ARRÊT DE LA COUR
DU 2 DÉCEMBRE 1971[1]

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt
contre Conseil des Communautés européennes

Affaire 5-71

Sommaire

1. *Procédure — Action en indemnité — Caractère autonome — Différence par rapport au recours en annulation*
   (Traité CEE, art. 178, art. 215)

2. *Procédure — Action en indemnité — Conclusions subsidiaires ayant pour objet «une autre manière» d'indemnisation — Irrecevabilité*

3. *CEE — Responsabilité non contractuelle — Acte normatif impliquant des choix de politique — Préjudice — Violation d'une règle supérieure de droit*
   (Traité CEE, art. 215)

1. L'action en indemnité des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité a été instituée comme une voie autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique ;
   Elle se différencie du recours en annulation en ce qu'elle tend, non à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution.

2. Une demande tendant à obtenir une indemnité quelconque manque de la précision nécessaire et doit par conséquent être considérée comme irrecevable.

3. Quand il s'agit d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique, la responsabilité extracontractuelle de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet de cet acte ne saurait être engagée, compte tenu des dispositions de l'article 215, alinéa 2, du traité, qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Dans l'affaire 5-71

AKTIEN-ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, ayant son siège à Schöppenstedt (Basse-Saxe), représentée par MM. Rudolf Schrader, président, et Alfred Isensee, vice-président du comité de direction, assistés de M[es] Arved Deringer, Claus Tessin, Hansjürgen Herrmann et Jochim Sedemund, avocats près la

1 — Langue de procédure : l'allemand.

cour d'appel de Cologne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Marc Baden, avocat, 1, boulevard Prince-Henri

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Ernst Wohlfahrt, directeur général du service juridique du Conseil, en qualité d'agent, assisté de M. Hans Jürgen Lambers, conseiller juridique du Conseil, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. N. Van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, place de Metz,

partie défenderesse,

ayant pour objet le paiement de dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, pour indemnisation du dommage causé par le règlement 769/68 du Conseil prévoyant les mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux du sucre et les prix valables à partir du 1er juillet 1968,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et H. Kutscher, présidents de chambre, A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco (rapporteur), et P. Pescatore, juges,

avocat général: M. K. Roemer
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit:

1. Le 1er juillet 1968, l'organisation nationale du marché du sucre en vigueur en Allemagne a été remplacée par l'« organisation commune des marchés dans le secteur du sucre », établie par le règle-

ment du Conseil n° 1009/67 du 18 décembre 1967 (JO 1967, n° 308). L'article 37, paragraphe 1, de ce règlement dispose que :

« Pour les quantités de sucre en stock au 1er juillet 1968, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, arrête les dispositions concernant les mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux du sucre et les prix valables à partir du 1er juillet 1968 ».

Sur la base de cet article, le Conseil a arrêté, dans le règlement n° 769/68 du 18 juin 1968 (JO 1968, L 143), les « mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux du sucre et les prix valables à partir du 1er juillet 1968 ». Aux termes de l'article 1 de ce règlement :

« 1. L'État membre dans lequel le prix du sucre blanc de la qualité de base retenue lors de la fixation, valable pour 100 kilogrammes au 30 juin 1968, calculé hors taxes, marchandise nue, départ usine, chargée sur un moyen de transport, est inférieur au prix d'intervention du sucre blanc valable à partir du 1er juillet 1968 dans la zone la plus excédentaire de la Communauté, procède à un recensement des quantités de sucre blanc et de celles de sucre brut, supérieures à 1 000 kilogrammes par détenteur, qui, le 1er juillet 1968, à 0.00 heure, se trouvent en libre pratique sur son territoire.

2. Sur les quantités visées au paragraphe 1, exception faite des stocks-outil, il est perçu une redevance qui porte le prix du sucre de la qualité concernée, valable pour 100 kilogrammes au 30 juin 1968, calculé hors taxes, marchandise nue, départ usine, chargée sur un moyen de transport, au niveau du prix d'intervention du sucre blanc ou du sucre brut selon le cas valable dans la zone où le sucre se trouve ... »

Selon l'article 2, paragraphe 1 :

« L'État membre dans lequel le prix du sucre blanc de la qualité de base retenue lors de la fixation, valable pour 100 kilogrammes au 30 juin 1968, calculé hors taxes, marchandise nue, départ usine, chargée sur un moyen de transport, est supérieur au prix d'intervention dérivé visé à l'article 2, paragraphe 1, sous a ou c, du règlement (CEE) n° 432/68, valable à partir du 1er juillet 1968 dans l'État membre concerné, augmenté de la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif, est autorisé à accorder une compensation applicable aux quantités de sucre blanc et celles de sucre brut qui, le 1er juillet 1968, à 0.00 heure, se trouvent en libre pratique sur son territoire. »

Le montant de cette compensation par 100 kg est calculé conformément au paragraphe 2. En outre, le premier considérant de ce règlement précise, quant aux mesures de compensation arrêtées, que « des mesures ne s'avèrent nécessaires que dans les cas où cette différence n'est pas marginale ».

La différence entre l'ancien prix du sucre blanc valable en Allemagne au 30 juin 1968 et le prix nouveau valable à partir du 1er juillet 1968, calculée conformément au règlement précité, étant apparue « marginale », il n'a été accordé, en république fédérale d'Allemagne, de compensation ni pour le sucre blanc ni pour le sucre brut.

La requérante — qui est une fabrique de sucre brut — soutient que l'ancien prix du sucre brut qu'il fallait prendre en considération en Allemagne jusqu'au 30 juin 1968 était sensiblement plus élevé que celui valable à partir du 1er juillet 1968, et que la différence entre ces deux prix n'était donc pas marginale. Elle estime que, du fait de cette réglementation, le Conseil lui aurait causé un préjudice dont réparation lui serait due en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

2. Ayant en vain saisi le Conseil d'une demande en indemnité, la requérante a

introduit, le 13 février 1971, le présent recours.
Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale et d'entendre au préalable les parties sur le problème de la recevabilité du recours.
Les parties ont été entendues aux audiences du 29 juin 1971 et du 22 septembre 1971.
L'avocat général a présenté ses conclusions aux audiences du 13 juillet 1971 et du 13 octobre 1971.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« 1) Condamner la partie défenderesse
   a) à payer à la requérante la somme de 38 852,78 unités de compte ;
   b) subsidiairement : à l'indemniser d'une autre manière du dommage causé par le règlement n° 769/68 ;
2) Condamner la partie défenderesse aux dépens »;

que le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

«— rejeter la requête comme irrecevable, à titre subsidiaire comme non fondée, et de mettre les dépens à la charge de la demanderesse ».

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

Sur la recevabilité

La *requérante* soutient que le Conseil aurait commis, en adoptant le règlement n° 769/68, une faute de service, du fait qu'il a méconnu certaines dispositions du droit communautaire ayant le caractère de « Schutznormen ». Cette faute serait par ailleurs due à une « culpa » du Conseil.
Elle demande aussi, dans sa requête, que le Conseil soit condamné à lui verser, à titre principal, la somme de 48 076,35 u.c., soit 192 305,38 DM, correspondant au manque à gagner total subi du fait de ladite faute. Dans sa réplique, elle limite sa demande au versement de 38 852,78 u.c., soit 155 411,13 DM, correspondant à la différence entre le nouveau prix d'intervention du sucre brut et le prix auquel les quantités en stock ont été effectivement écoulées. La requérante explique que, loin d'opter pour un nouveau critère de mesure, elle se bornerait à imputer sur le montant du préjudice subi, les sommes effectivement obtenues en plus du prix d'intervention.
Le *défendeur* exprime des doutes quant à la recevabilité du recours. Les conclusions principales viseraient en réalité, par le biais d'une demande en dommages-intérêts, à obtenir le bénéfice d'une compensation à laquelle la requérante aurait droit si le règlement attaqué, au lieu de retenir les critères arrêtés par le Conseil, avait repris ceux qu'elle préconise. En outre, la prestation réclamée impliquerait non seulement l'abrogation de la réglementation attaquée, mais aussi son remplacement par une nouvelle réglementation.
Pour tous ces motifs, admettre le présent recours comme recevable, ce serait, d'une part, ouvrir à la requérante, sous la forme d'un recours en dommages-intérêts, une possibilité de recours que le traité ne lui a pas accordée, et, d'autre part, faire échec au principe fondamental selon lequel il n'appartient pas à la Cour d'ordonner directement le remplacement d'une réglementation contraire au traité par une réglementation déterminée.
Après avoir mentionné les autres possibilités (articles 177 et 184 du traité) dont disposeraient éventuellement les particuliers pour faire valoir l'irrégularité d'un règlement, le défendeur précise qu'en l'espèce, il n'entend pas contester la recevabilité du recours du fait que des demandes en dommages-intérêts ne pourraient être présentées à l'occasion d'un règlement. Il entendrait uniquement s'élever contre la tendance à pallier la limitation du droit de recours des parti-

culiers contre la réglementation communautaire, voulue par le traité, par des recours en indemnité dont l'objet serait en réalité différent de celui d'une véritable demande en dommages-intérêts.

Le défendeur estime en outre que la demande subsidiaire est irrecevable, son objet n'étant pas précisé et l'exposé des moyens invoqués faisant totalement défaut.

La *requérante* répond que son recours n'a pour objet, ni une nouvelle réglementation, ni une compensation totale de la différence entre l'ancien et le nouveau prix (d'intervention) du sucre brut, mais uniquement la réparation du préjudice effectivement subi. La limitation, contenue dans la réplique, de l'objet de sa demande à 38 852,78 u. c. en serait une preuve évidente.

Après avoir observé qu'il ne serait pas toujours possible de remédier, par le truchement des articles 177 ou 184 du traité, aux limitations que le système du traité pose au droit de recours des particuliers, en ce qui concerne notamment la possibilité d'attaquer des règlements, la requérante attire l'attention sur le danger que toute limitation ultérieure de ce droit présenterait pour la protection juridique des particuliers, compte tenu notamment de ce que

— le contrôle parlementaire sur le Conseil étant insuffisant, on devrait compter sur un contrôle juridictionnel aussi efficace que possible ;
— de nombreux règlements seraient en pratique élaborés, non pas par les ministres ou par les représentants permanents, mais par des fonctionnaires nationaux inconnus du public et non responsables envers celui-ci.

Ayant souligné les différences substantielles qui, à son avis, existeraient entre le recours en annulation et le recours en indemnité, la requérante conclut qu'il serait injustifié de refuser toute protection juridique à des particuliers qui ne disposeraient d'aucun droit de recours direct, au cas où ils auraient subi un préjudice du fait d'une faute de service commise par l'institution. Elle rappelle le principe selon lequel une disposition octroyant la protection juridique ne devrait pas, en cas de doute, être interprétée dans un sens défavorable aux administrés.

Le *défendeur* réplique qu'en limitant à 38 852,78 u.c. le montant visé par la demande principale, la requérante n'aurait pas modifié les caractères de la prestation qu'elle réclame, car il s'agirait toujours du versement d'une compensation calculée selon des critères différents de ceux énoncés par la réglementation critiquée.

Il fait ensuite remarquer:

— à propos de la thèse selon laquelle le contrôle juridictionnel devrait être étendu en raison du caractère insuffisant du contrôle parlementaire sur le Conseil, qu'une telle thèse semble méconnaître la distinction entre le rôle du juge et celui du Parlement ;
— quant à l'argument selon lequel de nombreuses délibérations du Conseil seraient adoptées par des fonctionnaires nationaux non connus du public et n'ayant pas de responsabilité vis-à-vis de celui-ci, qu'une telle pratique, d'ailleurs non ignorée par les États, « n'affecte la conscience juridique » dans la Communauté pas plus que dans les États.

Le défendeur conclut en observant que, dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas de savoir si une règle relative à la protection juridique des administrés doit, dans le doute, être interprétée dans un sens qui leur soit favorable, mais de sauvegarder, par une définition apropriée de chaque catégorie de recours, la cohérence du système établi par le traité en matière contentieuse.

Sur le fond

1. Sur le caractère irrégulier du règlement 769/68

La *requérante* soutient que le Conseil, en arrêtant le règlement 769/68, aurait commis une faute de service, en ce que ce texte violerait les règles de droit communautaire sous les aspects suivants :

a) Violation de l'article 37, paragraphe 1, du règlement 1009/67

Il ressortirait de cette disposition que le Conseil était *tenu* d'arrêter toutes les dispositions nécessaires pour compenser la différence de prix pour les quantités de sucre en stock au 1er juillet 1968. Si les anciens prix nationaux pratiqués en Allemagne pour le sucre brut se révélaient, après conversion, supérieurs aux prix valables à partir de la date susdite, le Conseil aurait donc dû arrêter des dispositions tendant à compenser cette différence. Au lieu de réserver la solution du problème à une réglementation ultérieure, le Conseil aurait tranché la question en ce sens que les fabricants de sucre brut ne se verraient pas accorder de compensation.

b) Violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, et du principe d'égalité

La réglementation attaquée violerait l'article 40 et le principe d'égalité puisqu'elle aurait pour effet de traiter de manière inégale les fabriques de sucre brut des États membres, lesquelles peuvent en tout cas être considérées comme des entreprises similaires. Le traitement inégal résiderait :

— *en premier lieu,* dans le fait que, pour le prélèvement de la redevance compensatoire et pour le paiement de l'indemnité compensatoire, le règlement 769/68 n'a égard qu'aux différences relevées pour le *sucre blanc ;* la version définitive de ce règlement s'écarterait, sur ce point, de celle de ses projets ;

— *en deuxième lieu,* dans le fait d'avoir posé comme postulat que le rapport entre l'ancien et le nouveau prix du sucre brut est toujours le même que celui entre l'ancien et le nouveau prix du sucre blanc ;

— *en troisième lieu,* dans le fait d'avoir subordonné l'indemnité et la redevance compensatoires à des éléments de référence différents : *les prix d'intervention* dans un cas, *le prix indicatif* dans l'autre (ou, plus exactement, le prix d'intervention dérivé, augmenté de la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif) ; la réglementation en cause ne régirait donc pas de la même façon la redevance et l'indemnité compensatoires.

Le *défendeur* répond, pour l'essentiel, ce qui suit :

a) Violation de l'article 37, paragraphe 1, du règlement 1009/67

L'ancienne organisation allemande du marché du sucre prévoyait des prix fixes pour le sucre, que les producteurs et les commerçants étaient tenus de respecter, alors que le système de prix CEE établi dans ce secteur comporte un cadre de prix qui n'est pas obligatoire pour les producteurs et les commerçants, et à l'intérieur duquel le niveau du prix effectif dépend largement du marché. L'article 37, paragraphe 1, du règlement 1009/67 n'aurait pas tranché la question de savoir à l'égard de quels nouveaux prix (prix d'intervention, prix d'intervention dérivé et prix indicatif) les mesures compensatoires à arrêter devaient être établies.

Dans ces conditions, il aurait été concevable de prendre en considération le prix le plus bas du cadre, à savoir le prix d'intervention, pour le passage des pays « à prix bas » à la nouvelle organisation de marché et, par contre, le prix le plus élevé, c'est-à-dire le prix indicatif, dans le cas des pays « à prix élevé », pour l'établissement des conditions auxquelles une compensation devait avoir lieu. Ce serait précisément ce que le règlement 769/68 a fait, en ses articles 1 et 2, paragraphe 1.

Par cette dernière disposition, le Conseil aurait déterminé les conditions de la compensation, non seulement pour le sucre blanc, mais aussi pour le sucre brut. Le choix du critère retenu ne saurait être critiqué sur la base du règlement 1009/67, d'autant plus que l'article 37 de ce texte laisse au Conseil une certaine marge d'appréciation lors de la détermination des modalités. Par ailleurs, le prix allemand du sucre brut n'étant pas infé-

rieur, contrairement à ce qu'affirme la requérante, au prix CEE à prendre en considération, le Conseil n'aurait pas été tenu de prendre des dispositions particulières pour ce cas. Enfin, la réglementation critiquée correspondrait à la proposition de la Commission, dont la conception n'aurait été, pour l'essentiel, aucunement modifiée. L'argument invoqué par la requérante n'aurait d'ailleurs pas d'importance pour la solution du problème litigieux.

b) Violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, et du principe d'égalité

— La réglementation critiquée ne partirait aucunement de l'hypothèse selon laquelle le rapport entre l'ancien et le nouveau prix du sucre brut serait toujours exactement le même que celui entre l'ancien et le nouveau prix du sucre blanc. Il serait d'autre part incontestable que le sucre brut voit son prix diminué de la marge correspondant à la transformation en sucre blanc, et que cette marge, même si elle est déterminée de manière forfaitaire ou moyenne, ne comportait pas de différences importantes d'un État membre à l'autre.

— Toute comparaison devrait être établie sur des bases exactes. Si, au lieu de comparer le nouveau prix indicatif à l'ancien prix pour le sucre blanc, et le nouveau prix d'intervention à l'ancien prix pour le sucre brut, on comparait correctement, pour le sucre brut comme pour le sucre blanc, l'ancien prix national au prix correspondant le plus élevé du cadre des prix CEE, la requérante aurait du mal à découvrir un seul État dans lequel la relation entre prix ancien et prix nouveau pour le sucre brut était inversée par rapport au sucre blanc.

— Le fait d'avoir comparé les anciens prix à deux nouveaux prix différents, selon qu'il s'agisse de la redevance ou de la compensation, serait la conséquence logique de la structure donnée à l'organisation commune du marché, laquelle a substitué au système de prix fixes celui d'un cadre de prix. Le Conseil n'aurait commis aucune discrimination, dès lors qu'il n'a prévu aucune compensation pour la totalité des anciens prix ne dépassant pas les limites de ce cadre, et qu'il a pris en considération la limite inférieure et la limite supérieure, tant dans le cas du sucre blanc que dans celui du sucre brut. Les exemples cités par la requérante à l'appui de sa thèse auraient d'ailleurs un caractère hypothétique et ne pourraient, de ce fait, rapporter la preuve d'un détournement de pouvoir.

La *requérante,* après avoir analysé la structure de l'ancien système des prix allemand, observe :

— que l'ancien prix allemand est comparable au prix d'intervention actuel et non pas au prix indicatif ;

— qu'elle devait nécessairement subir une perte, et que c'est précisément pour cette raison que l'article 37, paragraphe 1, du règlement 1009/67 a prévu la compensation d'une telle perte ;

— que le Conseil lui-même aurait reconnu, dans l'article 2, paragraphe 2, du règlement 769/68, que c'est le prix d'intervention, et non pas le prix indicatif, qui joue un rôle déterminant aux fins de ladite compensation ;

— que l'inégalité de traitement découlerait en l'espèce de ce que les producteurs de sucre brut des pays « à prix élevés » se verraient refuser une compensation du fait que celle-ci est calculée sur une base (prix indicatif) plus élevée que celle (prix d'intervention) servant au calcul et au prélèvement de la redevance.

Le *défendeur* objecte que, le principe d'économie de marché devant être remis en vigueur dans le secteur du sucre, il était exclu de garantir aux usines de sucre brut des pays « à prix élevés » une compensation fondée sur la limite inférieure du cadre de prix choisi. Cela n'aurait été possible que si le Conseil avait interdit, dès l'origine, toute divergence

du prix effectif par rapport au prix d'intervention, c'est-à-dire s'il avait continué à s'en tenir à un système de prix fixes. Par ailleurs, le critère réclamé par la requérante aurait conduit à ce que les usines des pays « à prix élevés » à prendre en considération auraient reçu deux fois la différence entre le prix d'intervention et le prix du marché : une première fois comme partie du versement compensatoire, une seconde fois dans le prix du marché.

2. Sur l'existence d'une faute de service

La *requérante* soutient qu'il y a incontestablement faute de service en cas de violation du droit communautaire, et notamment lorsqu'il s'agit d'une disposition ayant le caractère d'une « Schutznorm ». Tel serait précisément le caractère des nombreuses interdictions de discrimination énoncées par le traité.

La faute de service serait due, en l'espèce, à une « culpa » du Conseil, qui aurait connu lors de l'élaboration du règlement 769/68, le problème posé par les fabriques allemandes de sucre. La requérante précise en outre qu'il y aurait aussi un lien de causalité entre cette faute et le préjudice qu'elle aurait subi, car, à supposer que le Conseil ait accordé au gouvernement fédéral l'autorisation nécessaire, celui-ci n'aurait pu, sans contrevenir aux dispositions du droit communautaire, manquer de la mettre à profit.

La demande de réparation du dommage subi ne saurait enfin se heurter au fait que le règlement 769/68 n'a pas été jusqu'à présent annulé. La requérante examine à cet effet la portée de l'arrêt de la Cour du 15 juillet 1963, dans l'affaire Plaumann & Co contre Commission CEE (suspension de droits de douane), 25-62, Recueil, 1963-IX, p. 197.

Après avoir pris position sur ce dernier point, le *défendeur* répond que les dispositions du droit communautaire invoquées par la requérante n'ayant pas été violées, et aucun autre élément qui puisse constituer une faute n'ayant été invoqué, l'allégation de faute de service est en l'espèce dénuée de fondement. En l'absence d'une telle faute, il ne saurait non plus être question d'une négligence commise par le Conseil.

Quant au lien de causalité du dommage, il ne faudrait pas oublier que l'article 2 du règlement 769/68 ne prévoit qu'une habilitation des États en cause à accorder une compensation. Le dommage éventuel aurait pu également survenir si la République fédérale, tout en ayant reçu l'autorisation d'accorder la compensation litigieuse, ne l'avait pas mise à profit.

Enfin, quant au montant du préjudice allégué, le défendeur, après avoir relevé que les indications fournies par la requérante permettent déjà d'établir qu'une grande partie du stock indiqué n'avait plus la forme de sucre brut au 30 juin 1968, estime nécessaire d'avoir recours, le cas échéant, à une expertise portant aussi bien sur la réalité du préjudice allégué que sur la question de savoir si ce préjudice aurait pu être évité, en tout ou en partie, par des mesures prises par l'intéressée.

La *requérante* relève que les spéculations auxquelles peut se livrer le Conseil sur ce point sont sans intérêt pour la solution du litige, et déclare que l'expertise demandée par le défendeur lui paraît inutile, mais qu'elle ne la craint pas. Quant à l'attitude qu'aurait prise le gouvernement allemand au cas où il aurait reçu l'autorisation litigieuse, elle fait appel aux témoignages des deux ministres politiquement responsables à l'époque.

3. Quant au préjudice allégué

La *requérante* soutient que la réglementation attaquée comporte une moins-value de 2,62 DM par 100 kg.

Le *défendeur* est par contre d'avis que cette réglementation aboutit à une différence positive entre l'ancien et le nouveau prix du sucre brut de 2,69 DM.

Les divergences entre les parties portent essentiellement sur les points suivants :

a) le niveau de l'ancien prix allemand du sucre blanc, à partir duquel on peut établir l'ancien prix du sucre brut

(96,75 DM selon la requérante, 96,25 DM selon le défendeur) ;

b) le montant des frais d'ensachage, à retrancher de l'ancien prix du sucre blanc, afin de calculer l'ancien prix *net* du sucre brut (0,67 DM selon la requérante, 1 DM selon le défendeur).

Par ce désaccord, les deux parties arrivent à un *ancien prix net du sucre brut* (par 100 kg valeur de sucre blanc) qui est différent dans les deux cas (83,06 DM pour la requérante et 82,23 DM pour le défendeur, et qui, en outre, est dans chaque cas comparé à un paramètre différent. Alors que le Conseil le compare au nouveau prix *indicatif*, la requérante le compare au nouveau prix *d'intervention*.

Motifs

1 Attendu que, par requête déposée au greffe le 13 février 1971, l'entreprise « Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt » demande à la Cour, en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, de condamner le Conseil à réparer le préjudice que celui-ci lui aurait causé en adoptant le règlement n° 769/68 du 18 juin 1968 (JO 1968, L 143), arrêtant les mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux du sucre et les prix valables à partir du 1er juillet 1968;

qu'elle réclame à titre principal le versement par le Conseil de 38 852,78 u.c., soit 155 411,13 DM, correspondant à la perte de recettes qu'elle aurait subie par rapport à l'ancien prix allemand du sucre brut;

qu'à titre subsidiaire, elle demande, en outre, à être indemnisée d'une autre manière du dommage qu'elle aurait subi;

Sur la recevabilité

2 Attendu que le Conseil conteste la recevabilité du recours en faisant tout d'abord valoir que celui-ci tendrait en réalité, non à la réparation d'un préjudice dû à sa faute, mais à la suppression des effets juridiques découlant de l'acte attaqué;

qu'admettre la recevabilité du recours ferait échec au système contentieux prévu par le traité, notamment à son article 173, alinéa 2, en vertu duquel les particuliers ne sont pas habilités à former un recours en annulation contre les règlements;

3 attendu que l'action en indemnité des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité a été instituée comme une voie autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique;

qu'elle se différencie du recours en annulation en ce qu'elle tend, non à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution dans l'exercice de ses fonctions;

4 attendu que le Conseil invoque en outre l'irrecevabilité des conclusions principales, en ce qu'elles impliqueraient la substitution à la réglementation litigieuse d'une nouvelle réglementation conforme aux critères indiqués par la requérante, substitution que la Cour n'aurait pas le pouvoir d'ordonner;

5 attendu que les conclusions principales visent seulement à l'allocation de dommages-intérêts et, par conséquent, à une prestation destinée à produire ses effets uniquement à l'égard de la requérante;

que, partant, ce moyen doit être rejeté;

6 attendu que le défendeur fait encore valoir que, dans la mesure où il serait fait droit à la demande en indemnité, la Cour serait amenée, pour déterminer le montant du préjudice litigieux, à fixer les critères selon lesquels la compensation en matière de prix aurait dû être effectuée, et porterait ainsi atteinte au pouvoir discrétionnaire dont dispose le Conseil dans l'adoption des actes normatifs;

7 attendu que la détermination des critères applicables pour le calcul de la compensation litigieuse ne relève pas de la recevabilité, mais du fond;

8 attendu enfin que le défendeur excipe de l'irrecevabilité de la demande subsidiaire en ce que son objet serait imprécis et l'exposé des moyens ferait totalement défaut;

9 qu'une demande tendant à obtenir une indemnité quelconque manque, en effet, de la précision nécessaire et doit par conséquent être considérée irrecevable;

10 attendu que le recours est ainsi recevable, en ses conclusions principales seulement;

Sur le fond

11 Attendu qu'en l'espèce, la responsabilité extracontractuelle de la Communauté supposerait à tout le moins le caractère illicite de l'acte prétendûment générateur du préjudice;

que, s'agissant d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique, cette responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet de cet acte ne saurait être engagée, compte tenu des dispositions de l'article 215, alinéa 2, du traité, qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers;

que, partant, l'examen de la Cour dans le présent litige doit, en premier lieu, porter sur l'existence d'une telle violation;

12 attendu que, pris en vertu de l'article 37, paragraphe 1, du règlement nº 1009/67 qui charge le Conseil d'arrêter les dispositions concernant les mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux et les prix valables à partir du 1er juillet 1968, le règlement nº 769/68 autorise l'État membre dans lequel le prix du sucre blanc est supérieur au prix indicatif, à accorder une compensation pour les quantités de sucre blanc et de sucre brut qui, le 1er juillet 1968, à 0.00 heure, se trouvaient en libre pratique sur son territoire;

que la requérante se prévaut de ce que, pour les États membres à bas prix, ce règlement ne prévoit le paiement d'une redevance sur les stocks de sucre que si les prix antérieurs étaient moins élevés que le prix d'intervention valable dès le 1er juillet 1968, pour prétendre qu'en adoptant des critères différents pour le droit à compensation des producteurs de sucre établis dans un État membre à hauts prix, le règlement violerait la disposition de l'article 40, paragraphe 3, dernier alinéa, du traité, selon laquelle la politique commune des prix doit être fondée sur des critères communs et des méthodes de calcul uniformes;

13 attendu que la différence signalée ne constitue pas une discrimination, parce qu'elle est la conséquence du nouveau système d'organisation commune du marché du sucre, qui ne connaît pas un seul prix fixe, mais comportant un prix supérieur et un prix inférieur, institue un cadre de prix à l'intérieur duquel le niveau des prix effectifs s'établit selon le développement du marché;

qu'on ne saurait donc contester la justification d'une réglementation transitoire qui n'imposait le paiement de redevances que dans les cas où les prix antérieurs se trouvaient encore au-dessous de la fourchette des nouveaux

prix et n'autorisait une compensation que dans les cas se trouvant au-dessus de cette fourchette, en estimant que, dans les cas où les prix antérieurs se trouvaient déjà dans le cadre établi, les mécanismes du marché devaient jouer;

14 attendu, au surplus, qu'eu égard aux particularités du régime instauré à partir du 1er juillet 1968, le Conseil a, en adoptant le règlement nº 769/68, satisfait aux exigences de l'article 37 du règlement nº 1009/67;

15 attendu que doit également être écartée l'allégation de la requérante selon laquelle le règlement nº 769/68 aurait violé les dispositions de l'article 40 du traité du fait que la méthode de calcul des indemnisations et redevances compensatoires pour les stocks de sucre brut était dérivée de celle adoptée pour le sucre blanc, ce qui pourrait, selon elle, causer des inégalités à l'égard des producteurs de sucre brut;

que si, en s'appuyant sur des cas hypothétiques, la requérante a affirmé que les méthodes de calcul choisies ne conduisaient pas nécessairement à des résultats uniformes pour les producteurs de sucre brut, elle n'a pas établi que tel aurait pu être le cas à la date du 1er juillet 1968;

16 attendu que l'action en responsabilité de la requérante ne satisfait donc pas à la condition préalable ci-dessus indiquée, et doit être rejetée;

Sur les dépens

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

que la partie requérante a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 40, 173, 215, alinéa 2;
vu le règlement du Conseil nº 1009/67 du 18 décembre 1967, notamment son article 37, paragraphe 1;
vu le règlement du Conseil nº 769/68 du 18 juin 1968;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions, plus amples ou contraires, déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme non fondé;**

2) **La partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience à Luxembourg le 2 décembre 1971.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 13 JUILLET 1971[1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'affaire sur laquelle nous allons conclure aujourd'hui trouve son origine dans les faits que voici.

Dans le cadre de la politique agricole commune, le règlement n° 1009/67 du Conseil, du 18 décembre 1967 (JO n° 308, p. 1), a institué une organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Celle-ci est caractérisée par un régime de prix qui doit contribuer à assurer des revenus équitables à la population agricole (ou, pour être plus précis, aux producteurs de betteraves et de canne à sucre). Comme les autres organisations de ce genre, l'organisation des

1 — Traduit de l'allemand.