par ces motifs,

LA COUR,

statuant avant faire droit, déclare et arrête :

1) La Commission des Communautés européennes doit dédommager le Comptoir national technique agricole de la perte subie, du fait du règlement n° 189/72 du 26 janvier 1972, dans l'exécution des exportations pour lesquelles les restitutions avaient été fixées par les certificats du 6 janvier 1972.

2) Les parties transmettront à la Cour, dans un délai de six mois après le prononcé du présent arrêt, le chiffre du montant de la réparation établi d'un commun accord.

3) A défaut d'accord, les parties feront parvenir à la Cour, dans le même délai, leurs conclusions chiffrées.

4) Les dépens sont réservés.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 mai 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 23 AVRIL 1975 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le mécanisme des montants compensatoires monétaires, qui a été institué par le règlement du Conseil n° 974/71 du 12 mai 1971 (JO n° 106, p. 1) et dont la Cour a déjà eu l'occasion de s'occuper, a été rendu applicable aux graines de colza et de navette par le règlement de la

1 — Traduit de l'italien.

Commission n° 1471/71 du 9 juillet 1971 (JO n° L 154, p. 26). Cette extension a été effectuée après qu'il fut apparu qu'une application des montants compensatoires était devenue nécessaire « pour la récolte de ces produits dont la commercialisation commence au début de la campagne ». L'application du système des montants compensatoires ayant été étendue à la France, la Commission a fixé, dans le règlement n° 17/72 du 31 décembre 1971 (JO n° L 5, p. 1), les montants compensatoires applicables au commerce des produits en question entre la France et les pays tiers à partir du 3 janvier 1972 ; l'octroi de montants compensatoires à l'exportation et une perception correspondante, à l'importation en France, étaient prévues. Par le règlement n° 144/72 du 21 janvier suivant (JO n° L 19, p. 1), la Commission a augmenté ces montants à partir du 24 janvier. Mais par le règlement n° 189/72 du 26 du même mois (JO n° L 24, p. 25) elle a abrogé, à partir du 1er février suivant, les montants compensatoires dans le secteur des produits considérés, pour le motif que : „la situation actuelle du marché était telle que l'application de ces montants compensatoires ne s'avérait plus indispensable pour éviter des perturbations dans les échanges des produits précités ».

Le Comptoir national technique agricole de Paris, considérant que cette abrogation pure et simple lui portait préjudice dans l'exécution de contrats en cours, a intenté une action en indemnité contre la Commission.

2. La part la plus importante du dommage allégué par la requérante se rattache indirectement à « l'intégration » que le règlement n° 136/66 du Conseil du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO n° 172 du 30 septembre 1966, p. 3025) a prévu pour les graines oléagineuses récoltées et transformées dans la Communauté. Cette forme d'aide communautaire, qui rappelle le système britannique des « deficiency payments », a été prévue dans le secteur de ces produits à la place du prélèvement, dont l'institution n'avait pas paru opportune ici en raison du caractère fortement déficitaire du marché commun en ce qui concerne la production interne des matières grasses d'origine végétale. Le montant de l'aide complémentaire est égal à la différence entre le prix indicatif et le prix, généralement inférieur, du marché mondial.

L'acte introductif du recours, tout en indiquant le montant du dommage, n'explique pas clairement en quoi il a consisté, ni quel a été le rapport entre ce dommage et l'abrogation des montants compensatoires. Toutefois, dans le mémoire en réplique, la requérante explique qu'à la suite de l'augmentation de valeur de la monnaie française, la perception de montants compensatoires monétaires à l'importation était indispensable pour conserver à l'opérateur français la protection que « l'intégration » était destinée à lui conférer ; et que le préjudice allégué lui aurait été causé par le fait que la suppression de la perception des montants compensatoires sur les produits provenant des pays tiers l'aurait soumise à une concurrence accrue — et, à son avis, anormale — de ces produits importés : pour ceux-ci, en effet, l'équilibre rompu par les fluctuations monétaires et, en particulier, par la dépréciation du dollar par rapport au franc français, qui auraient rendu l'intégration prévue par l'article 27 précité partiellement inopérante en pratique, n'était plus rétabli.

Contrairement à la défenderesse, nous estimons tout d'abord que le manque de clarté constaté de l'acte introductif du recours ne peut pas, en lui-même, suffire à rendre irrecevable la partie des conclusions relative à ce prétendu dommage. En effet, il n'est pas possible d'affirmer que le recours ne mentionne nullement cette situation, qui a été ensuite précisée dans la réplique, et dans laquelle la requérante voit la cause et la substance du dommage allégué.

Mais, quant au fond de la demande, il nous paraît tout d'abord très difficile

d'imaginer une responsabilité de la Commission pour la diminution prétendue de la valeur de marché des produits pour lesquels la requérante avait obtenu la fixation anticipée de l'aide complémentaire, diminution qui, dans la Communauté aurait été éventuellement la conséquence d'une mesure fondée sur des considérations de politique économique, comme l'est indubitablement l'abrogation du montant compensatoire monétaire en question.

La requérante se fourvoie quand elle cherche à introduire une séparation absolue entre l'aspect monétaire et celui de politique économique des mesures communautaires relatives aux montants compensatoires monétaires. S'il est certain que l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits peut résulter d'un simple calcul mathématique qui exclut tout pouvoir discrétionnaire, il est également vrai que les montants compensatoires ne doivent pas être appliqués mécaniquement dans chaque cas où cette incidence existe, mais seulement lorsque celle-ci « conduirait à des difficultés », comme l'indique expressément le dernier considérant du règlement n° 974/71 : et il doit s'agir de difficultés concernant non pas les opérateurs considérés individuellement, mais le fonctionnement de l'organisation commune de marché, et en particulier le système des prix et le fonctionnement des mécanismes d'intervention. C'est pourquoi, lorsque ce danger vient à disparaître, les montants compensatoires doivent, eux aussi, ne plus être appliqués malgré la persistance de l'incidence des fluctuations monétaires sur les prix des produits.

D'autre part, même indépendamment de cette considération, il existe d'autres raisons qui suffiraient à elles seules à repousser la demande.

Du moment que l'abrogation du montant compensatoire n'a aucun effet direct sur le montant du prix de vente perçu par les titulaires de certificats de fixation anticipée de l'intégration, il n'existerait aucun lien de causalité entre le dommage éventuel résultant de la diminution de la valeur de marché et la mesure d'abrogation. En outre, la requérante n'a même pas démontré que les contrats de vente, dans la Communauté, des quantités pour lesquelles elle avait obtenu la fixation anticipée de l'intégration, avaient été passés après cette fixation, contrairement à ce qui semblerait être la pratique normale.

Enfin, la requérante a calculé le montant du prétendu dommage d'une manière qu'elle a ensuite elle-même reconnue quelque peu abstraite, c'est-à-dire en multipliant les quantités pour lesquelles elle avait obtenu la fixation anticipée de l'aide par le montant compensatoire supprimé. Ce calcul ne serait acceptable que s'il avait été démontré non seulement que le prix de marché dans la Communauté avait subi une diminution correspondant exactement au montant compensatoire supprimé, mais encore que la diminution elle-même avait été directement causée par cette suppression. Mais les faits allégués par la défenderesse et non contestés par la requérante, à savoir que le prix de l'huile de colza avait déjà soudainement diminué au cours des deux mois qui ont précédé celui de la suppression elle-même, et que les différentes diminutions subies par ce produit avant et après la suppression des montants compensatoires reflétaient les baisses subies par d'autres types d'huile, ne permettent pas d'apercevoir avec certitude l'existence d'un rapport de causalité entre l'acte de la Commission et la diminution de la valeur de marché de l'huile de colza.

Cette partie de la demande de la requérante peut donc être laissée de côte *in limine* soit pour manque complet de preuve quant à l'existence même du dommage, soit, dans le cas où le prix du marché intérieur aurait diminué, pour absence complète de démonstration du lien de causalité entre la mesure de la Commission et le dommage lui-même.

3. L'autre partie du dommage allégué concerne le non-paiement de montants compensatoires à l'exportation de 8 000

tonnes de produit, pour laquelle la requérante avait obtenu la fixation anticipée de restitutions à l'exportation conformément à la disposition de l'article 28 du règlement cité du Conseil n° 136/66. A cet égard, le dommage coïnciderait exactement avec le montant, non perçu par l'exportateur, concernant les quantités pour lesquelles il avait obtenu la fixation anticipée des restitutions à l'exportation au cours de la période d'application des montants compensatoires, et qu'il avait escompté au moment où le contrat de vente a été passé.

La Commission estime que ce chef des conclusions du recours est, lui aussi, irrecevable parce que, en raison de la coïncidence parfaite du dommage invoqué avec la somme non payée à titre de montants compensatoires, le recours en indemnité finirait par se substituer à une action visant au paiement de sommes que l'on prétend dues. Selon la Commission, pour qu'un recours en indemnité soit recevable, il faut qu'il existe un dommage distinct de la perte des avantages pécuniaires qui aurait résulté de l'abrogation des montants compensatoires.

Toutefois, vous avez affirmé à plusieurs reprises l'autonomie du recours en indemnité par rapport au recours en annulation, du moment que le premier tend non pas à supprimer une mesure déterminée, mais seulement à réparer le préjudice causé par une institution dans l'exercice de ses fonctions au particulier considéré individuellement (voir par exemple l'arrêt rendu dans les affaires jointes 9 et 11-71, Cie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit et Grands Moulins de Paris, Recueil 1972, p. 403). Sur la base de ce critère, vous avez admis la recevabilité du recours en indemnité, même lorsque le prétendu dommage coïncidait pour le particulier intéressé avec la somme des montants compensatoires que, selon la requérante, la Commission aurait dû fixer pour l'exportation d'un produit déterminé (voir arrêt n° 40-72, Merkur, Recueil 1973, p. 1069-1070), ou lorsque le dommage allégué correspondait exactement à la différence entre les subventions obtenues sur la base de la réglementation existante et celles qui auraient résulté d'une réglementation conforme à la demande de la requérante (voir arrêt Merkur, cité).

Même lorsqu'il s'agit d'un acte de portée générale, il faut, pour établir si la demande d'indemnité n'aurait pas pour effet d'aboutir pratiquement au même résultat que l'annulation de l'acte que l'on prétend être la cause du dommage, apprécier sa cause et par conséquent son effet non sur un plan général, mais à l'égard du seul requérant. C'est pourquoi, nous estimons que la coïncidence du montant du prétendu dommage du particulier avec la conséquence éventuelle qui découlerait pour la requérante d'une annulation de l'acte qui est la cause de ce dommage ne pourrait pas justifier en l'espèce l'irrecevabilité de la demande d'indemnité, du moment que celle-ci, même si elle était accueillie, produirait des effets limités à la seule requérante et laisserait intacte la mesure générale de la Commission portant suppression des montants compensatoires. Il faut donc passer maintenant à l'examen du fond de cette.

4. A l'appui de sa demande, la requérante invoque principalement la violation de l'article 7 du règlement du Conseil n° 974/71, qui dispose qu' « il ne peut être fait usage de façon partielle ou temporaire de l'autorisation prévue par le présent règlement ».

Il faut observer, toutefois, que cette disposition réglemente l'application des montants compensatoires fixés dans la mesure où ils sont en vigueur pour le secteur des produits considérés et qu'elle ne suffit certainement pas à exclure la possiblité, pour la Commission, d'abroger des montants compensatoires lorsque les conditions relatives au fonctionnement de l'organisation commune de marché qui sont nécessaires pour justifier leur application, conformément au critère déjà mentionné exprimé dans le dernier considérant du règlement n° 974/71, ne sont plus remplies.

La requérante soutient en outre qu'en abrogeant les montants compensatoires, la Commission aurait outrepassé les limites des compétences d'exécution qui lui ont été attribuées par le Conseil.

Nous observons cependant que les montants compensatoires ont été conçus comme un instrument purement transitoire tendant à éviter le pire dans une période où le système monétaire international passait d'un régime de taux de change fixes à un régime de taux variables. Il n'est pas douteux que, en soi, le système des montants compensatoires monétaires, considéré à moyen ou à long terme, aurait pour effet de perturber l'unité du marché agricole et de provoquer des distorsions de concurrence. En revanche, il se justifie à court terme pour empêcher que toute variation des taux de change se répercute immédiatement sur les prix agricoles indiqués en monnaie nationale : les prix des produits agricoles, exprimés dans la devise du pays dont la monnaie se dévalue ou se réévalue ne sont pas modifiés, mais, pour éviter des perturbations dans les courants commerciaux, le règlement du Conseil n° 974/74 autorise temporairement l'État dont la monnaie a subi une hausse à percevoir des montants compensatoires à l'importation et à en accorder à l'exportation. Malgré le maintien de leur application, les montants compensatoires monétaires doivent donc continuer à être considérés comme des mesures de caractère dérogatoire au système, et c'est pouquoi, dans l'attente d'un système communautaire plus évolué permettant d'éviter les inconvénients et des fluctuations et des montants compensatoires, ils ne se justifient que dans la mesure où ils sont indispensables pour éviter le pire, c'est-à-dire que les fluctuations monétaires menacent de compromettre le fonctionnement des organisations communes de marché.

Lorsque l'application des montants compensatoires n'est plus indispensable pour éviter des perturbations dans les échanges des produits considérés, c'est-à-dire lorsque, pour employer les termes du règlement du Conseil n° 974/71, l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, tout en continuant d'exister, n'est cependant plus susceptible d'aboutir à des difficultés, il n'est pas douteux que, même en l'absence d'une prévision explicite, l'autorité qui a le pouvoir de décider l'application des montants compensatoires au secteur de produits considérés, aura également celui d'exclure cette application.

5. La requérante soutient ensuite que l'abrogation pure et simple de ces montants en vue desquels elle avait pris des engagements concernant la vente de 8 000 tonnes de produits dans des pays tiers ne tenait pas compte de ses attentes légitimes et violerait nettement son droit acquis à l'application du régime en vigueur au moment de la fixation anticipée des restitutions à l'exportation.

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le préciser, les montants compensatoires monétaires institués par la Communauté dans le cadre de la politique agricole commune n'ont pas pour fonction de conférer aux particuliers une protection supplémentaire par rapport aux restitutions à l'exportation, mais ils constituent simplement un correctif des inconvénients qui résulteraient des fluctuations monétaires dues à l'abandon des parités de change fixes dans le fonctionnement des organisations communes de marché, correctif qui permet de maintenir l'unité des prix agricoles et du marché de ces produits (arrêt du 24 octobre 1973, rendu dans l'affaire 4-73, Balkan, Recueil 1973, p. 1108).

Devra-t-on déduire, d'une manière générale, qu'en l'absence de prévisions législatives permettant la fixation anticipée des montants compensatoires (ce qui, d'ailleurs, pourrait être difficilement compatible avec la fonction de correctif des fluctuations des changes propre à ces montants, laquelle exige que la correction soit adaptée à la situation monétaire effective existant au moment où a lieu

l'opération pour laquelle le montant compensatoire est versé) et à défaut de dispositions transitoires expresses, les opérateurs ne pourraient en aucun cas exiger que leur soit appliqué le régime le plus favorable en vigueur à l'époque où ils avaient pris leurs engagements ?

Le principe général selon lequel les règles qui modifient une réglementation préexistante s'appliquent, sauf disposition contraire, aux effets futurs de situations nées sous l'empire de l'ancienne réglementation (arrêt 1-73, Westzucker, Recueil 1973, p. 723) ne se trouve limité *ope legis* qu'en présence de situations individuelles qui répondent à la notion de droits acquis. Dans ce cas, par conséquent, la prétention du titulaire du droit pourrait être satisfaite non au titre de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, mais plutôt en exécution d'une obligation légale opérant par elle-même. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une innovation qui, sans violer des droits, va simplement à l'encontre des attentes, la question de la responsabilité extracontractuelle de l'autorité publique en raison des dommages qui en resulteraient pour les administrés pourra en réalité se poser, mais seulement si le dommage a été injuste et lié directement à un comportement illicite de la Communauté.

A la différence de l'expectative qui se fonde sur un élément strictement subjectif, même s'il se rattache à une situation ou à un comportement de l'administration, le droit acquis doit résulter directement d'éléments objectifs propres de la réglementation juridique du secteur considéré. Toutefois, nous avons vu que les montants compensatoires n'ont pas pour fonction d'attribuer une protection supplémentaire aux opérateurs économiques par rapport aux autres interventions prévues en leur faveur dans le cadre des organisations communes de marché, mais visent uniquement à permettre à celles-ci de continuer à fonctionner, bien ou mal, malgré les vicissitudes monétaires qui pourraient compromettre leur fonctionnement.

Pour atteindre son but de correctif des distorsions résultant des fluctuations monétaires dans l'intérêt non pas des particuliers directement, mais du fonctionnement de l'organisation commune des marchés agricoles, le montant compensatoire monétaire doit pouvoir compenser la différence entre la valeur de la monnaie considérée par rapport à la parité déclarée du Fonds monétaire international et la valeur effective de change de cette monnaie, qui doit être normalement calculée sur la base de la situation existant à l'époque où l'opération en vue de laquelle le montant compensatoire a été accordé, est réalisée (selon le système appliqué sur la base du règlement n° 974/71 du 12 mai 1971, resté en vigueur jusqu'à sa modification radicale par le règlement n° 1112/73 du 30 avril 1973). A la différence de ce qui se produit pour les restitutions à l'exportation, la fixation anticipée du montant compensatoire monétaire ne serait pas le moyen le plus indiqué pour permettre à ce mécanisme de remplir correctement sa fonction ; en effet, compte tenu des variations rapides qui peuvent se produire en matière de change, la fixation anticipée pourrait se traduire par une perte ou par un avantage spéculatif injustifié pour les opérateurs. Il faut également tenir compte des buts différents de la restitution à l'exportation et du montant compensatoire : la restitution sert à compenser la différence entre le prix communautaire plus élevé et le prix du produit sur le marché mondial ; le montant compensatoire servait, à l'époque des faits considérés ici, à corriger les écarts entre la parité officielle de la monnaie considérée et sa valeur de change effective par rapport au dollar dans la mesure où cela était nécessaire au fonctionnement des organisations communes de marché. Il s'agit donc de mesures complètement distinctes et indépendantes ; c'est pourquoi, en dehors d'une disposition législative expresse, il ne serait absolument pas possible de relier par voie d'interprétation un véritable droit à l'obtention du montant compensatoire

monétaire, du seul fait que l'opérateur a obtenu la fixation anticipée de la restitution à l'exportation.

Par conséquent, sauf disposition expresse, on ne pourra pas, comme la Commission l'a fait ultérieurement d'une manière générale pour le secteur des céréales par le règlement n° 837/72 du 24 avril 1972 (JO n° L 98, p. 10), lequel a eu pour effet de créer un doit des opérateurs à obtenir l'application du régime antérieur en cas de modification des montants compensatoires dans un sens qui leur est défavorable, rattacher à la fixation anticipée de la restitution à l'exportation un droit à l'octroi des montants compensatoires en vigueur à l'époque de cette fixation, parce que cela correspondrait difficilement à la fonction propre des montants compensatoires monétaires.

Le système ainsi défini ne permet donc pas, en se fondant directement sur la réglementation régissant la matière spécifique, de discerner l'existence d'un droit, déjà né, à l'obtention du montant compensatoire monétaire en vigueur à l'époque de la fixation anticipée du montant de la restitution à l'exportation.

6. Il reste donc à examiner si l'exigence générale du respect de la confiance et par conséquent de la sécurité des échanges peut conduire en l'espèce à reconnaître que, en supprimant les montants compensatoires destinés à protéger les intérêts des particuliers, qui avaient pu légitimement compter sur les montants compensatoires appliqués à l'époque où ils avaient passé un contrat de vente, la Commission a commis une faute de nature à entraîner sa responsabilité pour les dommages qui en ont résulté.

Le problème que nous devons ainsi résoudre, tout en présentant des analogies avec celui dont nous nous sommes occupés dans l'affaire 78-74, Deuka, résolue par l'arrêt du 18 mars 1975, en diffère considérablement parce que, comme nous l'avons vu, à la différence de ce que l'on pouvait peut-être apercevoir dans ce recours, il n'est certainement pas possible dans la présente affaire de reconnaître l'existence de droits acquis nés du règlement même qui a fait l'objet de modification ou d'abrogation, compte tenu des règles de base fixées par le Conseil. Il se peut que précisément en raison de l'existence de droits de ce genre qui, dans le cadre de la réglementation précédente, pouvaient être liés à l'accomplissement des formalités prescrites par la législation communautaire pour l'octroi de primes à la dénaturation du blé tendre, la Cour ait pu interpréter la réglementation en question dans un sens qui permette de sauvegarder les droits acquis éventuels dont le respect s'imposait *ope legis* à la Commission, et cela par une interprétation corrective qui a suffi à sauver la validité du règlement ainsi interprété.

7. La première condition pour concevoir qu'un intérêt individuel puisse être protégé, au point de vue de l'action en indemnité d'un dommage injuste, est qu'il soit possible d'admettre la compatibilité de cet intérêt avec les buts poursuivis par la mesure dont le dommage découlerait directement.

Cela une fois vérifié, il faudrait voir en outre si, en négligeant de protéger cet intérêt, la Commission a violé une règle ou un principe de droit au point d'entrainer la responsabilité de la Communauté pour le préjudice éventuel.

Pour répondre négativement à la première des deux questions énoncées, il ne suffirait pas d'affirmer que le maintien des montants compensatoires à l'exportation serait impossible sans leur nécessaire « pendant » des montants à l'importation ; et qu'en outre, l'abrogation, une fois décidée, devait être effectuée sans délai. En effet, le maintien de situations qui se rattachent à des actes juridiques passés, de manière définitive, à une époque antérieure à l'adoption de la nouvelle réglementation n'est pas nécessairement incompatible avec ces exigences. Déjà avant l'adoption du règlement n° 837/72, qui d'une manière générale vise à protéger les attentes des intéressés

en cas de modification, à leur désavantage, des montants compensatoires en leur donnant la possibilité de faire appliquer à l'exportation le montant compensatoire valable dans l'État membre considéré le jour de la fixation anticipée de la restitution, la Commission s'était préoccupée d'éviter que des modifications de la réglementation en vigueur à l'époque de la conclusion d'un contrat puissent comporter des conséquences défavorables pour les opérateurs économiques, et avait adopté une série de mesures générales ou spéciales destinées à sauvegarder les intérêts et les attentes des opérateurs en cas de modification, à leur désavantage, des montants compensatoires monétaires : cela prouve que des mesures de ce genre ne sont pas, d'une manière générale, incompatibles avec celles qui visent à modifier ou à supprimer ces montants compensatoires. Rappelons, à cet égard, le règlement n° 1013/71 de la Commission du 17 mai 1971 (JO n° L 110, p. 8) qui établit les modalités d'application du règlement du Conseil n° 974/71 relatif à l'instauration des montants compensatoires monétaires. Par ce règlement, la Commission soustrait à l'application du montant compensatoire monétaire à l'importation les contrats conclus deux jours avant l'entrée en vigueur de ce règlement d'application, au cas où le montant compensatoire aurait des conséquences économiques autres que celles qui se seraient produites en l'absence des mesures monétaires.

Postérieurement aux faits relatifs à la présente affaire, et à la suite de l'adoption, précisément dans le secteur des produits en question, d'un système spécial de montants différenciés à percevoir ou à accorder pour les graines de colza et de navette transformées ou exportées afin de tenir compte de l'incidence des cours de change effectifs des divers États membres sur les prix des graines, la Commission, par le règlement n° 2041/73 du 27 juillet 1973 (JO n° L 207, p. 33), a pris en considération le fait, qu'à la suite du nouveau régime général des montants compensatoires monétaires, entré en vigueur le 4 juin 1973, le montant différentiel d'un État membre n'exprimait plus la relation de sa monnaie par rapport au dollar des États-Unis et que, si un opérateur avait fixé à l'avance une aide ou une restitution avant l'entrée en vigueur du nouveau système des montants différentiels, il aurait pu subir un préjudice, compte tenu de l'évolution du dollar survenue au moment du passage de l'un à l'autre système. Pour ces raisons, à la demande des intéressés, la Commission a maintenu l'applicabilité de l'ancien montant différentiel à toutes les opérations pour lesquelles la fixation de la restitution ou de l'aide avait été demandée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation établie par le règlement du Conseil n° 1356/73 (JO n° 141, p. 28).

Le règlement de la Commission n° 1608/74 du 26 juin 1974 (JO n° L 170, p. 38) a ensuite prévu la possibilité de tenir compte des particuliers et des situations individuelles des divers opérateurs afin de remédier au préjudice que chacun de ceux-ci pourrait subir, en raison des événements monétaires, dans l'exécution d'engagements contractuels précédents pour lesquels l'événement monétaire aurait entraîné une charge accrue à l'importation ou à l'exportation. Le même règlement prévoit l'applicabilité à titre rétroactif, à partir du 4 juin de l'année précédente, des nouvelles possibilités qu'il accorde en faveur des opérateurs économiques.

Ces divers exemples montrent que la Commission n'a pas ignoré le problème qui a été soulevé dans la présente affaire et qu'elle a plusieurs fois cherché à le résoudre de manière à satisfaire les exigences d'équité auxquelles elle s'est elle-même expressément référée dans les règlements mentionnés ici. Mais il est évident que le fait qu'elle n'a pas tenu compte, dans notre cas, de motifs de pure équité ne serait pas suffisant pour entrainer sa responsabilité extra contractuelle, laquelle présuppose un acte illicite et non un comportement préjudiciable

quelconque : du fait qu'il s'agit d'un acte normatif impliquant des appréciations de politique économique, la responsabilité de l'institution requiert une violation particulièrement caractérisée.

8. Lorsque l'intérêt public l'exige, il n'est pas douteux que les intérêts des particuliers, même si ceux-ci constituent un groupe important, doivent céder. Mais, lorsqu'il n'existe aucune nécessité ou utilité, en dehors d'une simple convenance budgétaire, de sacrifier des intérêts individuels en décevant des attentes légitimes, pourra-t-on affirmer l'existence d'un principe général, dans l'ordre juridique communautaire, qui imposerait aux institutions de la Communauté d'adopter les mesures propres à sauvegarder ces intérêts ? Il nous paraît hasardeux de chercher à donner une réponse générale à une question aussi vaste. En revanche, il sera possible d'y répondre d'une manière plus opportune et plus adéquate toutes les fois qu'elle se présente à propos de secteurs bien déterminés, dans le contexte des circonstances qui revêtent de l'importance pour l'adoption de la mesure modifiant le régime antérieur.

Afin de demeurer le plus près possible du cas d'espèce, il convient de se référer au motif qui a déterminé l'adoption du règlement de la Commission nº 189/72 en question, tel qu'il apparaît à la lumière également des explications fournies par la défenderesse au cours de cette affaire. Ce règlement a constaté qu'il n'était plus indispensable d'appliquer les montants compensatoires dans le secteur considéré pour éviter des perturbations dans les échanges, parce que, comme la Commission l'a précisé au cours de la procédure, 84 % de la production communautaire avaient été désormais effectivement ou virtuellement commercialisés. Les montants compensatoires ont pour fonction non pas, certes, de fournir aux opérateurs une couverture des risques de change inhérents aux fluctuations monétaires, mais, comme nous l'avons déjà noté, uniquement d'éviter que le système des prix agricoles et en particulier le fonctionnement des mécanismes d'intervention soient compromis : cela pourrait en particulier être le fait d'opérations spéculatives visant à tirer profit des disparités monétaires qui existent entre les États. En vue de cette finalité, la Commission pouvait donc estimer que la petite partie restant de la récolte intérieure encore disponible pour la vente ne présentait plus un réel danger à cet égard.

Toutefois, la pourcentage précité de la production communautaire qui, selon les constatations de la Commission, n'était plus disponible pour la vente, incluait également un quota de plus de 30 %. Bien qu'il ait été possible de la considérer comme déjà engagé parce qu'il avait fait l'objet d'une fixation anticipée soit de restitutions à l'exportation, soit d'aides complémentaires, ce quota n'avait pas encore été livré à l'acquéreur. Nous ne savons pas quelle proportion de cette quantité était destinée à l'exportation. Quoi qu'il en soit pour cette partie restante de la production communautaire on a tenu compte du fait que le montant compensatoire communautaire promis avait produit son effet, mais on n'a rien fait pour garantir la satisfaction de l'attente des entreprises qui avaient pris les engagements de vente pour lesquels elles avaient obtenu des certificats de fixation anticipée des restitutions. Compter sur le fait que cette part, grande ou petite, de la production communautaire était désormais virtuellement sortie du marché intérieur pour retirer, à elle aussi, la possibilité de bénéficier des montants compensatoires, pourrait sembler peu conforme aux critères de correction et de bonne foi qui doivent guider le comportement de l'administration publique envers les administrés.

Dans les motifs du règlement nº 837/72 déjà mentionné, qui en modifiant le régime des montants compensatoires monétaires maintient l'application de montants compensatoires en vigueur le jour de la fixation anticipée de la restitution à l'exportation, la Commission reconnaît expressément la donnée écono-

mique élémentaire en raison de laquelle le calcul des opérateurs qui ont obtenu la fixation anticipée de la restitution à l'exportation se fonde sur l'octroi non seulement de cette « restitution », mais encore des montants compensatoires monétaires.

Si l'on observe que, comme l'a dit la Commission, une des fonctions des montants compensatoires à l'exportation du colza était de maintenir les courants traditionnels d'échanges, il peut sembler peu conséquent de prendre acte de la réalisation de ce but grâce aux engagements des opérateurs économiques résultant des fixations anticipées à l'exportation et, en même temps, d'éviter le versement de ces montants en faveur des opérateurs qui avaient compté sur eux pour prendre des engagements de vente dont la Commission avait tenu compte afin d'établir la nécessité d'éliminer les montants compensatoires. En d'autres termes, ces opérations étaient entrées dans le calcul de la Commission : c'est précisément parce qu'elles avaient été effectuées que la Commission a pu éliminer les montants compensatoires monétaires. Mais alors, si elles ont joué un rôle déterminant pour définir une situation d'écoulement des produits communautaires de nature à justifier l'abolition des montants compensatoires, il serait cohérent d'en tirer la conséquence que cette abolition n'aurait du valoir que pour les produits qui n'étaient pas encore commercialisés et non pas pour ceux dont on a tenu compte de la commercialisation pour considérer que l'octroi de montants compensatoires à l'exportation n'était plus nécessaire.

On pourrait donc apercevoir un désaccord entre la justification substantielle de la mesure et le fait de ne pas avoir tenu compte, par ailleurs, de la part de la production communautaire dont la destination virtuelle à l'exportation avait revêtu de l'importance pour fournir le cadre économique en considération duquel l'abolition des montants compensatoires a été décidée.

Bien entendu, nous n'entendons pas mettre en doute la nécessité ou l'opportunité de l'élimination, par la Commission, des montants compensatoires dans le secteur des produits en question, du moment que la quasi-totalité de la récolte communautaire de la campagne en cours était déjà au moins virtuellement sortie du commerce, et compte tenu aussi du caractère déficitaire du marché commun dans ce secteur. Notre problème est simplement d'examiner s'il est possible d'apercevoir une source de responsabilité dans une abrogation pure et simple qui frappe également (sans que cela soit nécessaire pour atteindre le but poursuivi par la mesure d'abrogation) la part de production communautaire qui, tout en étant virtuellement sortie du commerce pour avoir fait l'objet d'engagements contractuels et de fixation anticipée des restitutions à l'exportation (et qui, comme telle, avait été prise en compte par la Commission pour établir l'opportunité ou la nécessité d'abroger les montants compensatoires monétaires), n'avait pas encore pu bénéficier effectivement du versement de ces montants, l'exportation n'ayant pas encore été réalisée.

Le manque de cohérence que cela entraîne dans la mesure d'abrogation, entre les considérations qui l'ont déterminée et l'absence de mesures transitoires destinées à sauvegarder les attentes des exportateurs qui avaient obtenu la fixation anticipée de la restitution à l'exportation, pourra-t-il suffire à fonder la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté à l'égard de la requérante ?

Conformément à votre jurisprudence constante, la réponse ne pourrait être positive que si l'on devait voir, dans un tel comportement, une violation particulièrement qualifiée d'un principe supérieur de droit visant à protéger les particuliers.

Le caractère exceptionnel du mécanisme des montants compensatoires monétaires, qui en lui-même constitue une dérogation au régime des prix uniques dans la Communauté et qui ne se justifie donc

que dans la mesure strictement nécessaire pour éviter les difficultés que nous avons indiquées plus haut, revêt ici une importance particulière.

Dans ce cadre, par conséquent, l'absence de mesures transitoires propres à satisfaire des intérêts du genre de ceux que la requérante fait valoir et dont la protection ne constitue pas, comme nous l'avons vu, l'objet spécifique du système des montants compensatoires, ne paraît pas susceptible de violer le principe général de la proportionnalité.

Le défaut de protection d'une simple attente fondée sur un tel régime exceptionnel ne pourrait donc pas, par lui-même, donner lieu à un délit constitutif de responsabilité. Même dans l'hypothèse où l'opposition logique entre cette absence de protection et la raison qui a déterminé la mesure préjudiciable pourrait aboutir à vicier la légalité de l'acte lui-même, il ne serait de toute manière pas possible, d'apercevoir la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, en l'absence de la violation d'un principe supérieur de droit destiné à protéger les particuliers.

La distinction entre l'illégalité d'un acte et son aptitude à engager la responsabilité extra-contractuelle de son auteur doit être rigoureusement maintenue dans l'ordre juridique communautaire, en ce sens, déjà indiqué par la Cour, que n'importe quelle illégalité ne peut pas être source de responsabilité. Autrement, la possibilité reconnue aux particuliers d'agir devant la Cour, afin d'obtenir, à titre d'indemnisation du dommage que leur cause un règlement communautaire, un résultat correspondant pratiquement à celui qu'ils atteindraient par l'annulation de l'acte lui-même, finirait, en effet, par leur permettre d'éluder les limitations rigoureuses d'ordre public que l'article 173 du traité impose au recours des particuliers contre des actes de caractère réglementaire.

Un vice le logique dans une mesure de portée générale, comme celui que nous avons constaté ci-dessus dans la mesure d'abrogation pure et simple des montants compensatoires dans le secteur des produits considérés même s'il est, par hypothèse, susceptible d'en affecter la validité, ne constitue pas une violation d'un principe supérieur d'un droit dont dérive également une protection spécifique des situations individuelles.

La demande d'indemnisation de l'entreprise demanderesse ne peut donc pas être considérée comme fondée.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Les dépens seront mis à la charge de la requérante.