vu le protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions, plus amples ou contraires, déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme non fondé;**

2) **La partie requérante est condamnée aux dépens de l'instance.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience à Luxembourg le 2 décembre 1971.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 13 JUILLET 1971[1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'affaire sur laquelle nous allons conclure aujourd'hui trouve son origine dans les faits que voici.

Dans le cadre de la politique agricole commune, le règlement n° 1009/67 du Conseil, du 18 décembre 1967 (JO n° 308, p. 1), a institué une organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Celle-ci est caractérisée par un régime de prix qui doit contribuer à assurer des revenus équitables à la population agricole (ou, pour être plus précis, aux producteurs de betteraves et de canne à sucre). Comme les autres organisations de ce genre, l'organisation des

1 — Traduit de l'allemand.

marchés du sucre établit un cadre de prix à l'intérieur duquel c'est sur le marché que se forment les prix du sucre blanc et du sucre brut. La limite supérieure est constituée par les prix indicatifs, au niveau desquels doivent être amenées les importations. Ce résultat est obtenu au moyen de prélèvements fixés en fonction des prix de seuil, lesquels sont établis à partir des prix indicatifs, compte tenu des frais encourus pour le transport dans la zone de consommation la plus éloignée (article 12 dudit règlement 1009). Quant à la limite inférieure, elle est constituée par les prix d'intervention. Pour éviter que les prix de marché ne descendent au-dessous de ce plancher, les organismes d'intervention désignés par les États membres ont l'obligation d'acheter le sucre au niveau des prix d'intervention et n'ont, en outre, le droit de vendre du sucre sur le marché intérieur qu'à des prix supérieurs auxdits prix d'intervention (articles 9 et 10 du règlement 1009).

Les dispositions essentielles de cette réglementation, qui s'est substituée aux organisations nationales de marché existant précédemment, sont applicables depuis le 1er juillet 1968. Comme certaines des règles qu'elle établit présentent d'importantes différences par rapport aux organisations nationales de marché en vigueur auparavant, notamment en ce qui concerne le niveau des prix (la république fédérale d'Allemagne, par exemple, connaissait pour le sucre des prix fixes qui devaient être respectés [1], l'article 37 du règlement 1009 a prévu ce qui suit : « Pour les quantités de sucre en stock au 1er juillet 1968, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, arrête les dispositions concernant les mesures nécessaires pour compenser la différence entre les prix nationaux du sucre et les prix valables à partir du 1er juillet 1968 ». Et c'est ce que le Conseil a fait par son règlement n° 769/68 du 18 juin 1968 (JO n° L 143, p. 14), dont l'article 1 dispose que si, au 30 juin 1968, le prix du sucre blanc (dont le règlement précise les modalités de calcul) était inférieur au prix d'intervention du sucre blanc valable à partir du 1er juillet 1968 dans la zone la plus excédentaire, les entreprises des pays à prix inférieur étaient tenues d'acquitter une redevance destinée à porter le prix valable au 30 juin 1968 au niveau du prix d'intervention du sucre blanc ou du sucre brut. Dans le cas où, dans un État membre, le prix du sucre blanc (calculé, ici aussi, selon certaines modalités) valable le 30 juin 1968 était supérieur au prix d'intervention dérivé valable à partir du 1er juillet 1968, « augmenté de la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif » (ce qui revient à dire : dans le cas où le prix en question était supérieur au prix indicatif, puisque, sauf en Italie et dans les départements français d'outre-mer, les prix d'intervention dérivés étaient égaux aux prix d'intervention (cf. règlement n° 432/68 — JO n° L 89 du 10 avril 1968, p. 4), l'article 2 du règlement n° 769/68 autorisait cet État membre à accorder une compensation calculée sur la base de la différence entre le prix valable au 30 juin 1968 et « le prix d'intervention dérivé du sucre blanc ou du sucre brut selon le cas ».

Cette réglementation a trouvé à s'appliquer dans le cas de la requérante, entreprise de transformation de betteraves sucrières en sucre brut. Elle affirme qu'au 30 juin 1968, elle était en possession d'une quantité correspondant à une valeur de 73 399 quintaux, soit 7 339 900 kg, de sucre blanc, quantité qui, écoulée après le 1er juillet 1968, lui a rapporté au total 5 941 425,56 DM. Sur la base de l'ancien prix net du sucre brut (lequel n'était pas fixé par la loi, mais pouvait être déterminé à partir de l'ancien prix du sucre blanc), ce résultat équivalait à une perte de recettes se chiffrant au total à 38 717,97 unités de compte. Sur la

1 — Loi du 5 janvier 1951 relative au commerce du sucre («Gesetz über den Verkehr mit Zucker»), telle qu'elle a été modifiée le 3 octobre 1951 et le 9 août 1954; règlement général du 30 juillet 1958 relatif aux prix du sucre, modifié en dernier lieu par le règlement général du 5 décembre 1967.

base d'une comparaison avec le nouveau prix d'intervention du sucre brut, le manque à gagner atteignait même 48 076,35 unités de compte (u.c.). La requérante ne s'est néanmoins pas vu accorder le bénéfice de la compensation, et cela parce que l'ancien prix du sucre blanc (qui était de 21,31 u.c. par 100 kg pour les quantités supérieures à 100 tonnes et de 21,43 u.c. par 100 kg pour les quantités comprises entre 10 et 100 tonnes) n'excédait pas le niveau du nouveau prix d'intervention (soit 21,23 u.c.), augmenté de la différence entre le prix d'intervention et le prix indicatif (laquelle était de 1,12 u.c.), parce qu'en d'autres termes il n'était pas plus élevé que le prix indicatif (fixé à 22,35 u.c. par le règlement n° 430/68, JO n° L 89, p. 2).

L'« Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt » estime que cette solution ne se justifie pas, puisque l'ancien prix du sucre brut (que, par un calcul toutefois contesté par le Conseil, l'intéressée a établi en partant de l'ancien prix du sucre blanc et qu'elle a chiffré à 20,765 u.c.) était supérieur au prix d'intervention qui était valable pour le sucre brut à partir du 1er juillet 1968 (et qui, à partir du prix d'intervention pour le sucre blanc, avait été fixé à 18,50 u.c. par le règlement n° 767/68, JO n° L 143, p. 11). La requérante estime notamment que la réglementation instituée par le règlement 769 viole l'article 37 du règlement n° 1009/67, qui, dit-elle, a établi, sous certaines conditions, une obligation d'accorder la compensation. Elle croit que c'est une erreur de prendre en considération la seule évolution du prix du sucre blanc et elle prétend qu'il y a discrimination, puisque le législateur a adopté des éléments de référence différents (tantôt le prix d'intervention, tantôt le prix indicatif) pour la perception des redevances, d'une part, et pour l'octroi des compensations de l'autre, puisqu'en d'autres termes les critères ne sont pas les mêmes pour les pays à prix bas et pour les pays à prix élevé. Estimant que les particularités de cette réglementation sont constitutives d'une faute commise par le Conseil dans l'exercice de ses attributions (« Amtsfehler »), la « Zuckerfabrik Schöppenstedt » a adressé à celui-ci, le 3 novembre 1970, une lettre par laquelle elle demandait, en application de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, d'être indemnisée du dommage qui lui avait été causé par le règlement en question. C'est, Messieurs, à la suite du refus que, par lettre du 17 décembre 1970 (parvenue à l'intéressée le 21 décembre 1970), le Conseil a opposé à la demande de la « Zuckerfabrik Schöppenstedt » que celle-ci vous a saisis d'une requête, qui a été enregistrée le 13 février 1971.

Par cette requête, la « Zuckerfabrik Schöppenstedt » avait initialement demandé que le Conseil soit condamné à lui verser une somme de 48 076,35 u.c. (représentant la différence entre l'ancien prix national et le nouveau prix d'intervention). Dans sa réplique, la requérante a limité ses prétentions et elle s'est bornée à demander que le Conseil soit condamné à lui verser 38 852,78 u.c. (somme qui correspondrait à la perte *effective* de recettes que l'entreprise aurait subie par rapport à l'ancien prix allemand). Dans des conclusions subsidiaires, la requérante demandait en outre que le Conseil soit condamné à réparer d'une autre manière le dommage causé à l'intéressée par le règlement n° 769/68.

Le Conseil a rétorqué que le recours devait être rejeté comme irrecevable. A titre subsidiaire, il vous demande de le rejeter comme non fondé.

Compte tenu de la complexité de la matière en jeu et du fait que plusieurs détails sont contestés entre parties, seuls les problèmes de recevabilité ont été débattus à l'audience du 29 juin 1971. C'est dès lors uniquement sur ces problèmes-là que porteront également nos conclusions aujourd'hui, étant entendu qu'à défaut de critères précis nous serons amené à étendre assez loin le champ de notre examen.

1. Dans sa requête, la « Zuckerfabrik Schöppenstedt » n'aborde la question de recevabilité que sous l'angle du respect des délais. Le Conseil n'a toutefois sou-

levé aucune objection sur ce point. On le comprend aisément, dès lors qu'on observe qu'aux termes de l'article 43 du statut CEE de la Cour, les actions en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu, et qu'on tient compte du fait qu'après que l'intéressé a fait valoir ses prétentions à des dommages-intérêts par la voie administrative et que celles-ci ont été rejetées formellement (comme c'est le cas en l'espèce), la Cour doit être saisie dans le délai de deux mois à compter de la réception de la décision de rejet. Or, il n'y a effectivement rien à redire au regard du respect de ces délais dans l'espèce : pour s'en convaincre, il suffit de jeter un regard sur les dates à prendre en considération : le règlement n° 769/68 a été publié au Journal officiel du 25 juin 1968 ; l'entreprise présentement requérante a écrit au Conseil le 3 novembre 1970 ; le Conseil a rejeté sa demande de dommages-intérêts par une lettre du 17 décembre 1970 et le recours est parvenu à la Cour le 13 février 1971.
Il apparaît dès lors que les délais ont été respectés et que ce n'est pas pour une raison de cet ordre-là que le recours pourrait être rejeté comme irrecevable.

2. Les problèmes principaux que soulève la présente espèce tiennent en réalité au fait que c'est dans un *règlement* communautaire que le dommage allégué trouverait sa cause. Aussi importe-t-il avant tout de déterminer si on peut concevoir que la responsabilité non contractuelle de la Communauté soit mise en cause en raison d'actes normatifs.
Le texte de l'article 215 du traité CEE ne fournit aucun éclaircissement à cet égard, puisqu'il déclare en termes tout à fait généraux qu'en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. La seule indication que nous puissions tirer de ce texte, c'est donc que le traité n'exclut pas expressément que la responsabilité de la Communauté puisse être engagée en raison d'actes normatifs pris en violation du droit.
Le système institué par l'article 215 nous oblige dès lors à examiner s'il apparaît, lorsqu'on se réfère aux « principes généraux communs aux droits des États membres », qu'il ne saurait y avoir responsabilité de la Communauté à ce titre. C'est là un problème sur lequel la lumière a été faite par certaines études de droit comparé, et, par exemple, par les travaux accomplis lors du colloque international que l'Institut Max-Planck de droit public étranger et de droit des gens a organisé en 1964 sur le thème de la responsabilité de l'État en raison du comportement illégal de ses organes [1]. Observons toutefois que l'étude de ce problème ne doit pas se faire en n'ayant égard qu'aux dispositions *législatives* proprement dites, que plusieurs États (la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) soustraient en principe au contrôle judiciaire, tout en assurant leur conformité avec les règles constitutionnelles par d'autres procédés que le droit communautaire ne connaît pas. Il convient en réalité d'étendre l'examen aux dispositions *réglementaires* et, généralisant la question, il faut dès lors se demander si le droit des États membres permet qu'une réparation soit réclamée en raison d'un dommage causé par des actes *normatifs*. Lorsqu'on pose la question de cette façon, il apparaît qu'en France et en Belgique il est parfaitement possible de mettre en cause la responsabilité des pouvoirs publics en raison d'actes normatifs et qu'en principe cette responsabilité n'est pas davantage exclue en Italie et en République fédérale. Les seules différences qu'on rencontre résident dans le choix des procédés de technique juridique ; nous pensons, par exemple, au système allemand qui prévoit un dédommagement pour les actes qualifiés de quasi-expropriation (théorie du « enteignungsgleicher Eingriff ») ou l'indemnisation

1 — Cf. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, «Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht», volume 44.

pour charge particulière (« Aufopferung ») [1].

Il semble bien que ces constatations puissent suffire pour la compréhension de l'article 215 du traité, car il est assez communément admis qu'il ne faut pas interpréter d'une manière trop littérale les termes dans lesquels cet article décrit la méthode devant permettre de découvrir les règles de droit applicables dans la matière qu'il vise (« Rechtsfindung »). Cela revient à dire que le droit communautaire ne doit pas uniquement avoir égard aux règles existant dans *tous* les États membres, que ce n'est pas le niveau du plus petit commun dénominateur qui est déterminant et qu'il ne convient pas d'appliquer « le principe de la limite inférieure » (« die Norm der unteren Grenze ») [2]. Il convient en réalité (comme c'est le cas chaque fois qu'il s'agit de dire le droit en se référant à des principes généraux) de procéder d'une manière critique et de tenir compte des objectifs spécifiques du traité ainsi que des particularités des structures communautaires ; peut-être aussi convient-il de prendre pour point de repère la réglementation nationale la plus judicieusement élaborée (« überlegenst ») [3]. Nous croyons qu'en procédant de la sorte à l'égard du problème qui nous intéresse ici, il est permis, non seulement de tenir compte du fait que le contrôle parlementaire est organisé d'une manière insuffisante dans la Communauté, mais aussi de relever que les termes généraux dans lesquels est rédigé l'article 34 du traité CECA indiquent qu'il y a lieu à réparation du dommage même en cas d'annulation de décisions *générales* (c'est-à-dire d'actes normatifs). Il importe encore d'observer que le système du traité CEE ne refuse pas aux particuliers toute possibilité de s'en prendre aux règlements communautaires qui les concernent (ainsi qu'il ressort des articles 177 et 184). Et il convient enfin de rappeler le principe que la Cour a eu maintes fois l'occasion d'affirmer et selon lequel les dispositions instituant des garanties juridictionnelles (catégorie à laquelle l'article 215 appartient indubitablement) ne sauraient être interprétées de façon restrictive [4]. Ce principe peut notamment avoir de l'importance ici si on tient compte du fait que le contrôle *incident* de la légalité des règlements par le biais des articles 177 et 184 n'est pas toujours garanti.

Aussi croyons-nous qu'en dépit du fait que les États membres ne connaissent pas tous le principe de la responsabilité des pouvoirs publics en raison des actes normatifs qu'ils édictent, il est permis de reconnaître que ce principe figure parmi les éléments constitutifs du droit communautaire [5], puisqu'il est largement répandu et puisque, dans certains cas, il s'étend même aux lois au sens formel [6].

3. Sur la base de ces observations, il s'agit maintenant de se demander s'il faut ou non considérer qu'il est impossible de former un recours en indemnité en raison du dommage causé par un règlement, aussi longtemps que ce règlement conserve son existence juridique, c'est-à-dire aussi longtemps qu'il n'a pas été annulé ou que son illégalité n'a pas été constatée. En dépit du fait que le problème analogue que soulevait l'affaire Plaumann [7] ait été examiné à l'occasion de l'analyse du *fond*, il semble permis d'aborder cette question dans le cadre d'un examen largement compris des problèmes de recevabilité.

1 — On trouvera des indications à ce sujet aux pages 777 et suivantes de l'ouvrage publié par l'Institut Max-Planck cité plus haut ainsi que chez Goffin, «Common Market Law Review», vol. I, p. 354 et s.; en ce qui concerne le droit allemand, voir aussi l'arrêt du 13 novembre 1970 de l'«Oberlandesgericht» de Hambourg, «Die öffentliche Verwaltung», 1971, p. 238).

2 — Cf. Much dans l'ouvrage susdit publié par l'Institut Max-Planck, p. 846, et Heldrich, «Europarecht», 1967, p. 349.

3 — Cf. Zweigert dans «Rabels Zeitschrift», tome 28, p. 611.

4 — Arrêt 6-60 du 16 décembre 1960 (Humblet — protocole sur les privilèges et immunités), Recueil, 1960-VI, p. 1150.

5 — Voir également Börner, «Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentags» (Compte rendu des travaux du 46e congrès des juristes allemands), vol. II, p. G 37.

6 — Voir la publication susmentionnée de l'Institut Max-Planck et les indications qui y figurent aux pages 777, 841 et 850 en ce qui concerne le droit français, belge, allemand et italien.

7 — Arrêt 25-62 du 15 juillet 1963, Recueil, 1963-IX, p. 197 et s.

A cet égard, nombreux sont ceux qui soutiennent, à propos de l'article 34, texte qui régit cette matière dans le traité CECA, que la question comporte en tout cas une réponse affirmative à l'égard des entreprises en droit de former un recours en annulation, puisque ce texte parle de la « réparation du préjudice résultant directement de la décision ou de la recommandation *annulée* ». Dans le traité CEE, en revanche, rien de semblable n'est expressément prévu, ainsi que nous l'avons déjà relevé dans nos conclusions sur les affaires 43, 45 et 48-59 [1]. Aussi semble-t-il qu'ici aussi ce soit avant tout en recourant aux principes consacrés par les systèmes juridiques nationaux qu'il faille rechercher les critères à retenir.

Et, effectivement, l'analyse de droit comparé fait apparaître qu'à tout le moins en droit français, belge et allemand, les recours en responsabilité formés en raison des actes des pouvoirs publics ne sont liés ni à la constatation préalable de leur illégalité ni à leur annulation [2]. Si certains autres États membres n'adoptent pas la même solution, il semble que cela tienne uniquement au fait que les juridictions ordinaires compétentes pour statuer sur les actions en dommages-intérêts ne sont pas en droit d'affirmer l'illégalité des actes administratifs [3]. Mais, cette considération ne jouant pas en droit communautaire, puisque celui-ci connaît une seule juridiction, qui est compétente tant pour le contentieux de l'indemnité que pour le contentieux de l'annulation, nous croyons qu'ici encore on peut admettre que la subordination du recours en indemnité à la constatation préalable de l'illégalité de l'acte dans lequel le dommage trouve sa cause ne constitue pas un de ces principes généraux dont l'article 215 du traité CEE impose de tenir compte.

Il convient pourtant de se rappeler (nous y avons déjà fait allusion et le Conseil l'a relevé avec beaucoup d'insistance) que, dans l'arrêt Plaumann du 15 juillet 1963 (affaire 25-62 [4]), la Cour a affirmé qu'un acte administratif non annulé ne saurait être en lui-même constitutif d'une faute. Le contexte dans lequel cette affirmation figure fait également apparaître que l'intention de la Cour n'était pas de viser uniquement les cas dans lesquels l'annulation d'une décision n'avait pas été poursuivie alors qu'elle aurait pu l'être, puisque la requérante a également été déboutée du recours en annulation qu'elle avait formé concurremment, lequel a été déclaré irrecevable. Aussi pourrait-on être tenté de penser qu'il faut adopter le même raisonnement dans le cas où des particuliers prétendent obtenir réparation d'un dommage causé par des règlements, actes qu'il leur est impossible d'attaquer (ou qu'ils n'ont la possibilité de faire censurer que par le biais de l'article 184 ou de l'article 177, c'est-à-dire par une voie qui leur est souvent fermée à défaut des conditions requises pour l'emprunter).

Toutefois, il nous paraît extrêmement douteux qu'en considérant la jurisprudence de la Cour dans son ensemble, on doive nécessairement aboutir à cette solution-là. Les violentes et nombreuses critiques auxquelles a donné lieu ladite affirmation de l'arrêt Plaumann ne sont un secret pour personne. Qu'il nous suffise de rappeler l'avis rédigé par Ule en vue du 46e congrès des juristes allemands [5] et de nous référer aux observations émises à cette occasion par Börner [6], aux considérations exposées par Fuss [7], à la note de Bülow [8], à l'opi-

1 — Von Lachmüller et autres contre Commission de la CEE, Recueil, 1960-VI, p. 970.

2 — Voir à cet égard les références citées par Goffin dans «Common Market Law Review», vol. I, p. 354 et s.; la même constatation est faite par Much à la page 749 de l'ouvrage publié par l'Institut Max-Planck.

3 — Voir les observations de Jänicke (ouvrage de l'Institut Max-Planck, p. 875) pour le droit italien et luxembourgeois.

4 — Recueil, 1963-IX, p. 197 et s. (225).

5 — «Verhandlungen des Deutschen Juristentages 1966», vol. I, p. 32.

6 — «Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages», vol. II, p. G 37 et 49.

7 — «Europarecht», 1968, p. 370; «Die öffentliche Verwaltung», 1964, p. 579.

8 — Dans «Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters», 1963, p. 246.

nion exprimée par Ganshof van der Meersch [1] ainsi qu'à l'étude de Goffin dont nous avons déjà fait mention plus haut [2]. A l'appui de sa critique, Goffin relève notamment que l'opinion exprimée dans l'arrêt Plaumann a pour effet d'abréger le délai prévu à l'article 43 du statut CEE de la Cour, et il fait encore observer qu'il n'est pas exclu que le dommage ne survienne ou ne soit connu qu'après l'expiration du délai. Tous les auteurs qui ont critiqué l'arrêt Plaumann se rejoignent pour faire observer que le principe qui y est consacré ne se dégage ni du système juridique des États membres ni de l'économie du traité CEE, et ils sont unanimes dans ce contexte à mettre l'accent sur le fait que l'article 34 du traité CECA consacre *expressément* la règle contraire. En ce qui concerne les règlements, il est permis d'observer au surplus que, s'il fallait exiger (si tant est que cela soit possible) que leur illégalité soit préalablement constatée, et cela notamment dans les instances au titre de l'article 177 du traité CEE, ce détour représenterait une perte de temps sans bénéfice réel et qu'inévitablement, compte tenu de la durée des procès, il arriverait souvent que le délai de prescription prévu à l'article 43 du statut CEE expire avant que la Cour n'ait statué sur la validité du règlement.

Aussi faut-il se réjouir du revirement de jurisprudence qui, peut-être sous l'influence des critiques dont nous venons de faire état, a paru se dessiner récemment (et que nous avions déjà déclaré souhaitable au moment de conclure sur l'affaire Töpfer [3]). Nous visons par là un arrêt qui a notamment été cité par la requérante, celui que vous avez rendu le 28 avril 1971 dans l'affaire 4-69 (Lütticke contre Commission des Communautés européennes [4]), et dans lequel vous avez affirmé ceci (attendu n° 6): « Le recours en indemnité des articles 178 et 215, alinéa 2, a été institué par le traité comme une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique ; il serait contraire à cette autonomie du recours, autant qu'à l'efficacité du système général des voies de droit instituées par le traité, de considérer comme cause d'irrecevabilité le fait que, dans certaines circonstances, l'exercice du recours en indemnité pourrait conduire à un résultat comparable à celui du recours en carence institué par l'article 175 ». Encore que cette affirmation du caractère autonome et spécifique des recours en indemnité (qui figure d'ailleurs également dans l'arrêt Vloeberghs du 14 juillet 1961, affaires jointes 9 et 12-60 [5]) ait été faite à propos d'une espèce dans laquelle seul un recours en carence pouvait être envisagé, nous sommes convaincu que cela ne diminue en rien sa portée à l'égard du problème qui nous intéresse ici. En réalité, loin que le système de protection juridictionnelle institué par le traité permette d'adopter en principe un raisonnement différent à l'égard d'une situation dans laquelle une institution a adopté un acte attaquable dont il est allégué qu'il a des effets dommageables, il convient d'affirmer que, par leur but et par leur objet (annulation d'un acte avec effet erga omnes, ce qui représente une mesure d'une portée considérable) et par les conditions auxquelles ils sont subordonnés, les recours en annulation se distinguent nettement, eux aussi, des recours en indemnité, lesquels tendent uniquement à l'obtention d'une réparation dans le cas d'espèce et sont en outre subordonnés à l'existence d'une faute commise par l'institution dans l'exercice de ses attributions (« Amtsfehler »).

Dès lors, Messieurs, compte tenu dudit arrêt que vous venez de rendre à propos

1 — Pasicrisie belge, 1966, p. 523.

2 — «Common Market Law Review», vol. I.

3 — Affaires jointes 106 et 107-63 (Töpfer et Getreide-Import contre Commission de la CEE), Recueil, 1965-XI, p. 565.

4 — Recueil, 1971-XVII, p. 325 et s.

5 — Recueil, 1961-VII, p. 424-425.

d'un problème analogue et en raison de l'impossibilité de dégager un principe général selon lequel la responsabilité des institutions communautaires en raison des actes qu'elles prennent ne pourrait être mise en cause qu'après que l'illégalité de ceux-ci aurait été constatée, nous estimons que le fait que le règlement prétendument à l'origine du dommage a conservé son existence juridique ne saurait vous permettre d'affirmer que le recours est irrecevable (ou, le cas échéant, qu'il n'est pas fondé).

4. Le Conseil soulève une dernière objection contre la recevabilité du recours, en prétendant, tout d'abord, que l'intention de la requérante est en réalité, non pas d'obtenir la réparation d'un dommage, mais bien d'essayer de se faire attribuer une compensation en matière de prix, en fonction de critères différents de ceux qui ont été fixés dans le règlement n° 769/68, ainsi que d'obliger la Communauté à payer elle-même cette compensation au lieu d'autoriser les États membres à le faire. L'objectif de la requérante serait donc de faire annuler la réglementation existante et de la faire remplacer par un autre régime. Mais, observe le Conseil, comme il ne lui est pas permis d'aboutir à ce résultat en attaquant directement le règlement en cause, on ne saurait pas davantage admettre qu'elle tente d'y aboutir par le biais d'un recours en indemnité.

Il importe de relever au surplus, déclare le défendeur en se référant à l'article 176 du traité, qu'en aucun cas la Cour n'a le droit d'ordonner au Conseil d'arrêter une réglementation déterminée. Or, la thèse de la requérante implique que c'est ce que la Cour devrait faire dans l'espèce, pour pouvoir déterminer l'importance du dommage. Et le Conseil d'en conclure qu'il y a là une raison de plus d'affirmer l'irrecevabilité du recours.

Dans leur première branche, les objections ainsi soulevées par le Conseil visent manifestement un phénomène que nous connaissons également en droit national, celui du *recours en annulation déguisé* ou, selon la formule éloquente de Bülow [1], de la « *captation* » des voies de recours (« *Erschleichung des Rechtsweges* »). On est notamment en présence d'un abus de voie de droit de ce genre dans les cas où un recours en indemnité a pour seul objectif d'anéantir les effets juridiques d'un acte des pouvoirs publics, et cela notamment (en droit français) lorsque l'intéressé qui a omis de poursuivre l'annulation de décisions *individuelles* (par exemple en matière de liquidation de traitements ou pensions) s'efforce ultérieurement de redresser les conséquences financières de ces actes par la voie du contentieux de l'indemnité [2]. Telle était d'ailleurs aussi la situation (pour citer une espèce que la Cour a eu à trancher) dans l'affaire 59-65 [3]. Et nous rappellerons encore ici l'arrêt rendu le 12 décembre 1967 dans l'affaire 4-67 [4].

Mais en y regardant plus attentivement, Messieurs, vous vous apercevrez que le recours dont vous êtes présentement saisis ne peut guère être classé dans la catégorie de ceux dont nous venons de parler. On se saurait affirmer que la requérante cherche en réalité à faire annuler le règlement n° 769/68 ou éliminer les effets juridiques de ses dispositions. Il est certain que l'abrogation du règlement n° 769/68 ne présente aucun intérêt pour elle : elle n'en retirerait aucun fruit, puisque cette abrogation ne supprimerait pas le dommage qu'elle prétend avoir subi. En réalité, la seule chose que la requérante désire, c'est d'obtenir une compensation financière pour certains effets qu'a engendrés à son égard une réglementation qu'elle estime entachée d'insuffisances et de faute. Elle ne s'efforce cependant pas d'aboutir à une refonte générale de la réglementation transitoire qu'elle incrimine, et on peut estimer qu'une telle refonte ne devrait pas néces-

1 — Loc. cit., p. 246.

2 — Cf. Goffin, loc. cit., p. 357.

3 — Schreckenberg contre Commission de la CEEA, arrêt du 15 décembre 1966 (première chambre), Recueil, 1966-XII, p. 786 et s.

4 — Collignon contre Commission (première chambre), Recueil, 1967-XIII, p. 470 et s.

sairement intervenir après l'arrêt qui reconnaîtrait que la requérante a droit à une indemnité et constaterait dès lors incidemment l'illégalité du règlement arrêté par le Conseil. Aussi croyons-nous que (si on la comprend dans son sens exact) la thèse de l'abus de voie de droit n'est d'aucun secours dans la présente espèce et que nous ne sommes pas en présence d'un recours en indemnité fictif camouflant en réalité un recours en annulation dont la voie était fermée à la requérante du fait que celle-ci entendait incriminer un *règlement* communautaire.
Quant à la seconde branche des objections du défendeur, celle par laquelle il relève que, pour déterminer le montant du dommage, la Cour serait amenée à fixer les critères selon lesquels doit s'effectuer la compensation en matière de prix et à porter dès lors atteinte au pouvoir discrétionnaire dont le Conseil dispose pour légiférer, il nous paraît que, tout comme l'argument selon lequel la « Zuckerfabrik Schöppenstedt » voudrait faire imposer une obligation à la Communauté en lieu et place de l'autorisation prévue à l'égard des États membres, ce point relève de l'examen au fond, qu'il concerne la question du *bien-fondé* du recours. C'est certainement le cas pour la question de savoir si l'application correcte de l'article 37 du règlement de base n° 1009/67 et le respect des principes du traité exigeaient que le bénéfice de la compensation soit étendu à des situations comme celle dans laquelle se trouvait la requérante. Et il en va encore de même lorsqu'il s'agit de savoir si les États membres auraient fait usage de la faculté d'accorder la compensation dans des situations de ce genre dans l'hypothèse où ils y auraient été autorisés par le Conseil et si celui-ci est dès lors tenu à réparation, au motif qu'il ne leur a pas accordé cette autorisation. Aussi estimons-nous que la question de savoir si la requérante a subi un préjudice et quel est le montant de celui-ci ne doit pas être abordée actuellement dans le cadre de l'examen de la recevabilité : elle ne doit l'être que lors de l'examen au fond.
Observons au surplus que, dans un procès en dommages-intérêts, il importe avant tout d'établir si le comportement de l'institution dont la responsabilité non contractuelle est mise en cause est entaché de faute et de vérifier si ce comportement a pu avoir des effets préjudiciables, s'il est possible, en d'autres termes, qu'un dommage ait été causé. Si, après cela, il apparaît qu'on ne saurait déterminer le montant exact du dommage sans empiéter sur le pouvoir discrétionnaire dont dispose pour légiférer l'institution mise en cause, il est toujours possible de surseoir à condamner l'institution et d'inviter les parties à fixer le montant du dommage, de les charger de sa liquidation. Mais, même en pareil cas, rien ne fait obstacle en principe à la recevabilité du recours en indemnité.
Il apparaît donc en fin de compte que les objections que nous venons d'analyser ne sont, elles non plus, d'aucun secours pour le Conseil, et nous pouvons dès lors récapituler en affirmant qu'un examen largement compris des problèmes de recevabilité ne révèle aucun élément de nature à empêcher que le recours soit examiné au fond.

5. Pour ce qui est des conclusions subsidiaires par lesquelles la requérante vous demande de condamner le Conseil à *réparer d'une autre manière* le dommage qui lui aurait été causé par le règlement n° 769/68, bornons-nous à observer au stade actuel qu'elles ne devraient être prises en considération que dans l'hypothèse où la requérante n'obtiendrait pas gain de cause sur les conclusions qu'elle a formulées à titre principal. Aussi n'avons-nous pas encore à les examiner. Tout au plus pourrions-nous laisser entendre qu'il est probable que les objections soulevées à cet égard par le Conseil soient fondées, parce que l'objet de cette demande n'est pas déterminé et parce qu'aucune précision ni aucun motif n'ont été allégués pour l'étayer. Cela n'est cependant pas de nature à mettre en question la recevabilité du recours dans son ensemble.

6. Voici dès lors nos conclusions:

Contrairement à ce que pense le Conseil, nous estimons que la recevabilité du recours ne saurait être contestée. Il appartient à la Cour de décider si elle se prononcera sur ce point par arrêt séparé ou si elle statuera sur la recevabilité en même temps que sur le fond.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 13 OCTOBRE 1971[1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans l'affaire qui retient notre attention aujourd'hui, la Cour avait invité les parties à ne prendre position, à l'audience du 29 juin 1971, que sur la question de la recevabilité du recours. C'est également ce seul problème que nous avions abordé dans nos conclusions du 13 juillet 1971, tout en étendant assez loin le champ de notre examen. Comme vous vous en souvenez, nous avions conclu que la recevabilité du recours ne pouvait être mise en doute, et nous en restons convaincu. Sans vous être prononcés jusqu'à présent sur ce point, vous avez simplement décidé d'admettre les parties à plaider au fond et de statuer sur la recevabilité en même temps que sur le fond. Le bien-fondé du recours ayant désormais été débattu à l'audience du 22 septembre 1971, il nous appartient de conclure sur ce point-là aussi. Nous n'analyserons plus les faits, puisque nous les avions exposés en détail dans nos conclusions précédentes. Et, bien entendu, nous ne reviendrons pas sur les autres points que nous avions examinés en concluant le 13 juillet 1971.

I

Pour déterminer si la requérante a raison de soutenir que le Conseil a commis une faute dans l'exercice de ses attributions (« Amtsfehler ») en arrêtant le règlement n° 769/68 (JO n° L 143, p. 14) portant mesures d'exécution du règlement n° 1009/67 (JO n° 308, p. 1), il convient de se demander avant tout si ce règlement d'application doit être considéré comme pris *en violation du droit*. D'une façon générale, en effet, l'illégalité est la première condition qui doit être remplie pour que puisse être formé un recours mettant en cause la responsabilité des institutions en raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs attributions, encore qu'évidemment elle ne soit pas suffisante à elle seule. La requérante estime que le règlement incriminé est illégal pour deux raisons : premièrement, il y aurait violation de l'article 37 du règlement n° 1009/67 ; en second lieu, le Conseil aurait institué une réglementation discriminatoire et méconnu dès lors le précepte de l'égalité de traitement.

1. Examinons d'abord le premier de ces griefs. Comme nous l'avions expliqué dans nos conclusions du 13 juillet 1971, l'article 2 du règlement n° 769/68 n'autorisait les États membres à accorder une compensation aux sucreries que pour le cas où, à la date du 30 juin 1968, le prix national du sucre blanc (dont le règlement précisait les modalités de calcul) était supérieur au prix indicatif valable pour le sucre blanc à partir du 1er juillet 1968. Telle est du moins la façon dont

1 — Traduit de l'allemand.