ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

11 juillet 1997 *

Dans l'affaire T-267/94,

Oleifici Italiani SpA, société de droit italien, établie à Ostuni (Italie), représentée par M^es^ Piero A. M. Ferrari et Massimo Merola, avocats au barreau de Rome, et Antonio Tizzano, avocat au barreau de Naples, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Alain Lorang, 51, rue Albert 1^er^,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Eugenio de March, conseiller juridique, en qualité d'agent, assisté de M^e^ Alberto Dal Ferro, avocat au barreau de Vicence, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet une demande de réparation du préjudice prétendument subi par la requérante du fait de l'absence de mesure transitoire dans le règlement (CEE) n° 1429/92 de la Commission, du 26 mai 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 2568/91 relatif aux caractéristiques des huiles d'olive et de grignons d'olive ainsi qu'aux méthodes d'analyse y afférentes (JO L 150, p. 17),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de MM. R. García-Valdecasas, président, J. Azizi et M. Jaeger, juges,

greffier: M. A. Mair, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 4 février 1997,

rend le présent

Arrêt

Cadre réglementaire

1 Par le règlement n° 136/66/CEE, du 22 septembre 1966, modifié à plusieurs reprises, le Conseil a établi une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, 172, p. 3025, ci-après « règlement n° 136/66 »). Son article 35 bis, introduit par le règlement (CEE) n° 1915/87 du Conseil, du 2 juillet 1987 (JO L 183, p. 7, ci-après « règlement n° 1915/87 »), prévoit que les produits visés à l'article 1er, parmi lesquels figurent les huiles, ne peuvent être commercialisés dans la Communauté qu'à certaines conditions.

2 Le règlement (CEE) n° 2568/91 de la Commission, du 11 juillet 1991, relatif aux caractéristiques des huiles d'olive et des huiles de grignons d'olive ainsi qu'aux méthodes d'analyse y afférentes (JO L 248, p. 1, ci-après « règlement n° 2568/91 »), définit, à l'article 1er, paragraphe 2, les caractéristiques que doit présenter l'huile d'olive vierge lampante. Ce règlement exclut expressément de son champ d'application les huiles d'olive conditionnées avant la date de son entrée en vigueur, soit le 6 septembre 1991, et commercialisées jusqu'au 31 octobre 1992.

3 Le règlement litigieux est le règlement (CEE) n° 1429/92 de la Commission, du 26 mai 1992, modifiant le règlement n° 2568/91 (JO L 150, p. 17, ci-après « règlement n° 1429/92 »), entré en vigueur le 5 juin 1992. Par cet acte, la Commission a modifié les annexes du règlement n° 2568/91 définissant les caractéristiques que doivent présenter les diverses catégories d'huiles d'olive, en particulier la teneur maximale en isomères « trans ». Dès l'entrée en vigueur du règlement n° 1429/92, les huiles dont la teneur en isomères « trans » excédait ce plafond n'ont plus pu être commercialisées dans la Communauté. Toutefois, « pour ne pas causer un préjudice au commerce », la Commission a prévu la possibilité d'écouler pendant une période limitée de l'huile conditionnée avant l'entrée en vigueur de ce règlement (deuxième considérant du règlement n° 1429/92). C'est pourquoi elle a exclu du champ d'application dudit règlement les huiles d'olive conditionnées avant son entrée en vigueur, soit le 5 juin 1992, et commercialisées jusqu'au 31 octobre 1992 (article 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1429/92).

Faits à l'origine du litige et procédure

4 En juillet 1991, la requérante a importé 6 500 tonnes d'huile d'olive vierge lampante de Tunisie. Afin de bénéficier du régime de perfectionnement actif, elle a, à partir du 29 octobre 1991, mis cette huile en importation temporaire en plusieurs tranches, en vue de la raffiner. Étant dans l'impossibilité de vendre le produit à bref délai, elle a placé un certain tonnage d'huile d'olive en vrac raffinée en entrepôt douanier à partir du 1er avril 1992. 920 tonnes ont ensuite été réexportées dans des pays tiers.

5 A partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 1429/92, l'huile restant en entrepôt douanier n'a plus pu — en tant que telle — être commercialisée sur le marché communautaire, car elle ne satisfaisait plus aux nouveaux critères introduits par le règlement n° 1429/92.

6 Par lettre du 21 décembre 1993, la requérante a demandé à la défenderesse de prendre à son égard une décision portant réparation du préjudice que le règlement n° 1429/92 lui aurait causé. Elle lui a également annoncé son intention d'introduire un recours en carence au cas où aucune solution ne pourrait être trouvée.

7 La défenderesse a ensuite élaboré et communiqué à la requérante un projet de règlement ayant pour objet de modifier, avec effet rétroactif, le règlement n° 1429/92 en ce sens qu'il ne serait pas applicable aux quantités d'huile d'olive qui se trouvaient sous un régime douanier suspensif, à la condition que ce régime soit « apuré » avant la date du 31 décembre 1994.

8 Par lettre du 20 janvier 1994, la requérante a informé la défenderesse qu'elle n'intenterait pas de recours au cas où les mesures envisagées entreraient en vigueur dans un délai raisonnable.

9 Le 29 avril 1994, le projet de règlement n'avait toujours pas été mis à l'ordre du jour du comité de gestion. Par lettre datée du même jour, la requérante a, en vertu de l'article 175 du traité CE, formellement invité la défenderesse à prendre les mesures destinées à réparer le préjudice qu'elle aurait subi à la suite de l'adoption du règlement n° 1429/92.

10 Par lettre du 5 mai 1994, la défenderesse a fait savoir à la requérante qu'elle « n'accept[ait] aucune responsabilité pour les pertes alléguées » et que « l'écoulement de l'huile en question d[evait] être effectué en conformité avec la réglementation existante ».

11 La requérante a déposé la requête introductive du présent recours le 18 juillet 1994.

12 Par lettre du 13 février 1995, la défenderesse a informé le ministère des Finances italien qu'une autorisation éventuelle de la vente de l'huile d'olive en cause relevait de la compétence des autorités nationales.

13 Après que les autorités italiennes eurent délivré une telle autorisation, la requérante a exporté, au cours des années 1995 et 1996, la plus grande part de l'huile d'olive en entrepôt douanier dans des pays tiers.

14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et d'adopter des mesures d'organisation de la procédure, au titre de l'article 64 du règlement de procédure, consistant à demander aux parties de répondre par écrit, avant la date de l'audience, à certaines questions.

15 Les représentants des parties ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal à l'audience, qui s'est déroulée le 4 février 1997.

Conclusions des parties

16 Dans sa requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— constater, au titre de l'article 175 du traité, la carence de la défenderesse, en ce qu'elle a omis d'adopter les mesures spécifiques destinées à réparer le préjudice prétendument subi par la requérante par suite du règlement n° 1429/92;

— condamner la défenderesse, au titre des articles 178 et 215 du traité, à réparer le préjudice subi par la requérante du fait que le règlement n° 1429/92 ne prévoit pas de régime transitoire pour l'huile d'olive en vrac placée en entrepôt douanier, le préjudice étant estimé à 18 473 millions de LIT, équivalant au prix d'achat de l'huile d'olive litigieuse, majoré des intérêts et des frais de stockage, d'assurance et de raffinage (16 083 millions de LIT), augmenté du manque à gagner résultant de l'impossibilité de la revendre (2 359 millions de LIT);

— condamner la défenderesse aux dépens.

17 Par lettre du 16 septembre 1996, la requérante a réduit sa demande d'indemnité à 7 345 millions de LIT, correspondant aux frais de stockage, aux intérêts sur ces frais et aux frais de caution qu'elle aurait encourus.

18 A l'audience, la requérante s'est désistée de ses conclusions en carence.

19 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours formé au titre des articles 178 et 215 du traité;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur le recours en indemnité

20 A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence établie, l'engagement de la responsabilité de la Communauté suppose que la requérante prouve l'illégalité du comportement reproché à l'institution concernée, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué (arrêts de la Cour du 29 septembre 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, point 16, et du Tribunal du 13 décembre 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 80, du 11 juillet 1996, International Procurement Services/Commission, T-175/94, Rec. p. II-729, point 44, et du 16 octobre 1996, Efisol/Commission, T-336/94, Rec. p. II-1343, point 30).

21 Si le comportement reproché consiste en une omission d'une institution communautaire, il n'est susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté que dans la mesure où l'institution concernée a violé une obligation légale d'agir résultant d'une disposition communautaire (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission, C-146/91, Rec. p. I-4199, point 58).

22 Si l'illégalité reprochée concerne un acte normatif, la responsabilité de la Communauté est subordonnée à la constatation de la violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Enfin, si l'institution a adopté l'acte

normatif dans l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée que si la violation est caractérisée, c'est-à-dire si elle revêt un caractère manifeste et grave (voir arrêts de la Cour du 2 décembre 1971, Schöppenstedt/Conseil, 5/71, Rec. p. 975, point 11, du 25 mai 1978, HNL e.a./Conseil et Commission, 83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, point 6, du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, point 12, et du Tribunal du 6 juillet 1995, Odigitria/Conseil et Commission, T-572/93, Rec. p. II-2025, point 34, et Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission, précité, point 81).

23 Le Tribunal examinera d'abord si la requérante a prouvé l'existence d'un comportement illégal de la défenderesse.

Sur le prétendu comportement illégal

24 D'abord, la requérante doute que le règlement n° 1429/92 puisse être qualifié d'acte normatif impliquant un choix de politique économique, mais soutient que, en toute hypothèse, il est satisfait, en l'espèce, aux critères dégagés par le juge communautaire dans sa jurisprudence relative à la responsabilité de la Communauté pour l'adoption d'un acte normatif (voir ci-dessus point 22).

25 En n'ayant pas prévu, dans le règlement litigieux, de période transitoire pour l'huile d'olive en vrac placée en entrepôt douanier, la défenderesse aurait violé les principes de non-discrimination, de proportionnalité, de protection de la confiance légitime et du respect des droits acquis.

1. Violation du principe de la confiance légitime

Arguments des parties

26 La requérante reproche à la défenderesse d'avoir violé le principe de la confiance légitime pour les deux raisons suivantes. Premièrement, le règlement n° 1429/92, qui ne prévoit pas de période transitoire, se fonde sur l'article 35 bis du règlement n° 136/66 du Conseil, introduit par le règlement n° 1915/87 du Conseil (voir point 1). Or, le règlement n° 1915/87 est entré en vigueur quatre mois après son adoption. De même, les autres règlements de la Commission faisant expressément référence à l'article 35 bis précité contenaient également des dispositions transitoires pour les diverses catégories d'huile d'olive, sur le modèle du règlement n° 1915/87, à l'exception de ceux portant sur des mesures concernant le commerce de détail, tel le règlement (CEE) n° 1860/88 de la Commission, du 30 juin 1988, établissant des normes particulières de commercialisation dans le secteur de l'huile d'olive et modifiant le règlement (CEE) n° 938/88, portant dispositions particulières relatives à la commercialisation d'huile d'olive contenant des substances indésirables (JO L 166, p. 16). En tant qu'il ne prévoit pas de régime transitoire pour l'huile en vrac, le règlement n° 1429/92 se distinguerait donc des autres règlements cités et violerait en conséquence le principe de la confiance légitime.

27 Deuxièmement, selon la jurisprudence communautaire, le principe de la confiance légitime imposerait d'éviter que des opérateurs ayant effectué d'importants investissements et s'étant définitivement engagés, à l'égard de l'autorité publique, à accomplir des opérations déterminées puissent voir leurs intérêts économiques lésés par l'entrée en vigueur de réglementations dont l'adoption n'était pas prévisible. Il s'ensuivrait que, dans ces cas, les institutions concernées auraient l'obligation d'adopter un régime transitoire pour protéger les intérêts de ces opérateurs, à moins qu'un intérêt péremptoire fasse obstacle à l'adoption d'un tel régime (arrêts de la Cour du 27 avril 1978, Stimming/Commission, 90/77, Rec. p. 995, point 6, du 16 mai 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, point 20, et du 11 juillet 1991, Crispoltoni, C-368/89, Rec. p. I-3695, point 21). En l'espèce, non seulement la requérante aurait investi pour acheter l'huile et la raffiner, mais elle se serait aussi engagée irrévocablement à l'égard de l'autorité publique en se soumettant à des obligations douanières. Or, la défenderesse n'aurait invoqué

aucun intérêt public supérieur l'empêchant de prévoir un régime transitoire. En réalité, elle ne serait pas fondée à alléguer qu'un régime transitoire était exclu pour des raisons de prévention des fraudes. En effet, la présence d'isomères « trans » ne révélerait pas nécessairement des opérations frauduleuses, mais pourrait aussi résulter d'opérations licites de raffinage. En outre, l'huile litigieuse aurait été constamment contrôlée par les autorités douanières dès son importation.

28 La défenderesse souligne la différence fondamentale existant entre le règlement n° 1915/87 et le règlement n° 1429/92. En effet, le premier a modifié le règlement de base n° 136/66, notamment en introduisant l'article 35 bis. En revanche, le règlement n° 1429/92 contiendrait seulement des mesures d'application du règlement de base. A l'instar du règlement n° 1429/92, le règlement d'application n° 2568/91, qui était en vigueur au moment de l'importation de l'huile par la requérante, n'aurait pas non plus été assorti d'un régime transitoire en ce qui concerne les huiles non conditionnées.

29 En outre, elle allègue que la requérante savait depuis juillet 1991 que la Commission avait l'intention d'adopter le règlement n° 1429/92, qui n'est entré en vigueur que le 5 juin 1992.

30 De plus, l'instauration d'une période transitoire pour l'huile en vrac aurait compromis l'objectif principal du règlement n° 1429/92, à savoir la protection de la pureté de l'huile. La possibilité de commercialiser, pendant une certaine période après l'entrée en vigueur du règlement n° 1429/92, une huile en vrac non conforme aux caractéristiques de pureté fixées dans le règlement aurait accru les risques de frelatage que le règlement avait précisément pour but d'empêcher.

31 Par ailleurs, la nomenclature tarifaire adaptée au règlement n° 1429/92 n'étant entrée en vigueur que le 19 février 1993 pour les huiles en transit vers les pays tiers, le règlement n° 1429/92 n'aurait été applicable qu'à partir de cette date, laissant

ainsi toute liberté à la requérante de réexporter l'huile litigieuse sous la dénomination d'huile d'olive raffinée jusqu'à cette date.

Appréciation du Tribunal

32 Si le principe de la protection de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont toutefois pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique (voir notamment arrêts de la Cour du 21 mai 1987, Rau e.a., 133/85 à 136/85, Rec. p. 2289, point 18, et du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 57). Un opérateur économique ne saurait davantage faire valoir un droit acquis ou même une confiance légitime dans le maintien d'une situation préexistante qui peut être modifiée par des décisions prises par les institutions communautaires dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 80).

33 A la lumière des principes ainsi dégagés, il convient d'examiner si la requérante pouvait avoir, en l'espèce, une espérance fondée dans l'introduction d'une période transitoire pour l'huile d'olive en vrac.

34 Premièrement, la requérante ne saurait fonder sa prétention sur l'existence, dans le règlement n° 1915/87, d'une disposition fixant l'entrée en vigueur de celui-ci approximativement quatre mois après sa publication. En effet, alors que l'objet du règlement n° 1915/87 était d'adapter les dénominations et définitions des huiles d'olive en vue de faciliter leur commercialisation, celui du règlement n° 1429/92 est de modifier, à titre de mesures d'application du règlement de base, les caractéristiques des huiles d'olive dans le but de mieux assurer leur pureté.

35 Dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il jouit en matière de politique agricole commune (voir ci-dessus point 32), le législateur communautaire est fondé à privilégier l'objectif de mieux assurer la pureté d'un produit déterminé, ainsi que, implicitement, celui de protéger les consommateurs, par rapport à celui, qu'il avait éventuellement poursuivi dans un règlement antérieur, de faciliter la commercialisation de ce produit.

36 En ce qui concerne une éventuelle période transitoire, le règlement litigieux doit être apprécié par rapport au règlement n° 2568/91 qu'il modifie et qui participe donc de la même nature juridique que celui-ci. Or, ce dernier, comme le règlement n° 1429/92, ne prévoyait de période transitoire que pour de l'huile d'olive conditionnée.

37 En outre, la requérante, en tant que professionnelle du secteur, n'a pu ignorer, entre le jour de l'importation de l'huile litigieuse et l'entrée en vigueur du règlement n° 1429/92, l'adoption probable de celui-ci. Du reste, elle a reconnu lors de l'audience avoir été au courant de ce que les normes techniques contenues dans le règlement n° 1429/92 avaient été antérieurement négociées et adoptées au niveau international par le Conseil oléicole international (COI) avant d'être reprises par la défenderesse.

38 Deuxièmement, la jurisprudence invoquée par la requérante est dénuée de pertinence en l'espèce. Elle invoque d'abord l'arrêt du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission (C-152/88, Rec. p. I-2477), dans lequel la Cour a estimé que l'institution concernée avait violé le principe de la confiance légitime au motif qu'elle avait pris une mesure de sauvegarde en omettant complètement, sans faire état d'un intérêt public péremptoire, de prendre en considération la situation des opérateurs économiques, tels que Sofrimport, qui avaient des marchandises en cours d'acheminement, alors qu'une disposition spécifique l'y obligeait. A l'inverse, la réglementation pertinente en l'espèce ne contient aucune disposition spécifique qui aurait obligé la défenderesse à tenir compte de la situation particulière des opérateurs détenant, au moment de l'adoption du règlement n° 1429/92, de l'huile d'olive en vrac en entrepôt douanier.

39 La requérante invoque ensuite les arrêts de la Cour du 14 mai 1975, CNTA/Commission (74/74, Rec. p. 533, points 28 à 44), et Tomadini, précité (point 20). Dans l'arrêt CNTA/Commission, la Cour a considéré que le CNTA, qui avait obtenu des certificats d'exportation comportant préfixation du montant de la restitution à l'exportation, pouvait légitimement avoir confiance dans le fait que, pour des opérations irrévocablement engagées par lui, aucune modification imprévisible n'interviendrait qui aurait pour effet de lui causer des pertes inévitables. Dans l'arrêt Tomadini, la Cour a explicité le principe du respect de la confiance légitime dans l'hypothèse où il existe une réglementation spécifique permettant aux opérateurs économiques de se garantir, en ce qui concerne des opérations définitivement engagées, contre les effets des variations des modalités d'application d'une organisation commune. Dans un tel cas, ce principe interdit aux institutions communautaires de modifier cette réglementation sans l'assortir de mesures transitoires pour autant qu'un intérêt public péremptoire ne s'y oppose pas.

40 En l'espèce, la requérante ne peut pas faire état d'opérations irrévocablement engagées, le placement d'une marchandise en entrepôt douanier ne constituant qu'une étape préalable à sa commercialisation. Personne n'étant tenu de maintenir en entrepôt douanier une marchandise qu'il y a placée antérieurement, l'on ne saurait reconnaître à un tel placement le caractère d'un « engagement irrévocable » comme le prétend la requérante.

41 La requérante n'ayant pas démontré l'existence de circonstances ayant pu engendrer une confiance légitime, le grief tiré d'une violation de ce principe doit être rejeté.

2. Violation du principe de non-discrimination

Arguments des parties

42 Selon la requérante, en prévoyant une période transitoire pour l'huile d'olive conditionnée mais non pour l'huile d'olive en vrac, la défenderesse aurait, sans justification objective, traité les détenteurs d'huile en vrac d'une façon moins favorable que ceux en possession d'huile conditionnée. En tout état de cause, l'objectif consistant à prévenir les fraudes ne justifierait pas cette différence de traitement.

43 De surcroît, la défenderesse aurait exercé une discrimination injustifiée en traitant de façon identique les détenteurs d'huile d'olive en vrac se trouvant en libre pratique et ceux ayant placé pareille huile en entrepôt douanier. En effet, selon la requérante, cette dernière ne pourrait pas faire l'objet de fraudes, en raison du contrôle exercé par les autorités douanières.

44 La défenderesse estime qu'un traitement différent de l'huile d'olive conditionnée et de l'huile d'olive en vrac était objectivement justifié par la finalité du règlement n° 1429/92, qui est d'assurer la pureté de l'huile d'olive. En effet, une forte présence d'isomères « trans » facilite la mixtion de l'huile avec des huiles de qualité inférieure. En réponse à la question écrite posée par le Tribunal le 15 janvier 1997 ainsi qu'au cours de l'audience, la défenderesse a justifié cette différence de traitement en alléguant que l'huile conditionnée présente moins de risques de frelatage que l'huile d'olive en vrac. Si la défenderesse avait prévu la faculté d'écouler l'huile en vrac pendant une période transitoire, cette huile aurait été exposée plus longtemps au risque de falsification. Tel n'aurait pas été le cas de l'huile conditionnée, le conditionnement empêchant toute altération frauduleuse.

Appréciation du Tribunal

45 Selon une jurisprudence constante, le principe de non-discrimination fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire (arrêt Allemagne/Conseil, précité, point 67; arrêt du Tribunal du 11 décembre 1996, Atlanta e.a./CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, point 46). Ce principe exige que, sauf justification objective, des situations comparables soient traitées de manière identique.

46 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le législateur communautaire dispose, en matière de politique agricole commune, d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui confèrent (arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., précité, point 42; arrêt du Tribunal du 13 juillet 1995, O'Dwyer e.a./Conseil, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 et T-477/93, Rec. p. II-2071, points 107 et 113). Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre peut affecter la légalité d'une telle mesure (arrêt O'Dwyer e.a./Conseil, précité, point 107).

47 Or, le règlement litigieux relève de la politique agricole commune. Pour constater l'existence d'une discrimination, il faut dès lors examiner s'il a traité différemment des situations comparables et, le cas échéant, si la différence de traitement est objectivement justifiée, tout en tenant compte, à cet égard, du large pouvoir d'appréciation de la défenderesse quant à la justification objective d'un éventuel traitement différent.

48 L'article 2, paragraphe 2, du règlement litigieux distingue l'huile d'olive en vrac et l'huile d'olive conditionnée en prévoyant une période transitoire seulement pour la dernière. Le but principal du règlement litigieux, comme l'indiquent ses considérants, est de garantir la pureté de l'huile d'olive. Or, comme il ressort du dossier, si cette huile a été surchauffée, elle dispose d'un pourcentage élevé d'isomères « trans », ce qui permet de la mélanger avec d'autres huiles de moins bonne qualité. Ce risque de falsification, qui, en principe, n'existe pas pour l'huile d'olive conditionnée du fait de son conditionnement, ne peut pas être exclu pour l'huile d'olive en vrac, même si elle se trouve en entrepôt douanier.

49 La défenderesse n'aurait été tenue de prévoir une dérogation au règlement litigieux que dans l'hypothèse où un placement dans les entrepôts douaniers nationaux constitue une garantie de l'impossibilité de falsifier les produits en vrac qui y sont stockés. En effet, eu égard à son large pouvoir d'appréciation, la défenderesse ne serait obligée de prévoir une telle dérogation que s'il était prouvé qu'il était impossible de falsifier l'huile d'olive en vrac placée dans n'importe quel entrepôt douanier de la Communauté. Or, au vu de leurs objectifs d'ordre principalement douanier, les normes communautaires applicables aux entrepôts douaniers ne sont pas de nature à exclure toute possibilité de fraude ou de manipulation autre que de caractère douanier.

50 Étant donné donc qu'il n'était pas exclu qu'un risque de falsification ait existé pour l'huile en vrac, nonobstant son éventuel placement en entrepôt douanier, le Tribunal considère que, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont elle jouit en matière de politique agricole, la défenderesse était habilitée à prendre des mesures appropriées pour mieux assurer la pureté de l'huile. A cette fin, elle était fondée à ne pas accorder aux détenteurs d'huile d'olive en vrac placée en entrepôt douanier un délai supplémentaire pour la vendre.

51 Il s'ensuit que le grief tiré de la violation du principe de non-discrimination doit être rejeté comme non fondé.

3. Violation du principe de proportionnalité

Arguments des parties

52 Se référant à l'arrêt de la Cour du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 21), la requérante estime que, en omettant de prévoir une période transitoire

pour l'huile d'olive en vrac, la défenderesse a créé une entrave au commerce, disproportionnée par rapport à l'objectif d'assurer la pureté de l'huile en portant le moins possible préjudice au commerce. En toute hypothèse, l'huile se trouvant sous contrôle douanier n'aurait pu être falsifiée et les impératifs de prévention des fraudes ne sauraient, dès lors, justifier l'absence de régime transitoire en ce qui la concerne.

53 La défenderesse soutient que la nécessité de prévenir les fraudes excluait toute possibilité de prévoir une mesure transitoire pour l'huile en vrac. A la différence des faits en cause dans l'arrêt Schräder, précité, aucune charge financière n'aurait été imposée à la requérante en l'espèce.

Appréciation du Tribunal

54 Selon la jurisprudence de la Cour, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêts de la Cour du 11 mars 1987, Rau e.a./Commission, 279/84, 280/84, 285/84 et 286/84, Rec. p. 1069, point 34, et du 9 novembre 1995, Allemagne/Conseil, C-426/93, Rec. p. I-3723, point 42).

55 Ainsi qu'il a été dit ci-dessus (point 46), dans le domaine de la politique agricole commune, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif que l'institution compétente lui assigne peut affecter la légalité de cette mesure.

56 En l'espèce, le grief formulé par la requérante revient à critiquer la primauté donnée par la défenderesse à l'objectif d'assurer la pureté de l'huile, souligné au deuxième considérant du règlement litigieux, par rapport à celui de ne pas causer un préjudice au commerce, évoqué au troisième considérant du règlement litigieux.

57 A cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour, dans la poursuite des objectifs de la politique agricole commune, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions (arrêts de la Cour du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil, 203/86, Rec. p. 4563, point 10, et du 19 mars 1992, Hierl, C-311/90, Rec. p. I-2061, point 13).

58 Il en découle que, en l'espèce, la défenderesse pouvait soupeser les intérêts en présence pour donner la prééminence à l'objectif de la pureté, lequel tend surtout à la protection du consommateur. A cet égard, la requérante n'a pas démontré que l'argumentation de la défenderesse était manifestement erronée ni que cette dernière aurait outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire en la matière. Elle n'a pas non plus établi que les mesures prises par la défenderesse auraient constitué une entrave au commerce ni, en tout état de cause, qu'elles auraient été disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

59 Il convient d'ajouter que, même si la Commission doit veiller, dans l'exercice de ses pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser, il ne s'ensuit cependant pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un opérateur ou groupe déterminé d'opérateurs (voir les arrêts de la Cour du 24 octobre 1973, Balkan, 5/73, Rec. p. 1091, point 22, et du Tribunal du 15 décembre 1994, Unifruit Hellas/Commission, T-489/93, Rec. p. II-1201, point 74).

60 Il résulte de tout ce qui précède que la requérante n'a pas démontré que la défenderesse aurait violé le principe de proportionnalité en adoptant le règlement n° 1429/92.

4. Violation de droits acquis

Arguments des parties

61 La requérante estime que, en plaçant l'huile litigieuse en entrepôt douanier, elle avait demandé le passage du régime d'importation temporaire au régime de marchandise destinée à l'exportation. La marchandise aurait dès lors dû être considérée comme déjà formellement sortie du territoire communautaire. La requérante aurait également acquis le droit d'exporter la marchandise vers des pays tiers sans autorisation, selon les règles en vigueur au moment où elle a placé l'huile litigieuse en entrepôt douanier. La défenderesse aurait violé ce droit en arrêtant le règlement n° 1429/92 sans l'assortir d'un régime transitoire adéquat.

62 L'existence d'un droit acquis se déduirait également de l'article 121, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après « règlement n° 2913/92 »), qui prescrit de tenir compte des éléments de taxation applicables à la marchandise considérée au moment de l'acceptation de la déclaration de placement de cette marchandise sous le régime du perfectionnement actif, sans prendre en considération des modifications ultérieures. La requérante estime que, si ce critère vaut pour la détermination de l'obligation douanière, il vaut également pour l'exercice du droit d'exporter la marchandise soumise à cette obligation.

63 Selon la défenderesse, la requérante n'a pas acquis un droit au maintien illimité de la réglementation en vigueur au moment où elle a placé son huile en entrepôt douanier. Elle aurait conservé son droit d'exporter celle-ci, moyennant le respect des nouvelles prescriptions. Selon la jurisprudence communautaire (arrêts de la Cour du 21 mai 1987, Rau e.a., précité, point 18, et du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, point 119), nul ne jouirait d'un droit acquis au maintien d'un avantage dont il a bénéficié à un moment donné. Enfin, l'article 121, paragraphe 1, du règlement n° 2913/92 ne s'appliquerait pas au cas où le produit destiné à être réexporté ne satisfait pas à la réglementation applicable.

Appréciation du Tribunal

64 Aucune disposition ne confère au détenteur de marchandises placées en entrepôt douanier le droit subjectif d'écouler celles-ci suivant la législation en vigueur au moment de leur placement en pareil entrepôt. En outre, en prévoyant la possibilité de soumettre les marchandises d'importation à des manipulations destinées à assurer leur conservation, à améliorer leur présentation ou leur qualité ou à préparer leur distribution ou leur revente, l'article 109 du règlement n° 2913/92 permet aux détenteurs de ces marchandises d'adapter celles-ci pour se conformer à d'éventuelles nouvelles réglementations. En conséquence, les opérateurs économiques concernés ne sauraient se prévaloir du maintien en vigueur de la réglementation applicable au moment du placement de la marchandise en entrepôt douanier.

65 La requérante ne saurait non plus déduire un droit acquis de l'article 121, paragraphe 1, du règlement n° 2913/92. Cet article dispose que, « sous réserve de l'article 122, lorsqu'une dette douanière naît, le montant de cette dette est déterminé sur la base des éléments de taxation propres aux marchandises d'importation au moment de l'acceptation de la déclaration de placement de ces marchandises sous le régime du perfectionnement actif ».

66 En premier lieu, le règlement n° 1429/92 ne modifie en rien le montant de la dette douanière tel qu'il résulte de l'article 121, paragraphe 1, du règlement n° 2913/92. En deuxième lieu, on ne saurait déduire du droit de la requérante à voir le montant de sa dette douanière fixé suivant la disposition de l'article 121 précité le droit au maintien en vigueur de la réglementation déterminant les caractéristiques que doit présenter l'huile d'olive commercialisée. En troisième lieu, l'article 121 précité est totalement dénué de pertinence en l'espèce dans la mesure où la requérante avait déjà transformé la marchandise conformément au régime de perfectionnement actif avant son placement en entrepôt douanier.

67 Il résulte de ce qui précède que le grief tiré d'une violation des droits acquis doit être rejeté.

5. Conclusion relative à la condition de l'existence d'un comportement illégal

68 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la requérante n'a pas démontré que la défenderesse avait commis un comportement illégal. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner si l'acte litigieux est, ou n'est pas, normatif ni si les violations alléguées sont caractérisées.

69 Même si, ne fût-ce que pour cette raison, la demande en indemnité ne saurait être accueillie, le Tribunal estime utile, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, d'examiner la question du préjudice allégué.

Sur le préjudice allégué

Arguments des parties

70 La requérante estime avoir subi un préjudice de 7 345 millions de LIT, correspondant aux frais de stockage, aux intérêts sur ces frais et aux frais de caution qu'elle aurait encourus. Initialement le préjudice aurait été de 18 473 millions de LIT (voir ci-dessus points 16 et 17), mais il se serait réduit en raison de la vente de l'huile litigieuse au cours de la présente procédure, après que la défenderesse eut cessé de s'opposer à la délivrance par les autorités douanières italiennes d'une autorisation de vendre cette huile.

71 Selon la défenderesse, comme la requérante a vendu l'huile litigieuse, en 1995 et en 1996, en profitant de l'augmentation des cours de l'huile d'olive sur le marché mondial, elle n'a subi aucun préjudice du fait de l'éventuel blocage de celle-ci en entrepôt douanier, mais a, au contraire, réalisé un bénéfice de 10 929 648 626 LIT. En toute hypothèse, le préjudice éventuellement causé par le règlement ne pourrait pas être supérieur à la différence entre le prix de la marchandise litigieuse sur le marché des pays tiers immédiatement avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1429/92 et le prix de cette marchandise immédiatement après l'entrée en vigueur dudit règlement. Or, la requérante n'aurait nullement démontré l'existence d'une telle différence.

72 A l'audience, la requérante a rétorqué que, si elle avait pu réinvestir antérieurement la totalité du produit de la vente des 4 788,809 tonnes d'huile, elle aurait réalisé un bénéfice bien supérieur à celui dont la défenderesse a fait état.

Appréciation du Tribunal

73 La requérante ne conteste pas avoir effectivement vendu l'huile d'olive litigieuse en 1995 et en 1996 ni que le cours de l'huile d'olive sur le marché mondial a augmenté au cours de cette période, lui permettant de vendre l'huile litigieuse à un prix supérieur à celui qu'elle aurait obtenu si elle avait vendu cette huile en 1992 et de réaliser ainsi un bénéfice supérieur à l'indemnité finalement demandée (voir ci-dessus, point 17). L'argument selon lequel la requérante aurait réalisé un bénéfice bien supérieur si elle avait pu réinvestir plus tôt la totalité du produit de la vente de l'huile litigieuse est inopérant, car, premièrement, elle n'a pas demandé la réparation du lucrum cessans et, deuxièmement, le préjudice résultant de l'impossibilité de réinvestir antérieurement le produit de la vente est non seulement purement hypothétique, mais également indéterminé.

74 Il s'ensuit que le préjudice dont la réparation est demandée n'est pas réel.

75 En conséquence, la requérante n'a pas prouvé avoir subi le préjudice allégué.

Conclusion

76 La requérante n'ayant pas prouvé l'existence d'une illégalité ni la réalité du préjudice allégué, il y a lieu de rejeter le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

77 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La défenderesse ayant conclu en ce sens et la requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1997.

Le greffier Le président

H. Jung R. García-Valdecasas