ARRÊT DE LA COUR
DU 27 AVRIL 1978 [1]

Hellmut Stimming KG
contre Commission des Communautés européennes

Affaire 90/77

Sommaire

1. *Agriculture — Organisation commune des marchés — Modification d'une réglementation — Principe de protection de la confiance légitime — Application — Conditions*

2. *Tarif douanier commun — Position tarifaire — Modification — Avis officiel de classement — Expectatives des intéressés — Prise en considération — Obligation — Absence*

1. Lors de la modification d'une réglementation en matière agricole, la protection de la confiance légitime s'impose notamment dans les cas où des opérateurs économiques ont, sous le régime précédent, déjà notifié aux autorités compétentes leur intention de procéder à des opérations déterminées pendant une époque s'étendant au-delà du moment de l'introduction du nouveau régime et s'y sont irrévocablement engagés, le cas échéant, sous caution.

2. Un avis officiel de classement tarifaire, délivré à toutes fins utiles et de nature purement abstraite, c'est-à-dire sans rapport avec des opérations déterminées, n'oblige pas les autorités communautaires à tenir compte, dans les adaptations de la réglementation en cause qu'elles estimeraient nécessaires, des expectatives qu'un tel document a pu inspirer aux intéressés.

Dans l'affaire 90/77,

HELLMUT STIMMING KG, Witten (Ruhr), représentée par M^es^ D. Ehle, U.C. Feldmann et U. Wiemann, avocats au barreau de Cologne, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M^me^ J. Jansen-Housse, huissier, 21 rue Aldringen,

partie requérante,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Kalbe, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en indemnité,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe et A. Touffait, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le 15 février 1977, la firme Hellmut Stimming a conclu avec la société roumaine de commerce extérieur, Prodexport, un contrat relatif à la livraison de 450 000 kg de viande marinée (Sauerbraten). La valeur globale du contrat s'élevait à 2 225 000 DM; le prix de revient de la marchandise s'établissait à 660 DM les 100 kg, 26 % de droits de douane d'un montant de 130 DM inclus.

En 1975, Stimming avait obtenu de la Oberfinanzdirektion de Munich un avis officiel de classement tarifaire, aux termes duquel la viande marinée relevait de la position tarifaire 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun (TDC).

Un premier lot de dix tonnes de viande marinée a été mis en libre pratique à

Passau, le 25 mars 1977. Ces dix tonnes, livrées pour tester le marché, n'entraient pas dans les 450 tonnes prévues au contrat.

Le 14 février 1977, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 425/77 (JO 1977, n° L 61, p. 1), modifiant le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et adaptant le règlement (CEE) n° 827/68 ainsi que le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun. Par ce règlement, l'ancienne position tarifaire 16.02 B III b) 1 du TDC était dédoublée en deux sous-positions: la sous-position 16.02 B III b) 1 *aa)* concerne les *préparations non cuites* de viande bovine, alors que la sous-position 16.02 B III b) 1 *bb)* s'applique aux autres préparations de viande. A compter du 1er avril 1977, les préparations non cuites de viande bovine furent donc soumises à des prélèvements et à un montant compensatoire monétaire.

La firme Stimming n'a pris connaissance de ces changements que le 4 avril 1977, à la lecture du Bulletin officiel d'annonces de la république fédérale d'Allemagne (Bundesanzeiger), daté du 2 avril 1977. Le même jour, l'Oberfinanzdirektion de Munich l'a informée, se référant au règlement n° 425/77, qu'elle revenait sur l'avis officiel de classement tarifaire. De ce fait, le prix de revient de la marchandise était doublé, comme l'indique le calcul suivant:

Prix d'achat	500	DM
20 % de droits de douane	100	DM
Prélèvement	542,54	DM
Montant compensatoire monétaire	67,57	DM
Somme totale	1 210,11	DM

Par conséquent, la firme Stimming a interrompu immédiatement l'importation de la viande marinée. De ce fait, Prodexport lui réclame une somme de 495 000 DM pour inexécution du contrat.

Par lettres du 12 avril et du 22 avril 1977, Stimming s'est adressée à la Commission en lui demandant d'intervenir et de faire application des dispositions de l'article 7 du règlement n° 425/77, ainsi conçues:

«Au cas où des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la mise en application du présent règlement, notamment dans le cas où cette mise en application à la date prévue se heurterait, pour certains produits, à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 27. Elles sont applicables jusqu'au 31 décembre 1977.»

La Commission a, par lettre du 3 juin 1977, refusé d'adopter des mesures transitoires.

Par la suite, la firme Stimming a introduit contre la Commission un recours fondé sur l'article 215, alinéa 2, du traité CEE. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 21 juillet 1977.

Dans sa réplique déposée le 7 novembre 1977, la requérante prétendait élargir son recours et le diriger également contre le Conseil des Communautés européennes. Par ordonnance du 10 novembre 1977, la Cour a décidé que la réplique ne serait pas notifiée au Conseil, au motif que le règlement de procédure ne permet pas une telle modification dans la personne du défendeur.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction. Toutefois, elle a demandée à la Commission de produire quelques documents.

II — Conclusions des parties

Dans sa requête, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que la partie défenderesse a l'obligation de garantir l'exécution du contrat conclu par la requérante

le 15 février 1977, à titre de réparation du dommage qu'elle a causé;

2) constater subsidiairement que la partie défenderesse est obligée de réparer le dommage subi par la requérante du fait de l'inexécution du contrat du 15 février 1977;

3) condamner la partie défenderesse aux dépens.

Dans sa réplique, la requérante a étendu ses conclusions, en demandant à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que la défenderesse est tenue, à titre d'indemnisation du préjudice qu'elle a causé, d'autoriser l'importation en franchise de prélèvement de la quantité de viande marinée prévue au contrat du 15 février 1977, en enjoignant, par voie de décision, à la république fédérale d'Allemagne d'admettre en libre pratique la quantité de viande marinée litigieuse en franchise de prélèvement;

2) subsidiairement

   a) constater que la Communauté est tenue de réparer le préjudice qu'elle a causé à la requérante en mettant obstacle à l'exécution du contrat du 15 février 1977;

   b) plus subsidiairement, condamner la Communauté à verser à la requérante un montant de 787 500 DM, majoré des intérêts au taux de 8 % à partir de la date du préjudice.

Dans sa mémoire en défense, la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter la demande principale comme irrecevable;

2) rejeter la demande subsidiaire comme partiellement irrecevable et comme dénuée de fondement dans son ensemble;

3) condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

Selon la *Commission,* la demande principale contenue dans la requête ne serait pas recevable.

Les conditions énoncées à l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure ne seraient pas remplies en l'espèce, le libellé de la requête ne permettant pas à la défenderesse, d'une manière ne laissant pas de place au doute, de savoir ce qu'elle doit et ne doit pas faire dans le cas d'une condamnation conforme aux termes de la requête. La requérante demanderait, dans les motifs, à être exemptée de l'obligation d'acquitter un prélèvement, c'est-à-dire qu'elle solliciterait l'élimination d'un obstacle financier qui complique non pas l'exécution du contrat, mais seulement l'importation ultérieure et la vente de la marchandise dans la Communauté. Ce serait autre chose que «garantir l'exécution du contrat».

Le seul recours ouvert en l'espèce serait celui prévu par l'article 175 du traité CEE.

L'intérêt nécessaire à la protection d'un droit pour que la demande puisse être considérée comme une action déclaratoire ferait défaut, la requérante étant dès maintenant en mesure d'introduire un recours en réparation.

Pour la même raison, cet intérêt ferait également défaut en ce qui concerne la demande subsidiaire contenue dans la requête, la requérante étant en mesure d'ores et déjà d'évaluer le préjudice subi par elle et d'intenter une action en réparation.

La *requérante,* dans sa réplique, fait valoir que tout recours de sa part à l'article 175 du traité se trouverait déjà exclu par la circonstance que la Commission avait pris position sur les lettres de la requérante.

L'action en réparation au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE serait un type de recours autonome et indépendant par rapport à l'article 173 du traité, et tel devrait être également le cas de l'article 175 du traité CEE.

Quant à la réparation en nature, la requérante estime qu'il est licite d'envisager une décision de l'institution compétente, ainsi qu'elle l'a formulé dans ses conclusions de sa réplique. La requérante ne pourrait prétendre qu'à une mesure qui concerne individuellement sa situation et qui doit se situer dans le cadre des actes admis par le traité. La majeure partie de la doctrine s'accorderait à admettre l'existence d'un tel droit d'injonction sous la forme d'une décision. Celle-ci devrait notamment être admise en vue d'assurer une protection juridique suffisante des intérêts légitimes. La Commission devrait avoir la possibilité de donner une solution équitable aux difficultés qui se posent en adressant dans un cas particulier des injonctions à un État membre. Le négation d'une telle compétence engendrerait un vide juridique.

La requérante a introduit non pas une demande en réparation, mais une action aux fins de faire constater l'obligation née à la charge de la Commission, car elle estime que la Commission s'inclinera devant une constatation en ce sens de la Cour de justice.

La requérante estime avoir intérêt à demander la constatation visée dans la réplique. Néanmoins, elle a subsidiairement complété son recours par une action en réparation.

Selon la *défenderesse,* la demande principale contenue dans la réplique ne serait pas recevable en tant que recours déclaratoire.

Dans sa réplique, la requérante renonce expressément à demander la condamnation immédiate de la défenderesse à arrêter une décision du type visé. Elle persiste à demander une déclaration de caractère général selon laquelle la défenderesse serait tenue d'inviter les autorités douanières allemandes à ne réclamer aucun prélèvement à la requérante.

Si la Cour de justice accédait à cette demande, la défenderesse ne saurait comment procéder à l'exécution d'un tel arrêt.

Une action en déclaration serait limitée par l'objet, c'est-à-dire une constatation provisoire d'une situation juridique susceptible de donner lieu éventuellement à une action en réparation des dommages survenus. Pour cette raison, une demande en déclaration serait inutile lorsque la réparation exigée elle-même peut être demandée et la défenderesse peut être condamnée directement à une réparation pécuniaire ou réelle.

En l'espèce, une constatation laisserait entière la question, décisive pour la défenderesse, de savoir si elle peut être obligée, par la voie d'une action en dommages-intérêts, d'arrêter en faveur de tiers des dispositions dont le contenu serait prescrit dans les moindres détails, ou si elle est tenue à une réparation en espèces.

La demande principale serait irrecevable, même si elle avait été présentée sous la forme d'une action en exécution d'une prestation. Dans le régime de protection juridique prévu par le traité, les demandes en annulation d'une disposition défavorable ou visant à obtenir une disposition favorable de la défenderesse, au sens de l'article 189 du traité CEE, ne pourraient être valablement formées que dans le cadre de la procédure prévue par les articles 173 ou 175 du traité CEE, l'article 215, alinéa 2, du traité CEE n'aurait une fonction autonome, nécessaire et logique qu'en matière de réparation financière, domaine non couvert par les articles 173 et 175 du traité CEE.

Même dans l'optique d'une réparation sous forme de restitution en nature, il ne serait pas possible que le législateur puisse être tenu, par voie d'action, de

modifier des lois dans un sens très précis.

Sur le fond

Stimming fait valoir que la Commission aurait agi de manière illégale et aurait également commis une faute dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 7 du règlement n° 425/77 habiliterait la défenderesse à mettre sur pied des mesures transitoires dans des cas particuliers de rigueur. Elle aurait l'obligation, et cela également, si besoin est, dans de tels cas, d'user du pouvoir qui lui est dévolu d'arrêter des règlements, lorsqu'il s'agit d'assurer le respect des principes de protection de la confiance légitime des intéressés, de proportionnalité, et l'égalité de traitement.

Subsidiairement, la demande en réparation du dommage est fondée sur le principe général de la protection de la confiance légitime des intéressés, qui exigerait, notamment dans le cas de modification des classements tarifaires, des périodes de transition suffisantes. Cela résulterait de la jurisprudence de la Cour de justice.

Le caractère adéquat d'une période transitoire s'apprécierait cas par cas. Dans la présente affaire, une période transitoire de neuf mois serait absolument nécessaire, comme cela aurait été prévu en principe par l'article 7 du règlement n° 425/77.

La modification de la position tarifaire 16.02 B III b) 1 du TDC n'aurait pas été prévisible pour la requérante. Elle avait confiance, et était en droit de l'avoir, dans l'avis officiel de classement tarifaire ainsi que dans le tarif douanier commun lui-même.

En outre, tant les considérants du règlement n° 425/77 que son article 7 montreraient qu'il n'y aurait pas eu un intérêt public péremptoire qui exigeait de ne pas octroyer de mesures transitoires pour les contrats conclus. La viande marinée ne serait pas une marchandise produite ad hoc, mais serait bien connue en tant que telle, et il ne serait pas non plus possible de substituer la viande marinée aux viandes relevant de la position 02.01 du TDC, substitution que, selon ses considérants, le règlement n° 425/77 vise à empêcher.

Le règlement n° 425/77 aurait violé la consolidation opérée dans le cadre du GATT. Une restriction importante frappant des marchandises tombant sous la position tarifaire consolidée 16.02 B III b) aurait nécessité une approbation au sein du GATT ou une rétractation partielle de la consolidation.

Les charges frappant la viande marinée seraient excessives et auraient un effet absolument prohibitif; elles violeraient pour cette raison tant les dispositions des articles 39 et 110 du traité CEE que les principes de proportionnalité et de non-discrimination. Dans le cadre de l'organisation commune des marchés de la viande bovine, les organes de la Communauté n'auraient pas poursuivi parallèlement les objectifs fixés par les articles 39 et 110 du traité CEE; bien plus, ils auraient axé la politique commune de la viande de bœuf sur le relèvement du revenu individuel de la population agricole (article 39, paragraphe 1, lettre b, du traité CEE) et, partant, auraient renoncé à toute liberté d'action et à toute possibilité de poursuivre la réalisation des autres objectifs à court comme à long terme.

En vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions. Le préjudice pourrait aussi être réparé en nature, ce qui serait un principe général commun aux droits des États membres.

Selon la *défenderesse*, le recours manque de tout fondement en droit.

Les dispositions arrêtées par le Conseil ne pourraient être changées par la défenderesse. Elles seraient contraignantes.

autant pour la défenderesse que pour les tiers. Si la requérante conteste la légalité du régime de prélèvement arrêté par le règlement n° 425/77, ce serait le Conseil, organe législatif autonome de la Communauté, et non pas la Commission, qui serait responsable de la légalité des actes législatifs pris par lui.

Les règles du régime de prélèvements du règlement n° 805/68, modifié par le règlement n° 425/77, laisseraient à la défenderesse le soin d'effectuer les calculs arithméthiques sur la base des critères prescrits. Elles ne lui permettraient pas d'accorder à certains importateurs des avantages particuliers individuels sous la forme d'exemptions de prélèvements personnelles.

L'article 17 du règlement n° 805/68 prévoit, dans la version modifiée du règlement n° 425/77, que ce règlement «est appliqué en respectant les obligations qui découlent d'accords engageant la Communauté sur le plan international». Les obligations contractées dans le cadre du GATT font partie des obligations visées par ledit article.

Aucune disposition du GATT ne donnerait toutefois à la requérante un droit d'importer des marchandises en exemption de prélèvement, susceptible d'être invoqué directement contre la défenderesse. La requérante n'aurait pas pu spécifier de quelle règle du GATT il s'agissait.

La consolidation de la sous-position 16.02 B III b) 1 serait une consolidation ancienne qui ne concernerait que des conserves de viande bovine, en particulier du type «corned beef», ainsi que des préparations de viande de l'espèce bovine dans lesquelles la viande était cuite. L'extension formelle décidée dans un premier temps du taux conventionnel à tous les produits de la sous-position 16.02 B III b) 1 aurait été une concession unilatérale de la Communauté, qui a été progressivement retirée depuis 1975 par l'adoption de mesures de sauvegarde.

L'article 7 du règlement n° 425/77 donnerait à la défenderesse une marge d'appréciation pour des raisons d'opportunité administratives. Le critère de la protection de la confiance légitime n'obligerait la défenderesse à adopter des mesures transitoires particulières qu'à condition que l'existence ou l'exécution de rapports juridiques entre les opérateurs économiques soit affectée de manière immédiate et imprévisible, sans que cela soit exigé par un intérêt public péremptoire. Tel n'aurait pas été le cas en l'espèce.

Exposant (points 5 et 6 du mémoire en défense) l'évolution de la matière, la défenderesse soutient que la brèche ouverte dans la protection extérieure du marché de la viande bovine par la distinction formelle opérée entre la viande fraîche de la position tarifaire 02.01 et les préparations de viande de la sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1 aurait été colmatée grâce à des mesures de sauvegarde adoptées depuis deux ans. Sous le régime de jumelage du règlement n° 76/76, qui subordonne déjà la délivrance des certificats d'importation nécessaires pour chaque produit de la sous-position 16.02 B III b) 1 à l'achat préalable de viandes d'intervention, la requérante avait, selon ses propres indications, importé un lot de viandes marinées roumaines devant servir de test. Bien qu'elle n'aurait pas dû, à cette occasion, d'un point de vue purement formel, payer un prélèvement, elle aurait bien acquitté un prélèvement de fait, incorporé dans le prix payé à l'organisme d'intervention avant l'acquisition de l'indispensable certificat d'importation. Ce prix aurait été expressément fixé à un niveau plus élevé de manière à récupérer les montants des prélèvements non directement perçus pour des raisons de procédure.

Non seulement le régime de prélèvement du réglement n° 425/77 n'aurait pas entraîné une modification profonde des conditions d'importation sur le plan matériel, mais encore son adaptation

aurait été prévisible. Personne ne pourrait escompter que le Conseil rouvrirait une brèche que la défenderesse avait colmatée après deux ans d'efforts.

Un négociant prudent et avisé ou bien se serait assuré en temps voulu un nombre suffisant de certificats délivrés dans le cadre de la mesure de sauvegarde, ou bien aurait attendu, pour conclure des contrats importants devant être exécutés après le 1er avril 1977, d'être fixé avec certitude sur les conditions du régime d'importation alors applicable. Les informations relatives à l'entrée en vigueur au 1er avril 1977 du nouveau texte du régime courant de prélèvements auraient été communiquées en temps voulu par le règlement n° 3117/76 (JO 1976, n° L 352, p. 14).

Par sa nature juridique, un avis officiel de classement tarifaire ne contiendrait aucune garantie quant à la nature ou au montant des taxes perçues à l'importation des produits de la position tarifaire concernée. Par principe, la défenderesse ne serait pas responsable d'avis de ce genre fournis par une administration nationale. De plus, l'avis cité par la requérante aurait daté de deux ans lorsqu'elle a conclu le contrat litigieux.

Selon la défenderesse, la requérante croit pouvoir se soustraire à l'application du régime d'importation grâce au produit inventé par elle, à savoir une «viande marinée» prête pour la cuisson, et, grâce aux avantages de prix obtenus, faire en sorte que le consommateur achète sa marchandise de préférence à la viande à rôtir normale. La requérante chercherait donc à faire précisément ce que l'obligation de prélèvement attaquée avait pour objet d'empêcher.

La défenderesse ne serait pas obligée, en vertu du principe de la protection de la confiance légitime, d'accorder l'exemption de prélèvement demandée par la requérante. Par conséquent, elle n'aurait pas une obligation de réparer à son endroit.

Dans sa réplique, la *requérante* fait valoir qu'en cas d'illégalité partielle du règlement en cause la responsabilité de la Commission serait également engagée du fait que l'article 1, paragraphe 1, lettre a), ainsi que l'article 9 n'auraient été insérés dans le règlement n° 425/77 que sur sa proposition.

L'article 17 du règlement n° 805/68 ne prévoirait rien d'autre que les dispositions de l'article 10 du règlement n° 2759/75, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (JO 1975, n° L 282, p. 1), selon lesquelles «pour les produits... pour lesquels le taux du droit a été consolidé dans le cadre du GATT, les prélèvements sont limités au montant résultant de cette consolidation».

Il ne serait pas nécessaire de mentionner des règles spécifiques du GATT, puisque la consolidation dans le cadre du GATT fait l'objet des dispositions combinées du règlement n° 805/68 et du tarif douanier commun.

La défenderesse voudrait donner *à présent* une interprétation à la position douanière, selon laquelle la consolidation ne concernerait que des conserves de viande bovine, en particulier du type «corned beef», ainsi que des préparations de viande de l'espèce bovine dans lesquelles les viandes étaient cuites. La requérante estime que la consolidation concerne *une position tarifaire déterminée*, dont les produits qui en relèvent bénéficient obligatoirement de la consolidation du taux du droit de douane. Les organes communautaires ne seraient pas habilités à délimiter à leur gré le contenu d'une position tarifaire consolidée.

Aux termes des notes explicatives de la Nomenclature de Bruxelles, par laquelle la Communauté serait liée, (arrêt du 19. 11. 1975, (Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen / Inspecteur der invoerrechten en accijnzen; aff. 38/75, Recueil 1975, p. 1450), la viande marinée rélèverait de la position tarifaire consolidée 16.02.

Le régime de prélèvement ne serait nullement adapté au secteur de la viande marinée. La viande bovine que contient ce produit aurait déjà été transformée et on lui aurait ajouté des ingrédients, ce qui exclurait toute comparaison de valeur avec la viande bovine. Par conséquent, le régime des prélèvements ne pourrait pas s'appliquer à ce produit.

L'article 7 du règlement n° 425/77 ne viserait pas en premier lieu des «raisons d'opportunité administratives», mais il y serait question en particulier de *difficultés* sensibles *pour certains produits,* ce qui aurait été le cas dans l'espèce. De plus, la défenderesse aurait une obligation générale d'arrêter des mesures transitoires particulières. Toutes les conditions requises seraient remplies, ce qui entraînerait une application de droit des critères de la protection de la confiance légitime. La Communauté ne serait responsable que dans le seul cas où sa décision constitue un détournement de pouvoir, aux dires de la défenderesse.

La nouvelle subdivision de la sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1 n'aurait pas été prévisible pour la requérante. Le lot de viande marinée aurait été importé, le 25 mars 1977, *sans certificat d'importation,* affecté de droits de douane au taux de 26 %. Du règlement n° 3117/76, il aurait seulement ressorti que les mesures de sauvegarde seraient abrogées et que le régime normal des importations serait rétabli. Ainsi, la défenderesse aurait créé une situation de confiance sur laquelle la requérante était en droit de fonder son comportement ultérieur.

Dans sa duplique, la *défenderesse* observe d'abord qu'elle n'aurait plus la possibilité d'arrêter des mesures transitoires après la date de 31 décembre 1977, comme le prévoit l'article 7 du règlement n° 425/77. La demande visée sous B I ne serait donc pas fondée.

La défenderesse ne serait tenue à une réparation en espèces que si elle était juridiquement obligée d'arrêter la décision réclamée par la requérante.

L'article 7 du règlement n° 425/77 ne prévoit pas une telle obligation. On ne pourrait pas non plus en déduire, sous l'angle de détournement de pouvoir, une obligation d'arrêter la décision exigée. Pour remplir cette condition, toute autre action de la défenderesse devrait être considérée comme arbitraire, manifestement erronnée et totalement injustifiable. La défenderesse a déjà exposé en détail les raisons pour lesquelles elle a refusé d'accéder à la demande de la requérante.

En outre, rien dans la situation individuelle de la requérante n'autoriserait à lui accorder les avantages unilatéraux à l'importation qu'elle demande.

En contestant la validité du système de prélèvements en vigueur, la requérante conteste par le fait même la validité du règlement n° 425/77 dans son ensemble. Si ledit règlement n'était pas valide, son article 7 ne le serait pas non plus. Celui-ci constituerait la seule norme juridique qui aurait permis à la défenderesse d'accorder à la requérante la dérogation exigée.

Les conditions d'octroi d'une dérogation au motif de protection de la confiance ne seraient pas remplies. Les opérateurs économiques devraient tenir compte des réglementations d'importation en vigueur. Une dérogation à la réglementation communautaire basée sur la protection de la confiance légitime ne serait possible que dans le cas où des dispositions ou des actes communautaires antérieurs auraient été susceptibles d'inspirer une telle confiance.

On devrait constater que la requérante ne s'est pas fiée au maintien d'une réglementation qui lui aurait été favorable. Lors de la conclusion de son contrat avec le fournisseur roumain, elle n'aurait pas tenu compte du régime d'importation prévu par l'organisation commune du marché de la viande bovine.

Tout au plus, elle aurait espéré que les restrictions à l'importation encore en

vigueur au moment de la conclusion du contrat seraient remplacées par une libération totale des importations de viande marinée.

Aussi, adoptant le règlement n° 3117/76, la défenderesse se serait bornée à faire constater que la réglementation relative à la clause de sauvegarde expirerait au 1er avril 1977.

Cette notification ne devrait pas nécessairement être comprise, ainsi que le prétend la requérante, en ce sens que l'importation de produits de la sous-position 16.02 B III b) 1 aurait de nouveau lieu à des conditions depuis longtemps périmées. Celle-ci serait seule à interpréter cette notification de cette manière.

IV — Procédure orale

Attendu que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 23 février 1978;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 mars 1978;

En droit

1 Attendu que la requérante a, par requête, enregistrée au greffe le 21 juillet 1977, saisi la Cour d'un recours en réparation fondé sur les articles 178 et 215 du traité et dirigé contre la Commission;

qu'ayant conclu le 15 février 1977 un contrat avec la société roumaine de commerce extérieur Prodexport pour la livraison de 450 000 kg de viande marinée (Sauerbraten), elle se considère lésée par l'adoption du règlement (CEE) n° 425/77 du Conseil du 14 février 1977 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et adaptant le règlement (CEE) n° 827/68 ainsi que le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO n° L 61, p. 1);

que ce règlement, qui a adapté le régime des importations, notamment en ce qui concerne le calcul du prélèvement, «considérant que certains produits présentés comme préparations de viandes relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun ont été créés dans le seul but d'échapper à l'application des prélèvements; que, afin d'éviter l'importation en exemption des prélèvements de produits substituables aux viandes relevant de la position 02.01 du tarif douanier commun, il est nécessaire de mieux définir les produits pouvant être importés en exemption des prélèvements», a en outre, par une modification de l'article 9, deuxième paragraphe, du règlement n° 805/68, soumis au régime de prélèvements les produits relevant d'une position 16.02 B III b) 1 aa) nouvellement créée par son article 5, paragraphe 7;

que la modification du régime ainsi prévue est devenue applicable à partir du 1er avril 1977;

2 attendu que les produits qui font l'objet du contrat susdit du 15 février 1977 relevant de la nouvelle position tarifaire 16.02 B III b) 1 aa) sont devenus passibles du régime de prélèvements modifié;

que ces produits, qui, sous l'ancien régime étaient redevables d'un droit de douane de 26 % ad valorem — quoique soumis, depuis plusieurs années, à des mesures de sauvegarde —, devenaient passibles d'un droit de douane de 20 % et d'un prélèvement qui, à l'époque, se calculait à plus de 100 % du prix d'achat;

que la requérante s'est adressée à la Commission afin d'obtenir à son profit l'application de l'article 7 du règlement n° 425/77 qui porte: «Au cas où les mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la mise en application du présent règlement, notamment le cas où cette mise en application à la date prévue se heurterait pour certains produits à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 27 (du règlement n° 805/68). Elles sont applicables jusqu'au 31 décembre 1977»;

que la Commission n'ayant pas adopté les mesures sollicitées par la requérante, celle-ci a introduit le présent recours en indemnité qui, aux termes de la réplique, tend à faire «constater que la défenderesse est tenue, à titre d'indemnisation du préjudice qu'elle a causé, d'autoriser l'importation en franchise de prélèvement de la quantité de viande marinée prévue au contrat du 15 février 1977, en enjoignant, par voie de décision, à la république fédérale d'Allemagne d'admettre en libre pratique la quantité de viande marinée litigieuse en franchise de prélèvement»;

que, subsidiairement, il est demandé de «constater que la Communauté est tenue de réparer le préjudice qu'elle a causé à la requérante en mettant obstacle à l'exécution du contrat du 15 février 1977; plus subsidiairement, condamner la Communauté à verser à la requérante un montant de 787 500 DM, majoré des intérêts au taux de 8 % à partir de la date du préjudice»;

3 attendu que la Commission, partie défenderesse au litige, conclut que la demande principale soit rejetée comme irrecevable et que la demande subsidiaire soit rejetée comme partiellement irrecevable et comme dénuée de fondement dans son ensemble;

4 attendu que, la demande principale et les demandes subsidiaires ayant un même fondement en droit, il convient d'examiner en premier lieu le bien-fondé de l'action;

5 attendu, quant au bien-fondé de l'action, qu'il y a lieu d'examiner d'abord s'il existe un lien de causalité entre le préjudice allégué et le comportement de la Commission;

qu'il est reproché à la Commission de ne pas avoir exercé, dans le sens souhaité par la requérante, les pouvoirs que lui attribuait l'article 7 du règlement n° 425/77;

qu'en particulier, le principe de la protection de la confiance légitime aurait dû l'amener à prévoir des exceptions transitoires au régime nouveau pour le cas où les importateurs, ayant déjà accepté des engagements d'importer, auraient été surpris par une modification de régime imprévisible;

6 attendu que, si le texte de l'article 7 du règlement n° 425/77 ne vise pas expressément les difficultés pouvant naître pour les intéressés de la mise en application du nouveau régime mais plutôt celles d'une nature administrative pouvant se présenter aux autorités chargées de cette mise en application, ce texte est cependant conçu en des termes suffisamment larges pour habiliter la Commission à adopter le cas échéant des mesures visant à protéger la confiance légitime des opérateurs économiques pour autant que la modification instaurée serait de nature à y porter atteinte;

qu'une telle protection s'impose notamment dans les cas où des opérateurs économiques ont, sous le régime précédent, déjà notifié aux autorités compétentes leur intention de procéder à des opérations déterminées pendant une époque s'étendant au-delà du moment de l'introduction d'un nouveau régime et s'y sont irrévocablement engagés, le cas échéant, sous caution;

que, cependant, la Commission avait déjà adopté des mesures transitoires à cet égard dans son règlement n° 3117/76 du 21 décembre 1976 modifiant et abrogeant les régimes de jumelage, instaurés au titre de mesures de sauvegarde, dans le secteur de la viande bovine par les règlements (CEE) n° 76/76 et (CEE) n° 223/76 (JO n° L 352, p. 14), qui annonçait en termes clairs qu'une modification du régime existant à l'époque était envisagée pour le 1er avril 1977;

qu'en effet, l'article 5 de ce règlement porte que «les règlements (CEE) n° 76/76 et (CEE) n° 223/76 sont abrogés avec effet au 1er avril 1977. Toutefois, ils restent applicables pour les opérations découlant des offres d'achat

de viandes d'intervention déposées jusqu'au troisième lundi du mois de mars 1977»;

que, par la publication au JO n° L 352, p. 14, du 22 décembre 1976, tant de cet avertissement aux opérateurs économiques intéressés que de la continuation de l'applicabilité du régime antérieur au profit de tous ceux qui, avant une certaine date, avaient manifesté leurs intentions de s'en prévaloir pour des opérations courantes, la Commission avait donc déjà adopté des mesures transitoires, de sorte qu'elle n'avait pas besoin d'en envisager l'adoption, en vertu de l'article 7 ci-dessus cité, du règlement n° 425/77;

7 attendu d'ailleurs que la Commission pouvait estimer que tant la scission de l'ancienne sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1 en deux nouvelles sous-positions que l'assujettissement des produits relevant de la première de celles-ci au régime de prélèvements n'étaient pas de nature à affecter la confiance légitime des opérateurs économiques;

qu'en effet, ces modifications étaient déjà préfigurées par la réglementation antérieure relative aux mesures de sauvegarde dans le secteur concerné;

qu'à cet égard, il suffit de citer à titre d'exemples le règlement n° 610/75 de la Commission du 7 mars 1975 concernant les mesures de sauvegarde pour certains produits de secteurs de la viande bovine relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun (JO n° L 63, p. 37), le règlement n° 76/76 de la Commission du 16 janvier 1976 instituant un régime de jumelage de l'importation de produits du secteur de la viande bovine au titre de mesures de sauvegarde avec la vente de viandes bovines détenues par les organismes d'intervention (JO n° L 10, p. 21), le règlement n° 223/76 de la Commission du 30 janvier 1976 instituant un régime de jumelage de l'importation de produits du secteur de la viande bovine au titre de mesures de sauvegarde avec la vente de conserves de viandes bovines détenues par les organismes d'intervention (JO n° L 26, p. 59) et le règlement n° 3117/76 déjà mentionné;

que les règlements n° 610/75 et n° 76/76 ont, respectivement dans leurs troisième et dixième considérants, constaté le développement progressif de nouveaux courants d'importation pour certains produits relevant de la sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1 qui n'étaient pas couverts par les mesures de sauvegarde déjà adoptées, mais qui se substituaient à des produits pour lesquels des certificats d'importation ou de préfixation n'étaient pas, à l'époque, délivrés;

que tous les règlements cités ont en principe soumis les produits relevant de ladite sous-position tarifaire aux mesures de sauvegarde qu'ils instituaient;

qu'en ce faisant, ces règlements ont cependant excepté de l'application de ces mesures certains produits, définis par le règlement n° 610/75, article 1, comme «préparations et conserves de viandes ou d'abats de l'espèce bovine présentées dans des récipients hermétiquement fermés et dont le poids est inférieur ou égal à 3 kilogrammes net»;

qu'à son article 1, 2e paragraphe, le règlement n° 76/76 élargit cette exception et la définit en des termes plus détaillés, définition qui a été reprise en termes substantiellement identiques par le règlement n° 3117/76;

que, si ces exceptions sont devenues périmées du fait de la modification de la position tarifaire concernée, cependant la précision de la nouvelle sous-position 16.02 B III b) 1 aa), fournie par l'article 9, paragraphe 1, sous j, du règlement de la Commission n° 586/77 du 18 mars 1977 fixant les modalités d'application des prélèvements dans le secteur de la viande bovine ... (JO n° L 75, p. 10) est de nature à exclure de son application les produits précédemment couverts par les exceptions ci-dessus citées;

8 attendu que la requérante a encore fait état d'un avis officiel de classement tarifaire délivré en 1975, conformément à la législation allemande par l'autorité compétente allemande, portant que la marchandise en cause relevait en effet de l'ancienne sous-position 16.02 B III b) 1, en alléguant qu'elle aurait fait confiance à cette constatation officielle;

qu'en effet, elle aurait, sous couvert de cet avis, importé le 25 mars 1977 à Passau, un lot d'environ 10 000 kg de viande marinées sans que le régime de mesures de sauvegarde, encore en vigueur à cette date, lui aurait été opposé;

9 attendu cependant qu'il ressort des explications de la requérante à l'audience qu'elle n'a pu obtenir cette admission en libre pratique que grâce à une modification de l'avis en cause, datée du 13 octobre 1976, dans le sens que la marchandise tomberait sous les exceptions prévues au règlement n° 76/76 ci-dessus mentionnées;

qu'il résulte de ces explications qu'à l'époque de la modification la requérante s'était déjà rendue compte que l'importation éventuelle de la marchandise pourrait se heurter aux mesures de sauvegarde alors en vigueur et devait être considérée comme étant de nature hautement aléatoire;

qu'en tout cas, la délivrance d'un tel avis qui, déjà par sa nature même, ne peut se rapporter qu'à la réglementation en vigueur à l'époque et ne saurait donc mettre le destinataire à l'abri de modifications de celle-ci, ne saurait être considérée comme équivalant à la délivrance de certificats, déclarations

et autres documents relatifs à des opérations déterminées, envisagées pour une période et pour des quantités fixes;

que, si ces derniers documents sont susceptibles d'engager la responsabilité à toutes fins utiles et de nature purement abstraite, c'est-à-dire sans rapport avec des opérations déterminées, n'est pas de nature à obliger ces autorités de tenir compte, dans les adaptations de la réglementation en cause qu'elles estimeraient nécessaires, des expectatives qu'un tel document a pu inspirer aux intéressés;

10 attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que la Commission pouvait, à juste titre, considérer que la disposition du règlement n° 3117/76, article 5, ayant été arrêtée, l'entrée en vigueur du règlement n° 425/77 ne donnait pas lieu à l'adoption, en vertu de l'article 7 de ce règlement, de mesures transitoires complémentaires, afin de protéger la confiance légitime des opérateurs économiques;

que, dès lors, son comportement à cet égard ne saurait être considéré comme ayant causé le préjudice allégué de la requérante;

11 attendu que la requérante reproche encore à la Commission d'avoir agi de manière illégale et d'avoir manqué à ses obligations dans la mesure où a) la perception de prélèvements et d'un montant compensatoire monétaire correspondant sur des préparations non cuites de viande bovine porterait atteinte au taux du droit de douane consolidé dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) au taux de 26 %, et b) le prélèvement et le montant compensatoire monétaire seraient d'un montant à ce point excessif qu'ils violeraient les principes des articles 39 et 110 du traité ainsi que le principe de proportionnalité et celui de la non-discrimination;

qu'elle aurait, par son attitude, commis une violation caractérisée d'une série de règles supérieures de droit communautaire;

12 attendu que la défenderesse estime ce reproche mal dirigé, les violations alléguées étant le fait du règlement n° 425/77, acte du Conseil, donc d'une autre institution communautaire;

qu'en ce qui concerne la prétendue violation du GATT, la requérante ne pourrait, par ailleurs, spécifier quelle règle de cet accord aurait été violée en l'espèce, mais se serait bornée à invoquer les négociations concernant la consolidation de la sous-position 16.02 B III b) 1, négociations qui, selon la Commission, n'auraient concerné que des conserves de viande bovine, en

particulier du type «corned beef», ainsi que des préparations de viande de l'espèce bovine dans lesquelles la viande était cuite à point au cours du processus de fabrication et de conservation, seuls produits de la sous-position à être importés à l'époque de la consolidation en quantités appréciables;

que l'extension formelle décidée dans un premier temps du taux conventionnel à tous les produits de la sous-position en cause aurait été une concession unilatérale de la Communauté, qui aurait été progressivement retirée depuis l'adoption du règlement n° 610/75;

13 qu'en ce qui concerne la hauteur prétendument excessive des prélèvements, le point de référence serait le prélèvement de base applicable aux bovins, déterminé à partir de la différence entre le prix d'orientation et le prix d'offre franco frontière;

qu'en vertu des dispositions de l'article 12 du règlement n° 805/68 tel qu'il a été modifié par le règlement n° 425/77, le prélèvement peut en effet s'élever à 114 % si le prix de marché est inférieur à 90 % du prix d'orientation;

14 attendu que l'argumentation de la partie défenderesse n'a pas été réfutée par la requérante à suffisance de droit;

15 attendu que, dès lors, le recours doit être rejeté en son entier, sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il est recevable dans tous les chefs de la demande;

Sur les dépens

16 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens;

que la requérante ayant succombé en ses moyens, il y a donc lieu de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté;

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 avril 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 14 MARS 1978

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — La présente affaire constitue une action en réparation intentée sur le fondement des articles 178 et 215, 2e alinéa, du traité CEE par une entreprise allemande en commandite par actions contre la Commission du fait que, par l'effet du règlement n° 425/77 du *Conseil* du 14 février 1977, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 5 mars suivant, l'exécution d'un contrat passé par cette firme avec l'entreprise d'État roumaine «Prodexport» aurait été rendue «excessivement onéreuse».

Ce contrat, conclu le 15 février 1977, portait sur la livraison de 450 tonnes non pas de «préparations de viande bovine assaisonnée», dont vous avez eu à connaître dans l'affaire 68/77, IFG, sur laquelle vous avez statué par arrêt du 14 février 1978, mais de «bœuf à la prussienne» prêt à la cuisson, plus prosaïquement de viande bovine non cuite, présentée en emballage hermétiquement fermé, d'un poids ne dépassant pas un kilogramme. Ces livraisons de la firme roumaine devaient s'échelonner d'avril à