Dans l'affaire 30-66

FIRMA KURT A. BECHER

ayant son siège à Brême,

partie requérante,

représentée par son fondé de pouvoir, M. Hans Pinkpank,

assistée de Me Willi Mielke et Me Kurt Schäfer, avocats du barreau de Hambourg,

ayant élu domicile à Luxembourg, chez Me Georges Reuter, avocat, 7, avenue de l'Arsenal,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

partie défenderesse,

assistée de Me Claus-Dieter Ehlermann, conseiller juridique au Service juridique de la Commission des Communautés européennes,

ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Henri Manzanares, secrétaire du Service juridique de la Commission des Communautés européennes, 2, place de Metz,

ayant pour objet une demande de dommages-intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité C.E.E.,

LA COUR

composée de

M. R. Lecourt, président,
M. A. M. Donner, président de chambre (juge rapporteur),
MM. A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, juges,
avocat général : M. J. Gand,
greffier : M. A. Van Houtte,

rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Résumé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du litige peuvent être résumés comme suit :

La requérante est un importateur allemand de céréales; notamment elle importe en permanence en République fédérale du maïs en provenance de France. Depuis le 31 juillet 1962, ces importations s'effectuent sur la base du règlement n° 19 du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

Pour égaliser les prix dans le commerce entre les États membres, le règlement n° 19 prévoit que l'État sur le territoire duquel est importée la marchandise perçoit un prélèvement. Ce prélèvement correspond à la différence entre le prix franco frontière du pays exportateur, fixé chaque fois par la Commission, et le prix de seuil, fixé par le pays importateur. Lorsque le prix franco frontière est égal ou supérieur au prix de seuil, le prélèvement est fixé à zéro.

En Allemagne, les taux de prélèvement, par tonne, sont calculés par le service allemand d'organisation du marché, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (ci-après EVSt) et affichés dans ses bâtiments. Une licence d'importation, nécessaire pour l'importation des céréales, est délivrée par l'EVSt sur demande.

L'article 2, alinéa 1, du règlement n° 31-63 du Conseil prévoit la possibilité de faire établir dans le certificat d'importation le taux de prélèvement par anticipation dans le cas d'importation de maïs en provenance de France. Dans ce cas, l'EVSt est tenue d'appliquer le taux applicable le jour de la réception de la demande de licence.

Le 1er octobre 1963, l'EVSt, par affichage dans ses bâtiments, a communiqué un taux de prélèvement applicable au maïs en provenance de France, fixé à 0,00 DM.

Le même jour, la société requérante a déposé auprès de l'EVSt deux demandes séparées en vue de la délivrance de certificats pour l'importation en janvier 1964 de maïs français, avec un taux de prélèvement préfixé de 0,00 DM. Le total des licences d'importation demandées le 1er octobre pour janvier 1964 se montait à 126 000 tonnes.

Le 1er octobre également, la société requérante a conclu 13 contrats d'achat de maïs français.

Par décision du 3 octobre 1963, l'EVSt a refusé d'octroyer les certificats d'importation demandés pour le mois de janvier 1964 en basant son refus sur la mesure de sauvegarde prise par le gouvernement allemand le 1er octobre, conformément à l'article 22, alinéa 1, du règlement n° 19 et comportant une suspension des certificats d'importation.

La requérante a formé un recours administratif contre le refus de l'EVSt devant le Verwaltungsgericht de Francfort (réf. II/2/815/64). Par jugement du 20 mars 1964 (réf. II/2-914/63), le Verwaltungsgericht a déclaré la décision de l'EVSt illégale.

Par décision du 3 octobre 1963, la Commission, qui avait déjà fixé, à partir du 2 octobre 1963, un nouveau prix franco frontière, a autorisé le gouvernement allemand à maintenir jusqu'au 4 octobre les mesures de sauvegarde qui lui avaient été notifiées le 1er octobre, conformément à l'article 22, alinéa 2, du règlement n° 19.

Par son arrêt du 1er juillet 1965 dans les affaires 106 et 107-63, la Cour de justice a déclaré illégale la décision de la Commission du 3 octobre et l'a annulée.

La société requérante a exécuté sept contrats d'achat de maïs français, conclus par elle le 1er octobre 1963, et elle a importé une partie contre paiement d'un prélèvement, calculé selon le taux applicable à la date d'importation; l'autre partie, qui était en transit, a été vendue à l'étranger. Pour un autre contrat, le fournisseur a racheté le maïs contre le prix du jour avec remboursement de la différence entre le prix du jour et le prix d'achat. Les cinq contrats restants ont été annulés contre le paiement d'indemnités.

Le 7 décembre 1966, la société requérante a introduit un recours contre la Commission, ayant pour objet une demande en dommages et intérêts.

II — Conclusions des parties

Attendu que la requérante présente les conclusions suivantes : Plaise à la Cour :

« 1° Condamner la défenderesse à verser à la requérante 1 268 567 DM plus 4 % d'intérêts à compter de la date d'introduction du litige;

2° Condamner la défenderesse aux dépens;

que, dans sa réplique, la requérante conclut qu'il plaise à la Cour :

« 1° Condamner la Commission à verser à la requérante le montant de DM 1 265 221,01, intérêts moratoires de 4 % depuis la date de recours en sus ;

2° Condamner la défenderesse aux dépens »;

attendu que la défenderesse demande qu'il plaise à la Cour de :

« — rejeter le recours comme non fondé et
— condamner la requérante aux dépens ».

III — Moyens des parties

Attendu que la *requérante* affirme que, par sa décision du 3 octobre 1963, déclarée illégale par la Cour, la Commission lui a causé un préjudice qui devrait être réparé conformément à l'article 215 du traité;

que son action en réparation serait nécessaire et que le fait que d'autres importateurs allemands ont déjà introduit pour la même raison de nombreux procès contre la Commission montrerait que celle-ci n'est pas disposée à faire volontairement droit à sa demande de dommages-intérêts;

A — *L'illégalité commise*

Attendu que selon la requérante, après la constatation par la Cour, dans son arrêt du 1er juillet 1965, de l'illégalité de la décision de la Commission du 3 octobre 1963, il serait bien établi que la Commission s'est rendue coupable d'une illégalité dans l'exercice de ses fonctions;

que la Commission n'aurait pas dû maintenir la mesure de sauvegarde de la république fédérale d'Allemagne;

qu'elle aurait dû décider la suppression du blocage des importations de maïs ordonné par celle-ci;

attendu que la requérante affirme que la Commission aurait violé ses obligations de service à l'égard des 27 importateurs allemands, qui ont demandé des certificats et, partant envers la requérante;

qu'en maintenant à tort la mesure de sauvegarde, la Commission aurait violé non seulement l'article 22, mais également l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 19;

que ces normes viseraient également à protéger les intérêts commerciaux;

que, le règlement nº 19 obligeant les importateurs à utiliser effectivement les certificats d'importation et à verser les cautions assorties, un droit des importateurs à obtenir l'observation stricte des règles de droit adoptées et des fixations de prix qui en résultent devrait correspondre aux risques considérables résultant de cette obligation;

que la Commission aurait violé l'obligation qu'elle avait envers la requérante de prendre une décision juste et régulière;

attendu que la décision illégale de la Commission résulterait, selon la requérante, d'une faute de ses membres ou fonctionnaires qui auraient omis, avant d'approuver la mesure de sauvegarde, de procéder à une analyse précise et minutieuse des faits pour examiner si les conditions prévues par l'article 22 du règlement nº 19 étaient remplies à tous les égards;

que les circonstantes dans lesquelles l'espèce se présentait auraient dû inciter la Commission à un examen particulièrement attentif;

que des modifications du prix du marché dans l'État exportateur obligeraient la Commission à fixer immédiatement de nouveaux prix franco frontière, que, par contre, une modification rétroactive de ce prix serait juridiquement inadmissible;

que l'importateur doit pouvoir être certain que la détermination de celui-ci est exacte et définitive, lorsqu'elle lui est favorable aussi bien que lorsqu'elle lui est défavorable;

que les décisions de la Commission des 20 et 27 septembre 1963 de ne fixer aucun prix franco frontière ne seraient nullement erronées, mais correspondraient absolument à la situation effective des prix ;

qu'en examinant la mesure de sauvegarde adoptée manifestement pour obtenir l'équivalent d'une nouvelle détermination rétroactive du prix franco frontière, la Commission aurait dû se montrer particulièrement sceptique, étant donné le risque d'une mesure de sauvegarde abusive;

que l'examen minutieux des faits et de la situation n'aurait pas eu lieu ainsi que l'indiquerait clairement l'exposé des motifs tout à fait général de la décision du 3 octobre 1963;

que l'argument tiré de l'impossibilité d'un contrôle exact et dans les plus brefs délais de la part de la Commission, qui est néanmoins assistée par des fonctionnaires particulièrement qualifiés et dispose des installations techniques les plus modernes, reviendrait à avouer que son administration est insuffisamment organisée, ce qui entraînerait déjà de ce seul fait sa responsabilité;

qu'enfin le préambule de la décision du 3 octobre 1963 permettrait de supposer, selon la requérante, que la Commission elle-même a voulu faire obstacle aux conséquences imprévues de sa décision, pertinente en soi, du 27 septembre, de ne pas fixer un prix franco frontière, ce qui ferait également naître sa responsabilité;

attendu que la *défenderesse* se prévaut de l'absence de deux conditions, à son avis indispensables pour l'existence d'un droit à réparation :

a) La nature de la règle violée

Attendu que, selon le principe développé dans les affaires 9 et 12-60 (Vloeberghs) et emprunté notamment au droit de la responsabilité publique en Allemagne et en Italie, le droit à réparation ne serait fondé que si la règle violée est destinée à protéger les intérêts de la requérante;

que l'obligation de la Commission de contrôler la légalité des mesures de sauvegarde n'aurait pas été établie dans l'intérêt de la requérante, mais dans l'intérêt collectif d'assurer le fonctionnement régulier de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales;

qu'en invoquant le parallélisme dudit article 22 avec les articles 44, paragraphe 4, alinéa 3, 73, paragraphe 2, du traité et les articles 4, alinéa 2, et 8, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement

n° 19 ainsi que l'article 3, paragraphe 3, partie *a*, alinéa 2, du règlement n°16-64, la défenderesse prétend que lesdites dispositions ont toutes le même objet que la compétence attribuée par l'article 169 du traité, c'est-à-dire de contrôler la légalité de l'action des États membres;

qu'en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 18 du règlement n° 19, l'interdiction qui y est prévue s'adresserait aux États membres et non pas aux institutions de la Communauté, de sorte qu'une violation de l'article 18 de la part de la Commission ne pourrait être qu'indirecte en tant que conséquence d'une violation de son devoir de contrôle selon l'article 22, compétence qui, comme la défenderesse vient de l'exposer, n'aurait pas été prévue dans l'intérêt du commerce;

que, d'une manière plus générale, l'article 18, paragraphe 1, ne serait pas destiné à protéger les intérêts des importateurs, le principe de la libre circulation des marchandises étant prévu dans l'intérêt de la collectivité et non dans l'intérêt particulier du commerce;

qu'à ces arguments, on ne saurait répondre qu'ils privent l'article 18 de son caractère « self-executing » et seraient donc contraires à la jurisprudence de la Cour de justice, la faculté d'obtenir l'annulation d'un acte pour violation d'une règle de droit n'impliquant pas automatiquement le droit de faire valoir une demande en réparation;

qu'enfin, la défenderesse invoque les principes généraux communs aux droits des États membres et notamment le droit de la responsabilité publique en Allemagne et en Italie;

attendu que, dans sa réplique, la *requérante* répond :

— qu'en déclarant dans son arrêt du 1er juillet 1965 que la décision illégale concernait directement et individuellement les 27 importateurs intéressés, la Cour aurait établi que les dispositions de l'article 22 servent également à la sauvegarde des intérêts de la requérante;

— que le droit à dommages-intérêts découlant de l'article 215, alinéa 2, constituerait le corollaire indispensable du droit de recours de l'article 173, alinéa 2, ainsi que l'auraient démontré tant les conclusions de l'avocat général dans l'affaire 25-65 que l'arrêt dans les affaires 9 et 12-60;

— que la libre circulation des marchandises telle qu'elle est prévue par le règlement n° 19 serait établie non seulement dans l'intérêt général des États membres, mais que les particuliers, justiciables de l'organisation commune des marchés, posséderaient des droits et jouiraient d'une protection juridique correspondante dans la mesure même où des obligations leur sont imposées (voir l'arrêt dans l'affaire 26-62);

b) La faute (das Verschulden)

Attendu que la *défenderesse* allègue que la condition subjective indispensable de la responsabilité publique, l'existence d'une faute, n'est pas remplie;

que, dans sa jurisprudence relative à l'article 40 du traité C.E.C.A., la Cour aurait reconnu qu'un comportement objectivement illégal ne fonde pas, à lui seul, une action en responsabilité, mais qu'une faute doit s'y ajouter (arrêts 23-59, Feram; 14, 16, 17, 20, 24, 26 et 27-60 et 1-61, Meroni; 19-60, Fives-Lille-Cail; 33-59, Chasse; 46 et 47-59, Meroni; 29-63, Providence et les conclusions des avocats généraux dans les affaires Feram, Vloeberghs, Chasse et Plaumann-25-62);

que la question de savoir s'il y a faute et quel degré de faute est nécessaire pour fonder un droit à réparation dépendrait de la nature de l'activité publique considérée et des circonstances dans lesquelles cette activité est exercée;

qu'à cet égard la *défenderesse* expose :

— qu'elle a interprété l'article 22 du règlement n° 19 en ce sens qu'il y a perturbation grave du marché, provoquée par des importations et susceptible de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité, lorsqu'il existe le danger que, du fait d'importations, le prix descende jusqu'au niveau du prix d'intervention, de sorte que les organismes d'intervention doivent acheter des quantités substantielles de céréales indigènes; que cette interprétation pourrait s'appuyer tant sur les conclusions de l'avocat général que sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire 106 et 107-63 (Toepfer); que même en supposant cette interprétation erronée, il n'y aurait pas encore faute; que, selon la doctrine allemande, une interprétation ne serait fautive que si elle viole un texte clair, précis et parfaitement évident ou si elle s'oppose à une jurisprudence constante d'une juridiction suprême; que si, par contre, les dispositions comportaient des doutes quant à leur interprétation ou des obscurités et si l'opinion à laquelle on parvenait au terme d'un examen attentif pouvait être considérée comme juridiquement défendable (vertretbar), le seul fait que cette opinion soit ultérieurement désapprouvée ne saurait être considéré rétroactivement comme une faute; que la même attitude se trouverait dans l'arrêt 14-60 (Meroni);

— que le maniement de l'article 22 du règlement n° 19 se compliquerait du fait que la décision doit être prise dans un délai maximum de quatre jours ouvrables à compter de la notification de la mesure de sauvegarde et que, pendant ce délai, les États membres doivent être consultés, l'assen-

timent des divers services de la Commission doit être recueilli, le collège de la Commission doit prendre sa décision et la décision prise doit être notifiée à l'État membre intéressé; qu'une telle mesure, qui d'ailleurs devrait toujours être prise à l'improviste, ne saurait être soumise aux même exigences qu'une mesure normale; que les erreurs susceptibles d'engager la responsabilité publique devraient présenter un degré de gravité caractérisé;

— qu'ainsi qu'elle l'a déjà exposé dans l'affaire 106 et 107-63 (Toepfer), dont elle reprend les arguments, son attitude aurait été juridiquement défendable et qu'elle aurait pu considérer que le marché allemand était menacé par une perturbation grave au sens ci-dessus indiqué;

— que sa décision n'aurait pas été inspirée par des motifs étrangers au but de l'article 22; qu'elle nie également que l'adoption des mesures de sauvegarde par le gouvernement allemand aurait eu pour but d'obtenir l'équivalent d'une détermination rétroactive du prix franco frontière, juridiquement impossible; que le déroulement chronologique des événements du 1er octobre 1963 suffirait à prouver l'inexactitude d'une telle assertion (voir la conclusion dans l'affaire 106 et 107-63);

— qu'elle n'aurait pas été seule à considérer que les conditions d'application dudit article 22 étaient remplies, le gouvernement fédéral et les représentants des États membres au Comité de gestion des céréales ayant été du même avis, de sorte qu'on ne lui saurait reprocher une négligence susceptible de constituer une faute;

— que si la Cour considérait cependant qu'il y a eu négligence de la part de la défenderesse, celle-ci invoque la circonstance qu'aux termes de l'article 22 mentionné elle n'exercerait vis-à-vis de l'État membre qu'une fonction de contrôle; que l'exercice d'une telle fonction n'engagerait la responsabilité publique qu'en cas de « faute lourde », ainsi que les avocats généraux l'auraient déclaré à maintes reprises; que les explications précédentes montreraient suffisamment qu'en l'occurence on ne saurait reprocher une telle faute à la défenderesse;

attendu que dans sa réplique, la *requérante* répond comme suit :

— elle ignore si la défenderesse a connu, avant le 3 octobre 1963, les faits qu'elle invoque maintenant; elle conteste cette affirmation et demande une production de tous les documents concernés;

— il résulte sans équivoque de l'arrêt de la Cour

du 1er juillet 1965 que l'allégation de la défenderesse concernant la complexité des travaux auxquels elle devait procéder avant de prendre sa décision est injustifiée;

— la défenderesse ne peut pas invoquer la brièveté du délai, étant donné qu'elle ne l'a même pas épuisé;

— quant à la thèse de la défenderesse que sa conviction de l'imminence d'une perturbation grave au sens de l'article 22 était justifiée du point de vue économique et quant aux arguments détaillés invoqués à cet effet, la Cour a d'ores et déjà réfuté toutes les conclusions de la Commission dans son arrêt du 1er juillet 1965 et qu'elles sont manifestement erronées;

— en décidant de la légalité d'une mesure de sauvegarde, sous sa propre responsabilité, la défenderesse ne peut pas se limiter à invoquer la thèse juridique de l'État membre qu'il s'agit précisément de contrôler;

— le Comité de gestion qui donne seulement un avis autorisé à la Commission ne peut l'exonérer d'une responsabilité qui n'engage qu'elle et elle seule;

— il n'existe pas de principe commun selon lequel la responsabilité administrative ne jouerait pas dans le cas d'une négligence légère; en tout cas ledit principe n'existe pas en droit allemand; c'est à tort que la défenderesse invoque la jurisprudence de la Cour à l'appui de ce principe; celle-ci vise seulement une carence de la part des organes de contrôle de la Haute Autorité; or, en l'espèce, la Commission ne s'est pas bornée à rester inactive; elle a explicitement approuvé la mesure de sauvegarde allemande;

B — *Le lien de causalité*

Attendu que les parties ont à peine discuté l'existence d'un lien de causalité entre la faute et le préjudice prétendu;

attendu que la *requérante* affirme que si la Commission avait supprimé la mesure de sauvegarde ainsi qu'elle était obligée de faire, la conséquence en aurait été que la requérante aurait pu effectuer les importations prévues sans paiement d'un prélèvement; qu'après l'arrêt de la Cour du 1er juillet 1965, constatant expressément que les importateurs allemands concernés avaient subi un préjudice direct et individuel du fait de la décision de la Commission, il serait bien certain qu'il existe un rapport de cause à effet entre la faute de service de la Commission, constituée par une illégalité et le dommage subi par la requérante;

attendu que la *défenderesse* s'abstient d'approfondir les questions de causalité et se borne à affirmer que son compor-

tement ne serait pas fautif et à mettre en relief les limites de sa compétence de contrôle;

C — *La concurrence des obligations de réparation*

Attendu que la *requérante* affirme que la Commission est solidairement responsable avec les autorités allemandes que la requérante a appelées en cause devant les tribunaux allemands compétents;

que la responsabilité de la Commission ne se trouverait pas exclue du fait que les autorités allemandes sont également responsables;

D — *Le montant du préjudice*

Attendu que la *requérante* affirme avoir demandé le 1er octobre 1963 deux certificats d'importation pour le mois de janvier 1964, portant sur les quantités de maïs indiquées dans sa requête et avoir acheté sur le marché français les quantités de maïs également indiquées dans l'expectative de recevoir les certificats demandés;

que le refus de délivrance desdits certificats par suite de la mesure de sauvegarde du gouvernement fédéral, maintenu par la Commission, lui aurait fait subir un préjudice sensible qu'elle distingue comme suit :

I — a) le montant payé à titre de l'indemnité pour l'annulation de certains contrats,

b) les pertes prétendument subies dans l'exécution d'autres contrats (damnum emergens),

II — le manque à gagner résultant de la non-délivrance des certificats demandés (luorum cessans);

attendu que la *défenderesse* conteste l'exactitude des calculs produits;

que d'une façon plus générale, la défenderesse soulève deux points :

a) Le premier concerne les *pertes subies* par la requérante; la défenderesse allègue que les pertes résultant de contrats d'achat passés le 1er octobre 1963 ont été causées par le comportement fautif de la requérante elle-même; la quantité excessive, pour laquelle des certificats d'importation ont été demandés le 1er octobre, montrerait sans doute possible que les importateurs savaient ce jour-là qu'une brèche importante avait été ouverte dans le régime de prélèvement. La requérante aurait agi à la légère en concluant, en dépit de cette connaissance, des contrats d'achat avant d'avoir reçu une réponse favorable à sa demande, ou encore en concluant de tels contrats sans convenir

d'une possibilité de résiliation pour le cas où les certificats encore attendus seraient refusés. Elle aurait dû savoir qu'une situation comme celle du 1er octobre 1963 est prédestinée à déclencher des mesures de sauvegarde. Aussi devrait-elle supporter elle-même, du fait de sa propre faute, les pertes qui résultent de l'annulation et de la réalisation des contrats d'achat passés le 1er octobre. La défenderesse invoque à ce sujet l'arrêt 3-65 (Espérance-Longdoz) et les conclusions dans les affaires 9 et 12-60 (Vloeberghs) et 19-60, 20-60, 2-61 et 3-61 (Fives-Lille-Cail). Elle ajoute qu'en tout cas il y a lieu de présumer un comportement fautif, étant donné que la requérante a conclu des contrats d'achat après 14 h 15 le 1er octobre, l'EVSt ayant affiché à cette heure un avis avertissant que le prélèvement publié avait été retiré;

attendu que, dans sa réplique, la *requérante* affirme qu'elle n'avait aucune raison de mettre en doute l'exactitude de l'affichage fait par l'EVSt; que le prélèvement 0 répondrait absolument à la situation juridique existante; que lorsque la Commission affirme que la requérante aurait dû escompter des mesures de sauvegarde, elle exigerait que la requérante ait eu la prescience de ce que les autorités allemandes et la Commission agiraient illégalement;

qu'en outre la requérante allègue avoir conclu ses contrats le 1er octobre 1963, dès avant 14 h 15; qu'elle estime que la Commission doit supporter le fardeau de la preuve sur ce point; qu'au demeurant, elle affirme que l'EVSt aurait dû informer par télex du contenu du nouvel affichage tous les importateurs ayant demandé des certificats d'importation;

b) Le deuxième point soulevé par la défenderesse concerne le prétendu manque à gagner. Elle invoque le principe, qu'elle prétend commun aux droits de la responsabilité des États membres selon lequel aucune réparation ne peut être réclamée pour la perte d'avantages qui rencontrent la désapprobation de l'ordre juridique en vigueur. Le règlement nº 19 ayant pour objet de compenser l'écart entre les prix pratiqués dans le pays d'exportation et ceux pratiqués dans le pays d'importation (voir les article 2, 3 et 10 ainsi que les 5e et 9e considérants), le fait d'importer avec prélèvement zéro des céréales qui peuvent être achetées dans le pays d'exportation à un prix nettement inférieur au prix de seuil du pays d'importation serait incompatible avec les principes dudit règlement. Il serait encore moins conforme auxdits principes que les importateurs tirent de cette situation des bénéfices de 26,33 ou de 23,41 DM/t, parce que ces bénéfices dépasseraient de beaucoup la marge des importateurs que le règlement nº 19 considère comme normale, marge qui devrait être prise en considération lors de la fixation des prix de seuil conformément à l'article 4 et qui s'élèverait en Allemagne à 3 DM/t.

En conséquence, les requérantes pourraient tout au plus alléguer comme manque à gagner pour les importations réellement effectuées un montant de 3 DM/t. Pour les quantités non importées, seule une fraction de ce montant pourrait entrer en considération;

attendu que, dans sa réplique, la *requérante* conteste l'existence du principe commun au droit des États membres, invoqué par la défenderesse;

qu'elle affirme qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une perte d'avantages désapprouvés par la loi;

que les décisions de la Commission relatives aux prix franco frontière seraient juridiquement obligatoires; que la décision du 27 septembre 1963 ne fixant pas un prix franco frontière n'aurait jamais été rapportée; que la requérante aurait été alors en droit de prendre cette décision, qui correspondait d'ailleurs tout à fait à la réalité, comme base de ses dispositions, le fait que le prélèvement qui en résultait était à son avantage étant indifférent;

que le bénéfice réalisé en observant strictement toutes les dispositions légales resterait légitime, même lorsqu'il est plus élevé que normalement; que la prétendue marge commerciale de 3 DM par tonne alléguée par la Commission serait inadmissible étant donné le principe de la libre économie du marché; que d'ailleurs il n'existerait pas de système de prix imposés;

attendu que, dans sa duplique, la *défenderesse* estime que les principes de l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1967 sont applicables à la présente affaire; que celle-ci se distinguerait seulement par le fait qu'elle inclut une quatrième catégorie de dommages relative à la vente en transit à l'étranger d'une partie du maïs acheté par la requérante le 1er octobre 1963;

que la Commission estime que cette catégorie devrait être traitée comme la deuxième, étant donné qu'on pourrait assimiler le dommage résultant de la vente en transit aux dédits payés pour la résiliation des contrats d'achat conclus et qu'en outre les considérations exposées dans l'arrêt du 14 juillet 1967 relativement à la deuxième catégorie (en particulier à propos du manque à gagner) seraient applicables à la quatrième catégorie;

IV — Procédure

Attendu que la Cour, sur le rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à une instruction;

que les parties ont été entendues à l'audience du 18 octobre 1967;

qu'à l'audience du 7 novembre 1967 l'avocat général a présenté ses conclusions;

MOTIFS

Attendu que la requérante demande à la Cour, sur la base de l'article 215 du traité, de condamner la Communauté à réparer les dommages qui lui auraient été causés par la Commission du fait de sa décision du 3 octobre 1963 « autorisant la république fédérale d'Allemagne à maintenir les mesures de sauvegarde concernant l'importation de maïs, millet et sorgho »;

que, par cette décision, annulée par arrêt rendu par la Cour, le 1er juillet 1965, dans les affaires jointes 106 et 107-63, la Commission a maintenu, en application de l'article 22, paragraphe 2, alinéa 3, du règlement nº 19 du Conseil, jusqu'au 4 octobre 1963 inclus la mesure de sauvegarde prise par la république fédérale d'Allemagne consistant en la suspension, à partir du 1er octobre, de la délivrance de certificats d'importation de maïs, sorgho, millet et des autres produits visés à l'article 1, alinéa *d*, dudit règlement, au taux de prélèvement égal à zéro;

que, la requérante ayant demandé, le 1er octobre, des certificats d'importation pour le mois de janvier suivant et ayant acheté certaines quantités de maïs en prévision de l'octroi desdits certificats, la Commission devrait être tenue de réparer le préjudice qu'elle lui aurait causé consistant, d'une part, dans les dédits payés pour obtenir la résiliation des contrats et dans la perte entraînée par l'importation, à des conditions défavorables, des quantités effectivement livrées, d'autre part, dans le manque à gagner résultant de l'impossibilité d'importer les céréales à prélèvement nul;

attendu que la requérante reproche à la Commission une application incorrecte de l'article 22 du règlement nº 19;

qu'une application correcte eût exigé la suppression et non le maintien de la mesure de sauvegarde allemande, qui, selon elle, eût entraîné la non-exécution, sinon la disparition complète de ladite mesure;

que la défenderesse rétorque que son comportement n'est pas susceptible d'engager sa responsabilité parce que, d'une part, celui-ci n'aurait pas constitué une faute de service et, d'autre part, la règle de droit qu'elle aurait violée ne serait pas destinée à protéger des intérêts tels que ceux de la requérante;

attendu qu'il convient d'apprécier l'effet et la portée de la décision incriminée du 3 octobre 1963 dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et notamment en relation avec l'application qui a été faite de ce régime par la décision de la Commission du 27 septembre 1963 contre les conséquences de laquelle la décision du 3 octobre visait à sauvegarder le marché allemand;

que le règlement nº 19 du Conseil a établi, dans le secteur des

céréales, un régime de prélèvements intracommunautaires correspondant à la différence entre les prix pratiqués respectivement dans l'État membre exportateur et dans l'État membre importateur, de manière à empêcher, sur le marché d'un État membre où les prix sont plus élevés, des perturbations pouvant résulter d'importations en provenance d'un pays où les prix sont plus bas;

que dès lors, le prélèvement est établi sur la base de la différence entre, d'une part, le prix du produit en provenance de l'État membre exportateur rendu franco frontière de l'État membre importateur, prix déterminé par la Commission selon la procédure fixée à l'article 26 dudit règlement sur la base des prix pratiqués sur les marchés de l'État membre exportateur les plus représentatifs, et, d'autre part, le prix de seuil de l'État membre importateur, fixé annuellement selon la procédure et les critères prévus à l'article 4 du règlement;

que lorsque les prix franco frontière déterminés par la Commission pour l'État exportateur sont plus élevés que le prix de seuil de l'État importateur ou égaux à celui-ci, le prélèvement est donc égal à zéro;

attendu qu'il ressort des considérants de sa décision du 3 octobre 1963 que la Commission, en raison d'un manque de connaissance sur le niveau des prix pour la nouvelle récolte en France, n'avait pas tenu compte, dans sa décision du 27 septembre 1963, de l'incidence de ces prix sur la formation des prix sur le marché français et l'avait uniquement basée sur le prix du maïs, du sorgho et du millet de l'ancienne récolte en provenance de France, rendus franco frontière allemande, plus élevés que le prix de seuil fixé par la république fédérale d'Allemagne;

que ladite décision du 27 septembre 1963 n'avait donc pas fixé de prix franco frontière pour ces produits et qu'il en résultait, au 1er octobre 1963, un prélèvement nul pour les importations dans la république fédérale d'Allemagne en provenance de France;

que le règlement nº 31-63 du Conseil permettant à partir du 1er octobre une fixation à l'avance des prélèvements pour le maïs, au montant en vigueur le jour du dépôt de la demande des certificats de licences pour les importations à réaliser trois mois plus tard, la requérante s'est prévalue de cette faculté afin de profiter des prix de la nouvelle récolte qui étaient inférieurs tant aux prix franco frontière déterminés par la décision du 27 septembre qu'au prix de seuil allemand en vigueur et a, le 1er octobre 1963, déposé auprès de l'Einfuhr- und Vorratsstelle, service compétent de la république fédérale d'Allemagne, des demandes de certificats avec fixation à l'avance du prélèvement portant sur des quantités relativement importantes dudit produit;

que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, estimant que la délivrance de ces certificats aurait entraîné

l'importation dans cet État, au cours du mois de janvier, de quantités importantes de maïs à des prix inférieurs au prix de seuil, a, le 1er octobre 1963, pris et notifié à la Commission la mesure de sauvegarde consistant en la suspension, à partir de cette date, de la délivrance des certificats d'importation;

que la Commission a, par sa décision du 3 octobre, maintenu ladite mesure de sauvegarde jusqu'au 4 octobre inclus;

attendu qu'ainsi qu'il résulte d'ailleurs de l'arrêt de la Cour du 1er juillet 1965, cette décision constituait une application fautive de l'article 22 du règlement nº 19, notamment en ce qu'elle a assimilé les difficultés indéniables causées par la décision du 27 septembre à des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité;

que la Commission a, le 3 octobre 1963, appliqué l'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 19 dans des circonstances qui ne justifiaient pas de mesures de sauvegarde et afin de réparer une situation née de la fixation par elle d'un prélèvement nul;

qu'elle a, connaissant l'existence de demandes de certificats de licences, porté atteinte aux intérêts des importateurs qui avaient agi sur la foi de renseignements fournis en concordance avec la réglementation communautaire;

que le comportement de la Commission constitue donc une faute de service susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté;

attendu qu'essayant de se justifier par l'affirmation qu'au vu des données économiques à sa disposition le 3 octobre 1963 une menace de graves perturbations n'était pas à exclure et que dès lors, son appréciation erronée desdites données serait excusable, la défenderesse se méprend sur la nature de la faute qui lui est reprochée;

que celle-ci ne réside pas dans une appréciation erronée des faits mais dans un comportement d'ensemble qui s'est essentiellement manifesté par l'utilisation abusive faite de l'article 22, dont certains termes d'ailleurs décisifs ont été méconnus;

attendu que l'affirmation de la Commission que la responsabilité des organes de contrôle ne saurait, en vertu d'un principe général commun aux droits des États membres, être engagée qu'en cas de faute lourde manque également de pertinence;

qu'en effet, quelle que soit la qualification des pouvoirs que l'article 22 du règlement nº 19 confère à la Commission, celle-ci est tenue à un examen de chaque mesure de sauvegarde communiquée aussi sérieux que celui auquel les gouvernements des États membres sont tenus et elle encourt pour le maintien d'une mesure de sauvegarde une responsabilité indépendante;

attendu, en ce qui concerne l'argument que la règle de droit violée ne serait pas destinée à protéger les intérêts de la requé-

rante, que ledit article 22, ensemble les autres dispositions du règlement n° 19, vise, aux termes du quatrième considérant de celui-ci, d'une part, à assurer un soutien adéquat des marchés agricoles pendant la période de transition et, d'autre part, à permettre d'aboutir progressivement au marché unique en rendant possible le développement d'une libre circulation des marchandises;

que d'ailleurs les intérêts des producteurs des États membres et ceux d'un commerce libre entre ces États sont explicitement mentionnés dans les considérants dudit règlement;

qu'il ressort notamment de son article 18 que l'exercice de la liberté de commerce entre États n'est assujettie qu'aux exigences générales prévues par ses propres dispositions et ceux des règlements ultérieurs;

que l'article 22 constitue une exception à ces règles générales et que partant une violation de cet article doit être considérée comme une infraction à ces règles et aux intérêts qu'elles visent à protéger;

que la circonstance que ces intérêts sont de nature générale n'exclut pas qu'ils englobent des intérêts d'entreprises individuelles telles que la requérante qui, dans leur qualité d'importateurs de céréales sont des sujets participant au commerce intracommunautaire;

que si l'application des règles de droit dont il s'agit n'est pas en général de nature à concerner directement et individuellement lesdites entreprises, cela n'empêche que la protection de leurs intérêts peut être et, dans l'espèce, est en effet visée par ces règles de droit;

que l'argument de la défenderesse, selon lequel la règle de droit contenue dans l'article 22 du règlement n° 19 ne vise pas la protection des intérêts de la requérante, ne peut donc être retenu;

attendu que, la responsabilité de la Communauté ayant été reconnue en son principe, il convient de rechercher les éléments du préjudice allégué qui relèvent de cette responsabilité;

attendu qu'il y a lieu de distinguer à cet égard deux catégories de préjudice;

qu'en premier lieu, après le refus d'octroi des certificats d'importation intervenu le 3 octobre, la requérante a effectué une partie des importations envisagées au cours du mois de janvier en payant aux autorités allemandes le prélèvement exigé pour la quantité de maïs qu'elle avait achetée le 1er octobre en prévision de la délivrance des certificats demandés;

qu'en second lieu, pour le reste des quantités de maïs achetées le 1er octobre, la requérante a, ou bien annulé les contrats contre paiement d'un dédit, ou bien revendu le maïs au fournisseur contre le prix du jour avec remboursement de la différence entre le prix du jour et le prix d'achat, ou bien vendu le maïs à l'étranger;

attendu, quant à la première catégorie, que la requérante ayant acheté le maïs en prévision d'une importation à prélèvement nul, son préjudice trouve sa cause dans la nécessité d'en effectuer l'importation moyennant paiement d'un prélèvement;

que, cependant, le refus d'octroi des certificats d'importation à prélèvement nul couvrant cette opération manquait de base légale, la décision de la Commission du 3 octobre ayant été annulée par l'arrêt susdit du 1er juillet 1965 et, au surplus, la mesure de sauvegarde allemande ayant, d'après les documents fournis par la requérante, été déclarée illégale par les juridictions allemandes pour des motifs relevant du droit allemand;

que, dès lors, la perception du prélèvement, faite au nom et au profit des caisses de la république fédérale d'Allemagne, s'est ainsi révélée contraire tant au droit communautaire qu'au droit allemand;

que, dans ces conditions, la question se pose de savoir si le dommage allégué ne serait pas réparé par le remboursement des sommes indûment payées à titre de prélèvement;

attendu qu'au cours de la procédure orale, l'existence en l'espèce du droit à un tel remboursement a été mise en doute par la requérante;

que la Cour ne saurait cependant se baser sur une telle affirmation pour reconnaître le caractère définitif du dommage allégué;

qu'il convient donc d'inviter la requérante à justifier qu'elle a épuisé les moyens tant administratifs que judiciaires relevant du droit national applicable pour obtenir le remboursement des sommes indûment payées à titre de prélèvement;

que ce n'est qu'après administration de ces preuves qu'il y aurait lieu d'examiner s'il subsiste un préjudice que la Communauté devrait éventuellement réparer;

qu'il convient donc d'admettre la requérante à la preuve sus-indiquée;

attendu qu'il y a lieu cependant de constater d'ores et déjà que seules les importations portant sur le maïs acheté sur la foi de l'annonce de la délivrance de certificats à prélèvement nul seraient susceptibles d'être prises en considération pour la fixation du dommage pouvant relever de la responsabilité de la Communauté;

qu'il convient donc d'inviter la requérante à fournir la preuve que les quantités de maïs importées aux environs du mois de janvier 1964, dont elle fait état, ont été achetées par contrats conclus le 1er octobre;

attendu que la défenderesse, au motif que certains contrats d'achat n'auraient été conclus que le 1er octobre 1963 après

14 h 15, affirme que, dans ces cas, sa responsabilité serait diminuée du fait que la requérante elle-même aurait, par manque de prévoyance, contribué à la naissance du dommage allégué;

qu'en effet, à partir de l'heure indiquée, les autorités allemandes auraient, par voie d'affichage, communiqué aux intéressés le retrait du prélèvement nul, de sorte qu'un importateur diligent aurait pu connaître le caractère aléatoire d'opérations d'importation pour le mois de janvier;

que, d'ailleurs, plusieurs importateurs se seraient itérativement informés auprès des autorités compétentes allemandes pour savoir si le prélèvement nul était encore en vigueur, ce qui prouverait que les importateurs étaient conscients de la nature anormale de la situation;

attendu qu'on ne saurait cependant tirer argument desdites demandes d'information pour conclure que l'importateur diligent était obligé de s'informer à toute heure de la situation;

qu'il ressort tant du contexte de l'article 17 du règlement nº 19 que de l'exposé du fonctionnement de l'organisation commune des marchés fourni par la défenderesse, que le prélèvement énoncé au commencement du jour reste régulièrement applicable pendant toute la journée;

que, dans ces conditions, l'exigence de l'administration de la preuve soit que l'importateur ait acheté le maïs le 1er octobre 1963 avant 14 h 15, soit qu'il n'ait pu connaître le retrait, d'ailleurs illégal, du prélèvement nul, équivaudrait à un renversement du fardeau de la preuve;

qu'un tel renversement n'étant pas justifié, il convient d'admettre la défenderesse, le cas échéant, à prouver que les achats de maïs ont eu lieu en connaissance dudit retrait, la preuve contraire étant réservée à la requérante;

attendu quant à la deuxième catégorie de préjudice susvisée, que la requérante allègue avoir subi un préjudice du fait tant des débours payés à titre de résiliation ou des pertes subies dans les opérations de revente que du manque à gagner qu'elle aurait subi en ce qui concerne les quantités de maïs achetées mais non importées en conséquence de la mesure de sauvegarde;

attendu que les dédits payés et les pertes subies sur les opérations de revente constituent la conséquence directe, d'une part, de la confiance faite par la requérante en l'application régulière du règlement nº 19 et, d'autre part, de la survenance de la mesure de sauvegarde maintenue par la décision de la Commission du 3 octobre 1963;

que la requérante, en achetant le 1er octobre 1963 les quantités de maïs visées, s'est légitimement fondée sur le régime de prélèvements en vigueur pour assumer des obligations contractuelles en vue de l'importation en République fédérale;

qu'elle a donc droit à être dédommagée pour la totalité du préjudice subi à titre tant de paiement de dédit qu'à titre de perte sur les opérations de revente, à moins que les montants dont s'agit n'aient été plus élevés que nécessaire;

attendu que la requérante doit donc être admise à établir que les contrats d'achat dont s'agit ont été conclus le 1er octobre 1963, l'administration de la preuve qu'elle a agi en connaissance du retrait intervenu à 14 h 15 étant réservée à la défenderesse;

attendu que le préjudice allégué à titre de manque à gagner repose sur des éléments de nature essentiellement spéculative;

qu'en effet il convient d'observer tout d'abord que l'introduction hâtive d'un nombre anormalement élevé de demandes de certificats d'importation dès le 1er octobre fournit l'indice que les demandeurs se rendaient compte que les décisions en vigueur le 1er octobre 1963 offraient des avantages inhabituels;

que d'ailleurs les demandeurs de certificats, connaissant le marché français et le niveau réel des prix qui y étaient pratiqués pouvaient s'apercevoir de l'erreur commise par la Commission, dans la décision du 27 septembre 1963, portant fixation des prix franco frontière;

qu'ainsi la requérante peut être considérée comme ayant été consciente de la nature spéculative anormale de l'opération engagée par ses achats de maïs;

que, renonçant aux opérations envisagées, elle s'est soustraite d'elle-même à tout risque commercial inhérent à l'importation en République fédérale;

que dès lors il ne serait pas justifiable de lui reconnaître le droit à retirer tout le profit qu'elle aurait pu réaliser en cas d'exécution de l'opération entamée;

que compte tenu de cette circonstance, le préjudice à titre de manque à gagner dont la Communauté devrait être considérée comme responsable, ne saurait être équitablement évalué à un montant dépassant 10 % de ce que la requérante aurait payé à titre de prélèvement, si elle avait donné suite aux achats effectués mais résiliés;

attendu, toutefois, que la requérante a informé la Cour que la totalité du dommage allégué fait, de sa part, l'objet de deux actions en réparation, l'une dirigée contre la république fédérale d'Allemagne devant une juridiction allemande, l'autre contre la Communauté devant la Cour de justice;

qu'il convient d'éviter que la requérante ne soit, en raison d'appréciations différentes d'un seul et même dommage par deux juridictions différentes appliquant des règles de droit différentes, ni insuffisamment ni abusivement indemnisée;

qu'avant de déterminer le dommage dont la Communauté serait jugée responsable, il importe que la juridiction nationale ait

été à même de se prononcer sur la responsabilité éventuelle de la république fédérale d'Allemagne;

qu'en l'état un arrêt définitif ne saurait intervenir avant que la requérante ait produit la décision de la juridiction nationale à ce sujet;

que ladite production pourra être faite indépendamment de la justification demandée que la requérante a épuisé les moyens tendant à la répétition des montants indûment payés à titre de prélèvement;

que d'ailleurs, s'il était établi qu'une telle répétition a été possible, cette circonstance pourrait comporter des conséquences pour l'évaluation des dommages relevant de la deuxième catégorie;

que cependant la caractère décisif desdites productions ne s'oppose pas à admettre entre temps la requérante à administrer les autres preuves précédemment indiquées;

attendu qu'en ce qui concerne la nature des décisions judiciaires à produire, la requérante a encore demandé qu'il soit précisé d'une part s'il suffit de produire la décision dans un cas-modèle, d'autre part si seuls des jugements rendus en dernière instance seront admis à titre de preuve;

que cependant la Cour doit se réserver d'examiner in concreto et les parties entendues la question de savoir si le jugement rendu dans une affaire comparable ou le jugement rendu à la requête de la firme Becher et passé en force de chose jugée peuvent, dans l'espèce être considérés comme des éléments suffisants d'appréciation au regard du présent litige;

Sur les dépens

Attendu qu'il y a lieu de réserver les dépens;

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 l'article 215 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le règlement n° 19 du Conseil de ladite Communauté en date du 4 avril 1962, notamment son article 22;

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

statuant avant faire droit et sous réserve de tous droits des parties, déclare et arrête :

1° La requérante transmettra à la Cour les décisions rendues par les juridictions compétentes de la république fédérale d'Allemagne sur son action en responsabilité contre celle-ci;

2° Elle transmettra à la Cour les preuves écrites qu'elle a épuisé les moyens tant administratifs que judiciaires pour obtenir remboursement des sommes indûment versées aux caisses de la république fédérale d'Allemagne à titre de prélèvement;

3° Elle transmettra avant le 31 mars 1968 les preuves qu'elle a le 1er octobre 1963 conclu des contrats d'achat de maïs sur le marché français;

4° Les dépens sont réservés.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 30 novembre 1967.

Lecourt Donner

Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 30 novembre 1967.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand, présentées le 7 novembre 1967

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le recours déposé par la Firma Becher fait partie des nombreux litiges auxquels a donné lieu la décision de la Commission de la C.E.E. du 3 octobre 1963 autorisant le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne à maintenir jusqu'au 4 de ce mois les mesures de sauvegarde qu'il avait prises le 1er octobre précé-