un taux de conversion erroné et fixe, de ce fait, l'aide finale à un montant qui dépasse la différence entre ces deux prix.

2. S'il faut reconnaître à toute institution communautaire qui constate que l'acte qu'elle vient d'adopter est entaché d'une illégalité le droit de le retirer dans un délai raisonnable avec effet rétroactif, ce droit peut se trouver limité par la nécessité de respecter la confiance légitime du bénéficiaire de l'acte qui a pu se fier à la légalité de celui-ci.

Ne saurait être critiqué au regard de ces exigences le retrait d'un acte entaché d'une erreur manifeste, n'ayant pu échapper aux opérateurs économiques concernés, opéré moins de trois mois après qu'un arrêt de la Cour en eut fait apparaître la nécessité.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-365/89 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

1. Conformément à l'article 27 du 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 172, p. 3025), une aide est octroyée pour les graines oléagineuses récoltées et transformées dans la Communauté, lorsque le prix indicatif valable pour une espèce de graines est supérieur au prix du marché mondial de cette espèce. Les principes généraux qui régissent l'octroi de cette aide sont définis dans le règlement (CEE) n° 1594/83 du Conseil, du 14 juin 1983 (JO L 163, p. 44), et les modalités d'application dans le règlement (CEE) n° 2681/83 de la Commission, du 21 septembre 1983 (JO L 266, p. 1). Le montant de l'aide, égal à la différence entre ces deux prix, est fixé par la Commission aussi souvent que la situation du marché le rend nécessaire et de façon à assurer sa mise en œuvre au moins une fois par semaine (article 33, paragraphe 1, du règlement n° 2681/83, précité).

2. En application de l'article 33 du règlement n° 2681/83, précité, ces règlements, adoptés à intervalles périodiques, indiquent: à l'annexe I, le montant de l'aide en écus (aide « brute »), à l'annexe II, le montant ainsi calculé converti dans chacune des monnaies nationales et majoré ou diminué du montant différentiel (aide « finale ») et enfin, à l'annexe III, le taux de change au comptant et à terme de l'écu en monnaies nationales permettant la conversion de l'aide finale dans la monnaie de l'État membre de

* Langue de procédure: le néerlandais.

transformation lorsque celui-ci n'est pas celui de la production.

3. Par le règlement (CEE) n° 735/85, du 21 mars 1985 (JO L 80, p. 18), la Commission a fixé les montants d'aide et les cours de l'écu susmentionnés, applicables à partir du 22 mars 1985.

Constatant, dès le lendemain, à savoir le 22 mars 1985, notamment à la suite de questions émanant d'opérateurs intéressés, que le tableau des taux de change figurant en annexe III de ce règlement comportait des chiffres erronés, la Commission a, le jour même, par le règlement (CEE) n° 755/85, du 22 mars 1985 (JO L 81, p. 36), fixé à nouveau les montants d'aide et les taux de change; ce règlement a repris les montants d'aide fixés dans le règlement n° 735/85 et indiqué en annexe III les cours de l'écu *rectifiés;* et elle a, par le règlement (CEE) n° 756/85, également du 22 mars 1985 (JO L 81, p. 38), suspendu la fixation à l'avance de l'aide pour les certificats dont la demande avait été déposée le 22 mars 1985.

Ces deux règlements sont entrés en vigueur le 23 mars 1985.

2. *Le litige au principal*

1. Le 22 mars 1985, Cargill BV (ci-après « Cargill ») a introduit une demande de fixation à l'avance de l'aide pour 10 000 tonnes de graines de tournesol récoltées en France et à transformer aux Pays-Bas. Comme cette demande concernait des graines oléagineuses à transformer dans un autre État membre que celui de la production, cette aide relevait de l'application du tableau des cours de l'écu figurant à l'annexe III du règlement n° 735/85. Cependant, sur la base du règlement de suspension de la préfixation n° 756/85, l'organisme d'intervention néerlandais, le Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën (ci-après « Produktschap »), n'a pas donné suite à cette demande.

2. Cargill a fait appel de cette décision du Produktschap auprès du College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dans le cadre de ce litige, celui-ci a posé à la Cour deux questions préjudicielles, auxquelles la Cour a répondu par son arrêt du 28 février 1989 dans l'affaire 201/87 (Rec. p. 489). Dans cet arrêt, répondant à la première question, la Cour a déclaré invalide le règlement n° 756/85 de la Commission. Répondant à la seconde question préjudicielle, la Cour a, en outre, dit pour droit que, aussi longtemps que l'invalidité du règlement n° 735/85 de la Commission n'a pas été constatée, l'invalidité du règlement n° 756/85 de la Commission entraînait l'obligation pour le Produktschap de délivrer rétroactivement à Cargill les certificats avec préfixation demandés le 22 mars 1985 et de lui verser l'aide au montant fixé par le règlement n° 735/85 de la Commission.

3. La Commission a modifié, avec effet rétroactif, le règlement n° 735/85 par le règlement (CEE) n° 1358/89, du 18 mai 1989 (JO L 135, p. 22), où figurent dans une nouvelle annexe III les cours corrigés de l'écu applicables aux demandes de préfixation présentées le 22 mars 1985.

4. Cargill a, ensuite, formé devant la Cour, par requête introduite le 7 août 1989, un recours au titre de l'article 173 du traité CEE tendant à l'annulation du règlement n° 1358/89, précité (affaire C-248/89).

5. Par ailleurs, dans le litige pendant devant le College van Beroep, Cargill a précisé ses demandes vis-à-vis du Produktschap, après l'arrêt de la Cour du 28 février 1989. Outre l'annulation de la décision litigieuse du Produktschap [demande a)], Cargill réclame, désormais, le paiement:

b) d'un montant égal à la différence entre le montant d'aide applicable aux graines de tournesol récoltées en France et transformées aux Pays-Bas le 22 mars 1985 (conformément au règlement n° 735/85) et le montant applicable le 25 mars [conformément au règlement n° 1358/89 (soit 736 000 HFL)];

c) d'une indemnité (de 51 520 HFL), au motif que, si elle avait obtenu l'aide très avantageuse prévue par le règlement n° 735/85, la demanderesse aurait utilisé la possibilité offerte par l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 2681/83 de majorer la quantité de graines de tournesol à transformer de 7 % au maximum par rapport aux quantités indiquées dans la demande;

d) d'intérêts moratoires (267 756 HFL);

e) des dépens de l'instance (54 010 HFL).

Cargill affirme que, conformément à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 201/87, le College doit faire droit à ces demandes sur la base du règlement n° 735/85, sans tenir compte du nouveau règlement n° 1358/89. La demanderesse soutient, en outre, que ce dernier règlement est invalide en tout état de cause, parce que incompatible avec l'article 8 du règlement n° 1594/83 et avec le principe de sécurité juridique.

6. Le College van Beroep considère toutefois que les demandes de Cargill doivent être appréciées en fonction du règlement n° 1358/89, au motif que le nouveau comportement de l'auteur d'un règlement a en principe, c'est-à-dire sous réserve d'appréciation judiciaire de ce comportement, la priorité sur une décision judiciaire antérieure. Le College concède à la demanderesse que la modification ou le retrait d'une décision ouvrant un droit — fût-elle invalide — est soumise, également en droit communautaire, à certaines restrictions résultant du principe de sécurité juridique. Le College précise toutefois que dans les circonstances du cas d'espèce le principe de sécurité juridique ne semble avoir qu'une importance limitée, étant donné que l'exactitude des cours de conversion, fixés par le règlement initial, a été contestée depuis le début, eu égard aux interventions répétées de la Commission.

7. Afin de pouvoir trancher définitivement le litige, le College défère à la Cour certaines questions préjudicielles concernant la validité tant du règlement n° 1358/89 que du règlement n° 735/85 et concernant, en outre, l'accueil qu'il convient de réserver à certaines demandes additionnelles (dommages-intérêts et intérêts moratoires). Le College formule ces questions comme suit:

« 1) Le règlement (CEE) n° 1358/89 de la Commission, du 18 mai 1989, est-il invalide à la lumière des considérations contenues dans la présente décision?

En cas de réponse affirmative à la première question:

2) Le règlement (CEE) n° 735/85 de la Commission, du 21 mars 1985, est-il invalide pour cause d'une quelconque inexactitude dans les cours de conversion fixés par ce règlement dans la monnaie de l'État membre de transformation, lorsque cet État n'est pas l'État membre de production, et ne peut-il dès lors pas constituer un fondement pour l'octroi de l'aide demandée par la demanderesse?

En cas de réponse affirmative à la première question et de réponse négative à la deuxième question:

3) a) Les demandes complémentaires visées au paragraphe 3, sous c) et d), de la présente ordonnance doivent-elles être examinées sur la base des dispositions combinées des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CEE, ou doivent-elles être considérées en tout ou en partie comme des demandes accessoires, sur lesquelles le juge national compétent pour la demande principale doit se prononcer?

En cas de réponse affirmative aux première et deuxième questions:

3) b) A la lumière des considérations contenues dans la présente ordonnance, quels effets doivent-ils être attachés, au niveau communautaire ou national, à la déclaration d'invalidité des règlements (CEE) n° 1358/89 et (CEE) n° 735/85 — pour autant qu'ils sont invalides — en vue de la restauration du droit? »

3. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 4 décembre 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, représentée par M. E. H. Pijnacker Hordijk, avocat, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. R. C. Fisher, conseiller juridique, et P. Hetsch, membre de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables et de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question préjudicielle

La *demanderesse* considère que le règlement n° 1358/89 est invalide, car il est incompatible avec l'article 8 du règlement n° 1594/83, et qu'il y a eu détournement de compétence lors de son adoption et violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Elle estime que l'article 8 contient une énumération limitative des cas dans lesquels la Commission est compétente pour suspendre la fixation à l'avance du montant

de l'aide et modifier le montant de l'aide dans le cas où le certificat n'a pas encore été délivré. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 201/87 a montré que la Commission n'était pas compétente pour décider la suspension. La Commission ne pouvait pas se fonder sur l'article 8 du règlement n° 1594/83 pour se déclarer compétente pour modifier les montants des aides fixés par le règlement n° 735/85 dans les cas où les certificats n'avaient pas encore été délivrés.

La demanderesse estime que la Commission ne peut en aucun cas déduire de l'article 8 du règlement n° 1594/83 une compétence pour modifier les montants des aides dans les cas où des certificats ont déjà été délivrés. Elle ne peut, a fortiori, pas se fonder sur l'article 8 pour se déclarer compétente pour modifier, quatre ans plus tard, par le règlement n° 1358/89, les montants des aides fixés par le règlement n° 735/85.

Elle fait observer, à cet égard, que, à la suite de la modification de l'article 8 du règlement n° 1594/83 par le règlement (CEE) n° 935/86 du Conseil, du 25 mars 1986 (JO L 87, p. 5), auquel la Cour renvoie dans l'arrêt, le pouvoir de modifier les montants des aides a été complètement supprimé. Selon elle, il s'ensuit que la Commission ne peut, en tout cas, pas déduire de l'article 8 du règlement n° 1594/83, tel qu'il était en vigueur à l'époque de l'adoption du règlement n° 1358/89, ne fût-ce qu'un commencement de compétence lui permettant de modifier les montants des aides fixés par le règlement n° 735/85.

La demanderesse considère qu'il résulte de l'article 8 du règlement n° 1594/83, tel qu'il est en vigueur, que la suspension de la fixation à l'avance est le seul remède dont la Commission dispose dans certaines circonstances lorsqu'elle commet une erreur matérielle dans les montants des aides tels qu'ils sont publiés. Selon elle, la Commission n'est, en aucun cas, fondée à ajuster les montants des aides.

Elle estime que le comportement de la Commission ne constitue rien d'autre qu'une tentative de priver de son effet utile l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 201/87. Ce faisant, la Commission a commis un détournement de compétence, entraînant la nullité du règlement n° 1358/89.

La demanderesse explique que le mécanisme de la fixation à l'avance vise à créer une sécurité juridique pour les opérateurs économiques. D'où une énumération très limitative des possibilités pour la Commission de contourner la sécurité juridique ainsi créée, par la suspension de la fixation à l'avance ou par la modification des montants en vertu de l'article 8 du règlement n° 1594/83. La Commission doit toujours agir dans le cadre de ces limites qui sont strictement définies. C'est dans ce contexte que la Cour a déclaré invalide la suspension de la fixation à l'avance de l'aide à la transformation par le règlement n° 756/85 dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire 201/87: la Commission avait outrepassé les limites de ses compétences.

La demanderesse expose que cet arrêt a permis d'établir que la Commission aurait dû réserver une suite favorable à la demande de fixation à l'avance, déposée le 22 mars 1985 par Cargill conformément aux dispositions du règlement n° 735/85. L'aide en

question aurait, en fait, selon Cargill, dû lui être versée en 1985. C'est uniquement en raison du fait que la Commission a arrêté son règlement invalide relatif à la suspension que l'aide n'a toujours pas été effectivement et inconditionnellement versée à Cargill. Or, à la suite de l'arrêt de la Cour, il est établi que Cargill peut prétendre, depuis 1985, au versement de ces montants d'aide.

Elle considère que c'est à la lumière de ces données que le règlement n° 1358/89, par lequel la Commission tente de modifier, avec effet rétroactif portant sur une période de plus de quatre ans, les montants des aides qui étaient en vigueur le 22 mars 1985 — modification par laquelle elle ne peut frapper que les entreprises qui, du fait de son comportement illégal, n'ont toujours pas reçu l'aide à laquelle elles avaient droit depuis 1985 —, constitue une violation particulièrement grave des principes de confiance légitime et de sécurité juridique.

La demanderesse soutient que tant la nature du système de préfixation que l'esprit et la lettre de l'article 8 du règlement n° 1594/83 excluent la possibilité de modifier, avec effet rétroactif, des règlements qui instituent des aides. Les intérêts financiers en jeu étant énormes, le principe de sécurité juridique exige que les entreprises intéressées puissent, par principe, se fier aveuglément aux montants publiés.

Selon la demanderesse, il ne fait aucun doute que la Commission n'a pas respecté le « délai raisonnable » exigé par la Cour dans la jurisprudence qu'elle invoque. Elle rappelle, à cet égard, que les certificats de préfixation doivent être délivrés le jour suivant celui du dépôt de la demande et qu'une disposition réglementaire expresse interdit de modifier les certificats après leur délivrance. Un délai raisonnable au sens de la jurisprudence de la Cour ne pourra jamais excéder un jour. Une modification intervenant après un délai plus long ne pourra normalement sortir aucun effet parce que les certificats basés sur les montants erronés de l'aide auront alors déjà été délivrés.

Elle indique qu'elle a déjà exposé dans l'affaire 201/87 comment, se fondant de bonne foi sur le règlement n° 735/85, elle a conclu des contrats fermes d'achat et de vente qu'elle n'aurait jamais conclus sur la base des tarifs de subvention qui ont été arrêtés par le règlement n° 755/85.

La demanderesse propose donc à la Cour de répondre à la première question préjudicielle de la manière suivante:

« Le règlement (CEE) n° 1358/89 n'est pas valide. »

La *Commission* expose que, comme il ressort clairement de son préambule, le règlement attaqué n° 1358/89 a été pris pour prévenir les effets injustifiés et discriminatoires qui seraient résultés, après la déclaration d'invalidité du règlement n° 756/85, de l'application, telle quelle, de l'annexe III du règlement n° 735/85. Elle fait observer que la Cour, en invalidant le règlement n° 756/85, a laissé entière la question de la légalité et de la validité du règlement n° 735/85 eu égard à l'erreur matérielle figurant dans le tableau des cours de l'écu de son annexe III. Selon la Commission, la Cour n'a, en effet, censuré que le moyen choisi par la Commission pour remédier à cette erreur, à savoir la mesure de suspen-

sion. Il appartenait donc à la Commission, en tant qu'institution dont l'acte émane, d'apprécier, sous le contrôle de la Cour, la nécessité de corriger l'erreur commise et de définir les moyens d'y parvenir.

La Commission estime que l'illégalité de l'annexe III du règlement n° 735/85 n'est pas douteuse. Les erreurs figurant dans le tableau des taux de change de cette annexe faussent, de manière substantielle, les montants d'aide à octroyer aux opérateurs lorsque les graines oléagineuses sont transformées dans un État membre autre que celui où elles ont été récoltées. En effet, selon cette annexe III erronée, le montant d'aide à acquitter pour des graines importées de France et transformées dans un autre État membre bénéficie indûment de la différence de près de 0,80 FF/écu entre le taux erroné et le taux réel. Or, selon la Commission, cette différence procure aux opérateurs effectuant cette transaction un avantage substantiel, sans rapport avec l'objectif de l'aide tel qu'il est défini à l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 136/66. Elle s'avère, en outre, doublement discriminatoire.

Selon la Commission, compte tenu de la nature de l'erreur, qui concerne principalement le cours de l'écu exprimé en francs français, seuls les opérateurs ayant acheté des graines oléagineuses en France pour les importer dans un autre État membre de transformation auraient, en effet, profité d'une demande de préfixation à cette date. Il s'y ajoute que, étant donné le caractère manifeste de l'erreur, seuls quelques opérateurs ont décidé d'introduire, néanmoins, des demandes de préfixation sur la base de ces taux de change erronés.

La Commission rappelle que, selon l'article 33 du règlement n° 2681/83, le taux de change au comptant et le taux de change sur le marché à terme de l'écu pour la conversion en monnaies nationales sont dérivés respectivement des cours de l'écu établis chaque jour par la Commission et publiés dans la série C du *Journal officiel des Communautés européennes* et des cours à terme de l'écu qu'elle calcule chaque jour sur la base des données constatées sur les marchés des changes. S'agissant du cours de l'écu au comptant, les données publiées les 21 et 22 mars dans la série C du *Journal officiel des Communautés européennes* mettent sans ambiguïté en lumière l'erreur manifeste que comporte l'annexe III du règlement n° 735/85.

Selon la Commission, par l'adoption du règlement n° 1358/89, elle a donc simplement voulu prévenir l'avantage injustifié et discriminatoire, incompatible avec la finalité du règlement du Conseil, qui serait résulté de l'application, après l'invalidation de la mesure de suspension par la Cour, des cours erronés de l'écu figurant à l'annexe III du règlement n° 735/85, en faveur des bénéficiaires ayant demandé la préfixation. Elle a pris, à cette fin, une mesure de retrait corrigeant l'erreur qui affecte les cours de l'écu et porte atteinte à la légalité du règlement n° 735/85. Cette mesure s'est limitée à corriger les taux de conversion erronés de l'annexe III du règlement n° 735/85, sans modifier les autres dispositions de ce règlement, et notamment les montants de l'aide « brute » et « finale ». Selon la Commission, le règlement n° 1358/89 répond entièrement aux conditions fixées par le droit communautaire et confirmées par la jurisprudence de la Cour, conditions que le législateur communautaire doit respecter lorsqu'il veut réparer, avec effet rétroactif, une erreur matérielle affectant un règlement pris par lui.

La Commission expose que la condition principale est le respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. Le principe de sécurité juridique est, en fait, le seul que le College van Beroep évoque, et encore avec cette réserve qu'il ne semble avoir qu'une portée limitée dans la présente affaire, compte tenu des interventions répétées de la Commission, l'exactitude des cours fixés avait été mise en doute dès le départ. La Commission ajoute encore que l'erreur matérielle contenue dans le tableau des cours était si manifeste que des opérateurs l'avaient découverte dès le premier jour, avant même que la Commission n'intervienne.

Selon la Commission, il ressort tant des circonstances de fait que des éléments et moyens d'information dont disposaient tous les opérateurs, qu'aucun intéressé, tout particulièrement aucun de ceux qui entendaient obtenir une préfixation de l'aide pour des graines récoltées en France et à transformer dans un autre État membre, ne pouvait se fier à la régularité du règlement n° 735/85, alors que son annexe III était affectée d'une erreur matérielle dont le caractère manifeste résultait déjà de sa simple lecture. A son avis, le caractère manifeste pour tous les opérateurs de l'erreur affectant le tableau des taux de change permet, à lui seul, de conclure que la rectification rétroactive des taux de change erronés par le biais du règlement n° 1358/89 ne viole pas les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Par ailleurs, la Commission estime qu'on ne saurait non plus lui reprocher d'avoir attendu plus de quatre ans pour retirer l'annexe III erronée du règlement n° 735/85 et d'avoir ainsi agi trop tard. A cet égard, elle fait état des circonstances de fait suivantes:

— d'une part, la suspension des demandes de préfixation, même si la Cour l'a ultérieurement déclarée invalide, a différé de facto, jusqu'après l'arrêt de la Cour du 28 février 1989, la décision concernant la délivrance des certificats de préfixation demandés pour les montants d'aide fixés par le règlement n° 735/85;

— d'autre part, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, saisi d'un recours dirigé contre le refus du Produktschap de délivrer à Cargill les certificats avec préfixation, n'avait pas encore tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour du 28 février 1989 au moment de l'adoption du règlement n° 1358/89.

La Commission considère que, en adoptant ce dernier règlement, elle est intervenue dans le cadre d'une situation qui, en ce qui concerne l'octroi matériel à Cargill d'une aide calculée sur la base de cours erronés de l'écu, devait être considérée comme n'étant pas encore complètement définitive. A cet égard, elle rappelle que tout acte pris par les institutions de la Communauté bénéficie d'une présomption de légalité tant qu'il n'a pas été retiré par elles ou déclaré invalide par la Cour.

La Commission estime, dès lors, que le règlement n° 1358/89, qui a retiré l'annexe III du règlement n° 735/85 — annexe qui affectait la validité de ce règlement — pour y substituer les cours corrects de l'écu en monnaies nationales applicables le 22 mars 1985, est intervenu, compte tenu des circonstances de la présente affaire, dans un délai raisonnable. Elle considère, par conséquent, que, en rétablissant par le règlement attaqué les cours réels de l'écu en monnaies nationales devant s'appliquer le 22 mars

1985, elle a respecté le principe de légalité sans enfreindre, eu égard aux circonstances particulières de la présente affaire, le principe de sécurité juridique ni violer, compte tenu du caractère manifeste des irrégularités qu'entraînerait l'application des taux de change erronés, la confiance légitime des opérateurs. Selon la Commission, il n'y a donc pas lieu de conclure à l'invalidité du règlement n° 1358/89.

Sur la deuxième question préjudicielle

1. La *demanderesse* estime que le fait que, selon la Commission, le règlement n° 735/85 semble comporter une erreur de calcul ne suffit pas à rendre invalide ce règlement en soi. La validité du règlement n° 735/85 doit être examinée à la lumière de la réglementation supérieure sur laquelle ces règles particulières sont fondées.

En effet, selon elle, la base juridique du règlement n° 735/85 est, en définitive, l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 136/66 invoqué par la Commission. La demanderesse fait observer à cet égard que le « prix du marché mondial » au sens de l'article 27 du règlement n° 136/66 n'est pas une grandeur empirique, mais un prix construit par la Commission sur la base de données déterminées telles que les prix du marché des huiles et des graines pratiqués à Chicago. Les méthodes appliquées par la Commission à cette occasion sont, dans une large mesure, opaques et incontrôlables, et elles ne sont, du reste, pas strictement définies dans la législation, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer sur une base objective et univoque ce qu'est à un moment donné le « prix du marché mondial » au sens de l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 136/66.

La demanderesse expose que, dans la pratique, l'industrie est amenée à constater que, très régulièrement, la Commission fixe l'aide à un niveau trop bas, ou du moins à un niveau inférieur à celui qui résulterait de l'application de l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 136/66. Cette situation a pour effet que, pendant la plupart des jours de l'année, aucune demande de préfixation n'est introduite parce qu'aucune des entreprises intéressées n'est en mesure d'effectuer une transformation des produits dans des conditions rentables compte tenu des montants d'aide applicables ces jours-là.

Eu égard à l'évolution qu'a subie le marché au cours du mois de mars 1985, la demanderesse estime que les montants de l'aide inscrits dans le règlement n° 735/85 se rapprochaient bien plus des objectifs du règlement n° 136/66 que les montants inscrits dans le règlement n° 755/85. Ces montants se situaient à un niveau tellement bas qu'ils ne permettaient pas d'effectuer la transformation des produits dans des conditions rentables.

La demanderesse considère, par ailleurs, que, selon la jurisprudence, il est exclu qu'un organisme national chargé de l'application d'une réglementation communautaire puisse se soustraire vis-à-vis d'un justiciable concerné à l'obligation d'interpréter une règle communautaire sous le prétexte qu'elle serait invalide, sauf lorsque cette règle a été régulièrement abrogée par le législateur communautaire ou a été annulée par la Cour.

En d'autres termes, la demanderesse estime que, même si le règlement n° 735/85 était

illégal, cela ne changerait rien pour le juge national, à moins que ce règlement n'ait pas été régulièrement retiré entre-temps. La réponse à la première question a démontré que tel n'était pas le cas.

La demanderesse propose donc à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle de la manière suivante:

« Pour apprécier les prétentions du demandeur, il convient que le juge de renvoi pose en prémisse que le règlement (CEE) n° 735/85 est valide. »

2. La *Commission* rappelle que, en raison d'une erreur matérielle affectant le tableau des taux de change de son annexe III, le règlement n° 735/85 est partiellement invalide parce qu'il est incompatible avec l'article 27 du règlement n° 136/66 du Conseil et favorise, de plus, certains opérateurs de manière injustifiée et discriminatoire.

En répondant à cette deuxième question, la Cour serait donc amenée, de l'avis de la Commission, à constater, en raison des erreurs matérielles affectant l'annexe III, l'invalidité partielle du règlement n° 735/85. Un arrêt rendu en ce sens entraînerait pour la Commission l'obligation de prendre, conformément à l'article 176 du traité CEE, les mesures que comporte son exécution. En arrêtant ces mesures, la Commission devrait, évidemment, tenir compte de la réponse de la Cour à la première question.

Sur la troisième question préjudicielle

Partie a)

1. La *demanderesse* estime que le juge national souhaite, en substance, savoir si le droit communautaire fait obstacle à ce qu'il accueille les prétentions de Cargill dans la procédure au fond visant au paiement de la différence entre les montants de l'aide fixés conformément au règlement n° 735/85 et les mêmes montants calculés conformément au règlement n° 755/85, pour les 700 tonnes de graines que Cargill aurait pu transformer en utilisant les certificats qui lui ont été refusés à tort, à savoir pour les 700 tonnes qui excèdent la quantité (10 000 tonnes) pour laquelle les certificats avaient été demandés, ainsi qu'au paiement des intérêts sur la somme principale.

La demanderesse estime que l'invalidité du règlement n° 756/85 implique que Cargill soit replacée dans la situation dans laquelle elle se serait trouvée si elle avait obtenu, le 23 mars 1985, des certificats établis sur la base des montants d'aide énoncés dans le règlement n° 735/85.

Si Cargill avait obtenu les certificats qu'elle a demandés le 22 mars 1985, elle aurait, le cas échéant, en utilisant pleinement ces certificats, obtenu 787 510 HFL de plus lors de l'identification des graines achetées le 22 mars 1985. Selon la demanderesse, les intérêts réclamés sur ce montant n'ont d'autre fonction que d'assurer que, le jour du paiement, le montant qui sera finalement attribué à Cargill équivaille à la valeur au comptant, au jour du paiement, du montant de 787 510 HFL injustement refusé en 1985.

La demanderesse propose à la Cour de répondre à la troisième question préjudicielle, partie a), de la manière suivante:

« Les demandes complémentaires en cause relèvent de la compétence du juge national compétent à connaître de la demande principale. »

2. La *Commission* expose que si la Cour déclare invalide le règlement n° 1358/89, mais constate l'entière validité du règlement n° 735/85, le Produktschap sera tenu, comme la Cour l'a dit pour droit au point 2 de l'arrêt rendu dans l'affaire 201/87, de « délivrer rétroactivement à Cargill les certificats avec préfixation demandés le 22 mars 1985 et de verser à celle-ci l'aide au montant fixé par le règlement n° 735/85 de la Commission ».

La Commission en déduit que le Produktschap est encore tenu d'appliquer le règlement n° 735/85 aux demandes de certificats de préfixation déposées par Cargill le 22 mars 1985 et d'octroyer soit l'aide calculée sur la base de l'annexe III pour les graines de tournesol transformées sous le couvert de ces certificats dans un autre État membre que l'État membre de production, soit la différence entre cette aide et le montant d'aide inférieur effectivement déjà perçu pour cette quantité.

Elle estime qu'il ne s'agit donc pas de dommages-intérêts à proprement parler, mais d'une application, fût-elle tardive, du règlement n° 735/85, qui relève donc entièrement de la compétence du juge national. En effet, dans le cadre de la politique agricole commune, il appartient aux autorités nationales de payer cette aide aux ayants droit pour le compte de la Communauté et conformément aux dispositions communautaires.

Selon la Commission, cette solution, qui confie au juge national le soin de se prononcer à la fois sur le paiement de l'aide et sur celui des intérêts moratoires, mérite également la préférence d'un point de vue d'économie de procédure, comme le fait pertinemment remarquer le College van Beroep. Par contre, la demande visée au paragraphe 3, sous c), de l'ordonnance de renvoi ne porte pas sur le paiement accessoire d'intérêts, mais sur une indemnisation à part entière puisqu'elle ne semble pas tendre au paiement de l'aide pour les graines de tournesol déjà transformées sous le couvert des certificats en cause, mais au paiement du montant supplémentaire que Cargill aurait reçu si elle avait obtenu dès le 22 mars 1985, grâce à la délivrance d'un certificat, le droit à cette aide d'un montant supérieur et si elle avait transformé, en raison du fait que cette aide était particulièrement avantageuse, une quantité supérieure de 7 % au maximum à celle indiquée dans le certificat. Plus exactement, cette indemnisation paraît concerner non des pertes subies (damnum emergens), mais un manque à gagner (lucrum cessans).

De l'avis de la Commission, cette demande de dommages-intérêts ne peut être jugée par le juge national, mais uniquement par la Cour, dans le cadre d'un recours fondé sur les articles 178 et 215 du traité CEE. Les responsabilités qui sont confiées, dans le cadre de la politique agricole commune, aux autorités nationales, qu'elles soient administratives ou judiciaires, ne concernent, en effet, que la bonne application des mesures prévues par cette politique. Cette responsabilité couvre donc, également, la rectification d'une application erronée de ces

mesures, par exemple le paiement a posteriori d'une aide due mais non versée ou le remboursement de prélèvements perçus indûment. Toutefois, la réparation du dommage causé par un acte illégal de la Communauté échappe totalement à la compétence des autorités nationales. Une action en réparation de ce dommage ne peut être intentée que contre la Communauté elle-même, sur la base de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE, et elle relève, en vertu de l'article 178 de ce traité, de la compétence exclusive de la Cour.

La Commission estime, enfin, que la demande accessoire d'intérêts moratoires, liée à cette demande de dommages-intérêts, ne peut elle aussi être jugée que par la Cour dans le cadre des articles 178 et 215 du traité CEE, au même titre que la demande de dommages-intérêts elle-même.

Partie b)

1. La *demanderesse* expose que, ainsi qu'il apparaît de l'ordonnance de renvoi, il n'y a lieu d'examiner cette question que dans l'hypothèse d'une réponse affirmative tant à la première qu'à la deuxième question préjudicielle. Étant donné qu'il y a lieu de répondre négativement à la deuxième question, Cargill estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la présente question.

La *Commission* estime que, si la Cour déclare également (partiellement) invalide le règlement n° 735/85 en raison des erreurs qui affectent son annexe III, elle sera tenue de prendre des mesures pour remédier à cette invalidité (partielle), ainsi qu'elle l'a indiqué à propos de la deuxième question. Par ces mesures, la Commission devra, compte tenu de la réponse à la première question, fixer les taux de change applicables au calcul des montants d'aide pour les graines de tournesol transformées dans un autre État membre que l'État membre de production et ayant fait l'objet de demandes de certificats de préfixation le 22 mars 1985.

Tant que la Commission n'a pas adopté ces mesures, le juge national ne peut trancher définitivement le litige dont il est saisi parce que, en cas d'invalidation tant du règlement n° 1358/89 que de l'annexe III du règlement n° 735/85, le régime d'aide établi par ce dernier règlement ne contient plus les éléments (c'est-à-dire le tableau des cours) qui sont nécessaires pour fixer et payer le montant d'aide dans le cas où les graines de tournesol sont transformées dans un autre État membre que l'État membre de production (voir article 33 du règlement n° 2681/83, précité).

Conclusions de la Commission sur l'ensemble des questions

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que la première question préjudicielle doit recevoir une réponse négative et que, par conséquent, les autres questions n'appellent pas de réponse. Pour le cas où la Cour ne la suivrait pas sur ce point, la Commission propose, à titre subsidiaire, d'apporter les réponses suivantes aux autres questions.

Si la Cour répond par l'affirmative à la première question et déclare le règlement n° 1358/89 invalide, il y aura lieu de répondre par l'affirmative à la deuxième question en déclarant invalide l'annexe III du règlement n° 735/85.

Si la Cour répond par l'affirmative tant à la première qu'à la deuxième question en déclarant invalide en tout ou en partie le règlement n° 1358/89 et le règlement n° 735/85, il y aura lieu de répondre à la question 3), sous b), que la Commission est tenue, conformément à l'article 176 du traité CEE, de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

En revanche, si la Cour répond par l'affirmative à la première question et par la négative à la deuxième, il faudra répondre à la question 3), sous a), que le juge national est compétent pour condamner l'organisme national concerné à délivrer, avec effet rétroactif, à Cargill les certificats de préfixation demandés le 22 mars 1985 et à payer le montant d'aide correspondant ainsi que les intérêts moratoires éventuellement dus sur ce montant. Toutefois, le juge national n'est pas compétent pour connaître de demandes en réparation de dommages dont la Communauté serait, éventuellement, responsable du fait de l'invalidité totale ou partielle des règlements n^{os} 756/85 et 1358/89, ni de demandes tendant au paiement des intérêts moratoires dus en la matière.

M. Díez de Velasco
Juge rapporteur