ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
27 septembre 1988 *

Dans les affaires jointes 106 à 120/87,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Polymeles Protodikeio (formation collégiale du tribunal de première instance) d'Athènes et tendant à obtenir, dans les litiges pendant devant cette juridiction entre

1) **Asteris AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 106/87),

2) **Eteria Emboriou kai Antiprossopion Issagogiki-Exagogiki Darva EPE,** société à responsabilité limitée de droit grec, ayant son siège social à Eghio (affaire 107/87),

3) **Zanae-Zymai Artopiias Nikoglou AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Salonique (affaire 108/87),

4) **Amvrossia Konservopiia Verias AEBE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Véria (affaire 109/87),

5) **Viomichania Trofimon AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Kalamata (affaire 110/87),

6) **Adelfi Chatziathanassiadi ABE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Serrés (affaire 111/87),

7) **Strymon Ellas-Afi Bitzidi AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Serrés (affaire 112/87),

* Langue de procédure: le grec.

8) **Elliniki Viomichania Idon Diatrofis AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Larissa (affaire 113/87),

9) **Intra Anonymos Viomichaniki kai Emboriki Eteria,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 114/87),

10) **Afi Kanakari AE kai Exagogiki Eteria Georgikon Proïodon,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 115/87),

11) **Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 116/87),

12) **Omospondia Georgikon Synetairismon Thessalonikis,** société coopérative de droit grec, ayant son siège social à Salonique (affaire 117/87),

13) **Synetairistika Ergostassia Konservopiias Voriou Ellados Sekove AE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Salonique (affaire 118/87),

14) **Kyknos AEBE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Nafplion (affaire 119/87),

et

15) **Synetairistiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis Sevath ABE,** société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Xanthi (affaire 120/87), d'une part,

et

1) **République hellénique,** représentée par son ministre des Finances,

et

2) **Communauté économique européenne,** légalement représentée par le président de la Commission des Communautés européennes ayant reçu communication du recours, défaillante, d'autre part,

une décision à titre préjudiciel sur la compétence des juridictions d'un État membre pour connaître d'actions formées par des particuliers contre les autorités nationales en réparation du préjudice subi du fait que des aides communautaires n'ont pas été versées, sur la recevabilité de telles demandes au regard de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt de la Cour ayant rejeté une action en indemnité introduite contre la Communauté et sur l'interprétation de la notion d'« aides » au sens de l'article 92 du traité CEE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet et F. A. Schockweiler, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M^me B. Pastor, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour les sociétés requérantes au principal Asteris et autres, par M^es Arvanitis, Tsiokas et Stamoulis, dans la procédure écrite, et par M^e Stamoulis, à la procédure orale,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Gouloussis,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 31 mai 1988,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 5 juillet 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugements du 30 octobre 1986, parvenus à la Cour le 7 avril 1987, le Polymeles Protodikeio d'Athènes a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à la compétence des juridictions nationales pour connaître de demandes d'indemnisation formées par des particuliers contre les autorités nationales du chef d'aides non versées dans le cadre de la politique agricole commune, relatives à la recevabilité de telles demandes au regard de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt de la Cour ayant rejeté une demande d'indemnisation introduite contre la Commission et relatives à l'interprétation de la notion d'aide au sens de l'article 92 du traité CEE.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant les sociétés mentionnées sous 1 à 15 à la République hellénique au sujet du paiement d'une réparation pour des aides qui n'avaient pas été versées aux entreprises grecques productrices de concentrés de tomates, suite à une erreur technique, sanctionnée par la Cour, dont était entachée la réglementation communautaire.

Sur les antécédents de l'affaire

3 Par arrêt du 19 septembre 1985 (République hellénique/Commission, 192/83, Rec. p. 2791), la Cour, saisie d'un recours introduit par la République hellénique, avait annulé le règlement n° 1615/83 de la Commission, du 15 juin 1983, fixant les coefficients à appliquer au montant de l'aide à la production pour les concentrés de tomates pour la campagne 1983/1984 (JO L 159, p. 48).

4 L'annulation était encourue dans la mesure où les coefficients fixés par ce règlement avaient pour effet de créer une inégalité de traitement entre la République hellénique et les autres États membres en ce qui concerne la compensation des frais supplémentaires occasionnés par l'utilisation d'emballages plus petits que le conditionnement type retenu par le règlement n° 1618/83 de la Commission, du 15 juin 1983, fixant, pour la campagne 1983/1984, le prix minimal à payer, ainsi que le montant de l'aide à la production pour certains produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 159, p. 52).

5 Dans cet arrêt, la Cour avait encore déclaré qu'il incombait à la Commission, en vertu de l'article 176 du traité CEE, de fixer, pour la Grèce, des nouveaux coefficients ou tout autre système de compensation tenant compte de la différenciation du régime d'aide entre la Grèce et les autres États membres.

6 Dans un arrêt du même jour (Asteris/Commission, 194 à 206/83, Rec. p. 2815), la Cour avait rejeté un recours en dommages — intérêts, au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, qui avait été introduit par des entreprises grecques productrices de concentrés de tomates, au motif que l'illégalité du système des coefficients, reconnue dans l'arrêt du 19 septembre 1985 (192/83, précité), ne saurait cependant pas être considérée comme constituant la violation caractérisée d'une règle de droit supérieure ou la méconnaissance, manifeste et grave, par la Commission, des limites de son pouvoir, susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté.

7 En exécution de l'arrêt du 19 septembre 1985 (192/83, précité), la Commission avait adopté le règlement n° 381/86, du 20 février 1986, relatif au paiement complémentaire d'une aide à la production pour les emballages de certaines dimensions contenant des concentrés de tomates obtenus à partir de tomates grecques au cours de la campagne de commercialisation 1983/1984 (JO L 44, p. 10).

8 Saisie de requêtes introduites par la République hellénique et par les entreprises productrices, la Cour a, dans un arrêt du 26 avril 1988 (Asteris e. a. et République hellénique/Commission, 97, 193, 99 et 215/86, Rec. p. 2181), annulé le refus de la Commission, invitée par la République hellénique, au titre de l'article 175, à donner une pleine exécution à l'arrêt du 19 septembre 1985 (192/83, précité), de prévoir un paiement complémentaire d'une aide à la production pour des emballages de certaines dimensions contenant des concentrés de tomates obtenus à partir de tomates grecques au cours des campagnes de commercialisation 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987.

9 Parallèlement à la saisine de la Cour dans les affaires jointes 97, 193, 99 et 215/86 (arrêt précité du 26 avril 1988), les entreprises mentionnées sous 1 à 15 avaient saisi le Polymeles Protodikeio d'Athènes d'un recours visant à faire constater que la République hellénique était tenue de leur verser certains montants équivalant, pour les campagnes de commercialisation 1981/1982, 1982/1983 et 1983/1984, à

la différence entre l'aide effectivement perçue en application des coefficients fixés dans les règlements de la Communauté et l'aide à laquelle elles auraient eu droit si ces règlements n'étaient pas affectés de l'illégalité que la Cour avait constatée dans son arrêt du 19 septembre 1985 (192/83, précité).

10 C'est dans ces circonstances que le Polymeles Protodikeio d'Athènes a, par jugements du 31 octobre 1986, décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Les juridictions nationales d'un État membre des Communautés européennes sont-elles compétentes pour connaître des demandes formées par des particuliers contre les autorités nationales compétentes en vue d'obtenir le paiement de montants d'aides dus par celles-ci, mais non versés du fait d'une erreur d'application du droit communautaire, alors que les autorités nationales peuvent en demander le remboursement aux institutions communautaires compétentes, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune?

En cas de réponse affirmative à cette question:

2) L'arrêt par lequel la Cour de justice des Communautés européennes a rejeté le recours, entre autres formé par la demanderesse dans la présente affaire et dirigé contre la Commission, sur le fondement des motifs énoncés dans l'arrêt du 19 septembre 1985 dans les affaires jointes 194 à 206/83, fait-il obstacle à la présente action introduite par la demanderesse contre la République hellénique, ayant pour objet le versement d'une réparation eu égard aux aides non perçues que les autorités grecques compétentes auraient dû lui verser si, dans le cadre des dispositions du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, celles-ci les avaient fait valoir à l'encontre du FEOGA?

En cas de réponse négative à cette question:

3) Le versement par les autorités nationales de dommages et intérêts à des particuliers exploitant une industrie de transformation et bénéficiant d'une aide au titre des règlements (CEE) n^{os} 729/70 et 516/77 du Conseil, destinés à compenser et à réparer une erreur technique des autorités communautaires compétentes,

a) est-il soumis à la simple information des autorités communautaires par les autorités nationales pour être régulier au regard du droit communautaire (article 92 du traité CEE), ou

b) doit-il faire l'objet d'une autorisation préalable des autorités communautaires conformément aux prescriptions de l'article 93 du traité CEE telles qu'elles ont été interprétées et mises en œuvre dans le cadre des règlements (CEE) nos 729/70 et 516/77 du Conseil?

c) La demande en dommages et intérêts des entreprises demanderesses est-elle contraire aux dispositions du règlement (CEE) n° 381/86 de la Commission en ce qu'elle concerne la campagne 1983/1984? »

11 Pour un plus ample exposé des faits de la cause, du déroulement de la procédure et des observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la première question

12 Lue dans le contexte des deuxième et troisième questions et à la lumière des circonstances de l'espèce, ainsi que des considérations des jugements de renvoi, la première question doit être entendue comme visant à savoir si le droit communautaire fait obstacle à ce que les juridictions nationales connaissent d'une action intentée par des particuliers contre les autorités nationales compétentes en réparation d'un préjudice subi du fait que des aides communautaires ne leur ont pas été versées à la suite d'une erreur dont était entachée la réglementation communautaire.

13 A cet égard, il convient d'abord de signaler que, en matière d'actions en réparation d'un préjudice, le droit communautaire n'affecte pas les règles nationales de compétence juridictionnelle relatives à des litiges intéressant des ressortissants de l'État concerné.

14 Une compétence exclusive de la Cour n'existe qu'au cas où l'action poursuit le paiement d'un dommage allégué qui serait imputable à la Communauté, obligée par l'article 215, alinéa 2, du traité CEE de réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, le dommage causé par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. La détermination de cette responsabilité relève, conformément à l'article 178, de la compétence de la Cour, à l'exclusion de celle de toute juridiction nationale (arrêt du 14 janvier 1987, Bedburg, 281/84, Rec. p. 84).

15 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la première question que la Cour est exclusivement compétente, d'après l'article 178 du traité CEE, pour connaître des actions en indemnisation, au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, dirigées contre la Communauté. En revanche, les juridictions nationales demeurent compétentes pour connaître des demandes en réparation des dommages causés à des personnes privées par des autorités nationales, à l'occasion de l'application du droit communautaire.

Sur la deuxième question

16 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à savoir si l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, précité), qui a rejeté une demande de dommages-intérêts introduite par des entreprises productrices de concentrés de tomates contre la Commission, fait obstacle à une action en réparation du préjudice introduite par les mêmes entreprises contre l'État hellénique.

17 A cet égard, il convient de rappeler que, dans son arrêt du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, précité), la Cour a reconnu que la responsabilité pour l'illégalité du système des coefficients, sanctionnée dans l'arrêt du même jour dans l'affaire 192/83, incombait à la Communauté et que la Cour était, partant, compétente pour connaître de la demande de dommages-intérêts en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité. Dans le même arrêt, la Cour a cependant rejeté la demande d'indemnisation au motif que l'erreur technique dont était affectée la réglementation communautaire, si elle a abouti objectivement à une inégalité de traitement des producteurs grecs, ne saurait cependant être considérée comme constituant la violation caractérisée d'une règle supérieure de droit ou la méconnaissance, manifeste et grave, par la Commission, de son pouvoir, de nature à engager la responsabilité de la Communauté.

18 Cet arrêt de la Cour s'oppose à ce que la responsabilité d'une autorité nationale, n'ayant fait qu'exécuter la réglementation communautaire et à laquelle l'illégalité dont cette dernière est entachée n'est pas imputable, puisse être engagée pour la même cause.

19 L'arrêt de la Cour ne s'oppose toutefois pas à une action en responsabilité introduite sur un fondement autre que l'illégalité de la réglementation communautaire en cause dans cet arrêt contre les autorités nationales compétentes en réparation des dommages causés aux personnes privées par les autorités nationales, même agissant dans le cadre du droit communautaire.

20 Dans ces circonstances, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, précité), qui a rejeté une demande de dommages-intérêts introduite par des entreprises productrices de concentrés de tomates contre la Communauté, en application des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, ne fait pas obstacle à une action en réparation du préjudice introduite par les mêmes entreprises contre l'État hellénique, fondée sur une cause autre consistant dans une faute ou un comportement propre imputable aux autorités helléniques, même agissant dans le cadre du droit communautaire.

Sur la troisième question

21 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi voudrait, en substance, savoir si des dommages-intérêts que l'État hellénique pourrait être condamné à payer aux entreprises concernées, en réparation du préjudice résultant de l'erreur technique dont était entachée la réglementation communautaire, devraient être considérés comme des aides au sens des articles 92 et 93 du traité CEE et si le règlement n° 381/86 s'oppose à l'action en réparation introduite par les entreprises concernées contre l'État hellénique.

22 En ce qui concerne la première partie de la troisième question, il y a lieu de rappeler que l'interdiction des aides publiques, édictée à l'article 92, paragraphe 1, du traité CEE, englobe l'ensemble des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État aux entreprises (arrêt du 22 mars 1977, Steinicke, 78/76, Rec. p. 595) et concerne, dès lors, les interventions de caractère public pouvant avoir pour effet de fausser les conditions normales des échanges entre les États membres (arrêt du 10 octobre 1978, Hansen, 148/77, Rec. p. 1787).

23 Il en résulte que les aides publiques, constituant des mesures de l'autorité publique favorisant certaines entreprises ou certains produits, revêtent une nature juridique fondamentalement différente des dommages-intérêts que les autorités nationales seraient, éventuellement, condamnées à verser à des particuliers, en réparation d'un préjudice qu'elles leur auraient causé.

24 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la première partie de la troisième question que des dommages-intérêts que les autorités nationales seraient condamnées à payer à des particuliers en réparation d'un préjudice qu'elles leur auraient causé ne constituent pas des aides au sens des articles 92 et 93 du traité CEE.

25 En ce qui concerne la deuxième partie de la troisième question, il convient, conformément à une jurisprudence constante, de faire une distinction entre les demandes en réparation du préjudice résultant de l'illégalité, telle celle constatée par l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985, et une action en paiement de montants dus au titre de la réglementation communautaire, qui ne saurait être engagée sous le couvert des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE (voir arrêts du 4 octobre 1979, Ireks, 238/78, Rec. p. 2955; DGV, 241, 242, 245 à 250/78, Rec. p. 3017; Interquelle, 261 et 262/78, Rec. p. 3045; Dumortier, 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, Rec. p. 3091).

26 Cette distinction entre action en réparation et action en paiement vaut également lorsque c'est la responsabilité des autorités nationales compétentes en matière d'application du droit communautaire qui est recherchée par des particuliers devant les juridictions nationales.

27 A cet égard, il y a lieu de rappeler que le règlement n° 381/86, adopté en vue de remplacer le règlement n° 1615/83 annulé par l'arrêt du 19 septembre 1985 (192/83, précité), a accordé aux entreprises grecques l'aide complémentaire qui ne leur avait pas été versée suite à l'erreur technique dont était entaché le règlement annulé par la Cour.

28 Si les entreprises requérantes ont ainsi pu obtenir le paiement des montants auxquels elles avaient droit au titre de la réglementation communautaire, ce fait ne les prive pas du droit de poursuivre, par une action en réparation, l'indemnisation pour tout préjudice excédant ces montants qu'elles pourraient avoir subi du fait qu'elles n'ont pas touché ces montants à la date à laquelle elles y auraient eu normalement droit.

29 Il convient toutefois d'avoir égard au fait que, par son arrêt du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, précité), la Cour a rejeté le recours en dommages-intérêts des entreprises requérantes intenté contre la Communauté et fondé sur l'illégalité du système des coefficients. Il résulte, par ailleurs, de la réponse à la deuxième question que, dans ces conditions, une action en réparation contre l'État hellénique ne peut être fondée que sur une cause autre que celle à la base des recours rejetés par la Cour.

30 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la deuxième partie de la troisième question que le règlement n° 381/86, accordant aux entreprises grecques une aide complémentaire qui ne leur avait pas été versée suite à une erreur technique dont était entaché le règlement n° 1615/83, annulé par l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (192/83, précité), ne s'oppose pas à une action introduite par les entreprises concernées contre l'État hellénique en réparation de tout préjudice excédant les montants versés rétroactivement, en application du règlement. Une telle action ne peut être fondée que sur une cause autre que celle à la base des recours rejetés par la Cour dans son arrêt du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, precité).

Sur les dépens

31 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. Le litige revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Polymeles Protodikeio d'Athènes, par jugements du 30 octobre 1986, dit pour droit:

1) **La Cour est exclusivement compétente, d'après l'article 178 du traité CEE, pour connaître des actions en indemnisation, au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, dirigées contre la Communauté. En revanche, les juridictions nationales demeurent compétentes pour connaître des demandes en réparation des dommages causés à des personnes privées par des autorités nationales, à l'occasion de l'application du droit communautaire.**

2) **L'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (Asteris/Commission, 194 à 206/83, Rec. p. 2815), qui a rejeté une demande de dommages-intérêts introduite par des entreprises productrices de concentrés de tomates contre la Communauté, en application des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, ne fait pas obstacle à une action en réparation du préjudice introduite par les mêmes entreprises contre l'État hellénique, fondée sur une cause autre consistant dans une faute ou un comportement propre imputable aux autorités helléniques, même agissant dans le cadre du droit communautaire.**

3) **Des dommages-intérêts que les autorités nationales seraient condamnées à payer à des particuliers en réparation d'un préjudice qu'elles leur auraient causé ne constituent pas des aides au sens des articles 92 et 93 du traité CEE.**

4) **Le règlement n° 381/86 de la Commission, du 20 février 1986, relatif au paiement complémentaire d'une aide à la production pour les emballages de certaines dimensions contenant des concentrés de tomates obtenus à partir de tomates grecques au cours de la campagne de commercialisation 1983/1984, accordant aux entreprises grecques une aide complémentaire qui ne leur avait pas été versée suite à une erreur technique dont était entaché le règlement n° 1615/83 de la Commission, du 15 juin 1983, fixant les coefficients à appliquer au montant de l'aide à la production pour les concentrés de tomates pour la campagne 1983/1984, annulé par l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985**

(République hellénique/Commission, 192/83, Rec. p. 2791), ne s'oppose pas à une action introduite par les entreprises concernées contre l'État hellénique en réparation de tout préjudice excédant les montants versés rétroactivement, en application du règlement. Une telle action ne peut être fondée que sur une cause autre que celle à la base des recours rejetés par la Cour dans son arrêt du 19 septembre 1985 (194 à 206/83, précité).

Bosco Everling

Galmot Joliet Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la cinquième chambre

G. Bosco