ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
11 octobre 1990 *

Dans l'affaire C-46/89,

Société d'initiatives et de coopération agricoles, établie à Kérisnel en Saint-Pol-de-Léon (France),

et

Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine, établie à Saint-Meloir-les-Ondes (France),

représentées par Me Nicole Coutrelis, avocat au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Marc Loesch, 8, rue Zithe,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Patrick Hetsch, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Javier Conde de Saro, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et par Mme Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, du service du contentieux communautaire,

* Langue de procédure: le français.

en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Émmanuel-Servais,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'indemnité formée en application des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CEE et tendant à la réparation du dommage causé par l'adoption prétendument illégale du règlement (CEE) n° 530/88 de la Commission, du 26 février 1988, retirant les pommes de terre primeurs de la liste des produits soumis au mécanisme complémentaire aux échanges (JO L 53, p. 71),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. M. Díez de Velasco, président de chambre, C. N. Kakouris et P. J. G. Kapteyn, juges,

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur principal

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 7 juin 1990, au cours de laquelle le royaume d'Espagne a été représenté par M. Hierro Hernandez-Mira, abogado del Estado,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juillet 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 février 1989, la Société d'initiatives et de coopération agricoles (SICA) et la Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine (Sipefel), organisations françaises de producteurs de pommes de terre primeurs (ci-après « requérantes ») ont introduit un recours en application des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CEE, tendant à la réparation du dommage causé par l'adoption du règlement (CEE) n° 530/88 de la Commission, du 26 février 1988, retirant les pommes de terre primeurs de la liste des produits soumis au mécanisme complémentaire aux échanges (JO L 53, p. 71), qu'elles considèrent illégal.

2 L'article 81 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23; ci-après « acte d'adhésion ») a instauré un mécanisme complémentaire aux échanges de certains produits (ci-après « MCE ») entre la Communauté dans sa composition au 31 décembre 1985 (ci-après « Communauté à Dix ») et l'Espagne. Le MCE comporte un système de surveillance qui doit éviter des importations excessives risquant de perturber les marchés. Il a pour but une ouverture harmonieuse et graduelle du marché et la réalisation complète de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté à l'expiration de la période de transition (article 83, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion).

3 D'après les dispositions des articles 81, 83 et 85 de l'acte d'adhésion, l'application du MCE comporte trois éléments, à savoir la fixation de plafonds indicatifs d'importation, l'examen de l'évolution des échanges entre les États adhérents et la Communauté à Dix et l'intervention éventuelle de mesures conservatoires ou définitives portant sur les échanges.

4 En vertu de l'article 81, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, il peut être décidé de retirer certains produits, entre autres les pommes de terre primeurs, de la liste des produits soumis au MCE. En vue d'une telle décision, il sera tenu compte, notamment, de la situation au niveau des structures de la production et de la commercialisation des produits en cause.

5 Selon l'article 85, paragraphe 4, de l'acte d'adhésion, l'application du MCE ne peut en aucun cas conduire à traiter les produits en provenance d'Espagne ou de la Communauté à Dix de manière moins favorable que ceux en provenance des pays tiers.

6 Le règlement (CEE) n° 569/86 du Conseil, du 25 février 1986 (JO L 55, p. 106), établit les règles générales d'application du MCE. Un système de cautions et de « certificats MCE » est institué afin de permettre un contrôle de l'évolution des échanges.

7 L'article 5, paragraphe 1, du même règlement prévoit que, lorsque la situation du marché nécessite la limitation ou la suspension des importations sur le marché de l'État membre en cause, la délivrance du certificat MCE peut être limitée ou suspendue. L'article 6 précise que, pour apprécier la situation du marché d'un État membre où le MCE s'applique, il est tenu compte, en particulier, du développement des prix intérieurs de cet État membre, de l'évolution de sa demande intérieure et des quantités de produits faisant l'objet d'échanges soit en l'état, soit après transformation, entre cet État membre et les autres États membres et les pays tiers.

8 En ce qui concerne l'incidence de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal sur le commerce de la Communauté avec les pays tiers, il convient de signaler que la Commission a mené des négociations avec certains pays tiers méditerranéens. Ces négociations ont abouti à divers protocoles additionnels aux accords de coopération et d'association conclus entre la CEE et ces pays tiers (ci-après « protocoles »). Les protocoles visent à permettre le maintien des courants traditionnels d'exportation des pays tiers méditerranéens vers la Communauté après l'adhésion. A cette fin, ils instaurent un système de démantèlement tarifaire concernant les échanges entre la CEE et les pays tiers concernés [voir, entre autres, protocole additionnel à l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république arabe d'Égypte (JO 1987, L 297, p. 11)].

9 Les règlements (CEE) n^{os} 451/89 et 452/89 du Conseil, du 20 février 1989 (JO L 52, p. 7 et 15), ont établi un système de surveillance à la suite de l'ouverture des contingents tarifaires communautaires de pommes de terre primeurs d'Égypte et du Maroc à la fin de l'année 1988. Ces règlements sont applicables à partir du 1er janvier 1989.

10 Les pommes de terre primeurs ont été retirées de la liste des produits soumis au MCE par le règlement n° 530/88, précité, à partir du 1er janvier 1988. Selon le troisième considérant du règlement, l'application du MCE pendant les deux années écoulées a fait apparaître que les pommes de terre primeurs ont connu, dans les échanges, une évolution normale et, de ce fait, le suivi de l'évolution des échanges pour ces produits, à l'aide du MCE, n'est plus nécessaire.

11 Les requérantes soutiennent qu'elles ont subi un dommage à cause de ce retrait. Celui-ci aurait provoqué une augmentation des importations de pommes de terre primeurs en provenance des pays tiers méditerranéens vers la Communauté et, par conséquent, une chute des prix.

12 Pour un plus ample exposé des faits, de la procédure et des moyens et arguments des parties, 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.

13 Les requérantes font, en premier lieu, grief à la Commission d'avoir arrêté, sur la base de l'article 81, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, le règlement n° 530/88 sans respecter les trois éléments établis par l'article 6 du règlement n° 569/86, précité. Elles signalent que le troisième considérant du règlement n° 530/88 se borne à relever que les échanges de pommes de terre primeurs pendant les années 1986 et 1987 ont connu une évolution normale et que, de ce fait, le suivi de l'évolution des échanges pour ces produits, à l'aide du MCE, n'est plus nécessaire.

14 Il convient de constater que le retrait d'un produit de la liste des produits soumis au MCE est régi par l'article 81, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion et que le respect des trois éléments mentionnés à l'article 6 du règlement n° 569/86 n'est prévu que pour le cas d'une mise en œuvre des mesures de sauvegarde, visées à l'article 5 de ce règlement, concernant les produits qui ne sont pas retirés de la liste.

15 En effet, les articles 5 et 6 du règlement n° 569/86 envisagent une situation oppposée à celle de l'article 81, paragraphe 3. La décision du retrait d'un produit de la liste MCE s'inspire du principe de la libération des échanges. Au contraire, les articles 5 et 6 du règlement n° 569/86 autorisent la Commission, conformément à l'article 85 de l'acte d'adhésion, à restreindre les importations des produits de la liste, en permettant ainsi une dérogation temporaire au principe susmentionné.

16 Le premier grief doit, par conséquent, être rejeté comme non fondé.

17 Ensuite, les requérantes allèguent que la constatation de la Commission selon laquelle les échanges de pommes de terre primeurs pendant les années 1986/1987 et 1987/1988 ont connu une évolution normale (troisième considérant du règlement n° 530/88) a été fondée sur une erreur manifeste d'appréciation.

18 A l'appui de ce deuxième grief, les requérantes invoquent, notamment, les circonstances suivantes:

— l'évolution des exportations de pommes de terre primeurs d'Espagne vers la Communauté à Dix en 1986/1987 et 1987/1988 a fait apparaître des irrégularités considérables;

— le niveau des exportations espagnoles de pommes de terre primeurs vers la France en 1987/1988 a été très élevé en comparaison du niveau des mêmes exportations au cours des dix années précédentes.

19 La Commission a précisé que, pour qualifier de « normale » l'évolution des échanges de pommes de terre primeurs pendant les années 1986/1987 et 1987/1988, elle avait pris en compte les échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix dans son ensemble, en comparant leur évolution avec celle des années précédant l'adhésion, tout en tenant compte de l'évolution de la production de pommes de terre de conservation dans la Communauté à Dix.

20 Il y a lieu de rappeler, d'abord, que le marché des pommes de terre primeurs est étroitement lié à celui des pommes de terre de conservation, ainsi que la Cour l'a déjà constaté plusieurs fois (voir arrêts du 5 juillet 1984, Société d'initiatives et de coopération agricoles/Commission, 114/83, Rec. p. 2589, et du 13 décembre 1984, GAARM/Commission, 289/83, Rec. p. 4295).

21 En l'espèce, il ressort du tableau produit par la Commission dans son mémoire en défense, et contenant les données sur les campagnes relatives aux pommes de terre des années 1982/1983 à 1987/1988, que la diminution du niveau des importations de pommes de terre primeurs d'Espagne vers la Communauté à Dix, qui est passé de 94 676 tonnes en 1986/1987 à 59 964 tonnes en 1987/1988, correspond à une augmentation corrélative de la production des pommes de terre de conservation en 1987/1988. En outre, les données susmentionnées ne font apparaître aucune variation significative par rapport aux années précédant l'adhésion.

22 Par conséquent, il n'apparaît pas que la conclusion de la Commission selon laquelle les échanges de pommes de terre primeurs entre l'Espagne et la Communauté à Dix avaient connu, depuis l'adhésion, une évolution normale repose sur des constatations de fait manifestement erronées.

23 L'évocation du niveau élevé des exportations espagnoles de pommes de terre primeurs vers la France en 1987/1988 ne peut pas conduire à une autre conclusion.

24 En effet, en vertu de l'acte d'adhésion et notamment de son article 81, paragraphe 1, l'applicabilité du MCE concerne les échanges entre, d'une part, la Communauté à Dix et, d'autre part, l'Espagne. Il ressort de la finalité du système MCE, à savoir la réalisation complète de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté à l'expiration de la période de transition, que l'opportunité de l'application du régime MCE doit être appréciée en fonction de l'ensemble des échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix, et non pas en fonction des échanges entre l'Espagne et un État membre individuel.

25 Le deuxième grief doit donc également être rejeté comme non fondé.

26 Les requérantes font valoir, en troisième lieu, que le règlement n° 530/88 est illégal, du fait qu'il a été adopté avant l'introduction d'un système de surveillance concernant les importations de pommes de terre primeurs en provenance des pays tiers méditerranéens en vertu des protocoles. En outre, et à titre subsidiaire, elles ont prétendu que la Commission aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité en adoptant le règlement n° 530/88 sans instaurer un tel mécanisme dès l'entrée en vigueur dudit règlement à partir du 1er janvier 1988.

27 A l'audience, les requérantes ont expressément retiré ce grief subsidiaire en tant que tel. Cependant, elles ont persisté à reprocher à la Commission de ne pas avoir maintenu sur la liste les pommes de terre primeurs jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1989, du mécanisme de surveillance adopté par les règlements nos 451/89 et 452/789, précités.

28 Il convient de distinguer le système MCE du système de surveillance instauré dans le cadre des protocoles. En effet, les deux régimes obéissent à des finalités et à des conditions différentes.

29 Le régime MCE vise à faciliter la réalisation complète de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté à l'expiration de la période de transition. Par l'article 3 du règlement n° 569/86, qui subordonne les échanges avec les pays tiers à un système de certificats, le régime MCE vise à assurer, conformément à l'article 85, paragraphe 4, de l'acte d'adhésion, le respect de la préférence communautaire et, notamment, à éviter que des perturbations des marchés causées par des importations en provenance des pays tiers soient imputées à des importations en provenance d'Espagne.

30 En revanche, les protocoles ont pour but de permettre le maintien des courants traditionnels d'exportation en provenance des pays tiers vers la Communauté après

l'adhésion, par la voie d'un démantèlement tarifaire concernant les échanges entre la CEE et les pays tiers concernés. Le régime de surveillance instauré dans le cadre des protocoles se borne à une surveillance statistique de l'évolution des importations en provenance des pays tiers, en vue du démantèlement tarifaire visé.

31 Il s'ensuit qu'il n'existe pas, entre le régime MCE et les protocoles, un rapport tel que l'on puisse en déduire, d'une manière ou d'une autre, une obligation pour la Commission de maintenir l'application du régime MCE aux pommes de terre primeurs jusqu'à l'adoption, dans le cadre des protocoles, des mesures appropriées de surveillance vis-à-vis des produits importés en provenance des pays tiers.

32 Ce dernier grief est donc également dénué de fondement.

33 Les requérantes n'ayant avancé aucun argument susceptible de mettre en cause la légalité du règlement n° 530/88, il n'est pas nécessaire de rechercher si les autres conditions auxquelles est subordonnée la mise en cause de la responsabilité de la Communauté sont réunies. Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le recours comme non fondé.

Sur les dépens

34 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Les requérantes ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Les requérantes sont condamnées aux dépens, y compris les dépens relatifs à l'intervention.

Díez de Velasco Kakouris Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 octobre 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la quatrième chambre

M. Díez de Velasco