ARRÊT DE LA COUR
DU 31 MARS 1977 [1]

Compagnie industrielle et agricole du comté de Loheac et autres contre Conseil et Commission des Communautés européennes

Affaires jointes 54 à 60-76

Sommaire

CEE — Responsabilité non contractuelle — Acte normatif comportant une mesure de politique économique
(Traité CEE, art. 215, § 2)

Un acte ayant un caractère normatif et comportant une mesure de politique économique ne saurait engager la responsabilité de la Communauté, compte tenu des dispositions de l'article 215, paragraphe 2, qu'en cas de violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Dans les affaires jointes:

1) 54-76: COMPAGNIE INDUSTRIELLE ET AGRICOLE DU COMTÉ DE LOHEAC, dont le siège social est à Sainte-Rose (Guadeloupe), représentée par son gérant, M. C. Simmonet,

2) 55-76: COMPAGNIE SUCRIÈRE ET RHUMIÈRE DE LA MARTINIQUE, dont le siège social est au Galion-Trinité (Martinique), représentée par son directeur général, M. de Laguarigur,

3) 56-76: SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE DE SUCRERIE, dont le siège social est à Paris 8°, représentée par son directeur général, M. de la Rochefoucauld,

4) 57-76: DISTILLERIE SUCRERIE GROSSE-MONTAGNE, dont le siège social est à Lamentin (Guadeloupe), représentée par son directeur, M. C. Simmonet,

5) 58-76: SOCIÉTÉ SUCRIÈRE DE LA GRANDE-TERRE, dont le siège social est à Gardel-Le-Moule (Guadeloupe), représentée par son directeur général, M. A. Huygues-Despointes,

6) 59-76: SOCIÉTÉ DES USINES DE BEAUPORT, dont le siège social est à Bordeaux, représentée par son président directeur général, M. Ardant,

1 — Langue de procédure: le français.

7) 60-76 SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION SUCRIÈRE DE MARIE-GALANTE, dont le siège social est à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe), représentée par son président directeur général, M. Huygues-Despointes,

tous assistés par Mes Dominique Voillemot et Xavier de Roux, avocats à la cour d'appel de Paris, 26, Cours Albert 1er — 75008 Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude Me Georges Reuter, 1, avenue de l'Arsenal,

parties requérantes,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Daniel Vignes, directeur au service juridique et M. Félix Van Craeyenest, membre de ce service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. N. Van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, Place de Metz,

et

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. Jacques Delmoly, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, Bâtiment Jean Monnet,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande en dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, pour préjudice qui aurait été prétendument subi pour les campagnes de commercialisation de sucre de 1971 à 1975 du fait du décalage, par rapport à la période de récolte en Guadeloupe et Martinique, de la fixation du prix d'intervention du sucre par les instances communautaires,

LA COUR

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

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

Les sociétés requérantes sont producteurs de sucre de la Guadeloupe et de la Martinique. Alors que la période de récolte et de vente du sucre se situe sur le territoire européen de la Communauté du 1er juillet au 1er janvier de chaque année, la campagne sucrière a lieu dans les îles du 1er janvier au 1er juillet. Jusqu'à la fin de 1974, la réglementation communautaire n'a pas tenu compte de cette particularité, les prix n'entrant en vigueur que le 1er juillet, alors que les producteurs des îles n'en bénéficiaient qu'au cours du mois de mai, c'est-à-dire lors de l'année civile suivante.

Le 19 décembre 1974, le Conseil de la CEE a adopté le règlement 3330/74, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359 du 31. 12. 1974); ce nouveau règlement, abrogeant le règlement 1009/67 du 18 décembre 1967 du Conseil, sous l'empire duquel la situation exposée ci-dessus avait pu se développer, prévoit dans son article 3, paragraphe 6, alinéa 2, que:

«Pour les départements français de la Guadeloupe et de la Martinique, les prix dérivés fixés pour ces départements, pour une campagne sucrière déterminée, sont applicables à leur production de sucre effectuée pendant l'année civile au cours de laquelle débute ladite campagne sucrière».

Le 29 juin 1976, les sociétés requérantes ont déposé des recours tendant à la condamnation solidaire du Conseil et de la Commission au paiement de sommes destinées à réparer les dommages prétendument subis au cours des campagnes sucrières 1971-1972, 1972-1973, 1973-1974 et 1974-1975, en fonction de la différence entre les prix obtenus sous l'empire du règlement 1009/67 et des règlements subséquents, et des prix qu'elles auraient pu obtenir selon le système en vigueur à compter du règlement 3330/74.

La procédure s'est déroulée sans incident. Par ordonnance du 19 juillet 1976, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé la jonction des affaires 54 à 60-76 aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Par décision du 14 décembre 1976, la Cour a décidé, l'avocat général entendu, d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

Toutes les *requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour

«faisant droit à leur recours en indemnité non contractuelle, de condamner le Conseil et la Commission à réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages qui leur ont été causés par le règlement 1009/67 CEE du Conseil, pris sur proposition de la Commission, en date du 18 décembre 1967 et portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, ainsi que par un certain nombre de règlements subséquents»

et à payer solidairement des sommes se chiffrant à un total de:

— 671 536 francs français (dans l'affaire 54-76)

— 395 234 francs français (dans l'affaire 55-76)
— 7 992 279 francs français (dans l'affaire 56-76)
— 2 037 895 francs français (dans l'affaire 57-76)
— 3 606 000 francs français (dans l'affaire 58-76)
— 3 783 000 francs français (dans l'affaire 59-76)
— 2 639 000 francs français (dans l'affaire 60-76)

«en principal et intérêts calculés au taux de 8 % depuis le 1er juillet 1971 jusqu'au 1er juillet 1976 (intérêts à parfaire jusqu'à la date du prononcé de l'arrêt de la Cour), en réparation des dommages que la requérante a subis au cours des campagnes sucrières 1971-1972, 1972-1973, 1973-1974, 1974-1975».

En outre, dans le cours de leurs observations, les requérantes se sont exprimées de la manière suivante:

«qu'il plaise à la Cour, tous autres moyens demeurant réservés, de dire et juger que la réglementation communautaire antérieure au règlement 3330/74 était manifestement entachée d'illégalité, qu'elle constituait en outre une faute des institutions communautaires et qu'elle leur a causé un préjudice anormal, spécial et direct».

Dans son mémoire en défense, la *Commission* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:
— «de rejeter les recours comme non fondés;
— de condamner les requérantes aux dépens».

Dans son mémoire en défense, le *Conseil* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

«déclarer les requérantes mal fondées en toutes leurs demandes, les rejeter, les condamner aux dépens».

Dans leur mémoire en réplique, les *requérantes* ont persisté dans leurs conclusions premières.

Dans son mémoire en duplique, la *Commission* a maintenu sa demande de «rejeter les recours comme entièrement non fondés», alors que le *Conseil* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour «déclarer les requêtes ... irrecevables et en tout cas mal fondées, les rejeter et condamner les requérantes aux entiers dépens».

III — Résumé des moyens et arguments exposés par les parties durant la procédure écrite

Les *requérantes* ont exposé les faits de la cause et font remarquer que jusqu'à l'adoption du règlement 3330/74 du 19 décembre 1974 qui prouverait que le Conseil a pris conscience de ce que la réglementation antérieure leur causait un préjudice, elles ont subi un dommage lors de chaque campagne pour laquelle une variation du prix du sucre par rapport à la campagne précédente aurait été enregistrée, soit à partir de la campagne 1971-1972.

En droit, la réglementation antérieure au règlement 3330/74 serait manifestement entachée d'illégalité et constituerait une faute génératrice d'un préjudice anormal, spécial et direct.

L'illégalité aurait pour origine une violation manifeste des règles supérieures de droit, et en particulier du principe de la protection de la confiance légitime des administrés normalement fondés à attendre une correcte application des normes du traité et du droit dérivé; les principes à respecter en l'occurrence seraient posés par le règlement 1009/67, par l'article 39 du traité CEE énumérant les buts de la politique agricole commune, et l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE excluant toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté; plus précisément les producteurs de sucre des îles n'auraient pu obtenir une «rémunération équitable», ce qui aurait causé une discrimination par rapport aux producteurs de

sucre situés sur le territoire européen de la Communauté.

Cette réglementation discriminatoire et illégale constituerait, par ailleurs, une faute car les institutions communautaires n'auraient pas respecté les intérêts des producteurs de sucre des îles, n'ayant pas suffisamment pris en considération la particularité géographique de la Guadeloupe et de la Martinique; les institutions auraient d'ailleurs reconnu cette faute en édictant tardivement le règlement 3330/74.

Enfin, il y aurait préjudice spécial et direct, vu le «nombre limité et géographiquement identifiable» des sociétés intéressées; le préjudice revêtirait un caractère anormal en raison de sa gravité et de l'absence de toute justification d'ordre public ou d'intérêt économique général.

Les requérantes proposent un mode de calcul de leur préjudice en comparant les prix obtenus sous l'empire de la réglementation qu'elles estiment illégale et les prix qu'elles auraient pu obtenir en fonction d'une réglementation comparable au règlement 3330/74. La différence des deux prix étant nulle pour les campagnes 1968-1969 et 1969-1970, aucun préjudice n'aurait été subi. Par contre, pour les campagnes de 1970 à 1974, les requérantes ont calculé leur préjudice en fonction de la différence de prix sus-indiquée et selon un mode de calcul précisé sur un tableau joint en annexe aux requêtes.

La *Commission,* dans son mémoire en défense, relève d'abord une erreur de fait qu'auraient commise les requérantes en confondant les notions de campagne et d'année civile et en oubliant que la campagne sucrière européenne se situe à cheval sur deux années civiles; or, les requérantes en tireraient la conclusion contradictoire que les producteurs des îles «ne percevraient l'année de leur campagne que le prix du marché de l'année précédente».

La Commission étudie successivement les trois «moyens» destinés par les requérantes à fonder leur recours en indemnité sur la base de l'article 215, alinéa 2, du traité.

En ce qui concerne l'illégalité invoquée du règlement 1009/67 du Conseil, elle ne conteste pas la recevabilité de ce moyen dans le cadre de la responsabilité extra-contractuelle tout en faisant observer «très courtoisement» que la motivation du moyen ne paraît pas adéquate à l'état du droit. Par contre, elle émet certains doutes quant à la recevabilité — au regard de l'article 38, paragraphe 1, c, du règlement de procédure, tel qu'interprété par l'arrêt rendu le 28 avril 1971 dans l'affaire 4-69 Lütticke (Recueil 1971, p. 325) qui exige que soient apportées toutes indications nécessaires à la portée juridique des moyens — de «l'argument» relatif à la protection de la confiance légitime. Selon l'avocat général Trabucchi (conclusions dans les affaires jointes 95 à 98-74, 15 et 100-75, Recueil 1975, p. 1644), il s'agirait d'une «situation subjective», illustration du principe de sécurité juridique, à apprécier cas par cas principalement à l'appui du maintien d'une situation juridique existante ou d'une demande de mesures transitoires propres à éviter des pertes susceptibles d'être subies lors d'opérations engagées sous l'empire d'une réglementation modifiée ou abrogée. Or, les requérantes réclameraient ici l'application rétroactive d'une nouvelle réglementation à des opérations conclues sous l'empire de l'ancienne.

Par ailleurs, la «confiance légitime» que les requérantes invoquent reviendrait à permettre une rémunération équitable, ce qui ne correspond pas à la portée communautaire ou nationale de ce principe. La «rémunération équitable» en tant que telle, serait-elle d'ailleurs une règle supérieure de droit protégeant les particuliers? L'article 39 du traité parle de niveau de vie des agriculteurs et ne fait pas référence à la rémunération elle-même, notion plus étroite et technique, qu'il importe et suffit de fixer équitablement.

L'argument relatif à la discrimination devrait être examiné à la lumière des faits

et particulièrement du mode de calcul des prix d'intervention pour le sucre des îles. Ces prix sont dérivés à partir du prix d'intervention dérivé fixé pour l'Italie et diminués des frais correspondant au transport; ce premier calcul opéré, sur la valeur du sucre blanc, est corrigé pour être forfaitairement applicable au sucre brut des îles, supposé avoir un taux de rendement de 92 %. Tout prouverait que le mode de calcul est favorable aux producteurs des îles, car il part du prix fixé pour l'Italie, zone déficitaire en sucre et aurait eu pour résultat un prix d'intervention toujours supérieur aux prix du reste de la Communauté. Ceci étant rappelé, la Commission souligne, d'une part, que par le fait du décalage entre année civile et campagne du sucre, les requérantes étaient susceptibles de bénéficier pour une bonne partie de leur sucre, raffiné en dernier lieu, de la tendance éventuelle à l'alignement progressif du prix du marché du sucre européen sur le nouveau prix communautaire applicable à partir du premier juillet, d'autre part, que les requérantes n'ont jamais porté leur sucre à l'intervention et se trouvaient dans une situation de liberté contractuelle où le prix se fixe en grande partie par le jeu de l'offre et de la demande. L'allusion générale à une discrimination éventuelle ne résisterait ainsi pas à un examen sérieux.

Sur le plan de la faute consistant selon les requérantes à n'avoir pas pris en considération les particularismes géographiques ou à l'avoir fait tardivement par le règlement 3330/74, la Commission renvoie à son argumentation relative à la légalité. Elle souligne par ailleurs que, bien que n'ayant pas proposé elle-même le règlement 3330/74 au Conseil, elle en défend la licéité, vu le large pouvoir d'appréciation présidant à la mise en œuvre de l'article 39 du traité et la prise en considération passible, dans ce cadre, de nouvelles priorités. Enfin, si violation d'une règle de droit il y avait, elle ne serait pas caractérisée et son invocation manquerait de la précision suffisante.

Enfin, sur le plan du dommage, la Commission relève que les requérantes utilisent d'ailleurs, sans grand discernement, les critères du seul droit administratif français. Le préjudice invoqué résultant de la différence de prix existant entre deux campagnes successives ne correspondrait pas à un dommage au sens de l'article 215; tout d'abord, il ne s'agirait pas d'une perte, mais tout simplement d'un manque à gagner, simple cas de «lucrum cessans» et non de «damnum emergens»; ensuite, il n'y aurait pas de lien de causalité direct et certain entre l'éventuel préjudice et les actes communautaires attaqués, les requérantes ayant vendu leur sucre non à l'intervention, contre de l'argent provenant de la section garantie du FEOGA, mais par les circuits commerciaux traditionnels ainsi qu'il ressort des contrats figurant au dossier, et semble-t-il, en général au-dessus du prix d'intervention, ce qui est normal étant donné que ce prix, même s'il sert parfois de référence, est un prix-plancher.

Dans son mémoire en défense, le *Conseil* des Communautés européennes rappelle les faits de la cause tout en insistant, comme la Commission, sur le fait que les requérantes n'ont pas présenté leur sucre à l'intervention, mais ont livré toute leur récolte disponible entre février et juillet à des raffineurs de la métropole par le moyen de contrats librement débattus — le prix obtenu étant généralement supérieur de 0,8 % au prix d'intervention — et au-delà du 1er juillet, à un prix fixé par référence aux prix d'intervention des nouvelles campagnes.

Le Conseil insiste en premier lieu sur l'absence de lien de cause à effet entre la règlementation et le prétendu préjudice, calculé trop simplement selon une règle de trois permettant d'établir la différence pour les quatre campagnes en cause, entre ce que les requérantes ont reçu et ce qu'elles auraient reçu si elles avaient été payées sur base du système du règlement 3330/74. Il souligne que les contrats ont été librement conclus sur la base de prix distincts du prix d'intervention et supérieurs à celui-ci, avec possibilité éventuelle d'application partielle du

prix de la campagne suivante. L'absence de lien de cause à effet suffirait à faire rejeter les demande.

Ayant rappelé que ce qui deviendra l'alinéa 2 de l'article 3, paragraphe 6 du règlement 3330/74 ne figurait pas dans le projet de la Commission et a été ajouté par le Conseil lui-même, le Conseil passe à l'examen des trois moyens des requérantes.

Le premier moyen qui se rapporterait à première vue plutôt à un recours en annulation et serait à ce titre irrecevable comme tardif et formé contre un acte général par des particuliers (ce qu'il faudrait constater si l'annulation était effectivement visée), pourrait cependant être considéré comme une tentative de démontrer une «violation manifeste de règles supérieures de droit» au sens de la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité pour des actes de politique économique. La première branche de ce moyen viserait l'atteinte à la confiance légitime en une rémunération équitable; or, selon la jurisprudence de la Cour, on ne pourrait invoquer la confiance légitime qu'en cas de modification impromptue de la réglementation communautaire ou d'incitation inutile de l'administration à le faire. Par ailleurs, le droit à une rémunération équitable ne correspondrait au critère, ni de la confiance légitime, ni de la règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Sur ce point, d'une part, le recours à l'article 39, paragraphe 1, b), viserait ce qui est en fait une simple orientation que les institutions devraient concilier avec d'autres (5-67, Beus; 56 à 60-74, Kampffmeyer; 63 à 69-72, Werhahn; 5-73, Balkan); d'autre part, le traité parle en fait de «niveau de vie équitable» de la population agricole, ce qui serait totalement différent. Un autre point à relever serait que les requêtes tendent à obtenir une assurance contre les effets de l'érosion monétaire dont la Cour a reconnu que les fluctuations ne pouvaient jamais être compensées en totalité (43-72, Merkur; 7-76, Irca; 5-73 Balkan; 9 et 11-71 Compagnie d'approvisionnement); quel serait le principe général commun aux droits des États membres correspondant? Sur ce plan, la différence de traitement entre producteurs d'Europe continentale et des îles reviendrait d'ailleurs à une différence résultant de deux seuls mois d'érosion monétaire ... Enfin, le Conseil reprend l'argument de la Commission relatif au fait que les requérantes n'ont pas livré à l'intervention et que ce n'est donc pas ce système même si son prix a servi plus ou moins de référence, qui pourrait être invoqué comme une violation de règle supérieure de droit.

Quant à la seconde branche du premier moyen, visant la discrimination entre sucriers des îles et de l'Europe continentale, on pourrait, selon le Conseil, se demander sur la base d'une série de critères (nombre de mois d'érosion monétaire à subir; mesures compensatoires éventuelles; niveau du prix d'intervention dérivé; cadre contractuel des opérations de vente du sucre) si la discrimination prétendument subie correspond aux exigences de la Cour en la matière (43-72, Merkur; 9 et 11-71, Compagnie d'approvisionnement).

Le deuxième moyen relatif à la faute soi-disant reconnue par la promulgation tardive du règlement 3330/74 serait léger et ne résisterait pas à la jurisprudence de la Cour écartant, pour sanctionner l'activité normative des institutions, la notion de faute au bénéfice de celle de violation manifeste d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Le troisième moyen relatif au dommage anormal, spécial et direct ne correspondrait pas aux crières retenus par la Cour en la matière; par ailleurs, un dommage éventuel subi dans le cadre de contrats commerciaux distincts de l'intervention prévue par la réglementation ne serait pas direct; enfin, l'érosion monétaire ne pourrait être la cause d'un dommage spécial et anormal.

Dans leur réplique, les *requérantes* développent les arguments de leurs requêtes

et répondent aux arguments développés dans les mémoires en défense sur des points précis:

— le prix reçu lors de la commercialisation de leur production correspondrait bien aux prix fixés pour la campagne correspondante mais serait perçu trop tardivement.

— l'argument des défenderesses relatif aux prix obtenus dans des contrats librement négociés ignorerait la fonction véritable du prix d'intervention qui est un prix plancher sur lequel s'alignerait le prix du marché en période de production suffisante ou excédentaire; les contrats produits aux débats prouveraient la vente au prix d'intervention; pour les contrats par lesquels un meilleur prix aurait été obtenu, les requérantes ne solliciteraient aucune réparation mais feraient remarquer qu'il s'agit, soit de contracts locaux correspondant à 8 % de leur production totale et dont le prix — légèrement supérieur au prix d'intervention — serait fixé par arrêté préfectoral en raison du rôle de distributeur joué sur place par les grossistes et de conditions spéciales de commercialisation, soit de contrats passés avec des raffineurs européens de la Communauté, à un prix augmenté parfois effectivement de 0,8 % par rapport au prix d'intervention, mais prévoyant la livraison de la marchandise dans des ports où les freintes (pertes) sont importantes et ramènent le prix réel au prix d'intervention.

Quant à l'argument visant l'alignement sur le prix le plus avantageux de la Communauté, c'est-à-dire l'italien, les requérantes font remarquer qu'il conviendrait de comparer des choses comparables: les prix d'intervention dérivés fixés par la Communauté elle-même tiendraient compte de réalités économiques différentes et seraient toujours inférieurs pour les DOM aux prix européens; par ailleurs, la Commission comparerait des prix de nature différente, les départs usine pour le nord de la Communauté et les prix fob pour les DOM, ceux-ci comprenant les frais de transport à quai et les frais de transbordement

— l'argument selon lequel la commercialisation du sucre des îles se serait toujours faite à une période favorable, alors que le nouveau prix fixé aurait pesé à la hausse, tomberait devant le fait d'expérience selon lequel les requérantes n'ont jamais pu vendre qu'au prix d'intervention ancien; on ne voit pas pourquoi si cette argumentation était valable, les exécutifs auraient édicté le règlement 3330/74; enfin une vente retardée durant la campagne aurait obligé à un stockage particulièrement coûteux en pays de cyclone.

Les requérantes, à propos du principe du respect de la confiance légitime, soulignent que les cas d'application par la Cour, tels que relevés par le Conseil, n'ont jamais envisagé l'hypothèse d'une situation totalement originale. C'est ici qu'il convient effectivement de s'en rapporter à l'avocat général Trabucchi qui a parlé de situation subjective et d'appréciation cas par cas. L'invocation du principe fondamental de l'article 39, illustration de la confiance légitime, est constamment reprise dans l'exposé des motifs des règlements incriminés. Par ailleurs, le niveau de vie équitable de la population agricole (et même certaines «garanties de revenus») serait un principe de base de la politique agricole commune ainsi que l'a précisé la Cour dans les arrêts 9 et 11-71 (Recueil 1972, p. 391), 43-72 (Recueil 1973, p. 1055) et 14-74 (Recueil 1974, p. 909); ce serait donc bien un objectif prioritaire et fondamental. Il n'y aurait pas là la recherche d'une assurance contre les fluctuations monétaires mais l'adaptation du niveau de vie équitable, reconnue nécessaire par les exécutifs eux-mêmes dans leurs réglementations successives.

Les requérantes insistent également sur le respect du principe d'égalité, commun aux droits des États membres. Ainsi en France, le Conseil d'État aurait consacré ce principe d'égalité devant les règlements économiques (arrêt Ansar, 29 oc-

tobre 1949, Recueil, Le Bon 433, arrêt Soc. Ciments français, 22 mars 1950, Recueil, Le Bon 175) sauf quand l'intérêt général l'emporte sur toute considération particulière; or, en l'espèce, l'adoption du règlement 3330/74 prouverait que ce n'est pas le cas, comme il devrait d'ailleurs toujours en être en matière agricole communautaire ainsi que le rappelle l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, CEE dont la rédaction («exclue toute discrimination entre les producteurs *ou* consommateurs de la Communauté») indique bien qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination entre producteurs eux-mêmes en matière agricole commune dans l'ensemble du marché commun et qu'il n'y aurait pas lieu de distinguer, en conséquence, entre les régions ou territoires des États membres (arrêt 153-73, Recueil 1974, p. 675). La violation du principe d'égalité et la discrimination conséquente seraient incontestables, l'adoption du règlement 3330/74 n'ayant pas d'autre justification que la nécessité de leur disparition. Le montant du préjudice ressortirait clairement du même règlement et pourrait être chiffré par la différence entre l'ancien prix d'intervention et le nouveau, désormais perçu immédiatement.

Les requérantes estiment que la faute de la Communauté résulte non seulement de la violation des règles supérieures de droit (principes de confiance légitime et d'égalité) déjà invoquées, mais aussi d'une négligence caractérisée par le retard de la nouvelle réglementation conforme au droit; la Cour aurait exigé des institutions la diligence nécessaire dans l'adaptation des réglementations défectueuses (arrêt Moltz, Recueil 1974, p 696-7). D'ailleurs, même en l'absence de toute faute, l'existence d'un préjudice anormal spécial et direct devrait emporter réparation comme semble l'avoir admis l'avocat général Mayras dans ses conclusions relatives aux affaires 9 et 11-71 (Compagnie d'approvisionnement, Recueil 1972, p. 391).

Dans sa duplique la *Commission* relève quelques points particuliers de la république:

— La perception soi-disant «très tardive» du prix d'intervention dans le cadre du règlement 1009/67 s'explique par le «principe d'annualité et d'unicité de campagne» commun à toutes les politiques agricoles et nécessaire à leur bonne gestion. Un système d'adaptation régulière des prix en fonction de l'augmentation du coût de la vie serait pensable, à l'instar d'une sorte d'«échelle mobile» mais bouleverserait la structure actuelle des organisations de marché, basées sur l'annualité. En cas de décalage de récoltes dans le temps, le législateur pourrait seulement «raccrocher» la production marginale à la plus grande partie de la production globale, soit réalisée, soit à venir. A propos du sucre, on serait ainsi passé successivement du système de la «même campagne» (règlement 1009/67) au système d'anticipation (règlement 3330/74); il y aurait eu là un choix licite de politique économique. La Commission ne cache pas sa préférence pour le premier système dont elle avait proposé la reconduction au Conseil qui a préféré favoriser les producteurs de sucre des DOM, leur assurant plus tôt une garantie de prix offerte seulement quelques mois plus tard aux producteurs européens.

— Les thèses avancées à propos du rôle réel du prix d'intervention ne seraient pas fondées. La Commission semble douter que les requérantes n'aient pu obtenir un meilleur prix que sur le marché local. Mais, en tout état de cause, pour autant que les requérantes aient vendu sur le marché européen, elles l'auraient fait au prix de marché correspondant et non au prix d'intervention fixé pour les DOM qui ne pouvait en rien déterminer le prix du marché européen, tout au plus fonction du prix d'intervention européen dont les requérantes auraient ainsi profité automatiquement; le règlement 3330/74 n'aurait d'ailleurs rien changé sur ce point: il serait évident que la production des DOM n'est vendue en Europe que si le prix obtenu sur ce marché est supérieur au prix d'intervention spécial aux DOM, à moins que des relations traditionnelles n'expliquent des courants

d'échanges inexplicables par les lois du marché, ce qui placerait le débat sur un plan différent.

– Les «freintes» ou pertes de sucre qui justifieraient les ventes faites au-dessus du prix d'intervention ne seraient pas propres au sucre de canne; le prix plus élevé ne serait pas le fruit de la générosité des acheteurs mais bien du marché régional en cause.

– Les chiffres fournis par la Commission seraient les chiffres officiels et reprendraient les prix fixés par le Conseil. Ces prix obtenus par dérivation résulteraient de l'application de critères objectifs et non contestés. On ne verrait en tout cas pas pourquoi les requérantes se placent dans le cadre de l'intervention alors qu'elles n'y ont jamais recouru dans la réalité.

– La Commission, après avoir rappelé que «niveau de vie équitable» ne veut pas dire «revenu équitable», se demande si l'assurance d'un tel niveau de vie est susceptible d'être invoquée par un particulier dans le cadre d'une action en responsabilité. Elle souligne par ailleurs que, s'étant placées volontairement en dehors du mécanisme communautaire d'assurance en recourant aux circuits commerciaux traditionnels, les requérantes ne devraient pas évoquer le principe qui a guidé la mise en place du système public d'intervention.

– La règle de la confiance légitime, d'ailleurs exclusive du respect de règles juridiques objectives telles que celle de l'article 39 du traité, a été nuancée par la Cour elle-même (arrêt 74-74 CNTA du 14 mai 1975, Recueil 1975, p. 549) qui ne l'appliquerait qu'à un «opérateur prudent» en l'absence de «tout intérêt public péremptoire en sens contraire»; un tel intérêt serait atteint par la mise en cause d'un système complet d'organisation commune, fruit d'un choix économique qui revient licitement au législateur communautaire. En tout cas, il faudrait une «violation caractérisée» de la protection légitime, qui ne ressort pas des affirmations générales des requérantes. Enfin, en vertu de quel principe celles-ci pourraient-elles avoir «confiance» en une augmentation automatique et annuelle des prix agricoles?

– La Commission rappelle que le prix dérivé pour les DOM, dérivé du prix dérivé le plus élevé d'Europe, était extrêmement favorable et plus élevé que le prix correspondant dans la majeure partie de la Communauté, ce qui constituerait un régime presque préférentiel. Elle rappelle également le régime d'aides spéciales et son règlement 834/74 accordant un supplément de prix aux vendeurs de sucre brut DOM.

– La violation du principe d'égalité ne serait pas prouvée. L'arrêt Holtz serait ici sans portée, aucune «défectuosité» ou «insuffisance» n'ayant été établie dans le système en place par le règlement 1009/67. La modification de celui-ci ne serait pas probante; au contraire, pourrait-on dire qu'elle défavorise les producteurs européens. On ne trouverait dans l'ancien système ni violation caractérisée des règles supérieures de droit, ni faute; tout au plus l'a-t-on adapté au vu de l'expérience. Les requérantes ne s'en seraient d'ailleurs jamais plaintes avant le présent litige. Et c'est pourquoi le calcul du dommage qu'elles prétendent avoir subi serait purement abstrait et ne correspondrait pas à une «perte réelle du revenu».

Dans sa duplique, le *Conseil* examine successivement le problème des griefs invoqués, puis de la qualification de ces griefs.

Les griefs invoqués sont tirés d'une comparaison des systèmes successivement appliqués et du caractère inéquitable et discriminatoire du premier de ceux-ci. Le fait qu'un système ait succédé à un autre révélerait que le législateur communautaire «reconnaît» que le régime antérieur était défectueux; sinon le nouveau système serait ipso facto «dénué de justification». Cette présentation habile des

choses devrait empêcher toute modification législative. Or, on ne modifie pas, selon le Conseil, que des situations irrégulières. Les deux régimes auraient présenté des justifications successives. Le Conseil explique, comme la Commission, le principe de l'annualité dans le contexte du marché mondial du sucre; en particulier la récolte limitée de sucre de canne aurait été naturellement rattachée à la récolte beaucoup plus importante de la betterave. Ensuite, en période de dépréciation monétaire et pour favoriser les pays d'outremer, on a fait bénéficier la récolte des Caraïbes de prix de la campagne métropolitaine postérieure. Cela aurait été le fruit d'un choix d'opportunité politique et on aurait alors quitté le terrain du droit. Une telle démarche ne signifierait donc pas que la politique des années précédentes aurait été irrégulière.

Le grief d'inéquité est combattu par le Conseil dans des termes fort proches de ceux de la Commission, en particulier l'article 39 CEE ne constituerait pas une «obligation de résultat». Par ailleurs, il ne pourrait y avoir de régime de fixation de prix dérivé inéquitable alors que le rattachement serait fait avec la zone la plus déficitaire. Par ailleurs, l'équité devrait être définie par rapport à la conciliation de différents objectifs. La correction de l'inflation relèverait plutôt des règlements 834/74 et 2496/74 qui prouveraient que la Communauté a tenté de remédier au maximum, au profit de tous les producteurs, à l'érosion des prix.

Le grief de discrimination ne pourrait viser que des situations comparables. Mais les seules conditions climatiques prouveraient que l'on se trouve devant des situations différentes.

L'activité communautaire serait une violation de la confiance légitime ou une violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. La Commission aurait sur ce point répondu de façon exhaustive.

Il n'y aurait ni faute ni négligence du Conseil alors que celui-ci a précisément agi pour adapter les prix à la hausse. Le Conseil rappelle également à ce propos les nuances des arrêts 7-76 (IRCA) et 43-72 (Merkur).

Le Conseil aborde également la question de la responsabilité pour risque évoquée par l'avocat général dans les affaires 9 et 11-71. D'une part, la Cour ne l'aurait jamais reconnue, et d'autre part, il n'y aurait pas de préjudice direct alors que le manque à gagner des requérantes résulte non de l'action de la Communauté, mais de l'érosion monétaire et de l'inflation généralisée.

D'autre part, le préjudice ne serait pas spécial alors que tous les producteurs des îles ont été frappés ... ou ont été favorisés par rapport aux producteurs métropolitains.

Enfin, ce n'est pas la seule freinte ou perte de sucre qui expliquerait la marque bénéficiaire de 0,8 % par rapport au prix d'intervention. Aucune explication n'aurait été donnée sur ce point et le Conseil relève que pour la récolte 1974 deux demanderesses, alors que le décalage de prix serait le plus fort, n'éprouveraient aucune perte, alors qu'elles auraient vendu ailleurs et dans de meilleures conditions. Le système aurait donc gardé suffisamment de souplesse pour éviter des pertes irréparables. Il n'y aurait ainsi pas de lien de cause à effet entre l'action de la Communauté et le dommage allégué.

IV - Procédure orale

L'audience s'est déroulée le 3 février 1977.

Les *requérantes* ont développé les arguments déjà exposés dans leurs mémoires écrits et ont conclu à l'audience à la condamnation des défenderesses aux dépens.

A une question qui leur a été posée par la Cour, elles ont répondu qu'elles n'ont jamais, durant les années litigieuses, vendu de sucre sur le marché italien.

La *Commission* a insisté sur le fait que les démarches faites autrefois par les requérantes ont été tentées auprès des autorités françaises et non auprès des institutions de la Communauté. Elle a invoqué, par ailleurs, la forclusion de toute demande de dommages-intérêts relative à des faits antérieurs à cinq années.

Le *Conseil* a rappelé la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité extra-contractuelle et a répondu à une question posée par le juge rapporteur que le changement de réglementation intervenu s'expliquait en partie par le fait que le marché communautaire du sucre, d'abord déficitaire, était devenu excédentaire à partir de 1973 lors de l'adhésion des trois nouveaux États membres.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mars 1977;

En droit

1 Attendu que les recours ont pour objet une demande en dommages-intérêts pour préjudice que les demanderesses – productrices de sucre de canne dans les départements français de la Martinique et de la Guadeloupe – estiment avoir subi pour les campagnes de commercialisation du sucre de 1971 à 1975, du fait que n'a pas été pris en considération par les institutions communautaires pour la fixation des prix d'intervention du sucre, le décalage existant entre les périodes de récolte et de vente de ce produit dans le territoire européen (1er juillet - 30 décembre) et celles des départements de la Guadeloupe et de la Martinique (1er janvier - 30 juin);

Sur la recevabilité

2 Attendu que le Conseil – dans son mémoire en duplique – conclut d'une manière générale que les requêtes des demanderesses sont irrecevables;

3 attendu que, d'une part, cette conclusion n'est assortie d'aucun raisonnement ou argumentation et, d'autre part, est tardive au vu des articles 40 et 42 du règlement de procédure:

4 qu'il y a donc lieu de rejeter cette conclusion;

Sur le fond

5 Attendu que les demanderesses, pour soutenir leur demande, exposent trois moyens:

1) elles considèrent que la réglementation antérieure au règlement du Conseil 3330/74 du 19 décembre 1974 (JO L 359) portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre était manifestement entachée d'illégalité par violation des articles 39 et 40, paragraphe 3, du traité et du principe de la protection de la confiance légitime que peuvent avoir les administrés dans sa correcte application;

2) elles estiment ensuite que la réglementation en cause a constitué une faute manifeste des institutions communautaires génératrice de responsabilité en ne respectant pas leurs intérêts «pour n'avoir pas pris en considération la particularité géographique des départements de la Guadeloupe et de la Martinique»;

3) elles soutiennent enfin que même «si aucune faute ne pouvait être retenue à l'encontre des institutions communautaires, elles ont subi un préjudice anormal spécial et direct» qui doit être réparé;

6 attendu que ces trois moyens ont le même objet en ce qu'ils tendent à faire peser sur la Communauté une responsabilité non contractuelle en raison des dommages qu'aurait causés aux demanderesses l'application du règlement du Conseil 1009/67 du 18 décembre 1967 (JO 308) portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre;

7 qu'ils peuvent donc être réunis dans un même examen;

8 attendu que l'acte critiqué ayant un caractère normatif et comportant une mesure de politique économique, la responsabilité de la Communauté pour le préjudice que les producteurs auraient subi par l'effet de cet acte ne saurait être engagée, compte tenu des dispositions de l'article 215, paragraphe 2, qu'en présence d'une violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers:

9 qu'il y a donc lieu de rechercher si, en l'espèce, une telle violation a été commise;

10 attendu que les normes arrêtées pour l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre de betterave et de canne, compte tenu de la situation du marché mondial de ce produit et de celle qui pouvait être prévisible à moyen terme, ont eu pour objectif d'établir un équilibre entre l'intérêt général

de bonne gestion du marché tendant à éviter les fluctuations des prix sur l'ensemble de l'économie sucrière et le maintien des garanties nécessaires pour assurer aux producteurs de betteraves et de cannes à sucre leur emploi et un niveau de vie équitable;

11 que c'est ainsi, qu'au vu du problème complexe du marché mondial du sucre, le Conseil, sur proposition de la Commission, a mis à la base de l'organisation du marché les principes d'annualité et d'unicité de campagne, communs d'ailleurs à toutes les politiques agricoles;

12 qu'il lui a paru justifié, en période de relative stabilité de la monnaie, que le prix d'intervention du sucre pour les départements de la Martinique et de la Guadeloupe, commercialisé à 92 % sur le marché européen, soit largement déterminé par les prix existant sur celui-ci, faisant bénéficier d'ailleurs leur production de la dérivation sur le prix le plus avantageux à l'intérieur de la Communauté, à savoir celui fixé pour l'Italie, zone déficitaire en sucre;

13 que le Conseil, eu égard aux particularités de ce marché, a instauré une coopération étroite entre les États membres et la Commission au sein d'un Comité de gestion pour pouvoir arrêter les mesures appropriées en cas de changement et de nécessité;

14 que c'est au vu d'une situation nouvelle et de renseignements recueillis concernant une négociation relative au sucre originaire des États ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), une hausse sensible des prix et une pénurie mondiale du sucre succédant à une période excédentaire que le Conseil a décidé, en 1974, que «pour les départements français de la Martinique et de la Guadeloupe, les prix dérivés fixés pour ces départements, pour une campagne sucrière déterminée, seront applicables à leur production de sucre effectuée pendant l'année civile au cours de laquelle débute ladite campagne sucrière»;

15 qu'il résulte de tous ces éléments que le Conseil, en accordant, en 1967, sa préférence à l'annualité et à l'unicité de campagne puis, en 1974, à un autre mécanisme de marché, a fait un choix de politique économique entrant dans ses pouvoirs discrétionnaires, conforme avec les buts de la politique agricole commune tels que définis par le traité et notamment par son article 39;

16 attendu que de l'ensemble de ces considérations, il apparaît que les demanderesses sont mal venues à invoquer la violation de l'article 40 paragraphe 3, d'autant plus qu'elles n'ont jamais porté leur sucre à l'intervention et se sont toujours placées dans le cadre d'un écoulement commercial de leur production sur le marché libre, en dehors des mécanismes communautaires et en traitant à un prix contractuel, système excluant toute discrimination entre producteurs;

17 qu'il n'a pas été démontré, non plus, que la confiance légitime des intéressés ait été trompée alors qu'aucune mesure communautaire ne laissait prévoir la mise en place de mécanismes autres que ceux fixés en 1967;

18 que, dès lors, la prétention des demanderesses à l'application rétroactive d'un nouveau système à des opérations conclues librement sous l'empire d'une ancienne réglementation, qui d'ailleurs leur permettait d'échapper aux aléas du marché mondial, ne peut être prise en considération;

19 qu'enfin le grief d'avoir subi un préjudice anormal, spécial et direct peut d'autant moins être prouvé que celui-ci résulterait non d'une perte, mais d'un manque à gagner dont il est difficile de justifier l'existence dans le cadre de contrats commerciaux échappant aux mécanismes communautaires;

20 attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces considérations qu'aucune violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers ne peut être relevée contre la Communauté;

21 que, dès lors, les moyens soulevés ne sont pas fondés;

Quant aux dépens

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

23 que les demanderesses ayant succombé en tous leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Les recours sont rejetés;**

2) **Les parties requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 31 mars 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 10 MARS 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les requérantes dans les présentes affaires jointes sont des productrices de sucre de canne des départements français d'outre-mer de la Martinique et de la Guadeloupe.

Tandis que, dans les régions européennes de la Communauté, les betteraves à sucre sont récoltées à peu près au cours de la période comprise entre septembre et décembre de chaque année — période qui est aussi celle de la récolte de canne à sucre dans le département fançais d'outre-mer de la Réunion — la récolte de canne à sucre à la Martinique et à la Guadeloupe a lieu dans les quatre à cinq premiers mois de l'année. La vente du sucre obtenu de chaque récolte commence donc les zones européennes de culture de la betterave à sucre et à la Réunion en automne de chaque année, tandis qu'à la

1 — Traduit de l'allemand.