF et la devise portée au contrat, faire recours à une mesure nécessaire du commerce international, consistant à arbitrer la devise du contrat au jour de la signature de celui-ci. Elles auraient ainsi été obligées de vendre à terme contre FF, à la date susdite, la devise stipulée (en d'autres mots, d'acheter à terme, à cette date, l'équivalent en FF des devises portées au contrat), ce qui cependant aurait eu pour résultat de fixer leur position en

FF et de les laisser, tout comme dans le cas des contrats stipulés en FF, sans défense contre une augmentation éventuelle des m.c.m. entre la signature du contrat et son exécution.

La seule façon d'éviter les pertes résultant de l'augmentation des m.c.m. aurait consisté à acheter à terme, lors de la conclusion de chaque contrat — que celui-ci soit conclu en FF ou en d'autres devises (en principe vendues à terme contre FF, pour les raisons précédemment indiquées) —, l'équivalent du prix dans les quatre devises du serpent monétaire. Mais cette technique, outre le fait qu'elle est extrêmement lourde, n'aurait pas été possible en l'espèce, puisqu'elle serait strictement interdite par la législation française qui admet l'achat à terme de devises uniquement en vue de règlements correspondant à une importation effective de marchandises.

Face à une telle situation, les requérantes auraient donc demandé le bénéfice du règlement n° 1608/74, dit «règlement d'équité». En rejetant cette demande, le FIRS aurait expliqué que la modification des m.c.m., qui intervient chaque semaine, ne serait, selon les organes de la Commission, qu'une mesure d'application du régime desdits montants et ne constituerait pas en elle-même une mesure monétaire au sens de l'article 1 du règlement n° 1608/74, susceptible d'entraîner l'application de la clause d'équité y prévue. Cette position, confirmée par la Commission, méconnaîtrait cependant la finalité de ce règlement et engagerait la responsabilité de la Commission pour le préjudice que les requérantes auraient en l'espèce subi.

Quant à la nature et à l'existence d'un tel préjudice, il y aurait lieu notamment de noter:

— d'une part, que les requérantes avaient pu prévoir, grâce à des informations données par la Commission, que les m.c.m. applicables depuis le 15 mars 1976 allaient être portés à 4,85 FF/100 kg au 1er juillet 1976, en raison de l'augmentation du prix d'intervention du sucre, et avaient donc tenu compte de ce taux dans l'économie des contrats conclus entre le 15 mars 1976 et le 1er juillet 1976. Dans ces conditions, ce serait à partir d'un tel taux, connu ou prévisible au jour de la conclusion des contrats et prévu comme effectivement en vigueur encore au jour de leur exécution, qu'il convient de calculer le préjudice allégué;

— d'autre part, que si les contrats passés avec les pays tiers font l'objet de restitutions à l'exportation dont le montant, fixé par règlement sur la base du prix mondial, est affecté d'un coefficient correcteur qui vise à atténuer l'incidence du m.c.m. sur le prix de vente, l'augmentation de la restitution en raison de ce coefficient n'atténuerait cependant pas totalement la charge découlant des m.c.m..

b) Sur l'existence d'une faute de la Commission

Selon les requérantes, la Commission ne se serait pas conformée aux exigences d'équité sous-jacentes à l'ensemble des règles communautaires en matière de montants compensatoires, depuis les règlements nos 1660/69 et 2042/73 et jusqu'au règlement n° 1608/74. Ce dernier texte exprimerait clairement:

— que la Commission a pour mission de protéger les opérateurs auxquels une application rigide du système des m.c.m. ferait subir des pertes excessives qu'ils ne pourraient éviter;

— qu'à ces fins, elle a entendu introduire une certaine souplesse dans la réglementation communautaire et se réserver ainsi la possibilité d'arrêter des mesures complémentaires par rapport à celles prévues dans le règlement, permettant à ce dernier de remplir sa fonction d'équité. Le recours à cette possibilité se serait en l'espèce d'autant plus imposé que la

situation des requérantes qui, pour les raisons précitées, n'avaient aucun moyen d'éviter les pertes subies sur les contrats litigieux, n'aurait pas été envisagée lors de l'élaboration du règlement n° 1608/74, les événements monétaires étant à l'époque différents.

L'interprétation littérale que la Commission donne du règlement n° 1608/74 et le fait d'avoir omis d'adapter son texte à son esprit seraient contraires au principe exprimé par la Cour de justice et par la doctrine, selon lequel le droit communautaire doit être interprété en fonction de sa finalité et de son économie générale, et de manière à mettre en évidence son effet utile.

Conformément à ce principe, la Commission aurait dû réserver un traitement identique aux contrats pour lesquels les opérateurs subissent des pertes en raison d'une mesure monétaire dont les retombées toucheraient au même titre les contrats intervenus avant le 15 mars 1976, et à ceux stipulés après cette date.

Par son interprétation littérale et par son omission, la Commission aurait par contre commis un acte illicite, comportant une discrimination au détriment des requérantes et contraire au principe de la confiance légitime des opérateurs économiques.

c) Sur le lien de causalité entre l'acte fautif et le préjudice allégué

D'après les *requérantes,* l'existence d'un tel lien ressortirait notamment de ce que:

— les requérantes étaient engagées dans l'exécution de contrats comportant des conditions préétablies, stipulées de façon ferme;

— l'augmentation considérable des m.c.m. après le 23 juillet 1976, c'est-à-dire trois mois et demi après leur instauration, était imprévisible;

— même en faisant preuve de toute la diligence nécessaire et normale, les requérantes n'avaient aucun moyen pour éviter de subir la perte résultant de l'application des majorations litigieuses; cela d'autant plus que la législation française sur les changes leur rendait, pour les raisons précédemment indiquées, pratiquement impossible toute garantie contre la fluctuation des m.c.m.;

— l'application aux requérantes des majorations litigieuses n'était même pas nécessaire dans le cas des contrats libellés en FF, pour compenser l'incidence de la dépréciation du FF sur le prix stipulé. Cette dépréciation étant en effet postérieure à la signature du contrat, elle n'aurait pu en aucun cas influencer ledit prix.

La *défenderesse* tient à préciser tout d'abord, dans son *mémoire en défense,* que «la position prise par la Commission» dans la lettre adressée par la direction générale de l'agriculture, le 7 décembre 1976, au président du Syndicat français du commerce des sucres constitue une simple information donnée en réponse audit président, et ne comporte pas un acte susceptible d'être attaqué. La manière dont cette lettre a été rédigée, le cadre où a été prise la position y exprimée et la qualité du destinataire ne permettraient pas, en effet, de la considérer comme un acte juridique faisant grief aux requérantes.

Conscientes des difficultés auxquelles elles se heurteraient en s'attaquant à une telle lettre, les requérantes auraient ensuite précisé que les recours sont en réalité dirigés contre le comportement général de la Commission, concrétisé dans cette lettre, et consistant «dans l'omission et le refus d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet».

Sans préjudice de la recevabilité de cette modification, le grief invoqué en l'occurrence serait de surcroît mal fondé. Tout

d'abord, si la notion d'équité implique un certain tempérament du droit strict, en raison des particularités des situations individuelles, il serait exorbitant de transformer cette notion en un principe général obligeant les auteurs d'une réglementation fondée sur des raisons d'équité d'aller, dans toutes circonstances, au-delà des situations visées par cette réglementation, sous prétexte que celle-ci n'aurait pas considéré, au moment où elle était arrêtée, *toutes* les particularités des situations individuelles.

Par ailleurs, le règlement litigieux étant un texte de portée générale qui institue un régime dérogatoire à l'application stricte des montants compensatoires, la Commission aurait adopté des dispositions limitées, permettant d'introduire à titre expérimental une certaine souplesse à l'intérieur du système rigide des m.c.m.. Ce régime dérogatoire devait donc être interprété strictement, la règle commune demeurant celle de l'application des m.c.m..

D'autre part, ce serait le système général des m.c.m. lui-même qui se trouverait mis en cause lorsqu'on allègue l'existence de prétendues lacunes dans le règlement n° 1608/74. Il serait en effet caractéristique des m.c.m. que ceux-ci puissent varier en permanence, en suivant la fluctuation du taux de change réel de la monnaie concernée. On ne pourrait guère imaginer comment un tel système pourrait fonctionner si l'on devait partiellement ou totalement exonérer les opérateurs économiques de l'impact des m.c.m. en considération des particularités de chaque espèce. Les requérantes méconnaîtraient précisément qu'en raison de son caractère «forfaitaire», un tel système s'oppose à une prise en considération de situations individuelles, sous peine de devenir totalement inapplicable.

Par là même, le moyen de violation de la confiance légitime des opérateurs apparaît mal fondé. Au surplus, pour qu'un tel moyen puisse se justifier, il faudrait qu'il y ait violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Cette violation ne saurait pourtant être invoquée en l'espèce, étant donné que les requérantes ne contestent pas une modification dans la réglementation communautaire qui aurait perturbé leur situation juridique — contestation qui serait précisément typique dans les cas où une violation de la confiance légitime est susceptible d'être alléguée — mais s'attaquent à l'absence d'une modification du règlement n° 1608/74 et font valoir qu'une telle absence est contraire au principe d'équité inscrit dans ce règlement et dans lequel elles auraient eu totale confiance. Or, une partie de leurs contrats ayant été conclue «après» le 15 mars 1976, on ne voit pas comment elles auraient pu compter sur l'octroi de la clause d'équité, vu les conditions énoncées par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1608/74.

La demande des requérantes serait enfin non seulement irrecevable, mais aussi inadmissible du fait de l'absence d'un lien de causalité entre le préjudice allégué et le comportement de la Commission, aucun acte ou omission n'étant en la matière imputable à celle-ci. En réalité, les requérantes chercheraient à obtenir l'exonération par la Commission, «aux lieu et place de l'État français», de la partie des m.c.m. excédant le taux applicable au 12 juillet 1976.

La Commission termine en suggérant à la Cour de réserver le débat quant à l'étendue du préjudice à une phase ultérieure de la procédure, pour le cas où elle devait arriver à la conclusion d'une responsabilité de la Commission quant au fond.

Dans leur *mémoire en réplique*, les *requérantes* estiment que la suggestion de la Commission de réserver les débats sur l'étendue du dommage est injustifiée. Leurs demandes ne porteraient en effet que sur la partie du préjudice incontesta-

blement subie et aisément chiffrable et ne viseraient pas, parce que mal chiffrables, le trouble commercial dû à l'insécurité créée dans leurs conditions de travail et le manque à gagner provoqué par une diminution importante de leur volume d'affaires pendant le deuxième semestre 1976.

Quant au problème de l'existence de lacunes dans le règlement n° 1608/74, s'il est exact que tout cas non prévu par ce règlement ne constitue pas nécessairement une lacune dans le système, il n'en serait pas moins vrai que la situation dans laquelle se trouvent actuellement les requérantes est expressément visée dans les considérants du règlement et que, partant, l'intention du législateur était de la protéger.

L'argumentation de la Commission sur la nécessité d'interpréter strictement le règlement en cause ne serait sur ce point pas fondée. En premier lieu, le régime des m.c.m. serait lui-même dérogatoire aux principes fondamentaux du traité, de sorte que le règlement d'équité comporterait «une dérogation à une dérogation», puisqu'il tendrait précisément à faire revivre, dans certains cas, le régime de droit commun précédant l'établissement des m.c.m.. En deuxième lieu, un règlement d'équité ne saurait, de par son essence, être interprété restrictivement, l'équité étant le fondement de tout système juridique et un point essentiel de référence dans les cas douteux. Une application étroite de cette notion serait même contraire à l'objet du règlement n ° 1608/74.

Au surplus, les considérations de la Commission relatives au caractère forfaitaire des m.c.m., interdisant la prise en considération de situations individuelles, seraient sans objet, les requérantes ne faisant pas état d'une situation «individuelle», mais d'une situation «anormale», créée par une mesure monétaire au préjudice de toute une catégorie d'opérateurs économiques.

Ceci dit, les requérantes critiquent la thèse selon laquelle la violation de la confiance légitime ne pourrait être invoquée que dans l'hypothèse d'une modification de la réglementation en vigueur. Analyser ainsi une règle supérieure de droit reviendrait à limiter son application et à la vider de sa substance.

Aux termes mêmes de la jurisprudence de la Cour, l'omission serait d'ailleurs assimilable à un acte positif.

En l'espèce, les requérantes auraient déduit des mesures prises dans le passé, de la dénomination même du règlement n° 1608/74, dit «règlement d'équité», et du caractère général de ce texte, que, pour des opérations irrévocablement engagées, elles seraient protégées dans l'hypothèse où une modification imprévisible des m.c.m. leur causerait des pertes excessives dans l'exécution de leurs contrats.

Une adaptation du règlement n° 1608/74 à la situation créée par les majorations successives des m.c.m. n'aurait pas été contraire à un intérêt public péremptoire: elle n'aurait pas non plus favorisé des manœuvres spéculatives, les intéressés devant apporter la preuve du préjudice effectivement subi.

En revanche, en omettant de procéder à une telle adaptation, la Commission aurait violé, outre le principe de la confiance légitime des opérateurs, celui de la sécurité juridique. Elle aurait en même temps créé une situation discriminatoire au détriment des requérantes et violé par là même, d'une manière caractérisée, le principe de la libre concurrence. L'insécurité créée par la non-adaptation du règlement n° 1608/74 à son objet aurait en effet placé les exportateurs français dans une situation difficile, sans compter le fait qu'en raison des pertes subies — que la législation française des changes ne leur permettrait pas d'éviter — les intéressés se seraient placés dans une position assez réservée à l'ouverture de la campagne 1976-1977.

Ce faisant la Commission aurait donc commis un acte illicite, causant aux requérantes un manque à gagner difficilement chiffrable, dû à leur retrait inévitable du marché, et une perte chiffrable sur les contrats passés avant la majoration des m.c.m. mais exécutés par la suite.

Les requérantes précisent enfin, quant au problème de l'existence d'un lien de causalité, que, dans les conditions de l'espèce, il n'appartenait pas à l'État français d'accorder l'exonération litigieuse, seule la Commission ayant le pouvoir d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet et plus particulièrement à la situation où elles se trouvaient du fait des majorations successives des m.c.m..

La *Commission* a renoncé au dépôt d'un *mémoire en duplique.*

IV — Procédure orale

Attendu que les parties ont été entendues à l'audience du 10 janvier 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions au cours de l'audience du 1er février 1978;

## En droit

1 Attendu que, par les présents recours introduits en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, les requérantes concluent à ce que la Commission soit condamnée au paiement de dommages-intérêts pour le préjudice qu'elles auraient subi du fait de la non-application à des exportations de sucres, effectuées sur la base de contrats stipulés de façon ferme après le 15 mars 1976, du bénéfice de la clause d'équité prévue par l'article 1 du règlement n° 1608/74 de la Commission du 26 juin 1974 relatif à des dispositions particulières en matière de montants compensatoires monétaires (JO 1974, n° L 170, p. 38);

2 attendu que l'article 1 du règlement n° 1608/74 prévoit qu'«en cas d'instauration ou de majoration de montants compensatoires monétaires résultant de la fixation ou de la modification du taux central ou du taux représentatif utilisé dans le cadre de la politique agricole commune de la monnaie d'un État membre, ou de la décision d'un État membre de laisser flotter sa monnaie par rapport aux monnaies des États membres dont la fluctuation des cours est maintenue à l'intérieur d'un écart instantané maximal de 2,25 %, l'État membre concerné est autorisé à ne pas percevoir, à titre gracieux et dans les conditions ci-après, le montant compensatoire monétaire ou la partie de ce montant correspondant à la majoration»;

3 que, d'autre part, l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement précise que «l'article 1 ne s'applique qu'aux importations et exportations faites en vertu de

contrats conclus de façon ferme avant la mesure monétaire visée audit article»;

4 que, suite à la décision du gouvernement français du 15 mars 1976 de laisser flotter le franc, la Commission a, par le règlement n° 652/76 du 24 mars 1976 (JO 1976, n° L 79, p. 4), réintroduit à partir du 25 mars 1976 les montants compensatoires monétaires pour la France, dans certains secteurs agricoles, y compris celui des sucres;

5 que ces montants compensatoires, augmentés à partir du 1er juillet 1976 par l'effet des nouveaux taux représentatifs de conversion agricole fixés par le Conseil dans le règlement n° 557/76 (JO 176, n° L 67, p. 1), ont subi, entre juillet et décembre 1976, plusieurs majorations en raison de la situation monétaire française;

6 que les requérantes, s'appuyant sur le règlement n° 1608/74 précité, ont demandé au Fonds d'intervention et de réorganisation du marché du sucre (FIRS), qui est en France l'organisme d'intervention agricole dans le secteur du sucre, l'exonération, pour les contrats conclus après le 15 mars 1976 et restant à exécuter le 23 juillet 1976, des majorations des montants compensatoires intervenues après cette date;

7 qu'en ce qui concerne cette dernière demande, le FIRS a refusé le bénéfice du règlement n° 1608/74, en expliquant, dans sa note du 2 août 1976, que «la modification du taux des montants compensatoires, qui peut intervenir chaque semaine, n'est qu'une mesure d'application de ce régime, mais ne constitute pas en elle-même une mesure monétaire au sens de l'article 1 du règlement (CEE) n° 1608/74»;

8 que le Syndicat du commerce des sucres ayant, en novembre 1976, saisi la Commission des difficultés éprouvées par les exportateurs du fait d'une application du règlement n° 1608/74 dans le sens indiqué par le FIRS, un haut fonctionnaire de la Commission lui a répondu, par lettre du 7 novembre 1976, qu'il est «impossible juridiquement de dire que chaque variation d'un cours de change est un événement monétaire justifiant l'application de ce règlement»;

9 que, dans ces circonstances, les requérantes ont introduit les présents recours;

10 attendu que la Commission excipe de l'irrecevabilité des recours au motif que l'application de la clause d'équité contenue dans le règlement n° 1608/74 relèverait en premier lieu du pouvoir de décision des États membres;

11 qu'elle conclut que les requérantes auraient dû en premier lieu intenter leur action devant les juridictions nationales qui auraient pu éventuellement faire recours à la procédure de l'article 117 du traité pour toute question relative à l'interprétation du règlement n° 1608/74;

12 qu'au surplus, à supposer que les recours soient dirigés contre la lettre précitée du 7 novembre 1976, ils devraient être rejetés comme irrecevables, ladite lettre ayant la portée d'une simple information adressée en réponse à un exposé présenté par le Syndicat du commerce des sucres et ne constituant donc pas un acte juridique susceptible de faire l'objet d'un recours en vertu du traité;

13 attendu que les requérantes font par contre valoir que la Commission est investie, dans le cadre du règlement n° 1608/74, d'un pouvoir général de surveillance, portant sur l'ensemble des dispositions de ce règlement, y compris les articles 1 et 2, et qui serait de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des intéressés;

14 que, dans ces conditions, un recours contre l'administration nationale française, agissant par le canal du FIRS, n'aurait pu être formé devant les juridictions nationales et, à supposer qu'il ait pu être introduit, aurait comporté pour les requérantes le risque de se voir opposer devant la Cour de justice la prescription prévue à l'article 43 du statut de la Cour;

15 qu'elles précisent, enfin, que leurs recours ne sont pas dirigés contre la lettre susdite du 7 novembre 1976, mais contre le comportement fautif de la Commission — concrétisé par cette lettre — qui aurait omis d'adapter le règlement n° 1608/74 à son objet;

16 attendu qu'aux termes de son deuxième considérant, ce règlement s'inscrit parmi les mesures spécifiques adoptées par la Communauté pour couvrir les cas des opérateurs engagés dans l'exécution de contrats comportant des conditions préétablies et pour lesquels des événements monétaires tels que ceux visés à l'article 1 précité, conduisent à une charge accrue à l'importation ou à l'exportation;

17 qu'en vue d'assurer un fonctionnement satisfaisant de telles mesures spécifiques, le règlement affirme, dans son troisième considérant, qu'il est opportun d'«introduire dans la réglementation monétaire une certaine souplesse permettant d'examiner individuellement chaque cas, eu égard au préjudice subi»;

18 qu'à ces fins, le règlement a institué un régime fondé sur une clause d'équité autorisant les États membres à accorder «à titre gracieux» à des opérateurs engagés dans l'exécution de contrats conclus de façon ferme le bénéfice de l'exonération de la charge précitée;

19 que, pour l'application de ce régime, le règlement prévoit expressément, dans son cinquième considérant, «qu'il est souhaitable de confier en principe aux États membres la gestion de la réglementation établie sur cette base», au motif notamment que ceux-ci seraient plus facilement à même, non seulement de vérifier la matérialité des faits, mais aussi de «juger des circonstances»;

20 qu'il ressort en effet de l'ensemble de cette réglementation que celle-ci a attribué aux États membres une marge d'appréciation qui leur permet de juger de l'application à chaque cas d'espèce de la clause d'équité, y compris des circonstances de nature à justifier l'octroi ou le refus de l'exonération visée à l'article 1 du règlement;

21 que le règlement, s'il subordonne l'application du régime ainsi institué à un accord donné par la Commission dans les cas expressément visés à l'article 4, où un État membre entend faire usage de la clause d'équité pour des contrats dont la validité dépasse une certaine durée, laisse uniquement à la responsabilité des États membres la décision quant au refus d'accorder le bénéfice de la clause d'équité;

22 que l'article 5, alinéa 1, du règlement se borne à reconnaître, sur un plan général, le droit de la Communauté d'être informée par les États membres des critères d'application qu'ils entendent utiliser, ainsi que des cas dans lesquels l'octroi d'une exonération est envisagé;

23 que les pouvoirs reconnus à cet effet à la Commission ont essentiellement pour objet, selon l'alinéa 3 de ce même article, d'assurer l'application coordonnée de la gestion faite par les États membres du régime établi par le

règlement n° 1608/74, et ne permettent à la Commission d'intervenir dans cette gestion que dans la mesure nécessaire pour que la réalisation d'un tel objectif ne soit pas compromise;

24 qu'en outre, les demandes de dommages-intérêts présentées par les requérantes tendent en l'espèce à obtenir des sommes correspondantes aux majorations des montants compensatoires dont les exportations litigieuses ont été grevées du fait du refus des autorités nationales françaises d'octroyer à ces exportations le bénéfice de la clause d'équité instituée par ledit règlement;

25 que l'action étant substantiellement dirigée contre des mesures prises par les autorités nationales en vertu de dispositions de droit communautaire, telles que le règlement n° 1608/74, les conditions pour saisir la Cour en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité ne sont pas réunies;

26 que, pour ces raisons, il y a lieu de rejeter les présents recours comme irrecevables;

Sur les dépens

27 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

28 que la partie requérante a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

**1) Les recours sont rejetés comme irrecevables;**

**2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens;**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 2 mars 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 29 JUIN 1977

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

Trois sociétés françaises, négociants en sucre, les firmes Debayser, Sucres Union et Jean Lion & Cie, vous ont saisis, par des recours identiques, de demandes tendant à la condamnation de la Commission à leur payer, à titre de dommages-intérêts, des indemnités à raison de la responsabilité extracontractuelle qu'aurait encourue cette institution du fait de l'application erronée ou défectueuse de son règlement n° 1608, du 26 juin 1974, relatif à des dispositions particulières en matière de montants compensatoires monétaires.

Il convient tout d'abord d'exposer l'économie et d'analyser les dispositions de ce texte communautaire, avant d'en venir aux conditions dans lesquelles les requérantes ont été amenées à invoquer la responsabilité de la Commission.

Il faut rappeler que c'est à la suite de la crise monétaire internationale que le Conseil a mis en œuvre, par son règlement n° 974/71, un régime de montants compensatoires monétaires, qui n'était alors applicable que dans l'hypothèse d'une réévaluation des monnaies nationales de certains États membres, mais ne prévoyait pas encore de mécanisme correcteur dans l'hypothèse inverse d'une dévaluation. C'est pourquoi le Conseil a adopté, en 1973, le règlement n° 509 qui complète, sur ce point, le règlement initial.

Mais, étant par nature forfaitaire, ce mécanisme ne pouvait tenir compte des circonstances propres aux diverses transactions individuelles et il a été constaté, à l'expérience, que cette réglementation n'était pas en état de pallier les inconvénients résultant de situations particulières à l'occasion desquelles les opérateurs subissaient des pertes inévitables, notamment du fait que les montants compensatoires monétaires perçus à l'exportation ne peuvent être préfixés et que leur taux est celui en vigueur à la date de l'exportation effective.