RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes 106 à 120/87 *

I — Faits et procédure

1. Le règlement n° 1152/78 du Conseil, du 30 mai 1978 (JO L 144, p. 1), modifiant le règlement n° 516/77 du Conseil, du 14 mars 1977 (JO L 73, p. 1), portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes, a établi un régime d'aide à la production pour certains produits revêtant une importance particulière dans les régions méditerranéennes, dont les concentrés de tomates. L'aide doit compenser la différence entre le niveau des prix des produits communautaires, établi compte tenu notamment d'un prix minimal à payer aux producteurs de tomates, fixé par la Commission avant chaque campagne de commercialisation, et des frais des transformateurs, et le niveau des prix des produits des pays tiers.

2. L'acte d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes (JO 1979, L 291, p. 17) a prévu à ses articles 58 et 59 un rapprochement graduel des prix agricoles grecs des prix communs. Pour les produits transformés à base de tomates relevant du règlement n° 516/77, l'article 59, paragraphe 2, a établi un rapprochement par sept étapes successives. L'article 103, relatif aux modalités d'application à la Grèce des régimes d'aide établis par le règlement n° 516/77, a prévu, à ses paragraphes 1 et 2, que le prix minimal valable en Grèce est rapproché du prix commun suivant les modalités de l'article 59. Aux termes du paragraphe 3, le montant de l'aide communautaire octroyée en Grèce est fixé de manière à compenser la différence entre le niveau des prix des produits des pays tiers et celui des prix des produits grecs établis en tenant compte du prix minimal et des frais de transformation valables en Grèce.

3. Pour chaque campagne de commercialisation, la Commission a adopté, dans le cadre de la procédure du comité de gestion, un règlement fixant, pour la Grèce et pour les autres États membres, le prix minimal à payer aux producteurs ainsi que le montant de l'aide à la production:

— campagne 1981/1982: règlement n° 1963/81, du 10 juillet 1981 (JO L 192, p. 16);

— campagne 1982/1983: règlement n° 1585/82, du 21 juin 1982 (JO L 178, p. 20);

— campagne 1983/1984: règlement n° 1618/83, du 15 juin 1983 (JO L 159, p. 52);

— campagnes 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987: règlement n° 1709/84, du 19 juin 1984 (JO L 162, p. 8).

4. L'aide à la production est fixée par 100 kg de concentrés de tomates d'une certaine teneur en extrait sec et conditionnés dans des récipients d'un certain poids. Pour tenir compte des différences par rapport, notamment, à la concentration et au conditionne-

* Langue de procédure: le grec.

ment, la Commission a adopté, pour chaque campagne, un règlement fixant les coefficients à appliquer au montant de l'aide à la production pour les concentrés de tomates:

— campagne 1981/1982: règlement n° 1962/81, du 10 juillet 1981 (JO L 192, p. 13);

— campagne 1982/1983: règlement n° 1602/82, du 22 juin 1982 (JO L 179, p. 16);

— campagne 1983/1984: règlement n° 1615/83, du 15 juin 1983 (JO L 159, p. 48);

— campagnes 1984/1985, 1985/1986 et 1986/1987: règlement n° 1709/84, du 19 juin 1984 (JO L 162, p. 8).

Ces règlements fixent chaque fois dans une annexe des coefficients ou des pourcentages à appliquer au montant de l'aide selon la teneur en extrait sec et les différents conditionnements inférieurs à un emballage type.

5. Saisie d'un recours introduit par la République hellénique, la Cour a, par arrêt du 19 septembre 1985 (République hellénique/Commission, 192/83, Rec. p. 2802), annulé le règlement n° 1615/83 fixant les coefficients appliqués au montant de l'aide à la production pour les concentrés de tomates, dans la mesure où les coefficients fixés par ce règlement ont 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 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.

Au dernier point de cet arrêt, la Cour a déclaré qu'il incombe à la Commission, en vertu de l'article 176 du traité CEE, « de fixer, pour la Grèce, de 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. Un recours en dommages-intérêts au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, qui avait été introduit par les requérantes au principal mentionnées sous 1 et 2, 4 à 13 et 15, avait été rejeté par arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (Asteris/Commission, 194 à 206/83, Rec. p. 2821), au motif que l'illégalité du système des coefficients reconnu dans l'arrêt rendu dans l'affaire 192/83 « 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. Considérant que, dans l'affaire 192/83, la Cour a déclaré nul et non avenu le règlement n° 1615/83, dans la mesure où les coefficients fixés par ledit règlement avaient pour effet de créer une inégalité de traitement entre la Grèce et les autres États membres en ce qui concerne la compensation des coûts supplémentaires entraînés par l'emploi d'emballages plus petits que les emballages types, la Commission a adopté le règlement n° 381/86, du 20 février 1986, relatif au 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 de la campagne de commercialisation 1983/1984 (JO L 44, p. 10). Les règlements fixant les coefficients pour les campagnes antérieures et postérieures n'ont pas été modifiés.

8. Par recours déposés au greffe de la Cour respectivement le 14 avril 1986 (affaire 97/86) et le 29 juillet 1986 (affaire 193/86), les sociétés requérantes dans l'affaire au principal ont introduit un recours visant à l'annulation du règlement n° 381/86 et du refus de la Commission de se conformer, pour toutes les campagnes concernées, aux arrêts du 19 septembre 1985.

9. Parallèlement, les sociétés requérantes au principal avaient saisi le Polymeles Protodikeio d'Athènes d'un recours visant à faire constater que la République hellénique leur était redevable de 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 Commission et l'aide à laquelle elles auraient eu droit en l'absence de l'illégalité constatée dans l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (192/83, précité).

10. Considérant que le litige comporte une interprétation de certaines règles du droit communautaire, le Polymeles Protodikeio d'Athènes a, par jugements du 31 octobre 1986, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, 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 transfor-

mation 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) n^os^ 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. Les jugements du Polymeles Protodikeio ont été enregistrés au greffe de la Cour le 7 avril 1987.

12. Par ordonnance du 17 juin 1987, les affaires ont été jointes aux fins des procédures écrite et orale et de l'arrêt.

13. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées, le 23 juillet 1987 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Dimitrios Gouloussis, et le 4 août 1987 par les sociétés requérantes au principal, représentées par M^es^ Christos Arvanitis, Nikolaos Tsiokas et Giannis Stamoulis, avocats à Athènes.

14. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

15. En application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour, par décision du 24 février 1988, a renvoyé l'affaire devant la cinquième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. a) Les *sociétés requérantes au principal* rappellent qu'elles demandent à l'État hellénique le versement de la différence entre les aides perçues et les aides dues en application de l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 (précité) pour les quantités de concentrés de tomates produites au cours des campagnes 1981/1982, 1982/1983 et 1983/1984. Ces demandes ne viseraient pas à l'allocation de dommages-intérêts en application de l'article 105 de la loi introductive au code civil grec, comme semblerait l'avoir compris la juridiction de renvoi, mais auraient pour objet le paiement des aides dont l'État hellénique serait ex lege redevable à l'égard des entreprises. En vertu de la réglementation communautaire, chaque État membre aurait l'obligation de verser aux entreprises de transformation une subvention déterminée, destinée à compenser la différence entre le coût des produits d'origine communautaire et les prix auxquels ces produits sont offerts sur le marché des pays tiers. L'État membre pourrait ensuite réclamer cette aide au Fonds européen d'orientation et de garantie

agricole (FEOGA). L'aide devrait être déterminée de façon à ne pas violer le principe d'égalité de traitement établi à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, mais consacré également à l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution hellénique. Dans ses arrêts du 19 septembre 1985, la Cour aurait reconnu l'existence d'une inégalité de traitement des fabricants grecs vis-à-vis des fabricants ressortissant d'autres États membres, par suite de l'erreur technique commise par la Commission lors de la définition des coefficients. La juridiction hellénique serait compétente pour octroyer aux entreprises demanderesses l'aide financière litigieuse. La question préjudicielle relative à la compétence de la juridiction de renvoi ne serait pas pertinente et superflue, la Cour ne pouvant pas interpréter des dispositions nationales ni statuer sur l'étendue des compétences et le ressort des juridictions nationales.

Il y aurait dès lors lieu de répondre à la première question que

« la Cour de justice des Communautés européennes n'est pas compétente pour interpréter des dispositions nationales au cours et à l'occasion d'une procédure préjudicielle entamée par renvoi d'une juridiction nationale, ni pour statuer sur l'étendue des compétences et le ressort des juridictions nationales, ce qu'il appartient à la seule juridiction nationale devant laquelle l'affaire est pendante, de juger ».

b) Il résulterait des arrêts de la Cour du 19 septembre 1985 que les aides effectivement octroyées aux entreprises helléniques, en application des règlements communautaires litigieux, seraient contraires au principe d'égalité de traitement. Le calcul de l'aide sur des bases exemptes de l'erreur technique commise par la Commission et le versement de cette différence n'auraient aucun lien avec une action en responsabilité fondée sur l'article 215 du traité CEE, ni avec des aides étatiques nationales tombant sous le coup des articles 92 à 94 du traité CEE. Le fait que le règlement n° 516/77 prévoirait dans ses considérants que les dépenses encourues par les États membres incombent à la Communauté, conformément au règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), prouverait que le renvoi aux articles 92 et 93 serait étranger à la matière. Dès lors, les questions du juge de renvoi portant sur les articles 215 et 92 à 94 du traité CEE seraient erronées, superflues et inutiles.

Il y aurait dès lors lieu de répondre à la deuxième question que

« la voie de recours que l'article 215, alinéa 2, du traité CEE offre aux particuliers contre des actes normatifs irréguliers des institutions de la Communauté (actions ayant le caractère de demandes en dommages-intérêts) est autonome et indépendante de la voie de recours qu'ils peuvent trouver dans les dispositions de procédure des États membres à l'encontre des autorités nationales, en particulier lorsque, appliquant des dispositions de droit communautaire erronées, qui sont directement applicables dans tous les États membres, les autorités nationales excluent les particuliers du bénéfice de subventions financières prévues par ces dispositions ou les versent selon des calculs erronés, en violation du principe d'égalité de traitement qui a été reconnu parallèlement par la Cour de justice des Communautés européennes, et notamment aussi lorsque ces versements doivent ensuite faire l'objet d'une demande de remboursement adressée au FEOGA, dans le cadre du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil ».

c) Le règlement n° 381/86, adopté à la suite des arrêts du 19 septembre 1985, aurait déterminé le montant de la différence d'aides résultant de l'erreur technique dont le règlement n° 1615/83 était affecté. La juridiction nationale devrait uniquement examiner si la différence d'aides a été calculée exactement dans les conclusions des demanderesses, au vu de la nécessité de compenser des coûts de transformation plus élevés, et si elle est conforme aux dispositions du règlement n° 381/86 adopté pour la campagne 1983/1984.

Il y aurait dès lors lieu de répondre à la troisième question que

« dans le cadre d'une procédure conformément à l'article 177 du traité CEE, la Cour de justice des Communautés européennes ne peut pas se prononcer quant au fond sur un litige pendant devant une juridiction nationale, en contrôlant des éléments financiers, notamment lorsque, par un arrêt antérieur, rendu dans le cadre d'une autre procédure, la Cour a établi clairement les critères permettant de déterminer le montant de la différence d'aides litigieuse qui a donné lieu à l'affaire dont la juridiction nationale est saisie ».

2. a) Selon la *Commission*, la première question échappe à la compétence de la Cour de justice; en effet, la compétence d'une juridiction nationale pour connaître d'une affaire déterminée, même si, dans cette affaire, le juge national est appelé à appliquer le droit communautaire, devrait être appréciée sur la base du droit national.

Il y aurait lieu de répondre à la première question que

« la décision quant à la compétence du Polymeles Protodikeio d'Athènes dans les affaires sur lesquelles portent ses ordonnances n^{os} 7085 à 7099/86 échappe à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes ».

b) La deuxième question porterait sur la recevabilité de l'action intentée par les requérantes au principal et sur l'étendue de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de la Cour du 19 septembre 1985 rendu dans les affaires 194 à 206/83. Cet arrêt aurait force de chose jugée entre la Commission et les sociétés, qui ne pourraient plus saisir à nouveau la Cour ni revendiquer contre la Commission les sommes en cause. La question de savoir si les demandes des sociétés helléniques portées devant la juridiction nationale sont fondées porterait sur la responsabilité d'un État membre pour un prétendu acte illicite dont il serait l'auteur et échapperait à la compétence rationae personae de la Cour. Cette question devrait être résolue sur la base du code de procédure civile grec, étant entendu toutefois que les arrêts de la Cour ne sauraient être assimilés à des décisions étrangères au sens du droit grec.

Il y aurait lieu de répondre à la deuxième question que

« le point de savoir si le rejet, par la Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 19 septembre 1985, des recours introduits par la société Asteris et douze autres sociétés de droit grec (affaires 194 à 206/83) contre la Commission, fait obstacle à l'introduction devant le tribunal grec, par les parties demanderesses, d'actions dirigées contre le gouvernement grec et tendant à la restitution des avantages qu'elles auraient reçus des autorités grecques compétentes si ces dernières les avaient

réclamés au FEOGA dans le cadre du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, ne relève pas de l'interprétation du droit communautaire.

Subsidiairement: que le Polymeles Protodikeio d'Athènes a l'obligation, lors de l'examen du bien-fondé des recours sur lesquels portent ses ordonnances n^{os} 7085 à 7099/86, de tenir compte de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 septembre 1985 (affaires 194 à 206/83) ».

c) Les faits rappelés dans les jugements de renvoi ne permettraient pas de qualifier les sommes réclamées à l'État hellénique d'« aides ». En effet, l'article 92 viserait des aides accordées par les États qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises. Si la juridiction de renvoi considérait les recours comme fondés, les sommes à allouer ne constitueraient pas une aide accordée par l'État hellénique, mais l'exécution d'une décision judiciaire. Dès lors, les deux premiers volets de la troisième question seraient sans objet.

La troisième question, premier et deuxième volets, devrait recevoir la réponse suivante:

« Le paiement, à la suite d'une décision d'un tribunal, d'une indemnisation, par les autorités grecques, à des particuliers chefs d'entreprises productrices de concentrés de tomates, subventionnés au titre des règlements (CEE) n^{os} 729/70 et 516/77 du Conseil, lorsque cette indemnisation revêt le caractère d'une compensation ou d'un redressement d'une erreur technique commise par les autorités communautaires compétentes, ne relève pas des articles 92 et 93 du traité CEE. »

En ce qui concerne la contrariété des actions intentées avec le règlement n° 381/86, la Commission rappelle que ce règlement fait l'objet d'une demande d'annulation (affaires jointes 97, 99, 193 et 215/86). Les mêmes montants ne sauraient être payés deux fois aux sociétés requérantes au principal, une fois sur la base du droit communautaire et une seconde fois sur la base du droit grec.

La troisième question, troisième volet, devrait recevoir la réponse suivante:

« Eu égard au règlement (CEE) n° 381/86 de la Commission, le paiement des dommages-intérêts réclamés par les sociétés demanderesses susvisées vis-à-vis de l'État grec pour la campagne 1983/1984 ne peut pas aboutir à leur enrichissement sans cause. »

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur