CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 27 OCTOBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 13 du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil du 29 octobre 1975 (JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 1) prévoit la perception d'un prélèvement sur les importations de maïs et de certains autres produits relevant de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Ce prélèvement, fixé par la Commission, devait être égal au prix de seuil communautaire — arrêté en application de l'article 5 du règlement — moins le prix caf. Le prix caf doit être calculé pour Rotterdam à partir des possibilités d'achat les plus favorables sur le marché mondial, établies pour chaque produit sur la base des cours et des prix de ce marché, ajustés en fonction des différences de qualité éventuelles par rapport à la qualité type pour laquelle est fixé le prix de seuil. Les modalités de la détermination des prix caf avaient été précisées par la Commission dans son règlement n° 156/67 du 23 juin 1967 (JO 128 du 27. 6. 1967, p. 2533) lequel a été présumé adopté au titre du règlement n° 2727/75. La règle de base est que «la Commission tient compte pour la détermination des prix caf ... de toutes les offres faites sur le marché mondial et dont elle peut avoir connaissance par l'intermédiaire des États membres ou par ses propres moyens, ainsi que des cours cotés sur les places boursières importantes pour le commerce international». Sous réserve de certaines exceptions et ajustements «la Commission détermine les prix caf sur la base des possibilités d'achat réelles les plus favorables». La Commission peut exclure certaines offres, par exemple lorsqu'il s'agit de faibles quantités non représentatives du marché ou si le développement des prix en général ou les informations disponibles lui permettent de croire que le prix d'offre en cause n'est pas représentatif de la tendance réelle du marché.

La Commission doit donc fixer les prix caf sur la base des informations disponibles bien qu'à notre avis cela implique que la Commission prenne les mesures lui garantissant la disposition d'informations suffisantes pour assumer sa tâche de la manière la plus appropriée. Cette condition étant remplie, il lui reste une certaine latitude d'action en ce qui concerne la détermination du prix caf. Une fois que ce prix a été fixé, le calcul du prélèvement n'est plus qu'un exercice purement arithmétique.

Par lettre du 12 octobre 1981, envoyée selon toute apparence à la suite d'un entretien téléphonique, l'avocat de la Tradax Graanhandel BV informait la Commission que ses clients s'étaient quelquefois demandé, lorsqu'ils avaient été priés de payer un prélèvement sur des céréales, de quelle manière concrète la Commission fixait les prix caf sur la base desquels le prélèvement était calculé. Ils s'étaient notamment demandé comment

1 — Traduit de l'anglais

et par quelle méthode la Commission avait fixé un prix caf de 164 dollars pour le 28 octobre 1980 et un prix de 167 dollars pour les trois jours suivants. Ayant attiré l'attention de la Commission sur les éléments à prendre en compte d'après le règlement, l'avocat a demandé: a) si des ajustements avaient été faits au titre des dispositions du règlement; b) qu'on lui dise les éléments précis pris en compte dans la fixation de ces prix; c) à voir les documents pertinents.

N'ayant pas reçu de réponse, l'avocat de la requérante a envoyé le 24 novembre 1981 une nouvelle lettre, rédigée en termes similaires, dans laquelle il se réservait le droit de s'adresser à la Cour au titre de l'article 175 du traité si la Commission n'avait pas pris position à l'expiration d'un délai de deux mois.

La réponse de la Commission du 14 décembre 1981 (signée par M. Williamson, qui était à l'époque directeur général adjoint pour l'agriculture) était simplement que les prix avaient été déterminés dans le cadre d'une stricte application des dispositions réglementaires.

La Tradax a par conséquent formé un recours dans lequel elle demandait qu'il plaise à la Cour: a) constater au titre de l'article 175 du traité que la Commission s'était abstenue de prendre un acte en réponse à la mise en demeure qui lui avait été notifiée par la Tradax; b) annuler au titre de l'article 173 la lettre de la Commission du 14 décembre dont ont affirmait qu'elle constituait une décision adressée à la Tradax et c) constater au titre de l'article 215 qu'en refusant de communiquer les données et de produire les documents, la Commission avait commis une faute qui avait causé à la Tradax un dommage estimé à 1 florin.

La Commission a conclu à l'irrecevabilité de chacune des demandes ainsi qu'à leur absence intrinsèque de fondement; en outre, elle affirme, en tout état de cause, que si la première demande est rejetée comme irrecevable, les autres doivent connaître le même sort en raison de leur caractère accessoire à la première. Cette dernière conclusion ne nous paraît en aucun cas acceptable. Nous croyons que les parties requérantes sont libres de demander une ou plusieurs des trois formes de réparation. Il est évident que leurs conclusions ne pourront être accueillies à la fois sur le premier et sur le second point. Mais si elles sont déboutées de leur première demande parce que la Commission a pris position, il peut encore se poser la question de savoir si la décision correspondante est entachée d'illégalité. Nous ne voyons en l'occurrence aucune raison valable pour laquelle les trois demandes ne pourraient être présentées conjointement comme trois issues possibles, la demande principale étant mise en avant en premier lieu tandis que les autres entreraient en ligne de compte au cas où la première ne serait pas accueillie.

Pour la Commission, la demande au titre de l'article 175 est irrecevable parce qu'elle-même n'était sous le coup d'aucune obligation de faire ce qui lui était demandé; à titre subsidiaire, elle prétend avoir pris position dans la lettre de M. Williamson puisqu'il y est dit que les dispositions réglementaires avaient été respectées; elle ajoute qu'il n'était nullement nécessaire de donner d'autres informations, en particulier dans la mesure où la lettre de M. Williamson laissait ouverte la possibilité de revenir sur ce point pour obtenir plus de détails. Au reste, la Commission fait valoir que cette réponse doit être assimilée à un avis ou à une recommandation et ne peut de ce fait tomber sous le coup de la procédure de l'article 175. En tout état de cause, plutôt qu'une demande concer-

nant Tradax en particulier, c'était une demande d'information ou une demande en vue d'obtenir une décision d'application générale qu'il aurait fallu adresser au Conseil.

Y avait-il une obligation juridique de donner les informations demandées? C'est là la question essentielle qui se pose dans le cadre de chacune des demandes et il nous semble qu'il s'agit plutôt d'une question de fond que de recevabilité. Par conséquent, nous ne sommes pas enclins à rejeter la demande au titre de l'article 175 comme irrecevable, en rendant une décision préalable sur l'existence de l'obligation. Nous ne sommes pas enclins non plus à admettre l'argument selon lequel cette demande était irrecevable parce que la réponse devait être assimilée à un avis ou à une recommandation. Selon nous, elle n'entre dans aucune de ces deux catégories et nous ne voyons pas ce qui justifierait la création d'une nouvelle catégorie d'actes non susceptibles de recours consistant en des «actes assimilés à des recommandations ou à des avis». Au reste, bien que dans ses requêtes Tradax ait souligné qu'elle était intéressée par la pratique générale suivie par la Commission, nous devons admettre, malgré l'absence de preuves sur ce point, que Tradax a procédé à des importations au cours des quatre journées litigieuses, qu'elle a été contrainte de payer des prélèvements à ce titre et qu'elle juge insuffisant le niveau auquel la Commission a fixé les prix caf sur la base desquels ces prélèvements ont été calculés. Nous souhaiterions par conséquent rejeter l'argument tiré de l'irrecevabilité de la demande à cause de son caractère général.

La question de savoir si la Commission a pris position est en un sens une question qui peut être rattachée à la recevabilité comme au fond. Puisque l'article 175 peut être d'application si aucune position n'a été prise, nous préférons considérer cette question — qui implique une interprétation de la lettre — comme concernant le fond du litige.

A notre avis, cette lettre n'entendait certes pas laisser la discussion ouverte ou inviter à demander d'autres détails sur les journées qui étaient spécifiquement visées. On ne devrait pas non plus la considérer comme une simple affirmation que la Commission a respecté les dispositions réglementaires — ce que l'on devrait pouvoir attendre — sans inclure pour autant aucune décision sur le point de savoir si des détails et des documents seraient fournis.

Selon nous, cette lettre doit être lue comme un refus de donner ces informations; cette position est d'ailleurs compatible avec l'argument de la Commission selon lequel, à ce stade, elle n'était pas tenue de donner les informations en question. Dans ces conditions, nous considérons que la Commission a effectivement pris position et n'a pas manqué de répondre par une décision à la demande de la requérante. A nos yeux, la demande au titre de l'article 175 devrait être rejetée pour cette raison.

En ce qui concerne l'article 173, on a affirmé (outre l'argumentation déjà développée à propos de la combinaison des demandes) que la demande est irrecevable à cause de l'absence de «décision» au sens de cet article; elle n'avait aucun caractère contraignant, n'était pas destinée à produire des effets juridiques, ne définissait pas la position de l'institution au terme d'une procédure et n'a en tout état de cause pas été signée par un fonctionnaire autorisé.

Bien que n'ayant pas l'allure d'une décision formelle, cette lettre doit à notre avis être comprise comme un refus de donner l'information recherchée ainsi qu'un rejet implicite de tout droit de la requérante d'obtenir l'information à ce stade. Nous reconnaissons le bien-fondé de l'argument de la Commission selon lequel le fait que cette dernière ait agi aux fins de l'article 175 ne signifie pas que son action à ce titre constituait une décision au sens de l'article 173. Néanmoins et malgré tous les arguments de la Commission relatifs au libellé de la lettre et aux éléments qui doivent, semble-t-il, être réunis avant qu'un acte puisse constituer une «décision», cette lettre précisait l'attitude adoptée par la Commission, elle définissait la situation de la requérante au regard de la Commission et elle ne pouvait être attaquée, le cas échéant, que par une action en justice. Selon nous, il s'agissait bien d'une décision au sens de l'article 173. Par ailleurs, la Commission n'a jamais étayé son argument selon lequel cette lettre ne pouvait être valablement signée par M. Williamson. Une réponse à la lettre envoyée par la requérante en l'espèce constitue très exactement le genre de tâche dont on penserait qu'elle peut être de sa compétence en tant qu'agent de la Commission. Pour notre part, nous ne voudrions donc pas rejeter la demande présentée au titre de l'article 173 comme étant irrecevable.

En ce qui concerne la demande en réparation pécuniaire, la Commission soutient qu'elle est irrecevable en raison d'un certain nombre de décisions de la Cour aux termes desquelles aucun grief n'est constitué s'il n'y a pas violation d'une règle supérieure de droit ou au moins faute manifeste et grave commise par la Commission. Nous ne croyons pas que les décisions de la Cour relatives à des questions de politique économique doivent nécessairement régir l'approche à suivre dans cette affaire. De toute manière, dans une espèce comme la présente affaire, nous préférons rattacher cette question au fond plutôt qu'à la recevabilité. Nous ne considérons pas que cet argument soit nécessairement écarté in limine par le fait que le dommage résultant du refus de donner l'information demandée a été évalué à 1 florin symbolique. Si le seul moyen pour une partie de présenter un argument devant la Cour est d'exiger des dommages-intérêts symboliques, il faut lui permettre de la faire. Nous ne rejetterons donc pas la demande en réparation pécuniaire au motif qu'elle serait totalement irrecevable.

La question essentielle en cas d'application de l'article 173 (s'il y a décision) et de l'article 215 (que la demande au titre de l'article 173 soit pertinente ou non) est (et elle serait la question essentielle dans le cadre de l'article 175 si la Cour jugeait qu'aucune position n'a été prise) de savoir si la Commission était légalement tenue de fournir l'information demandée. En substance, le point de vue de la requérante est qu'il s'agit en l'occurrence d'une imposition qui ne peut être légalement prélevée que d'une manière conforme aux règlements; une personne qui doit payer le prélèvement doit pouvoir être certaine que la Commission agit en toute légalité; elle ne peut l'être que si elle connaît les éléments à partir desquels le prix caf a été déterminé et le prélèvement a ensuite été automatiquement fixé. C'est une perte de temps et un abus de procédure que de la contraindre à engager un procès pour attaquer un prélèvement lorsqu'elle ignore les informations dont dispose la

Commission et qui pourraient démontrer que cette dernière est dans son bon droit même si, au vu des éléments dont dispose la personne concernée, une erreur semble avoir été commise dans la fixation du prix caf. Cela est tout particulièrement important au regard du fait que la décision doit être prise au vu des informations dont dispose la Commission plutôt que sur la base d'éléments susceptibles d'être vérifiés par une source extérieure déterminée.

La Commission réplique que ces prélèvement doivent être fixés rapidement, fréquemment et pour de nombreux produits relevant des différentes organisations de marché. Il s'ensuivrait un chaos administratif si les éléments entrant dans la détermination d'un prix caf devaient être fournis à tout postulant sur simple requête. Au reste, une partie de ces informations pourrait être demandée à des fins spéculatives et pourrait entraîner des difficultés pour l'avenir si des opérateurs extérieurs à la Communauté se montraient brusquement moins disposés à fournir des informations.

Certes, la décision de la Commission de fixer un prix caf en application des dispositions réglementaires et eu égard aux conditions établies doit être assujettie à un contrôle judiciaire de légalité, même en tenant compte de la marge de pouvoir discrétionnaire accordée à la Commission pour la réunion des informations, leur appréciation et les ajustements à faire. A cette fin, les informations utilisées par la Commission doivent être mises à la disposition de toute juridiction exerçant le contrôle. La Commission a dit clairement que l'information serait mise à disposition si la légalité d'un prélèvement déterminé était mise en question devant une juridiction compétente.

Est-elle tenue d'aller encore au-delà? Il ne saurait être question de contraindre la Commission à donner cette information à toute autre personne qu'un importateur tenu de payer les prélèvements et la question qui se pose est de savoir si cet importateur a droit à cette information même si aucune procédure n'a été engagée. Aucune disposition des règlements applicables ne prévoit que ces informations puissent être fournies à la demande mais, selon la requérante, le droit d'un importateur d'obtenir ces informations, en ce qui concerne tant la pratique généralement suivie que les données relatives à certaines dates, découle de certains principes essentiels du droit communautaire. Le refus de fournir les informations demandées constituerait une violation du principe général de bonne administration, du principe de légalité et de protection des droits des justiciables, du principe de sécurité juridique ainsi que du principe de la protection de la confiance légitime.

Les principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime ne nous paraissent pas en cause dans une affaire comme la présente espèce, dans laquelle le seul droit invoqué est un droit à l'information plutôt que, par exemple, un droit à ce que des règles juridiques soient clairement formulées ou un droit à ce que la loi ne change pas — sauf nécessité impérieuse — de manière à affecter les transactions commerciales contractées dans l'idée qu'elle ne changerait pas, ou du moins pas sans mesures transitoires. Nous ne considérons pas non plus qu'au vu de la jurisprudence, il existe un principe général du droit en vertu duquel ce qui est exigé par une bonne administration constituerait né-

cessairement une règle juridiquement contraignante. Avoir un système de classement efficace est essentiel pour une bonne administration, mais ne constitue pas une règle dont il est possible de se prévaloir en justice. Les règles juridiques et la bonne administration peuvent coïncider (par exemple dans la nécessité d'assurer le fair play et la proportionnalité); les exigences propres à une bonne administration peuvent contribuer à expliquer les règles juridiques. Cependant, les deux ne sont pas nécessairement synonymes. En effet, lorsque les juridictions insistent parfois pour que quelque chose soit fait aux fins d'une bonne administration, elles le font parce qu'il n'y a aucune règle juridique précise qui puisse être invoquée par une partie. Il ne nous paraît pas non plus qu'il y ait, ainsi qu'on l'a prétendu, un principe général ou absolu de droit communautaire qui, en l'absence d'une disposition explicite ou en l'absence d'un litige, exigerait, comme on l'a affirmé, que les institutions communautaires révèlent des informations aux personnes affectées par les actes de la Communauté. L'argument en faveur de l'adoption de mesures spécifiques ou générales établissant certaines règles en la matière est sans doute encouragé par les dispositions des législations des États membres qui ont été mentionnées et qui exigent, en vue d'une administration plus transparente, la révélation des informations en possession de ces administrations. Mais ces dispositions ne nous paraissent pas de nature à établir l'existence d'un principe général de «droit non écrit» qui puisse être de quelque utilité à la requérante. Par ailleurs, le fait que, dans des affaires de concurrence et des affaires de fonctionnaires, la Cour a reconnu qu'avant l'adoption d'une décision affectant un individu, ce dernier a le droit d'être entendu et de connaître les arguments présentés à son encontre ne justifie pas à notre avis la conclusion qu'après la fixation d'un prélèvement applicable à tous les opérateurs (puisque nul n'a soutenu l'existence d'un droit à être informé avant la fixation du prélèvement) l'information doive être donnée à des opérateurs déterminés.

La véritable question, à nos yeux, est de savoir si les principes de légalité et de protection des droits des justiciables exigent que l'opérateur reçoive ces informations à sa demande, de sorte qu'il puisse avoir la conviction qu'en fixant les prix, la Commission a respecté le droit en vigueur.

Le fait que des informations doivent être obtenues et évaluées, peut-être chaque jour, sous la pression du temps ne constitue pas, selon nous, une réponse à une demande tendant à ce que l'information soit délivrée postérieurement; de même, la suggestion selon laquelle les informations pourraient être utilisées à des fins spéculatives ne pèse pas d'un grand poids si l'on considère qu'il existe un écart entre la date de conclusion des contrats ou la date des offres en question, et la date à laquelle l'information est fournie. D'autre part, bien que dans ce genre de matière les administrations ne manquent pas de jeter les hauts cris à l'encontre des demandes dont sont saisies les juridictions en vue d'obtenir des décisions plus libérales, en faisant valoir la crainte que «les vannes soient ouvertes» — crainte qui finit souvent par se révéler injustifiée —, il n'y a guère de doutes que la Commission pourrait être confrontée à des difficultés administratives si elle était obligée de révéler à tout importateur assujetti à un prélèvement tous les détails des données dont elle dispose sur tous les produits concernés pour une ou plusieurs journées.

Nous ne souhaiterions pas permettre à cette difficulté de prévaloir s'il n'y avait d'autres moyens satisfaisants de protéger

les droits des citoyens de s'opposer aux contraintes des actes de l'autorité. On soutient que l'opérateur pourrait avoir des difficultés à s'opposer à ces contraintes: a) parce qu'il ne peut à titre individuel engager une procédure au titre de l'article 173 pour contester la validité d'une décision fixant le prélèvement et b) parce que, s'il ne sait pas quelles sont les informations dont la Commission disposait, il ne peut plaider suffisamment l'invalidité d'une décision. Comme la Commission ne sera pas nécessairement partie à la procédure devant une juridiction nationale, il pourrait ne pas être en mesure d'obtenir une injonction de fournir les informations pertinentes.

Même en présumant, à titre d'hypothèse, que la première objection est fondée, nous pensons que si, devant une juridiction nationale, un particulier, poursuivi pour une question de prélèvement ou qui tente de contester le droit de l'organisme d'intervention d'en assurer le recouvrement, met en cause la régularité juridique du taux fixé, la Commission est tenue de fournir à la juridiction et au requérant toute information nécessaire ou pertinente pour trancher le litige, dès lors que la question posée est une question de droit communautaire. Certes, des considérations spéciales tenant au caractère confidentiel de l'information peuvent apparaître dans des cas particuliers mais, à ces exceptions près, nous croyons qu'il serait indiqué de reconnaître comme règle de droit ce que la Commission est prête à faire sur le plan pratique, à savoir la divulgation des informations pertinentes.

Cela signifie, en théorie, qu'un opérateur pourra être contraint d'engager une procédure avant de pouvoir exiger la publication de documents qui, s'il les avait eus à sa disposition, auraient démontré l'inanité d'un procès. C'est là une solution regrettable mais qui présente moins d'inconvénients que celle consistant à donner accès sans restrictions aux informations en question. La solution est aux mains de la Commission. Lorsqu'un opérateur met en question la validité d'un prélèvement ou d'un prix caf en indiquant des raisons ou des faits suffisants pour justifier une réponse, la Commission devrait, selon nous, dans un esprit de bonne administration et malgré l'absence d'obligation juridique, lui communiquer les faits qui ont fondé la détermination des données litigieuses. Elle est apparemment disposée à le faire lorsque, à l'occasion d'un contrôle, elle constate qu'elle a commis une erreur. A notre avis, elle devrait également le faire si elle constate qu'elle était dans son bon droit. Un opérateur aura de toute manière des difficultés à démontrer une erreur de droit dans un tel domaine et, d'ailleurs, le fait de savoir que le système fonctionnait correctement peut être tout aussi satisfaisant pour lui que d'obtenir confirmation de ses soupçons. Si l'opérateur n'obtient pas d'information suffisante ou n'obtient pas de réponse qui le satisfasse, alors ses droits sont à notre avis protégés par la production des informations au cours de la procédure en contestation de la validité d'un prélèvement.

Il n'est pas impossible que, dans des circonstances particulières, une obligation de révéler une information telle que l'information litigieuse naisse avant le procès, par exemple, si les données exigeant une explication étaient si concluantes que la Commission devrait, en droit, divulguer les informations sur lesquelles elle a fondé sa décision.

Cependant, il n'est pas facile de définir une telle règle en termes généraux sans susciter éventuellement des difficultés plus grandes encore que les difficultés habituelles, lorsque l'obligation juridique ne prend naissance qu'avec l'engagement de la procédure, sous réserve bien entendu de la possibilité pour la Commission d'éviter le procès en donnant les informations pertinentes quand cela paraît indiqué.

En tout état de cause, nous ne croyons pas que la Commission ait violé aucune obligation juridique en l'espèce. En premier lieu, les questions posées étaient de nature générale et portaient sur les méthodes de détermination du prix. Nous pensons qu'il aurait mieux valu envoyer une explication plus complète de la pratique suivie, même sans donner de faits ni de chiffres précis. En second lieu, les questions posées se référaient à quatre dates bien précises. Rien dans les deux lettres n'indiquait qu'une question de validité se posait sur la base des faits ou arguments invoqués.

Nous estimons par conséquent que la requérante n'a pas établi le bien-fondé de ses demandes au titre des articles 173, 175 ou 215 du traité. Nous concluons de ce fait au rejet du recours et à la condamnation de la requérante à payer les dépens de la Commission.