CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ, PRÉSENTÉES LE 5 AVRIL 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Le recours en indemnité introduit au titre des articles 178 et 215, paragraphe 2 du traité CEE, sur lequel nous prenons position aujourd'hui, trouve son origine dans les faits suivants: la société Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH, ayant son siège à Hambourg, a sollicité, le 12 mai 1982, auprès de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) à Francfort-sur-le-Main, un certificat d'exportation ou une attestation de préfixation à l'exportation vers la Suisse de 500 tonnes de beurre de la sous-position tarifaire 04.03 A du tarif douanier commun. Le certificat a été délivré le 18 mai 1982, sur la base du taux de restitution à l'exportation de 105 Écus par 100 kilogrammes en vigueur le jour de l'introduction de la demande (12 mai 1982) et contre le dépôt d'une caution de 53 150 DM.

Par communication du 13 novembre 1981, publiée au Bundesanzeiger n° 21 du 2 février 1982, la Commission avait informé les opérateurs intéressés de la Communauté de son intention de procéder, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 876/68 (JO L 155 du 3. 7. 1968, p. 1), à un ajustement des restitutions fixées à l'avance lors du passage à la campagne laitière 1982/83, afin de leur permettre la conclusion, sur cette base, de contrats pour des livraisons à effectuer après le début de la nouvelle campagne. Cette communication précisait, entre autres, explicitement que l'ajustement serait applicable aux restitutions «fixées à l'avance au moins 14 jours avant la date à laquelle le Conseil prendrait la décision relative aux prix d'interventions valable pour la campagne laitière 1982/83 . . .».

Le Conseil n'étant pas parvenu à arrêter en temps utile, avant la fin normale de la campagne 1981/82, le 31 mars 1982, les décisions fixant les prix pour la nouvelle campagne, la campagne laitière a été prolongée au total à cinq reprises par des règlements du Conseil. La nouvelle campagne n'a commencé que le 20 mai 1982 avec l'entrée en vigueur du règlement n° 1184/82 du Conseil du 18 mai 1982 (JO L 140 du 20. 5. 1982, p. 2) qui a fixé les prix indicatifs et d'intervention pour le lait et les produits laitiers.

Par le règlement n° 1324/82 (JO L 150 du 29. 5. 1982, p. 46), la Commission a ensuite fixé à 133 Écus par 100 kilogrammes de poids net le taux de la restitution à l'exportation désormais applicable au beurre en question.

Le 29 mai 1982, soit le jour de l'entrée en vigueur de ce règlement, la société Eximo a introduit une nouvelle demande de certificat d'exportation ou d'attestation de préfixation qui lui a été délivrée conformément à sa demande. Elle a effectué la livraison sur la base de ce certificat sans utiliser le certificat d'exportation du 18 mai 1982.

Par le règlement n° 1669/82 du 14 juin 1982 (JO L 187 du 1. 7. 1982, p. 1), la Commission a enfin fixé, pour le beurre en question, le taux d'ajustement à 31,86 Écus par 100 kilogrammes de poids net. Il ressort de ses considérants qu'afin d'éliminer certains mouvements spéculatifs, la Commission a estimé nécessaire

1 — Traduit de l'allemand.

de limiter l'ajustement, comme annoncé dans sa communication du 13 novembre 1981, aux cas dans lesquels le certificat d'exportation avait été demandé plus de 14 jours avant la date à laquelle le Conseil avait fixé les prix d'intervention applicables à la campagne laitière 1982/83. Le règlement prévoyait en conséquence que seules les restitutions fixées à l'avance jusqu'au 3 mai 1982 devaient bénéficier de cet ajustement.

Par son recours formé le 18 avril 1983 contre la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, la société Eximo fait valoir un préjudice total de 100 300 DM assorti des intérêts. A son avis, ce préjudice serait la conséquence directe de la communication de la Commission du 13 novembre 1981 ainsi que du règlement n° 1669/82 du 14 juin 1982 arrêté sur la base de cette communication. Selon la requérante, ce préjudice serait calculé à partir de la différence entre le montant de la restitution de 136,86 Écus par 100 kilogrammes ajusté en application des règlements nos 876/68 et 1669/82, et la restitution d'un montant de 133 Écus par 100 kilogrammes qui lui a été accordée en application du règlement n° 1324/82. D'après les calculs effectués par la requérante, le total converti de cette différence serait de 47 150 DM.

Par ailleurs, elle fait valoir la perte de la caution de 53 150 DM qu'elle avait dû constituer lorsqu'elle avait sollicité le certificat d'exportation non utilisé du 18 mai 1982.

B — Ce recours appelle de notre part les observations suivantes:

I — Sur la recevabilité

1. La partie défenderesse excipe de l'irrecevabilité du recours dans tous ses éléments. Elle rappelle en premier lieu que d'après la jurisprudence de la Cour, la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 paragraphe 2 revêt un *caractère subsidiaire* par rapport aux voies de droit nationales. A son avis, la requérante n'a épuisé les voies de recours nationales ni en ce qui concerne le préjudice prétendûment causé par la perte de la caution ni au regard du préjudice qu'elle invoque à propos de l'ajustement des restitutions.

a) En ce qui concerne *la perte de la caution*, la défenderesse fait valoir qu'il s'agit en l'occurrence d'une mesure prise par l'organisme allemand et contre laquelle les voies de recours auraient été ouvertes devant les juridictions nationales. Cela vaudrait en tout cas pour l'avis du 17 janvier 1983 notifiant la perte de la caution, lequel aurait été susceptible d'un recours autonome. Le cas échéant, la juridiction saisie aurait alors eu la possibilité de s'adresser à la Cour de justice par la voie préjudicielle.

Nous ne pouvons pas partager cette thèse.

aa) Il est certes exact que la Cour a dit pour droit dans une jurisprudence constante [1] que dans le cas de demandes d'in-

1 — Arrêt rendu le 25. 10. 1972 dans l'affaire 96/71, R. et V. Haegeman GmbH/Commission des Communautés européennes, Recueil 1972, p. 1005;

arrêt rendu le 27. 1. 1976 dans l'affaire 46/75, IBC Importazione Bestiame Carni Srl/Commission des Communautés européennes, Recueil 1976, p. 65;

arrêt rendu le 21. 5. 1976 dans l'affaire 26/74, Société Roquette frères/Commission des Communautés européennes, Recueil 1976, p. 677;

arrêt rendu le 2. 3. 1978 dans les affaires jointes 12, 18 et 21/77, Debayser SA/Commission des Communautés européennes, Recueil 1978, p. 553;

arrêt rendu le 12. 12. 1979 dans l'affaire 12/79, Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG/Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3657;

arrêt rendu le 5. 12. 1979 dans les affaires jointes 116 et 124/77, G. R. Amylum NV et Tunnel Refineries Limited/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3497;

arrêt rendu le 10. 6. 1982 dans l'affaire 217/81, Compagnie Interagra SA/Commission des Communautés européennes, Recueil 1982, p. 2233.

demnisation fondées sur la perception prétendûment illégale de taxes ou sur d'autres mesures d'exécution nationales, les intéressés doivent en principe d'abord épuiser les voies de droit nationales. Le moyen de protection juridique qu'est l'action en indemnité devrait ainsi en principe céder le pas à celles des voies de recours qui visent à la suppression du fait dommageable lui-même. En outre, cette jurisprudence satisfait également à la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté. Elle souligne en effet que l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité ne saurait avoir pour objectif de permettre à la Cour d'examiner la validité des décisions prises par les organes nationaux auxquels le droit communautaire a confié la mise en œuvre de certaines mesures ou d'apprécier les conséquences pécuniaires résultant de l'invalidité éventuelle de telles décisions. Ces tâches relèveraient au contraire des juridictions nationales.

Un tel renvoi aux voies de droit nationales n'est cependant pertinent que lorsque les voies de recours devant les juridictions nationales sont de nature à assurer *efficacement* la protection du particulier [1]. En d'autres termes, une action en indemnité au titre des articles 178 et 215, paragraphe 2, ne doit être rejetée comme irrecevable que lorsque, comme l'avocat général Mancini le souligne également dans ses conclusions dans l'affaire Unifrex [2], les personnes lésées peuvent concrètement atteindre le même résultat économique devant les juridictions nationales.

Or, une action en annulation de la délivrance du certificat d'exportation ou de la décision déclarant la caution acquise ne serait tout au plus couronnée de succés que si la requérante pouvait établir de manière probante que la décision du BALM en tant que telle ou sa base légale sont viciées [3].

Un tel vice ne peut pas être invoqué à l'égard du certificat d'exportation accordé à la demande de la requérante, comme le montre le jugement rendu par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main le 27 septembre 1983. Il y a lieu, par ailleurs, de partager l'opinion de la requérante selon laquelle le BALM était tenu, en vertu du règlement n° 3183/80 du Conseil (JO L 338 du 13. 12. 1980, p. 1), de déclarer acquise la caution constituée en cas de non-utilisation du certificat, sans disposer d'une marge d'appréciation. Aux termes de ce règlement, on ne pourrait invoquer contre la déclaration de perte de la caution qu'un cas de force majeure qui, incontestablement, n'existerait cependant pas en l'espèce. En outre, la requérante met en cause non pas la validité de la perte de la caution mais la validité du mécanisme des délais fixé dans le règlement n° 1669/82 de la Commission. Or, même si une juridiction nationale était amenée à poser, dans le cadre d'un recours en annulation formé contre la décision déclarant la caution acquise, la question de la validité du règlement n° 1669/82 et

1 — Affaires jointes 116 et 124/77, G. R. Amylum NV et Tunnel Refineries Ltd./Conseil et Commission des Communautés européennes, voir note 1, p. 2315;

arrêt rendu le 17. 12. 1981 dans les affaires jointes 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG et autres/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1981, p. 3211.

2 — Affaire 281/82, Société à responsabilité limitée Unifrex/Commission et Conseil des Communautés européennes, Recueil 1984, p. 1969.

3 — Affaire 217/81, Compagnie Interagra SA/Commission des Communautés européennes et affaire 12/79, Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG/Commission des Communautés européennes, voir note 1, p. 2315.

si son invalidité était constatée à titre préjudiciel par la Cour, nous ne voyons pas dans quelle mesure une telle décision pourrait aboutir à l'annulation de la perte de la caution.

Une action engagée devant les juridictions nationales contre la perte de la caution ne donnerait donc pas le même résultat économique qu'un recours en indemnité en vertu de l'article 215, paragraphe 2; c'est pourquoi ce dernier devrait être considéré comme recevable dans la mesure où il concerne le préjudice invoqué au titre de la perte de la caution.

bb) La défenderesse objecte que le recours serait également irrecevable en raison du risque de décisions juridictionnelles contradictoires sur le plan national et communautaire. Bien que cette crainte soit à prendre au sérieux, nous la considérons cependant comme non fondée. Le certificat n'a pas été utilisé. Sa durée de validité est arrivée à expiration le 18 novembre 1982. La décision prononçant la perte de la caution a été arrêtée le 17 janvier 1983. Il était vain de l'attaquer en justice et on ne pouvait donc pas non plus attendre de la requérante qu'elle le fasse. Le risque, appréhendé par la défenderesse, de décisions juridictionnelles contradictoires sur le plan national et communautaire, n'existe donc pas.

cc) La défenderesse soutient en outre que la requérante aurait pu utiliser également les voies de droit nationales en ce qui concerne le droit à indemnisation qu'elle a invoqué pour *défaut d'ajustement des restitutions.* Il y aurait certes lieu de concéder à la requérante qu'il eut été contradictoire de présenter une demande d'ajustement des restitutions dès lors que l'exportation sur la base du certificat du 18 mai 1982 n'avait pas eu lieu. Mais si la requérante avait estimé que les restitutions prévues pour cette exportation auraient dû être ajustées, elle aurait dû procéder à cette exportation et solliciter auprès de l'organisme d'intervention allemand l'octroi des restitutions ajustées. Elle aurait dû enfin utiliser contre une éventuelle décision négative les voies de droit nationales.

A notre avis, cependant, la connexité objective entre ce préjudice et le préjudice résultant de la perte de la caution, interdit en principe de scinder le présent recours et d'affirmer à l'égard d'une partie la compétence de la Cour et de renvoyer le recours, en ce qui concerne l'autre partie, aux voies de droit nationales. Si la recevabilité du recours était niée en ce qui concerne la demande d'indemnisation fondée sur le prétendu défaut d'ajustement des restitutions et si la requérante était à cet égard renvoyée aux voies de droit nationales, cela ne serait pas compatible avec le principe de l'économie de procédure. Cela comporterait en outre le risque de voir le même processus faire l'objet d'appréciations différentes.

2. Par ailleurs, la requérante considère également le recours comme irrecevable parce qu'il est dirigé contre la seule Commission et non pas aussi contre le Conseil. Le prétendu préjudice résultant du non-ajustement des restitutions à l'exportation serait en tout cas imputable également au comportement du Conseil qui aurait prorogé à plusieurs reprises la campagne laitière 1981/82.

Il y a lieu de partager ce point de vue dans la mesure où la jurisprudence de la Cour tend à conférer une légitimation passive à l'institution à laquelle le comportement générateur de responsabilité de la Communauté est imputable. Le recours visant à la condamnation de la

Communauté doit donc, en principe, être dirigé contre les institutions qui, de l'avis du requérant, ont causé le préjudice [1]. A cet égard, il faut également approuver la thèse de la Commission selon laquelle la demande présentée par la requérante dans sa réplique et tendant à compléter, à titre subsidiaire, la désignation de la partie défenderesse de sorte que la défenderesse se trouve également représentée par le Conseil siégeant à Bruxelles, n'est pas recevable. Étant donné qu'aux termes de l'article 38, paragraphe 1 du règlement de procédure, une telle requête ne peut pas être introduite comme demande subsidiaire et aurait pour effet de restreindre les droits de défense du Conseil, la Cour s'est abstenue, à juste titre, d'associer a posteriori le Conseil à la procédure.

Mais la circonstance que le Conseil ne soit pas partie à cette procédure, n'entraîne pas, à notre avis, l'irrecevabilité du recours. Le grief de la requérante vise en effet explicitement le comportement de la Commission qui, après que le Conseil avait prolongé à plusieurs reprises la campagne laitière 1981/82, aurait encore en juillet 1982 maintenu dans le règlement n° 1662/82 le mécanisme des délais annoncé.

Puisque la requérante attaque ainsi une mesure faisant grief de la Commission, celle-ci doit en tout cas être considérée comme faisant l'objet d'une légitimation passive.

II — Quant au fond

1. La requérante fait valoir que le *comportement normatif* de la Commission lui aurait causé un préjudice qui engagerait la responsabilité de la Communauté. La communication de la Commission du 13 novembre 1981, qui a été publiée en république fédérale d'Allemagne le 2 février 1982 et revêt un caractère normatif, serait déjà illégale. Contrairement au but poursuivi par l'article 5 paragraphe 3 du règlement n° 876/68 du Conseil, qui consistait à assurer aux exportateurs de la Communauté une certaine sécurité en ce qui concerne la stabilité des restitutions, la défenderesse aurait délibérement annoncé un mécanisme de délais. Au plus tard lors de l'adoption du règlement n° 1669/82 du 14 juin 1982, qui a institué le mécanisme des délais conformément à la communication, la défenderesse aurait, de l'avis de la requérante, pour éviter un préjudice aux opérateurs intéressés de la Communauté, dû tenir compte de la circonstance que le début de la campagne laitière a été différé par des prolongations de courte durée. En maintenant le mécanisme des délais, la défenderesse aurait exercé de manière abusive ou, à tout le moins fautive, le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré et qui aurait tout au plus porté sur la question de savoir s'il était nécessaire ou non de recourir à l'ajustement. Par ce comportement illégal, la défenderesse aurait violé les principes garantis par le droit communautaire que sont la liberté d'action économique, la confiance légitime et l'égalité de traitement.

La défenderesse conteste au contraire avoir eu un comportement fautif en invoquant, en substance, le large pouvoir d'appréciation dont elle dispose en matière de décisions de politique économique. Par ailleurs, il ne saurait être question d'une violation des principes mis en avant par la requérante.

2. Aux fins de l'appréciation de cette controverse, il convient d'abord de rappeler que d'après la jurisprudence constante de la Cour, la constatation du caractère illicite d'un acte normatif ne suffit pas, à elle seule, à engager la responsabilité extra-contractuelle. Selon

1 — Arrêt rendu le 13. 11. 1973 dans les affaires jointes 63 et 69/72, Wilhelm Wehrhahn Hansamühle et autres/ Conseil des Communautés européennes, Recueil 1973, p. 1229.

cette jurisprudence [1], la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif dont l'adoption implique des choix de politique économique ne saurait être engagée «qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers». Une responsabilité du fait d'actes normatifs dans lesquels se traduisent des options de politique économique ne serait engagée «qu'exceptionnellement et dans des circonstances singulières». La Cour a ainsi dit pour droit dans l'affaire HNL [2] que le pouvoir législatif «ne doit pas être entravé dans ses dispositions par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois qu'il est dans le cas de prendre, dans l'intérêt général, des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts de particuliers». En conséquence, la Cour a souligné dans l'arrêt précité et confirmé à maintes reprises par la suite (voir les affaires 238/78, Ireks Arkady, DGV, Interquell et Dumortier frères [3]) que la responsabilité ne pouvait être engagée que de manière exceptionnelle «dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs». La Cour a en même temps souligné, entre autres dans l'affaire HNL [2] précitée, que «dans les domaines relevant de la politique de la Communauté en matière économique, il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites raisonnables, sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, certains effets préjudiciables à ses intérêts économiques, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide».

3. Or, la question de savoir s'il y a lieu d'ajuster une restitution fixée à l'avance, dépend d'une décision de politique économique. Celle-ci est caractérisée par un large pouvoir d'appréciation indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune. Celui-ci résulte clairement du règlement CEE n° 2732/71 du Conseil du 20 décembre 1971 (JO L 282 du 23. 12. 1971, p. 21) qui a modifié le paragraphe 3 de l'article 5 du règlement n° 876/68. L'ancienne version de cette disposition prévoyait que la restitution fixée à l'avance *est* ajustée en fonction des modifications du prix de seuil et de certaines aides; la version applicable depuis le 1er janvier 1972 est libellée comme suit:

«Il *peut* être décidé que la restitution fixée à l'avance est ajustée lors d'une modification:

a) des prix d'intervention

b) ...»

La disposition impérative a donc été remplacée par une disposition facultative de sorte que le pouvoir d'appréciation de la Commission résulte déjà des termes du règlement. Il ressort, en outre, des consi-

1 — Arrêt rendu le 2. 12. 1971 dans l'affaire 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil des Communautés européennes, Recueil 1971, p. 975;

arrêt rendu le 5. 12. 1979 dans l'affaire 143/77, Koninklijke Scholten-Honig NV/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3583.

2 — Arrêt rendu le 25. 5. 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG et autres/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1978, p. 1209.

3 — Arrêt rendu le 4. 10. 1979 dans l'affaire 238/78, Ireks-Arkady GmbH/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 2955;

arrêt rendu le 4. 10. 1979 dans les affaires jointes 241, 242, 245 et 250/78, DGV Deutsche Getreideverwertung et Rheinische Kraftfutterwerke GmbH et autres/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3017;

arrêt rendu le 4. 10. 1979 dans les affaires jointes 261 et 262/78, Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG et Diamalt AG/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3045;

arrêt rendu le 4. 10. 1979 dans les affaires jointes 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, P. Dumortier frères et autres/Conseil des Communautés européennes, Recueil 1979, p. 3091.

dérants de ce règlement qu'un ajustement automatique de la restitution à l'exportation fixée à l'avance était apparu comme trop rigide au Conseil et qu'il a pour cette raison remplacé la disposition impérative de l'ancien article 5, paragraphe 3, par une réglementation moins stricte «permettant de tenir compte, également lors des ajustements, de la situation du marché dans la Communauté». Dans ces considérants, il est exposé en outre que «la continuité des conditions d'exportation lors de la transition d'une campagne laitière à l'autre peut être assurée, notamment par des ajustements décidés, *pour autant que possible*, avant l'entrée en vigueur d'une modification des prix d'intervention».

En conséquence, il n'est pas contestable que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la question de savoir s'il y a lieu d'ajuster la restitution fixée à l'avance compte tenu de tous les aspects pertinents de politique économique après la fixation de nouveaux prix d'intervention. C'est pourquoi il relève également de son pouvoir d'appréciation de déterminer dans quelles conditions un tel ajustement doit intervenir.

Dans ce contexte, il n'appartient pas à la Cour de juger de l'opportunité du mécanisme des délais institué par la Commission mais elle doit se borner à vérifier la *légalité* de la réglementation en cause. Celle-ci est en tout cas licite lorsqu'elle est conforme à la finalité de la réglementation relative aux ajustements.

Mais, comme le révèlent les considérants du règlement n° 2732/71, l'article 5, paragraphe 3 du règlement n° 876/68 du Conseil a pour finalité d'assurer, autant que possible, la continuité des conditions d'exportation lors de la transition d'une campagne laitière à l'autre. Afin d'ôter aux opérateurs économiques l'incertitude sur la question de savoir si la possibilité de procéder à un ajustement serait utilisée au début de la campagne laitière 1982/83, la défenderesse a annoncé en novembre 1981 son intention d'utiliser la possibilité d'un ajustement pour permettre aux opérateurs de conclure sur cette base des contrats pour des livraisons à effectuer après le début de la nouvelle campagne. Or, lorsqu'un tel ajustement est annoncé, on ne saurait exclure le risque que soient conclus sur la base des propositions de prix publiées par la Commission et des informations de presse pertinentes sur les nouveaux prix d'intervention probables, des marchés qui visent principalement à exploiter ces modifications. Il n'est donc pas inadéquat qu'aux fins d'empêcher de telles opérations spéculatives, la Commission ait déjà précisé dans sa communication que l'ajustement des restitutions serait limité aux demandes de préfixation introduites plus de 14 jours avant la modification des prix d'intervention.

Sous cet aspect, il n'y a pas lieu non plus de critiquer le fait que la défenderesse n'ait pas fait dépendre d'une date déterminée le point de départ du délai de 14 jours puisque l'expérience montrait qu'il n'était pas à exclure que le début de la campagne laitière serait retardé et que le risque de spéculations persisterait pendant cette période.

Enfin, contrairement au point de vue avancé par la requérante, on ne peut pas non plus reprocher à la défenderesse d'avoir commis un détournement de pouvoir en adoptant en juin 1982 les mesures normatives annoncées dans la

communication du mois de novembre 1981, sans tenir compte de la modification des exigences de politique économique. Si la défenderesse s'était écartée de sa communication en ce qui concerne le mécanisme des délais, elle se serait en tout cas exposée au grief d'une violation de la confiance légitime de tous ceux des opérateurs économiques qui, se fiant à cette communication, n'ont pas sollicité une préfixation dans le délai en question.

4. Pour ces raisons, il y a déjà lieu, à notre avis, de nier l'illégalité du règlement litigieux n° 1669/82. Mais à supposer même qu'on le considère comme illégal, la responsabilité de la Communauté ne pourrait, d'après la jurisprudence que nous avons rappelée, être engagée qu'à titre exceptionnel dans le cas où la défenderesse aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs. Selon la jurisprudence de la Cour il faut, à cet égard, tenir compte outre de l'étendue du détournement de pouvoir, également de *l'incidence* des actes normatifs irréguliers sur les intérêts économiques des particuliers.

a) A ce propos, nous ne pouvons pas nous rallier à l'affirmation de la requérante selon laquelle la réglementation en cause aurait entravé sa *liberté d'action économique*. D'une part, il y a lieu de tenir compte ici du fait que — comme la défenderesse l'expose à juste titre — la restitution à l'exportation constitue une subvention dont l'octroi relève de l'appréciation des institutions communautaires. Elle doit permettre d'écouler les produits communautaires sur les marchés des pays tiers. Le fait de ne pas procéder à l'ajustement de la restitution ne saurait donc, en principe, constituer une violation du droit donnant lieu à réparation. Il incombait en outre à la requérante en tant qu'opérateur de déterminer son attitude au regard de l'évolution prévisible du marché. Elle pouvait soit renoncer à conclure le marché si les restitutions à l'exportation non ajustées lui paraissaient insuffisantes pour lui permettre de ne pas livrer à perte, soit différer la préfixation jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux prix d'intervention. Si la requérante a, au contraire, opté pour la préfixation sur la base des taux des restitutions applicables à l'époque alors qu'elle avait connaissance de la communication de la Commission, elle devait s'attendre à ne pas bénéficier de l'ajustement. Une perte éventuelle est imputable à sa propre action et non pas à la Commission.

b) L'affirmation de la requérante selon laquelle la défenderesse aurait violé le principe de la *protection de la confiance légitime* en ne procédant pas à l'ajustement des restitutions à l'exportation, n'est pas pertinente non plus. L'ajustement des montants des restitutions après la fixation des nouveaux prix d'intervention relevait du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires. On ne pouvait donc pas s'attendre à ce que cette possibilité soit utilisée automatiquement. La défenderesse avait en outre explicitement précisé dans sa communication que seules seraient ajustées les restitutions fixées à l'avance au moins 14 jours avant la modification des prix d'intervention. La requérante ne pouvait donc pas s'attendre à ce que des préfixations effectuées durant le délai de 14 jours seraient ajustées. La requérante a présenté la demande de préfixation après la quatrième prolongation de la campagne laitière 1981/82, c'est-à-dire à une date à laquelle il fallait s'attendre chaque jour à ce que les nouveaux prix agricoles soient fixés. Elle ne pouvait donc absolument pas espérer ne pas tomber dans ce délai.

c) Le grief de la requérante selon lequel la défenderesse aurait porté atteinte au principe de l'*égalité de traitement* en ce qu'elle n'aurait plus maintenu le mécanisme des délais lors du passage à la campagne 1982/83 en dépit d'une situation prétendûment comparable, n'est pas fondé. Aux termes de ce principe, des situations semblables ne peuvent pas être traitées différemment à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. Le passage en question s'est cependant distingué du suivant notamment par le fait que l'augmentation des prix prévisible et d'ailleurs connue des opérateurs économiques, a été, en 1982, incontestablement beaucoup plus importante qu'une année plus tard. En conséquence, on ne saurait critiquer sur le plan juridique le fait que lors du passage à la campagne 1983/84, la Commission ait estimé que le risque de spéculations était moindre et qu'elle ait donc renoncé à la réglementation des délais. De plus, la Commission doit en général également rester libre de modifier ses décisions de politique économique en fonction de sa connaissance accrue du marché, et de les adapter aux circonstances sans que l'on puisse en déduire l'illégalité de décisions antérieures.

III — Sur le préjudice et le lien de causalité

Étant donné qu'il y a lieu de partir de l'idée que le comportement de la défenderesse n'est pas de nature à engager la responsabilité de la Communauté, nous noterons enfin encore à titre subsidiaire que la requérante n'a pas non plus subi un préjudice susceptible d'indemnisation. La requérante a déclaré à l'audience orale qu'elle avait présenté la demande de préfixation au regard d'un marché déjà conclu. La demande de préfixation aurait toutefois été présentée en escomptant que le montant de la restitution fixé à l'avance bénéficierait de l'ajustement. Elle se considère comme lésée par le fait que contrairement à son attente, aucun ajustement de la préfixation n'est intervenu.

Or, comme nous l'avons vu, elle ne pouvait pas s'attendre à ce que contrairement à sa communication, la défenderesse procède également à l'ajustement des préfixations qui avaient été sollicitées durant le délai de 14 jours avant la fixation des nouveaux prix d'intervention. Le prétendu préjudice procède donc d'un calcul purement spéculatif de la requérante qui est imputable à ses risques économiques. Si elle n'a pas exporté les marchandises sur la base du certificat d'exportation du 18 mai 1982 pour atténuer le préjudice escompté, il faut également imputer à ses risques économiques la perte de la caution qui en découle.

IV — Sur les intérêts réclamés

Comme le recours apparaît donc à tous égards comme non fondé, il n'y a plus lieu de se prononcer sur les intérêts réclamés.

C — En conséquence, nous proposons à la Cour de rejeter le recours comme non fondé et de condamner la requérante aux dépens en application de l'article 69, paragraphe 2 du règlement de procédure.