ARRÊT DE LA COUR
DU 12 JUILLET 1973 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft
contre Commission des Communautés européennes

« Concentrés de tomates »

Affaire 59-72

Sommaire

CEE — Responsabilité non contractuelle — Acte normatif impliquant des choix de politique — Préjudice — Violation d'une règle supérieure de droit
(Traite CEE, art. 215)

La responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Dans l'affaire 59-72,

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, Hambourg, représentée par son associé personnellement responsable, la société de gestion Ludwig Wünsche mbH, elle-même représentée par son gérant Jan-Onne Bodenstab, assistée de M[es] Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Heemann du barreau de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Félicien Jansen et M[me] Jeanne Jansen-Housse, huissiers de justice, 21, rue Aldringen,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, Dr Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Emile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

ayant pour objet le paiement de dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, pour indemnisation du dommage causé par le règlement (CEE) n° 1643/71 de la Commission instaurant un système de prix minima applicable à l'importation de concentrés de tomates en provenance de la Grèce,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó. Dálaigh, M. Sørensen (rapporteur) et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

1. a) L'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes a été instaurée par le règlement (CEE) n° 865/68 du Conseil du 28 juin 1968 (JO n° L 153 du 1er juillet 1968, p. 8).

En l'absence de coordination et d'unification des régimes d'importation appliqués par chacun des États membres à l'égard des pays tiers, le Conseil fut amené à édicter le règlement n° 1427/71 du 2 juillet 1971 (JO n° L 151 du 7 juillet 1971, p. 5), dont l'objet est de permettre à la Communauté de « faire face aux situations de graves perturbations auxquelles le marché des produits en cause pourrait être exposé du fait d'importations réalisées dans des conditions, notamment en matière de prix, de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39 du traité ».

Les conditions d'application du règlement n° 1427/71 furent arrêtées par le Conseil dans un second règlement n° 1428/71 daté, lui aussi, du 2 juillet 1971 (JO n° L 151 du 7 juillet 1971, p. 6).

Les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises par la Commission sont énumérées à l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement :

« a) la suspension totale ou partielle des importations ou des exportations ;

b) un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause.»

L'article 3 du règlement n° 1428/71 confirme l'obligation faite à la Commission d'appliquer les mesures prévues « en res-

pectant les obligations qui découlent de l'accord engageant la Communauté sur le plan international.»

Sur la base du règlement n° 1427/71 et compte tenu des principes fixés dans le règlement n° 1428/71, la Commission a arrêté deux mesures de sauvegarde qui subordonnent l'importation des concentrés de tomates à la délivrance de titres d'importation.

La première, édictée par le règlement n° 1558/71 (JO n° L 164 du 22 juillet 1971, p. 14), est applicable aux pays tiers à l'exception de la Grèce et met en place un système de restrictions quantitatives ; la seconde, qui fait l'objet du règlement n° 1643/71, est applicable à la Grèce et prévoit un système de prix minima.

Selon l'article 2 de ce dernier, la délivrance du titre d'importation est subordonnée à l'engagement écrit de l'importateur d'assurer :

« aa) .....

bb) que cette importation est la suite d'un contrat prévoyant la vente et la livraison franco frontière de la Communauté, ou d'un endroit situé en dehors de celle-ci, à un prix supérieur à celui figurant à l'annexe du présent règlement pour la qualité en cause, et

cc) que ce prix sera effectivement payé.»

Le règlement n° 1643/71 a été supprimé par le règlement n° 395/73 du 9 février 1973 (JO n° L 43, p. 13) avec effet du 16 février 1973.

b) Par lettre du 17 avril 1972, la firme « Wünsche Handelsgesellschaft » a présenté à la Commission une demande de dommages-intérêts. Dans cette lettre, la requérante fait valoir qu'elle a acheté, au mois d'octobre 1971, se fiant au bien-fondé du prix minimum du règlement n° 1643/71, une quantité de double concentré de tomates d'une société grecque, qu'elle a dû conclure le contrat au prix minimum malgré l'offre plus avantageuse du vendeur grec, que l'évolution du marché a montré que le prix minimum a été fixé à un niveau trop élevé, que l'industrie italienne des concentrés de tomates a offert, par la suite, sur le marché allemand, des concentrés de tomates à des prix inférieurs aux prix minima, que la requérante, en raison de cette situation économique, s'est vue dans l'obligation de vendre une partie de la marchandise en cause à la société Bernhard Meinke Nachf. à Berlin à un prix inférieur à son prix d'achat, qu'elle a ainsi encouru une perte, que cette perte est causée par le règlement n° 1643/71, que ce règlement est entaché d'illégalité et que la Commission est ainsi, au titre de l'article 215 du traité CEE, obligée de l'indemniser du dommage.

Par lettre du 28 juin 1972, la Commission a fait savoir à la requérante qu'elle ne saurait donner suite à cette demande.

2. La validité du règlement a été examinée dans l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire 40-72 sur demande préjudicielle dans un litige entre la firme I. Schroeder KG à Hambourg et la république fédérale d'Allemagne. Dans cet arrêt, la Cour a dit que « l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1643/71 ». Dans le même arrêt, la Cour, sur une question d'interprétation, a dit que « ni l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971, ni l'article 41 de l'accord créant une association entre le CEE et la Grèce, du 9 juillet 1961, n'indiquent un ordre de priorité entre les mesures qui y sont indiquées ».

3. La présente requête a été introduite le 24 juillet 1972. La procédure écrite a été suspendue après le dépôt de la requête et le mémoire en défense, en attendant l'arrêt dans l'affaire 40-72 susmentionnée. Sur rapport du juge rapporteur et l'avocat général entendu, la Cour de justice a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 19 juin 1973.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 juillet 1973.

II — Conclusions des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— condamner la défenderesse à payer 1 098 DM à la requérante,

— condamner la défenderesse aux dépens.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter le recours comme non fondé et

— condamner la défenderesse aux dépens de l'instance ;

— subsidiairement : réserver, par interlocutoire, la décision sur le montant des dommages.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

Sur la recevabilité

La *Commission* expose qu'elle renonce à soulever, contre le présent recours, l'exception d'irrecevabilité, contrairement à ce qu'elle a fait par le passé dans des affaires similaires. La Commission signale cependant que, dans la présente espèce, la protection juridique de la requérante aurait aussi pu être assurée en utilisant la voie de recours judiciaire et administrative nationale, sans pour autant courir le risque de subir des dommages encore plus grands.

De l'avis de la *requérante,* le recours est recevable en tant qu'action en responsabilité administrative remplissant les conditions visées à l'article 215, alinéa 2, du traité instituant la Communauté économique européenne. Elle soutient qu'elle ne pourrait éviter autrement le préjudice subi par elle et qu'en particulier elle ne pourrait y parvenir par la voie judiciaire interne.

Sur le fond

1. Sur le caractère irrégulier du règlement n° 1643/71

A — a) Dans *la requête,* la *requérante* maintient que le système des prix minima prévus dans le règlement n° 1643/71 viole les dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 3, et de l'article 39, paragraphe 1, du traité CEE, parce qu'il ne constitue pas une mesure apte à réaliser les objectifs mentionnés à l'article 39 et notamment « la stabilisation des marchés » visée au paragraphe 1, lettre c, du même article. Un tel système de prix minima offrirait des possibilités multiples d'être tourné lors de son application. Elles iraient de la conclusion de contrats fictifs sur la répétition de l'indu en nature ou en espèces à l'entremise de filiales ou d'entreprises de la même branche ayant leur siège dans le pays exportateur ou dans d'autres pays tiers, auquel cas le procédé, quand il s'agit d'entreprises ayant une personnalité juridique autonome, serait inattaquable en droit. Les sociétés qui effectuent leurs importations de cette manière pourraient, tout en respectant les lois de la concurrence, écouler néanmoins leurs ventes à l'intérieur de la Communauté à un prix inférieur au prix visé. Le système des prix minima établi à l'article 2 du règlement 1643/71 serait ainsi transgressé et ne permettrait pas d'atteindre ses objectifs.

A ce propos, la requérante renvoie à l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire 6-71 (Recueil, 1971, p. 823) et dans lequel la Cour estimerait que sont illégaux les règlements incitant manifestement à l'irrégularité.

De l'avis de la requérante, un relevé des prix italiens franco frontière allemande

pratiqués pour les concentrés de tomates montre que ces prix sont inférieurs de 10 à 24 % environ aux prix minima et que, dès le début, le système des prix minima n'a pas fonctionné.

En outre, la requérante soutient que le règlement n° 1643/71 viole également les autres textes lui servant de fondement, qui sont cités dans son préambule, c'est-à-dire les règlements n^{os} 1427 et 1428/71 du Conseil. Le Conseil, dans ces règlements, aurait expressément décidé que seules des mesures appropriées peuvent être appliquées, afin d'empêcher que la réalisation des objectifs visés à l'article 39 du traité CEE ne soit perturbée.

La *Commission,* en ce qui concerne la question du caractère « approprié » de la mesure litigieuse en raison des possibilités de fraude et de détournement, répond qu'un système identique est prévu par l'article 44 du traité CEE.

Le Conseil de ministres aurait même, dans sa décision du 4 avril 1962 (JO n° 30 du 20 avril 1962, p. 995) mettant en œuvre les deux systèmes de prix minima visés à l'article 44, marqué sa préférence pour celui considéré comme inapproprié par la requérante, par rapport au système de suppression totale ou partielle des importations en dessous du prix minima, et ce parce qu'il affecterait moins les importations.

Il faudra donc, de l'avis de la Commission, avancer des circonstances particulières, permettant de constater que le système contesté ne soit pas approprié en tant que tel. On ne pourrait, sur ce point, partir de simples possibilités de tourner illégalement la réglementation. En ce qui concerne les possibilités « légales » d'un détournement, la Commission observe qu'elles n'affectent pas l'efficacité d'un système destiné à restreindre les importations et à stabiliser les marchés. Il n'en serait autrement que si une société importatrice utilisait le bénéfice réalisé par l'entremise de sa filiale pour vendre en dessous du prix minimum sur le marché d'importation, mais un tel effet ne serait ni nécessaire ni automatique. En effet, l'utilisation à cette fin précise que l'avantage obtenu dans le pays exportateur dépendrait d'un grand nombre de critères et de considérations de rentabilité que l'entrepreneur établirait pour chaque cas particulier.

La Commission poursuit en constatant que les importations de concentrés de tomates en provenance de la Grèce auraient accusé un recul sensible après l'introduction des mesures de sauvegarde.

b) Dans la requête, la *requérante* soutient encore que le système de prix minima visés à l'article 2 du règlement n° 1643/71 serait contraire à certains principes fondamentaux de l'état de droit. Il violerait le principe de proportionnalité, parce que le système aggrave les conditions des importations sans offrir d'avantage équivalent. Le système violerait aussi le principe de sécurité juridique parce que les possibilités de le tourner introduiraient, dans les importations, un élément d'insécurité juridique. En effet, les importateurs ne pourraient plus espérer conclure et régler leurs opérations de ventes et d'achats dans des conditions normales.

De l'avis de la *Commission,* le premier grief relatif au principe de proportionnalité coïncide avec le grief relatif au caractère inapproprié de la mesure. Cependant, pour autant qu'il y ait là une allusion à la nécessité relative de la mesure par rapport aux restrictions quantitatives, la Commission soutient que ce grief coïncide avec l'examen de l'ordre de priorité des mesures de sauvegarde.

La Commission fait valoir que le second grief concernant le principe de sécurité juridique ne correspond pas à la réalité. Le fait que certaines importations en provenance de la Grèce puissent être effectuées sans appliquer le prix minimum n'enleverait pas à l'importateur la possibilité de régler et de conclure ses affaires « dans des conditions de concurrence normales » (c'est-à-dire en se fiant à un fonctionnement normal du régime des prix minima dans l'ensemble). La Commission se demande en outre si ce principe peut avoir, en droit communau-

taire, un contenu aussi vaste que celui que la requérante lui suppose en l'espèce.

c) La *requérante* affirme, en outre, qu'il existe un ordre de priorité en faveur des restrictions quantitatives. Des deux mesures prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1428/71, la suppression totale ou partielle des importations limiterait dans une moindre mesure la liberté de l'importateur que le système de prix minima. Cet ordre de priorité apparaîtrait aussi de l'article 41 de l'Accord d'association avec la Grèce. La possibilité de recourir temporairement à une réduction quantitative des importations aurait suffi à protéger, en l'espèce, les produits à base de tomates en provenance des pays de la Communauté et à réaliser ainsi les objectifs fixés par l'article 39, paragraphe 1, lettre c, du traité CEE.

La *Commission* estime que cette question d'ordre de priorité entre les mesures à prendre se pose en termes différents dans le règlement n° 1428/71 et dans l'article 41 de l'Accord d'association avec la Grèce. Dans le règlement, les deux mesures possibles sont, d'une part, la suspension totale ou partielle des importations ou des exportations, d'autre part, un système de prix minima. Dans l'Accord, il est, par contre, prévu deux systèmes de prix minima: l'un conduisant à une réduction ou suspension temporaire des importations, l'autre consistant à subordonner, sans plus, les importations à l'engagement de respecter le prix minimum.

La Commission, qui devrait, en arrêtant la mesure de protection litigieuse, tenir compte tant du règlement que de l'Accord, aurait eu toutes les raisons pour donner la préférence au second système, comme représentant la solution la plus raisonnable.

Plusieurs motifs auraient justifié le choix opéré. Le système plus souple des prix minima aurait permis de mieux tenir compte de l'évolution future. De plus, les causes mêmes de cette évolution — à savoir la concurrence des producteurs grecs au niveau des coûts — auraient suggéré une mesure de régulation des prix. Le système de prix minima aurait, par l'effet de soupape permettant des importations limitées mais continues dans la Communauté, réduit le risque de voir le marché submergé par d'importantes quantités de marchandises « à l'ouverture des frontières ». La raison déterminante aurait été le souhait de ne pas geler les relations commerciales avec la Grèce et de leur laisser une marge naturelle d'évolution sous réserve du respect du prix de revient de la Communauté.

De plus, comme l'application des règlements n^{os} 1427 et 1428/71 devrait, en tout cas, avoir lieu dans les limites de l'Accord d'association, la Commission estime que, si elle avait introduit une limitation quantitative des importations, elle aurait uniquement pu le faire dans le cadre d'un système de prix minima au-dessous desquels les importations pouvaient être temporairement suspendues ou réduites. Ce système était, de l'avis de la Commission, en pratique irréalisable, parce qu'il n'est pas basé sur les prix à l'importation, mais sur des cotations périodiques du produit en question sur le marché de la CEE ; la possibilité théorique d'élaborer un tel système aurait entraîné de tels facteurs d'incertitude et une telle perte de temps pour sa mise en application qu'on n'aurait pu l'envisager pour mettre en œuvre une mesure de sauvegarde.

d) La *requérante* soutient que les prix minima auraient été fixés à un niveau trop élevé et auraient ainsi un effet prohibitif. Les prix minima ne devraient pas excéder les prix en vigueur à l'intérieur de la Communauté. Or, le prix minimum irait jusqu'à dépasser de 24 % le prix d'offre pratiqué par les fabricants italiens de concentrés de tomates. L'effet prohibitif du prix minimum apparaîtrait de la réduction des importations de concentrés grecs qui auraient régressé de 50 %.

La requérante soutient, en outre, que la Commission a dû ajuster les prix minima d'après les données respectives du marché. Le marché aurait subi des varia-

tions et aurait enregistré une baisse des cours pratiqués à l'intérieur de la Communauté. Bien que la Commission ait eu connaissance des conditions du marché, elle n'aurait pas procédé aux ajustements nécessaires.

La requérante fait valoir que la Commission devait respecter l'article 41, paragraphe 3, de l'Accord d'association avec la Grèce. On pourrait en déduire que les prix minima devaient être fixés de façon à ne pas porter atteinte aux échanges avec la Grèce. Or, il serait à remarquer que le total des importations à destination des États membres aurait accusé un recul de l'ordre de 50 %, dû essentiellement à une réduction des importations italiennes.

La *Commission* répond que, pour établir la relation entre les prix grecs d'offre franco frontière et le prix de revient communautaire, elle se serait basée sur les données officielles du ministère italien de l'agriculture, l'Italie constituant le principal pays producteur de la Communauté du produit en question. Les données auraient été vérifiées par les services de la Commission qui n'auraient pas eu de raisons de douter de leur exactitude. La requérante n'aurait pas invoqué d'éléments concrets à l'encontre de l'exactitude des prix de revient.

La Commission estime, d'ailleurs, que l'argument de la requérante selon lequel l'effet prohibitif du prix minimum apparaîtrait de la réduction des importations est en contradiction avec celui tiré de l'inefficacité du système.

La Commission ne conteste pas l'exactitude des chiffres qui montrent que le niveau du prix d'offre du concentré de tomates italien pour la période août 1971 - février 1972 est resté inférieur au prix minimum fixé. Les prix n'auraient cependant aucune valeur indicative pour les prix de revient de l'industrie communautaire : il ne s'agirait que d'offres individuelles et même si elles étaient symptomatiques, elles signifieraient simplement que l'effet de stabilisation du prix ne s'était pas encore manifesté dans les premiers mois suivant l'adoption de la mesure de sauvegarde. La Commission serait dans l'impossibilité d'énoncer avec certitude les raisons du phénomène. Elle indique plusieurs possibilités.

La Commission se range à l'avis de la requérante lorsqu'elle allègue que la Commission doit adapter les prix minima aux données du marché. Or, la Commission soutient que les prix de revient, qui seuls importent ici, sont restés plus ou moins inchangés.

Le niveau des prix minima ne constitue pas, de l'avis de la Commission, une violation de l'article 41 de l'Accord avec le Grèce. Cette disposition ferait ressortir que les prix minima ne devraient pas affecter les échanges commerciaux de concentrés de tomates à l'entrée en vigueur de l'Accord avec la Grèce (1962). Or, ce ne serait visiblement pas le cas, les importations en provenance de la Grèce n'ayant pris une certaine ampleur qu'après 1969.

B — a) Dans son *mémoire en réplique*, la *requérante* expose que, si elle poursuit la présente instance en dépit de l'arrêt rendu le 7 février 1973 par la Cour dans l'affaire 40-71 (ci-après dénommée l'affaire Schroeder), c'est parce qu'elle est en mesure de produire des documents qu'à cette date la société Schroeder KG, demanderesse dans la procédure préjudicielle 40-72, ne détenait pas encore et ne pouvait communiquer ; la requérante désire, par ailleurs, revenir sur un certain nombre de points sur lesquels la société Schroeder n'a pas assez insisté dans ses observations et qui n'ont pu, en conséquence, retenir l'attention de la Cour.

Dans *son mémoire en duplique*, la *Commission* estime que l'arrêt dans l'affaire Schroeder a en réalité privé le recours en dommages et intérêts de son fondement, étant donné que les raisons invoquées en l'espèce contre la validité du règlement n° 1643/71 ont également été examinées dans le cadre de l'affaire Schroeder et qu'elles n'ont pas amené la Cour à nier la validité du règlement. A son avis, la requérante n'a présenté aucun nouveau moyen essentiel qui doit entraîner une

révision de l'arrêt précité. La Commission renonce donc à analyser en détail l'argumentation de la requérante dans sa réplique et se borne à répondre sur quelques points.

b) La *requérante* expose que, dans son arrêt rendu dans l'affaire Schroeder, la Cour a admis le caractère approprié de la mesure adoptée en se fondant sur des informations de la Commission, selon lesquelles les prix des concentrés de tomates auraient atteint le niveau des prix minima à partir du mois de juin 1972. De l'avis de la requérante, ces données ont induit la Cour en erreur. L'augmentation des prix du marché serait uniquement due à la nouvelle que toute l'Europe méridionale connaissait ou allait connaître, au cours de l'été 1972, en effet une mauvaise récolte de tomates. Sans cet événement, l'échec du système de prix minima se serait pleinement manifesté.

La requérante soutient que des détournements auraient été effectivement commis. Il serait impossible d'expliquer autrement le fait que des concentrés de tomates grecs auraient continué à être offerts en Allemagne à des prix qui, oscillant entre 26,5 u.c. et 30 u.c. par 100 kg, seraient beaucoup inférieurs au prix minimum. La requérante offre, à titre de preuve, des offres émanant des importateurs allemands de concentrés de tomates pour la période de janvier à septembre 1972. Il serait également impossible d'expliquer autrement le fait que les concentrés de tomates grecs auraient continué à être importés en grandes quantités dans les États membres, à l'exception de l'Italie. Dans ces pays, les importations auraient plus que doublé, après l'introduction du système de prix minima, par rapport aux importations effectuées pendant la période de référence de 1970.

De l'avis de la *Commission,* la question de l'évolution du niveau des prix en 1972 ne devrait avoir joué qu'un rôle secondaire dans la décision de la Cour ; la Cour a constaté explicitement dans son arrêt « que la légalité d'un acte communautaire ne saurait dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité ». Par ailleurs, la Commission aurait indiqué, au cours de la procédure orale, en réponse à la question d'un membre de la Cour, qu'il serait exact que le niveau des prix du marché mondial aurait atteint, d'une façon générale, le niveau des prix minima au cours de l'été 1972. Il ne serait donc pas possible de dire avec certitude quelle aurait été l'évolution en l'absence de ce fait. De l'avis de la Commission, il serait certain qu'au cours du premier semestre 1972 les prix d'offres du concentré italien de tomates ont été caractérisés par une tendance à la hausse. Des indications confirmant cette tendance pourraient être fournies à la Cour. La Commission doute que les indications fournies par la requérante en ce qui concerne les prix d'offre du concentré grec de tomates soient pertinentes.

En ce qui concerne les indications de la requérante sur les importations dans les États membres, à l'exception de l'Italie, la Commission remarque que les augmentations des importations doivent être mises en rapport avec la quantité importée ; ces importations représentent des quantités relativement peu importantes par rapport aux importations italiennes. Le fait marquant serait que les importations en Italie, le principal pays importateur, auraient fortement diminué.

c) De l'avis de la *requérante,* la Cour ne se prononce pas, dans son arrêt dans l'affaire Schroeder, sur l'existence éventuelle de moyens permettant de tourner le système de prix minima, estimant qu'en vertu de l'article 41 de l'Accord d'association la Commission était tenue vis-à-vis de la Grèce d'appliquer l'un des deux systèmes de prix minima prévus par ledit accord.

D'après la requérante, ce n'est qu'à première vue que les deux dispositions de l'article 41 de l'Accord d'association et de l'article 2 du règlement n° 1428/71 ne semblent coïncider qu'en ce qui concerne le système de prix minima qui consiste à subordonner, sans plus, les importations à l'engagement de respecter ces prix.

Cette première impression serait trompeuse : les mesures de sauvegarde envisagées dans la première hypothèse, par chacun des deux articles, se recouvrent également. La possibilité de suspendre les importations, telle qu'elle est prévue par l'article 2, paragraphe 1, lettre a, du règlement n° 1428/71, serait seulement subordonnée à la constatation que les importations se font au-dessous d'un prix limite fixé par voie interne — précisément un prix minimum — ce phénomène n'étant donc en l'occurrence que la condition nécessaire et suffisante pour que s'applique le système de contingentement. Ceci découlerait de l'article 1, lettre d, du règlement n° 1428/71. Une tendance à une baisse excessive ne pourrait être constatée que si un certain prix était déterminé sur le plan interne à titre de prix limite (prix minimum).

En ce qui concerne la constatation de la Cour, dans l'arrêt Schroeder, selon laquelle l'énumération des mesures de sauvegarde n'emporte aucun ordre de priorité, la requérante remarque qu'il se dégage toutefois un ordre de priorité si l'on considère qu'il convient d'adopter la mesure la moins sévère. Il conviendrait à ce propos d'appliquer le principe selon lequel, en cas d'option entre une mesure appropriée et une mesure inappropriée, ce serait toujours la mesure la moins sévère qui s'impose.

La requérante soutient que le recours tendant à la suspension totale ou partielle des importations prévue dans l'Accord d'association n'est pas davantage exclu sous prétexte que cette mesure prévoit une « cotation périodique » des prix intérieurs, irréalisable. En l'absence de cotations périodiques des prix du marché intérieur, il faudrait relever les prix d'une façon différente ; ce qui serait également possible — notamment en recourant aux services des courtiers. Pour déterminer les prix franco frontière dans le cadre du règlement n° 19/62 à raison d'une fois par semaine ou de deux fois par mois selon la nature des marchandises, la Commission aurait procédé de façon analogue. Du reste, l'article 4 de la décision du Conseil du 4 avril 1962 relative aux prix minima ne subordonnerait pas aux seules « cotations » des prix l'application d'un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être temporairement suspendues ou réduites.

d) La *requérante* est d'accord sur le principe du raisonnement de la Cour dans son arrêt dans l'affaire Schroeder, selon lequel « la légalité d'un acte communautaire ne saurait dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité » et « qu'il suffit qu'au moment où elles (les mesures) sont édictées il n'apparaisse pas avec évidence qu'elles sont inaptes à concourir à la réalisation de l'objectif visé ». Cependant, de l'avis de la requérante, ce principe ne saurait être retenu dès lors qu'une évolution défavorable était clairement et manifestement prévisible. La simple logique qui veut qu'un commerçant ne fasse pas de cadeau suffirait à expliquer les détournements dont aurait fait l'objet le système de prix minima. Quand le commerçant doit payer plus que ce que lui demande le vendeur, il s'efforcerait à tout prix de trouver le moyen — légal si possible — de tourner cette obligation. La requérante relève également qu'en 1969, au moment où un système de prix minima devait déjà être adopté pour le marché des conserves de fruits et de légumes, diverses instances auraient attiré l'attention de la Commission sur les conséquences et les possibilités de détournement qui en résulteraient.

e) En ce qui concerne la question du montant des prix minima fixes, la *requérante* expose que, dans l'arrêt Schroeder, on faisait grief à la requérante au principal, la société Schroeder, de ne pas avoir fait valoir d'arguments concrets permettant de conclure à l'inexactitude des informations du gouvernement italien dont la Commission avait fait état au cours de ladite instance. A ce sujet, la requérante fait valoir que les prix minima ne devaient être établis et fixés qu'au niveau strictement nécessaire à la protection du marché intérieur de la Communauté. Il eût donc fallu calculer, d'une

manière précise et non pas forfaitaire, les prix de revient de la Communauté qui devaient servir de référence à la Commission. Or, d'après les informations de la Commission sur les modalités d'établissement des prix de revient retenues par le ministère de l'agriculture italien, on constaterait que ce ministère se serait basé, pour ce faire, sur des montants forfaitaires. Le fait que les concentrés de tomates italiens auraient été constamment offerts à un prix oscillant autour de 30 u.c. tendrait à prouver que les prix de revient des producteurs italiens seraient encore inférieurs à ce montant. Le prix d'offre sur le marché allemand comprendrait la marge bénéficiaire de l'importateur allemand, les frais de transports etc., et si, pour des raisons de concurrence, un producteur pouvait pratiquer, à l'occasion, un prix d'offre inférieur à son prix de revient, il ne pourrait agir ainsi en permanence.

Concernant la méthode de calcul des prix de revient, telle qu'elle a été exposée par la Commission, la requérante remarque que les prix d'offres pratiqués pour les tomates italiennes en 1970 et 1971, qui sont le seul critère déterminant que le ministère de l'agriculture italien pouvait retenir pour établir les prix de revient, montrent que le montant représentant le prix d'achat du produit de base était déjà lui-même fixé à un niveau trop élevé puisqu'il était égal à 20 lires par kg de tomates. En 1970, le prix d'achat d'un kilo de tomates serait compris entre 13 et 19 lires. La récolte de 1971 aurait été offerte à raison de 16 à 19 lires le kilo.

En rappelant l'argumentation développée par la Commission dans l'arrêt 17-72 du 8 novembre 1972, la requérante soutient que la Commission aurait dû effectuer ses propres calculs sur la base des informations statistiques qu'elle aurait, elle-même, recueillies auprès des sociétés productrices.

L'effet prohibitif du prix minimum se serait clairement manifesté en Italie où, pendant les mois de septembre, octobre et novembre 1971, aucune opération d'importation n'aurait plus été conclue.

La *Commission* répond que la fixation des coûts des produits de base à 20 lires par kilo de tomates serait absolument justifiée du point de vue économique. Même les indications de la requérante montrent que la récolte de 1971 aurait été offerte au prix de 16 à 19 lires par kilo. Comme ces prix seraient comprimés en raison de l'offre trop abondante, la fixation du prix à 20 lires par kilo en tant que niveau souhaitable, mais également réaliste du prix à la production, semblerait tout à fait défendable. Une confirmation serait donnée à cet égard par le niveau des prix d'intervention pour les tomates. Ce prix oscillerait, en août 1971, pratiquement entre 15 et 19 lires par kilo ; ce mois serait le mois où les prix sont les plus bas. La Commission considère que les prix à payer par l'industrie doivent nécessairement être supérieurs au niveau des prix d'intervention, étant donné qu'une partie encore plus grande de la production aurait, dans le cas contraire, été affecté à l'intervention. Elle invoque que la Cour, dans son arrêt dans l'affaire Schroeder, aurait elle-même reconnu qu'un prix de revient légèrement supérieur au prix d'intervention pouvait être accepté à juste titre.

2. Sur l'existence d'une faute de service

La *requérante* fait valoir que la Commission a commis une faute de service. La Commission serait liée par les dispositions du traité CEE et, dans la mesure où elle exerce des compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit, elle serait liée par ces mêmes règles. Or, le système des prix minima violerait non seulement les dispositions du traité CEE, mais aussi les actes du Conseil habilitant la Commission à instaurer des mesures de sauvegarde. En se livrant à un examen attentif des conditions exigées, la Commission aurait dû prendre conscience de l'illégalité dont le système des prix minima serait entaché, d'autant plus qu'il lui aurait déjà été signalé à diverses reprises que le système avait un effet contraire aux objectifs qui lui avaient été assignés.

La Commission aurait dû reconnaître que le système des prix minima était contraire à n'importe quelles conception et activité commerciale et, pour cette raison précisément, incite à la fraude.

La *Commission* nie l'existence d'une faute. Si la Cour devait estimer que les prix de revient de l'industrie italienne retenus par la Commission ont été fixés à un niveau trop élevé, la Commission souligne que ces prix lui ont été communiqués par l'administration italienne et qu'il s'agissait d'un calcul précis des prix de revient moyens. Les services de la Commission auraient, de leur côté, contrôlé ces chiffres et n'auraient pas trouvé d'éléments permettant de douter de leur exactitude. Si ces prix devaient, néanmoins, se révéler inexacts après coup, la Commission ne pourrait en aucun cas en porter la responsabilité.

La *requérante* répond, dans son mémoire en réplique, que la faute de la Commission consisterait en ce qu'elle aurait manifestement oublié qu'elle avait le choix entre deux mesures de sauvegarde et qu'elle devait retenir seulement la mesure la moins sévère, c'est-à-dire la plus appropriée. La requérante expose en outre que la Commission, même si l'on refuse d'admettre que le caractère inapproprié du système des prix minima était prévisible, a commis une faute en n'abrogeant pas cette mesure au plus tard deux mois après l'adoption du règlement n° 1643/71. La Commission aurait été tenue de surveiller en permanence le marché et devait constater peu après l'entrée en vigueur du système que les importations de concentrés de tomates grecs, à l'exception de celles qui étaient destinées à l'Italie, n'auraient pas diminué et auraient continué à être offertes à des prix inférieurs. Si des mesures appropriées avaient été prises, des effets positifs auraient dû en résulter après un mois environ. La négligence dont la Commission a fait preuve en adoptant le système des prix minima découlerait également du fait qu'il a fallu attendre le règlement n° 395/73 du 9 février 1973 pour voir abroger le règlement n° 1643/71, bien que les mauvaises récoltes de tomates aient eu pour effet de faire monter, dès l'automne 1972, les prix d'offres de concentrés de tomates grecs au-dessus du prix minimum.

3. Quant au préjudice allégué

La *requérante* expose qu'elle a acheté, le 6 octobre 1971, en exécution d'un contrat passé avec la société Agend SpA, affiliée à la société grecque Greek Export, Athènes, 100 tonnes de double concentré de tomates. Malgré l'offre plus avantageuse du vendeur grec, qui lui aurait proposé le prix 270 $ US coût et fret au port de Hambourg, elle aurait dû conclure le contract au prix minimum, à savoir 340 $ US. Comme elle devait importer la marchandise en cause, elle aurait effectué les opérations d'importation en république fédérale d'Allemagne, les 25 et 26 janvier et le 15 février 1972. Le prix d'achat se montait à 5,60 DM la boîte, compte tenu du cours de change. Afin de pouvoir faire face à la concurrence italienne, la requérante se serait vue dans l'obligation de vendre les concentrés de tomates en cause à un prix inférieur à son prix d'achat. Par contrat, conclu le 2 mars 1972, elle aurait vendu une partie de la marchandise en cause, soit 200 cartons de six boîtes, à la société Bernhard Meinke et successeurs, dont le siège est à Berlin, au prix de 5,30 DM la boîte, livraison franco domicile. Ce prix correspondrait, après déduction du prix du transport, de la commission versée à une société de courtage, des droits de quai et des frais financiers à un montant (départ Hambourg) de 4,95 DM la boîte. La perte totale portant sur la quantité vendue à la société Meinke se monterait à 780 DM. La requérante se limite, en ce qui concerne le manque à gagner, à la marge bénéficiaire habituelle qui représenterait 5 % du prix de vente, soit 318 DM en l'occurrence, ce qui porte le montant du dommage à 1 098 DM au total.

La requérante fait valoir que ce préjudice s'est encore aggravé à la suite d'autres ventes, ayant dû satisfaire à l'intégralité des promesses d'achat auxquelles elle

s'était engagée. Toutefois, elle n'invoque tout d'abord que le préjudice résultant des ventes effectuées à la société Meinke.

La *Commission* soutient que le calcul des dommages appelle quelques réserves et objections de principe. Même à supposer que les facteurs retenus pour le calcul soient conformes à la réalité, les questions suivantes resteraient ouvertes ;

a) Les marchandises vendues provenaient-elles effectivement des stocks achetés au prix minimum ?

b) La requérante était-elle effectivement tenue d'acheter la totalité des marchandises ?

c) De l'avis de la Commission, on peut facilement imaginer que les acheteurs de la requérante possédaient encore des stocks de concentrés de tomates importés à meilleur marché avant l'introduction des mesures de sauvegarde. Dans cette hypothèse, la Commission soutient que l'on peut sérieusement se demander si le lien nécessaire de causalité existe. Dans tous les cas, la requérante aurait dû,, dans cette hypothèse, attendre que le niveau général des prix se redresse afin d'empêcher ou d'éviter un dommage.

d) La Commission expose que le dommage évalué par la requérante s'élève à environ 60 $ US par tonne. Ceci revient à dire que le prix minimum aurait été trop élevé d'au moins 60 $ US, c'est-à-dire qu'il aurait dû être au maximum 280 $ US par tonne. Le calcul de la requérante semble exact si l'on admet que des produits grecs lui avaient été offerts à un prix de 270 $ US la tonne. Mais, de l'avis de la Commission, il ne faut pas partir de cette donnée, mais uniquement de la perte que la requérante prétend avoir subie du fait que les prix pratiqués ont été inférieurs aux prix minima. Or, il y aurait dès 1971 un grand nombre de cas dans lesquels le prix d'offre avoisinait et parfois dépassait 300 $ US la tonne. On ne pourrait donc pas dire que les prix d'offre se soient établis de façon générale en Allemagne à 280 $ US, de sorte que le dommage calculé par la requérante aurait été, dans tous les cas, surestimé.

e) La Commission fait valoir que l'on arrive au même résultat si l'on part de l'hypothèse que le système de prix minima n'est irrégulier que parce que les prix ont été fixés à un niveau trop élevé. Si l'on suppose que les prix de revient italiens ont été surestimés et que le prix minimum n'aurait dû être que de 320 $ US, le dommage dont la requérante pouvait exciper s'élèverait au maximum à 20 $ US par tonne.

La *requérante* répond qu'il faudrait retenir, pour apprécier les faits, que ce n'est pas seulement le 6 octobre mais aussi le 29 décembre 1971 qu'elle a acheté, au prix minimum de 340 $ US la tonne, 100 tonnes de double concentré de tomate grec. De l'avis de la requérante, deux fiches privées, qu'elle joint en annexe au mémoire en réplique, permettent d'établir que les contrats, passés les 6 octobre et 29 décembre 1971 avec la société Greek Export, ont donné lieu le 7 mars 1972 à la livraison de la marchandise en cause à la société Meinke. Il ressortirait des deux contrats mentionnés que les transactions n'ont été assorties d'aucune réserve qui aurait permis à la requérante de s'affranchir de ses obligations d'achat.

La requérante expose que l'on ne pouvait escompter qu'elle attende la hausse du niveau général des prix pour limiter ou éviter un dommage parce que les concentrés de tomates grecs importés après l'adoption du système des prix minima n'ont pas cessé, même par la suite, d'être offerts à des prix inférieurs. De l'avis de la requérante, il convient également d'apprécier, en fonction de ces offres de concentrés de tomates grecs, le montant du préjudice. Elle affirme que les cotations établies par les transitaires grecs pour les doubles concentrés oscillaient entre 260 et 265 $ US, coût et fret au port de Hambourg, pour la période comprise entre septembre et octobre 1971 et avril - mai 1972. Elle soutient qu'elle devait donc aligner, sur le niveau général des prix, les offres qu'elle a présentées à la société Meinke sous peine de ne pas pouvoir conclure la moindre transaction.

Motifs

1 Attendu que, par le présent recours, introduit le 24 août 1972, la firme Wünsche Handelsgesellschaft de Hambourg demande que la Commission soit condamnée à la dédommager des pertes qu'elle prétend avoir subies à la suite de l'établissement du régime de prix minima pour concentrés de tomates importés de la Gréce, instauré par le règlement de la Commission n° 1643/71 du 28 juillet 1971, notamment à l'article 2;

que ce règlement serait entaché d'illégalité et que la Commission, en l'arrêtant, aurait engagé la responsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE;

2 attendu que la responsabilité de la Communauté pour le préjudice que des particuliers auraient subi par l'effet d'un acte normatif, impliquant des choix de politique économique, ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers;

que la validité de l'article 2 du règlement n° 1643/71 a déjà fait l'objet d'un examen par la Cour dans l'affaire 40-72, sur demande préjudicielle du tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main dans un litige entre la firme I. Schroeder KG à Hambourg et la république fédérale d'Allemagne, portant sur les mêmes moyens que dans la présente instance;

que, dans son arrêt du 7 février 1973 dans ladite affaire, la Cour a statué que l'examen des questions posées par la juridiction nationale n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 2 du règlement cité, et que ni l'article 2 du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971, ni l'article 41 de l'Accord créant une association entre la CEE et la Grèce du 9 juillet 1961 n'indiquent un ordre de priorité entre les mesures y indiquées;

3 attendu que la requérante, en poursuivant néanmoins l'instance, a désiré apporter des preuves complémentaires à celles déjà offertes à l'occasion de cette dernière affaire et insister sur certains points qui n'y auraient pas été relevés de manière suffisante;

que la requérante a ainsi visé la prétendue inefficacité du système de prix minima adopté, le choix par la Commission de ce système par préférence à d'autres systèmes restrictifs des importations, et le niveau prétendument trop élevé des prix minima fixés;

4 qu'en tout état de cause, à supposer établies les preuves complémentaires que la requérante dans la présente affaire a apportées ou offert d'apporter, elles ne seraient pas suffisantes pour permettre la constatation d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit communautaire protégeant les particuliers;

5 qu'il échet de conclure, par conséquent, que les conditions pour engager la responsabilité de la Communauté en vertu de l'article 215, alinéa 2, ne sont pas réunies et que la requérante doit être déboutée de sa demande;

Sur les dépens

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

que la requérante a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 39, 40, 44, 178 et 215, alinéa 2;
vu les règlements du Conseil n^{os} 1427/71 et 1428/71 du 2 juillet 1971;
vu les règlements de la Commission n^{os} 1558/71 du 20 juillet 1971 et 1643/71 du 28 juillet 1971;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;
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 requérante est condamnée aux dépens de l'instance.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 juillet 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 4 JUILLET 1973

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Exposé des faits

La société en commandite simple Wünsche Handelsgesellschaft, dont le siège est à Hambourg, fait le commerce d'importation des conserves de fruits et légumes et tout particulièrement de concentrés de tomates en provenance de Grèce et du Portugal.

Les concentrés de tomates, de la position tarifaire 20.02, relèvent de l'organisation commune de marché institutée par le règlement du Conseil n° 865/68 du 28 juin 1968, dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes.

L'importation, dans le marché commun, de ces produits, en provenance des pays tiers, était à l'origine seulement passible de la perception des droits du tarif douanier commun. Il n'existait, par ailleurs, aucune coordination ou unification des régimes d'importation appliqués par chacun des États membres à l'égard des pays tiers.

En raison des perturbations auxquelles le marché des produits en cause risquait d'être exposé du fait d'importations considérables, réalisées à des prix de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39 du traité, le Conseil dut recourir, au cours de l'été 1971, à l'instauration de mesures de sauvegarde.

Ce fut l'objet du règlement n° 1427/71 du 2 juillet 1971, accompagné, le même jour, du règlement n° 1428/71 qui détermine les conditions d'application de ces mesures dans le secteur considéré.

Vous avez déjà eu l'occasion d'analyser les dispositions de ce texte à l'occasion de l'affaire 40-72, Schroeder, (arrêt du 7 février 1973, non encore publié).

Nous nous bornerons donc à rappeler que ce règlement ouvre à la Commission la faculté de mettre en œuvre deux types de mesures de sauvegarde, consistant:

— soit à suspendre, totalement ou partiellement, les importations;

— soit à imposer des prix minima, les importations ne pouvant alors être