CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 5 juillet 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La demande de décision préjudicielle dont la Cour a été saisie en application de l'article 177 par le tribunal de première instance d'Athènes concerne une fois de plus le différend relatif aux coefficients fixés pour l'aide à la production de concentrés de tomates en Grèce. Les précédentes affaires appartenant à la série en cause sont l'affaire 250/81, Greek Canners/Commission. (Rec. 1982, p. 3535), l'affaire 192/83, République hellénique/Commission (Rec. 1985, p. 2791) (le « recours en annulation de 1983 »), les affaires jointes 194 à 206/83, Asteris et autres/Commission (Rec. 1985, p. 2815) (« le recours en dommages et intérêts ») et les affaires jointes 97, 99, 193 et 215/86, Asteris et autres et République hellénique/Commission (arrêt du 26 avril 1988, Rec. p. 2181, les « recours en annulation de 1986 »).

Nous renvoyons à ces affaires et en particulier à nos conclusions dans les recours en annulation de 1986, ainsi qu'au rapport d'audience dans la présente affaire, qui rendent compte de l'état de la réglementation communautaire pertinente. A la suite du recours en annulation de 1983 et du recours en dommages-intérêts, nonobstant l'erreur technique commise par la Commission en fixant un coefficient pour la Grèce en ce qui concerne chaque campagne de commercialisation depuis son adhésion à la Communauté jusqu'à la campagne 1986/1987, seul le règlement visant la campagne 1983/1984 a été annulé et la Commission n'a pas été tenue pour responsable du préjudice causé aux producteurs. En prétendant tenir compte du recours en annulation de 1983, la Commission a arrêté le règlement (CEE) n° 381/86 (JO 1986, L 44, p. 10) prévoyant une aide complémentaire pour la campagne 1983/1984 exclusivement. Ce règlement a été attaqué par les producteurs et la République hellénique dans leurs recours en annulation de 1986; il semble que la procédure actuellement pendante devant les juridictions nationales ait été engagée simultanément.

Un arrêt dans les recours en annulation de 1986 a été rendu après que la juridiction nationale eut saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle. Néanmoins, les parties ont été en mesure de présenter des observations au sujet de sa pertinence en ce qui concerne la présente affaire au cours de l'audience.

Par l'arrêt susvisé, la Cour a rejeté les recours comme irrecevables, dans la mesure où ils étaient formés au titre de l'article 173 en vue de l'annulation du règlement (CEE) n° 381/86, s'agissant tant des recours des producteurs, au motif que le règlement ne pouvait être qualifié de décision les concernant directement et individuellement, que de celui de la République hellénique, au motif qu'elle avait fait valoir non que le règlement était lui-même illégal sur un point quelconque mais que la Commission avait l'obligation de prendre d'autres mesures afin de se conformer à l'arrêt consécutif au

* Traduit de l'anglais.

recours en annulation de 1983. La République hellénique avait en fait écrit le 17 avril 1986 à la Commission pour l'inviter expressément à prendre des mesures, au sens de l'article 175 du traité, en prévoyant une aide complémentaire pour les campagnes 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987. Le refus de la Commission d'accéder à sa demande a fait l'objet du recours de la République hellénique dans l'affaire 215/86 (ainsi que de celui des producteurs dans l'affaire 193/86, lequel a été déclaré irrecevable).

Afin de statuer sur ce recours, la Cour a pris en considération les obligations imposées à la Commission par l'arrêt rendu à la suite du recours en annulation de 1983. Elle n'a pas traité la question de savoir si l'arrêt rendu à la suite du recours en dommages-intérêts pourrait également imposer des obligations à la Commission, ce que la République hellénique avait soutenu. La Cour a jugé que, « en vertu de l'effet rétroactif qui s'attache aux arrêts d'annulation, la constatation d'illégalité remonte à la date de prise d'effet du texte annulé » (attendu 30). Afin de prendre les mesures que comporte l'arrêt, conformément à ce que prévoit l'article 176, la Commission avait donc le devoir d'abroger dans les règlements régissant les campagnes postérieures à la période 1983/1984 les dispositions fixant le coefficient sous les modalités jugées illégales à la suite du recours en annulation de 1983. Néanmoins, cette obligation ne s'étendait pas aux règlements adoptés avant le règlement régissant la campagne 1983/1984.

En pratique, l'arrêt rendu par la Cour à la suite des recours en annulation de 1986 implique que les producteurs reçoivent en temps voulu une aide complémentaire pour les campagnes de 1984/1985 à 1986/1987, mais que la Commission n'a pas actuellement l'obligation de réparer le dommage que la discrimination leur a causé au cours des campagnes 1981/1982 et 1982/1983.

Dans le cadre de la procédure nationale, les producteurs cherchent à obtenir le versement de la différence entre l'aide qu'ils ont effectivement reçue pour les campagnes de 1981/1982 à 1983/1984 et le montant qu'ils auraient reçu si les coefficients avaient été fixés correctement.

La juridiction nationale pose les questions suivantes:

« 1) Les juridictions nationales d'un État membre des Communautés européennes sont-elles compétentes pour connaître des demandes formées par des particuliers contre les autorités nationales compétentes en vue d'obtenir le paiement de montants d'aides dus par celles-ci mais non versés du fait d'une erreur d'application du droit communautaire, alors que les autorités nationales peuvent en demander le remboursement aux institutions communautaires compétentes, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, relatif au financement de la politique agricole commune?

En cas de réponse affirmative à cette question:

2) L'arrêt par lequel la Cour de justice des Communautés européennes a rejeté le recours, entre autres formé par la demanderesse dans la présente affaire et dirigé contre la Commission, sur le fondement des motifs énoncés dans l'arrêt du 19 septembre 1985 dans

les affaires jointes 194 à 206/83, fait-il obstacle à la présente action introduite par la demanderesse contre la République hellénique, ayant pour objet le versement d'une réparation eu égard aux aides non perçues que les autorités grecques compétentes auraient dû lui verser si, dans le cadre des dispositions du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, celles-ci les avaient fait valoir à l'encontre du FEOGA?

En cas de réponse négative à cette question:

3) Le versement par les autorités nationales de dommages et intérêts à des particuliers exploitant une industrie de transformation et bénéficiant d'une aide au titre des règlements (CEE) n°s 729/70 et 516/77 du Conseil, destinés à compenser et à réparer une erreur technique des autorités communautaires compétentes,

a) est-il soumis à la simple information des autorités communautaires par les autorités nationales pour être régulier au regard du droit communautaire (article 92 du traité CEE),

b) ou doit-il faire l'objet d'une autorisation préalable des autorités communautaires conformément aux prescriptions de l'article 93 du traité CEE telles qu'elles ont été interprétées et mises en œuvre dans le cadre des règlements (CEE) n°s 729/70 et 516/77 du Conseil?

c) La demande en dommages et intérêts des entreprises demanderesses est-elle contraire aux dispositions du règlement (CEE) n° 381/86 de la Commission en ce qu'elle concerne la campagne 1983/1984? »

Au cours de l'audience devant la Cour, l'avocat des producteurs a déclaré abandonner la prétention relative à la campagne 1983/1984, le règlement (CEE) n° 381/86 ayant été adopté depuis la saisine de la juridiction nationale.

En outre, certaines explications ont été données, aux termes desquelles la Commission n'est pas officiellement un tiers en ce qui concerne la procédure nationale. Elle en a été simplement informée par la voie officielle et a la faculté de présenter des observations devant la juridiction nationale, faculté dont elle n'a pas encore fait usage. Il semble donc impossible jusqu'ici que la Commission soit condamnée par la juridiction nationale à verser un montant quelconque auquel elle estimerait que les producteurs ont droit.

Dans les deux premières questions, la juridiction nationale semble supposer que tout versement complémentaire « du fait d'une erreur d'application du droit communautaire » peut être récupéré par les autorités nationales auprès du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (« le Fonds ») en application du règlement (CEE) n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune (JO 1970, L 94, p. 13, version modifiée). La Cour n'a entendu aucun argument sur ce point. Selon nous, tout différend portant sur le point de savoir si les versements dont il s'agit doivent être supportés par le Fonds devront faire l'objet d'une nouvelle procédure à moins qu'un accord ne soit conclu entre les différentes parties.

Nous examinons donc les questions posées par la juridiction nationale, étant entendu que les seules parties à l'action sont les producteurs et l'État grec et concernent exclusivement les campagnes 1981/1982 et 1982/1983.

Le fondement de l'action n'est pas parfaitement clair. Il est fait état d'une disposition de la Constitution grecque, laquelle disposition a été déclarée pratiquement identique au principe de droit communautaire de non-discrimination, tel qu'il est notamment exprimé à l'article 40, paragraphe 3, du traité. La juridiction nationale semble assimiler cette action à une demande de dommages-intérêts représentant la différence entre l'aide reçue et l'aide prétendument exigible. Selon les producteurs, leur demande tend à faire constater que les montants en cause sont dus au titre d'une créance et non sous forme de dommages-intérêts. Nous ne voyons pas clairement non plus si un élément essentiel de l'argumentation des producteurs concerne la prétendue carence de la République hellénique du fait que celle-ci n'a pas saisi en temps voulu la Cour en vue de l'annulation des règlements de la Commission régissant les deux campagnes en cause. Si de tels recours avaient été portés en temps voulu devant la Cour, la République hellénique aurait obtenu gain de cause, ce qui ressort du recours en annulation de 1983. Néanmoins, si c'était là un aspect du recours des producteurs, le recours semblerait fondé sur la violation d'une obligation ou sur la responsabilité non contractuelle, ce que les producteurs contestent expressément.

Le recours ne semble pas fondé sur une violation d'une disposition directement applicable de droit communautaire « (engendrant) des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder » (affaire 26/62, Van Gend en Loos/Administration fiscale néerlandaise, Rec. 1963, p. 1, 25) sous une forme qui doit être assortie d'effets, bien que la question des règles de procédure et des voies de recours relève des systèmes nationaux (voir, par exemple, la jurisprudence sur la récupération des prélèvements opérés en violation du droit communautaire, et, très récemment, l'arrêt du 25 février 1988 rendu dans les affaires jointes 331, 376 et 378/85, Les Fils de Jules Bianco et autres/Directeur général des douanes et droits indirects, Rec. p. 1099; ainsi que l'arrêt du 24 mars 1988 rendu dans l'affaire 104/86, Commission/Italie, Rec. p. 1799).

Les parties comparaissant devant la Cour sont d'accord pour dire toutes deux que la première question posée concerne exclusivement le droit interne grec. Aucune question n'a été posée au sujet du point de savoir s'il existe un principe de droit communautaire permettant à un commerçant relevant d'un gouvernement ayant manqué à son obligation de contester en temps voulu un règlement entaché de nullité (que le commerçant ne peut attaquer devant la Cour de justice faute de pouvoir exciper d'un intérêt suffisant) et le privant des montants qu'il aurait dû recevoir au titre d'un règlement valide, de les récupérer auprès de son gouvernement, sous forme soit de dommages-intérêts, soit d'un montant exigible en vertu des règlements applicables ou à un autre titre. Si une telle question avait été posée, elle aurait donné lieu à différentes considérations. Puisqu'il est entendu qu'elle ne l'a pas été et n'a fait l'objet d'aucun débat, il serait manifestement déplacé de l'aborder.

La question de savoir si l'État est responsable en droit grec des pertes financières causées par « une erreur d'application du droit communautaire » ou, plus exactement, d'une application correcte d'un règlement

communautaire contenant une erreur technique, doit être tranchée par les juridictions grecques. Il nous semble donc que, dès lors, la première question de la juridiction nationale ne permet de dégager aucun point d'interprétation ou de validité en droit communautaire sur lequel la Cour aurait à statuer.

Il nous semble par conséquent que la réponse à la deuxième question doit être négative. La procédure nationale engagée vise une autre partie défenderesse et repose sur des motifs différents de ceux du recours en dommages-intérêts à l'issue duquel la Cour a jugé que, bien que les coefficients pour la campagne 1983/1984 aient été fixés illégalement (attendu 20), constatation qui doit s'étendre aux règlements fixant des coefficients pour les campagnes 1981/1982 et 1982/1983 (attendu 19), la fixation illégale « résulte d'une erreur technique qui, si elle a abouti objectivement à une inégalité de traitement des producteurs grecs, ne saurait cependant être considérée comme constituant la violation caractérisée d'une règle de droit supérieure ou la méconnaissance, manifeste et grave, par la Commission, des limites de son pouvoir » (attendu 23) et ne suffisait donc pas à engager la responsabilité de la Communauté en cas de dommages au titre de l'article 215, paragraphe 2, du traité.

A notre avis, ni l'action en dommages-intérêts ni aucune autre des actions dirigées contre la Commission au sujet desquelles la Cour a statué à cet égard n'empêchent la juridiction nationale d'accueillir favorablement la demande des producteurs dirigée contre l'État dans la mesure autorisée par le droit interne. Néanmoins, ce faisant, elle doit entériner les conclusions de la Cour sur des points de droit communautaire. Ainsi, par exemple, elle ne serait pas libre de rejeter la demande des producteurs au motif qu'ils pourraient demander des dommages-intérêts à la Commission et ne pourrait davantage juger que les règlements régissant les campagnes 1981/1982 et 1982/1983 étaient exempts d'une erreur technique aboutissant à une discrimination au détriment des producteurs grecs et en faveur des producteurs des autres États membres.

Nous ne pensons pas que cette situation soit modifiée par l'attendu 31 de l'arrêt rendu dans les recours en annulation de 1986, contrairement à ce qu'a laissé entendre la Commission au cours de l'audience au sujet de cette affaire. Ayant estimé que la constatation faite dans le cadre du recours en annulation de 1983, à savoir que les coefficients pour la campagne 1983/1984 avaient été illégalement fixés, obligeait la Commission à remédier à la situation en ce qui concerne cette campagne ainsi que les campagnes ultérieures, la Cour a déclaré à l'attendu 31 que « cette conclusion ne saurait valoir pour les campagnes régies par des règlements antérieurs à la campagne 1983/1984 ». C'est là, nous semble-t-il, évoquer l'obligation de la Commission de remédier à la situation, sans altérer ni chercher à aller à l'encontre de la déclaration faite par la Cour dans le cadre du recours en dommages-intérêts, selon laquelle la constatation d'une erreur technique pour la campagne 1983/1984 devrait également viser les deux années antérieures.

Telle que nous la comprenons, la troisième question présume que les producteurs obtiendront gain de cause dans leur action engagée devant la juridiction nationale. Elle nous semble également supposer que, dans ce cas, les montants que l'État devrait verser aux producteurs constitueraient une aide d'État au sens de l'article 92 du traité. La question porte donc sur le point de savoir si a) il suffirait que les autorités nationales

informent la Commission qu'elles ont versé ces montants ou si b) les autorités nationales doivent demander une autorisation préalable en vertu de l'article 93. Elle renvoie ensuite au règlement (CEE) n° 729/70 et au règlement (CEE) n° 516/77 (JO 1977, L 73, p. 1), ce dernier règlement étant au cours de la période considérée le règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (« le règlement de base »).

Les producteurs soutiennent que l'aide versée en application du règlement de base et financée par le Fonds en application du règlement (CEE) n° 729/70 est par définition une aide communautaire et non une aide nationale. Par conséquent, les articles 92 et 93 du traité ne s'appliquent pas. Aux termes du dernier considérant du règlement de base, « les dépenses encourues par les États membres par suite des obligations découlant de l'application du présent règlement incombent à la Communauté, conformément au règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil ».

Néanmoins, il est permis de douter que le versement de montants par l'État au cas où les producteurs obtiendraient gain de cause dans leur action résulterait de l'application du règlement de base et constituerait donc un débours imputable au Fonds. Les procédures dont il s'agit ont été engagées précisément parce que les règlements régissant les deux campagnes en cause, qui ont été établis en application du règlement de base, ne prévoyaient pas le versement des sommes aujourd'hui revendiquées par les producteurs. Ceux-ci semblent faire valoir auprès de la juridiction nationale que le fait que la carence à cet égard ait été causée par une erreur technique amènerait l'État à prendre des mesures afin de remédier à la situation dans le cadre du règlement de base. Là encore, il nous semble qu'il s'agit d'un point sur lequel la Cour n'a pas à statuer en l'espèce.

L'article 17 du règlement de base prévoit expressément que, « sous réserve de dispositions contraires (de ce) règlement, les articles 92 à 94 du traité sont applicables à la production et au commerce » des produits visés par l'organisation commune du marché. Il semble donc que l'aide versée à un autre titre que l'application des termes explicites du règlement de base ou de ses règlements d'application doit être notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, à la Commission avant qu'elle ne soit accordée. Contrairement à ce que sous-entend le paragraphe 1 de la troisième question de la juridiction nationale, il n'existe aucune disposition des articles 92 à 94 prévoyant que les autorités nationales informent simplement les institutions communautaires de l'octroi d'aides.

L'aide à la production, si elle n'est pas versée en application du règlement, cesse-t-elle d'être une aide régie par les articles 92 à 94 pour la seule raison qu'elle est versée en vertu d'une injonction d'une Cour ou tribunal ou « juridiction nationale », ce que soutient la Commission? Elle reste dans la catégorie « des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État » et la question de savoir si elle fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certains biens et affecte les échanges entre les États membres relève de la compétence de la Commission qui se prononce après notification, bien qu'il soit difficile de concevoir le motif pour lequel la Commission pourrait déclarer incompatible avec le marché commun une aide qui, en l'absence d'une erreur technique de la part de la Commission, aurait été versée au titre des règlements de la Commission.

Si la Commission soutient d'une manière plus générale que les décisions judiciaires ne constituent jamais des aides d'État au sens de l'article 92, nous devons marquer notre désaccord à ce sujet. Il arrive qu'un État membre promette une aide à une entreprise qui, après examen de la Commission, est tenue pour incompatible avec le marché commun. Si l'entreprise devait recevoir un montant équivalent en engageant une action fondée sur cette promesse, l'application des articles 92 à 94 recevrait un coup fatal. Une situation similaire se présenterait si une entreprise bénéficiaire engageait contre l'État une action en dommages-intérêts à la suite d'une décision de la Commission ordonnant à l'État de recouvrer le montant d'une aide illégale. Il est donc d'une importance capitale pour l'application correcte des règles du traité au sujet des aides de l'État que les décisions judiciaires tombent dans leur champ d'application le cas échéant.

Si les producteurs obtiennent gain de cause dans leur action, il est clair qu'entre l'État grec et la Commission surgiront certains points complexes quant à la qualification juridique et à la légalité des versements aux producteurs. La Commission a reconnu au cours de l'audience dans le cadre des recours en annulation de 1986 qu'elle avait le pouvoir de compléter l'aide, mais qu'elle ne s'y était pas résolue par principe. Il est à espérer que le différend interminable qui s'est installé à cet égard sera maintenant aplani.

Les producteurs ayant déclaré qu'ils se désisteront en ce qui concerne la campagne 1983/1984, le paragraphe c) de la troisième question de la juridiction nationale n'appelle pas de réponse.

A notre avis, par conséquent, les questions posées par la juridiction nationale doivent recevoir les réponses suivantes: la compétence lui permettant de statuer sur le recours des producteurs relève du droit interne et non du droit communautaire. Sa compétence à cet égard n'est absolument pas exclue par les arrêts de la Cour dans l'affaire 192/83, les affaires jointes 194 à 206/83 et les affaires jointes 97, 99, 193 et 215/86, bien qu'elle soit tenue de se conformer aux conclusions en matière de droit communautaire formulées dans ces arrêts. Les aides à la production versées aux producteurs par un État membre, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une dépense normalement imputable au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, doivent être notifiées à la Commission conformément à l'article 93 du traité.

Il appartient à la juridiction nationale de statuer sur les dépens en ce qui concerne les producteurs. Les coûts supportés par la Commission ne sont pas récupérables.