

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)
14 septembre 1995 *

Dans l'affaire T-571/93,

Lefebvre frères et sœurs, société anonyme de droit français, établie à Douai (France),

GIE Fructifruit, groupement d'intérêt économique de droit français, établi à Barentin (France),

Association des mûrisseurs indépendants, association de droit français, établie à Dieppe (France), et

Star fruits C^{ie}, société anonyme de droit belge, établie à Bruxelles,

représentés par M^{es} Jean-Philippe Kunlin et Jean-Paul Montenot, avocats au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^{es} Arendt et Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

parties requérantes,

* Langue de procédure: le français.

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Gérard Rozet, conseiller juridique, et Marc de Pauw, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

République française, représentée par M^{me} Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Nicolas Eybalin, secrétaire des affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie intervenante,

ayant pour objet des demandes de dommages et intérêts au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE,

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, D. P. M. Barrington et A. Saggio, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 10 mai 1995

rend le présent

Arrêt

Les faits à l'origine du recours

- 1 Les parties requérantes dans cette affaire, la société Lefebvre frères et soeurs, le groupement d'intérêt économique (GIE) Fructifruit (composé de la société Lefebvre frères et sœurs, de la société des Établissements Soly import, de la société Francor, de la société Mûrisséries du Centre et de la société Mûrisserie française), l'Association des mûrisseurs indépendants (AMI) et la société Star fruits C^{ie} (ci-après « requérantes »), opèrent dans le secteur du mûrissement industriel de la banane.

- 2 Avant l'institution d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la banane par le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil du 13 février 1993 (JO L 47, p. 1, ci-après « règlement n° 404/93 »), la situation du marché communautaire de la banane se caractérisait de la manière suivante. La consommation de bananes dans les États membres était couverte par trois sources d'approvisionnement: les bananes produites dans la Communauté (ci-après « bananes communautaires »), les bananes produites dans quelques-uns des États avec lesquels la Communauté avait conclu la convention de Lomé (ci-après « bananes ACP »), et les bananes produites dans d'autres États (ci-après « bananes de la zone dollar »).
- 3 Les bananes communautaires sont produites notamment aux îles Canaries et dans les départements français d'outre-mer, la Guadeloupe et la Martinique, ainsi que, dans une moindre mesure, à Madère, aux Açores, en Crète ainsi qu'en Algarve et en Laconie. Cette production couvrait environ 20 % de la consommation communautaire.
- 4 Les bananes ACP sont importées principalement de certains États africains, par exemple le Cameroun et la Côte-d'Ivoire, et de certaines îles de la mer des Caraïbes, par exemple la Jamaïque et les îles Sous-le-Vent. L'importation d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique couvrait environ 20 % de la consommation communautaire.
- 5 Les bananes de la zone dollar sont notamment originaires de certains pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, principalement le Costa Rica, la Colombie, l'Équateur, le Honduras, et le Panamá. Cette production couvrait environ 60 % de la consommation communautaire.
- 6 Il existe un écart important entre le prix des bananes en provenance des pays communautaires, des pays ACP, et de la zone dollar. Par exemple, en France, en 1986, le prix des bananes était de 653 écus par tonne pour les bananes antillaises, 612 écus pour les bananes des pays ACP, et 525 écus pour les bananes de la zone dollar. La différence entre les niveaux de prix s'explique par les coûts de production infé-

rieurs dans la zone dollar, en raison, d'une part, d'un niveau de salaires plus bas et, d'autre part, d'un excellent réseau de production et de distribution avec des entreprises de grande taille bénéficiant d'économies d'échelle et d'équipements plus modernes.

- 7 Les bananes originaires des États ACP bénéficient, dans le cadre des conventions de Lomé successives, d'une exemption de droits de douane et de restrictions quantitatives. Toutefois, le régime tarifaire des bananes ACP ne pouvait pas, à lui seul, assurer l'écoulement des bananes ACP dans la Communauté en raison des grands écarts de prix entre les bananes ACP et les bananes de la zone dollar. Cet écoulement a été assuré par le maintien de restrictions quantitatives nationales à l'égard des importations directes en provenance des pays tiers autres que les États ACP et par le recours à des mesures fondées sur l'article 115 du traité CE à l'encontre des importations indirectes de même origine.

- 8 Divers systèmes d'organisation du marché existaient dans les douze États membres. La France, l'Espagne, la Grèce et le Portugal pratiquaient des systèmes allant de « l'organisation » nationale à la fermeture du marché. A partir de 1988, la France, la Grèce, le Royaume-Uni et l'Italie ont eu recours à l'article 115 du traité pour protéger soit leur production nationale, soit les importations en provenance des États ACP traditionnellement fournisseurs de ces États membres.

- 9 Cinq États membres (les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg) n'appliquaient aucune mesure restrictive particulière à l'égard des importations de bananes de la zone dollar, acquittant le droit de douane de 20 % consolidé au GATT à l'égard des pays tiers.

- 10 La République fédérale d'Allemagne, principal importateur de la Communauté, n'appliquait pas non plus de restrictions quantitatives et bénéficiait d'un contingent à droit nul, grâce au protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de bananes annexé à la convention d'application relative à l'association des

pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, elle-même annexée au traité CE. Elle importait exclusivement à partir de pays latino-américains.

- 11 Du fait que les requérantes opèrent sur le marché français de la banane, leur plainte se réfère exclusivement à ce marché. Le marché français de la banane était plus ou moins entièrement réservé à la production nationale, c'est-à-dire aux bananes de la Martinique et de la Guadeloupe, et à la production de deux des pays ACP: la Côte d'Ivoire et le Cameroun. Un système de protection du marché existait depuis 1932.

- 12 Au cas où ces zones de production n'arrivaient pas à approvisionner le marché français, le Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, une organisation qui coordonne la production et les besoins du marché, était en droit d'ouvrir un contingent permettant l'importation de bananes, soit en provenance des pays de la Communauté, soit en provenance des pays tiers. Le droit d'importer des bananes sous contingent était soumis à l'obtention d'une licence.

- 13 C'est au vu des conditions déjà décrites (voir ci-dessus points 6 et 7) que la République française a introduit, le 30 avril 1987, auprès de la Commission, une demande au titre de l'article 115 du traité, en vue d'être autorisée à exclure du traitement communautaire les bananes de la zone dollar et des États ACP autres que les fournisseurs traditionnels de la France, mises en libre pratique dans un autre État membre. Le 8 mai 1987, la Commission a adopté une décision, applicable jusqu'au 30 avril 1988, qui autorisait la République française à exclure du traitement communautaire les bananes de la zone dollar, c'est-à-dire les bananes originaires des pays suivants: la Bolivie, le Canada, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Nicaragua, le Panamá, les Philippines, les États-Unis, le Venezuela, le Honduras et le Mexique. Cependant, la Commission a refusé de faire droit à la demande de la République française dans la mesure où elle concernait les bananes provenant des États ACP autres que les fournisseurs traditionnels de la France.

- 14 La décision de la Commission du 8 mai 1987 a fait l'objet d'un recours introduit le 7 juillet 1987 par Lefebvre frères et sœurs. La Cour de justice a rejeté ce recours comme irrecevable (arrêt de la Cour du 14 février 1989, Lefebvre/Commission, 206/87, Rec. p. 275).
- 15 La Commission s'était réservé le droit de modifier la décision du 8 mai 1987 dès que les prévisions du marché indiqueraient que les besoins du marché français en bananes originaires des pays tiers concernés dépassent les 15 000 tonnes. Au cours du mois d'octobre 1987, le gouvernement français a informé la Commission que ces conditions étaient réunies. Le 27 octobre 1987, la Commission a adopté une décision, modifiant sa décision du 8 mai 1987, qui prévoyait qu'au moins 25 % des quantités de bananes admises pour satisfaire les besoins du marché français non couverts par la production nationale et les importations des États ACP seraient réservés aux importateurs désirant importer des bananes originaires de la zone dollar mises en libre pratique dans les autres États membres.
- 16 Entre le 8 mai 1987 et le 30 juin 1993, dix décisions, fondées sur l'article 115 et autorisant la République française à exclure du traitement communautaire les bananes originaires de pays tiers de la zone dollar ou de pays ACP, mises en libre pratique dans les autres États membres, ont ainsi été adoptées par la Commission:
- décisions du 8 mai 1987 (susmentionnée, modifiée le 27 octobre 1987), du 5 mai 1988, du 19 juillet 1988, du 23 juin 1989, du 27 juin 1990, du 28 juin 1991, du 29 juin 1992 et du 28 décembre 1992, concernant les bananes de la zone dollar;
 - décision du 4 décembre 1992, concernant les bananes du Cameroun et de la Côte d'Ivoire;
 - décision du 5 mai 1993, concernant les bananes des pays ACP.

- 17 A l'exception de la décision du 4 décembre 1992, qui est restée en vigueur pendant 28 jours, la durée d'application des décisions s'étendait de deux mois à un an.
- 18 Le 4 décembre 1992, les requérantes ont formé un recours devant une juridiction française afin d'obtenir la réparation du préjudice subi par elles du fait du refus de l'administration française de délivrer des licences d'importation de bananes. Le 29 juin 1994, le tribunal administratif de Paris a condamné en principe l'État français au motif que, les 18 juin 1991, 30 septembre 1991 et 10 décembre 1991, il avait refusé de délivrer des licences d'importation de bananes, en provenance de la Belgique, mais originaires de la République dominicaine et de la Jamaïque, alors que ce refus n'était pas couvert par les décisions prises par la Commission sur la base de l'article 115 du traité. Toutefois, avant de statuer définitivement, le Tribunal a ordonné un supplément d'instruction.
- 19 Le 13 février 1993, le Conseil a adopté le règlement n° 404/93 qui a instauré une organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.

La procédure et les conclusions des parties

- 20 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 décembre 1993, les requérantes ont introduit le présent recours en indemnité. Par ordonnance du président de la deuxième chambre du 6 mai 1994, la République française a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Les requérantes ayant déposé leur réplique hors délai, celle-ci a été refusée. La procédure écrite s'est terminée le 3 août 1994 avec le dépôt des observations des requérantes sur le mémoire en intervention de la partie intervenante.

21 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Il a toutefois invité les parties à répondre à certaines questions et à produire certains documents.

22 L'audience s'est déroulée le 10 mai 1995. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

23 Les requérantes concluent en substance à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer que la Commission leur a causé un préjudice, par les politiques qu'elle a adopté sur le marché français de la banane, en violation des règles du traité CE;

— condamner la Commission à réparer le préjudice subi par les requérantes et par leurs membres et, par voie de conséquence, leur allouer les indemnités suivantes, sauf à parfaire:

a) Lefebvre frères et sœurs:

261 458,98 écus,

b) GIE Fructifruit:

825 000 écus,

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825 000 écus,

d) Star fruit C^{ie}:

31 249 497 écus,

e) Soly import:

2 387 606 écus,

f) Francor:

439 975,64 écus,

g) Mûrisseries du Centre:

448 794,22 écus,

h) Mûrisserie française:

572 373,51 écus;

- à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal ne s'estimerait pas suffisamment informé sur la réalité et l'étendue du préjudice subi par chacune des requérantes, ordonner une mesure d'expertise aux frais de la Commission;

- condamner la Commission à l'intégralité des dépens.

24 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours irrecevable en ce qu'il vise à l'indemnisation de dommages prétendument causés par des faits ou des omissions de la Commission qui sont antérieurs au 1^{er} décembre 1988;

- rejeter comme non fondé le recours en indemnité formé par Lefebvre frères et sœurs et les autres requérantes;

- condamner les parties requérantes aux dépens.

25 La République française conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter comme non fondé le recours en indemnité formé par Lefebvre frères et sœurs et les autres requérantes.

Sur la recevabilité

- 26 Ainsi que la Commission l'a souligné, à juste titre, les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent, en vertu de l'article 43 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour, par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. Le présent recours était introduit le 2 décembre 1993. Il en résulte que, tenant compte des délais de distance en vertu des articles 101 et 102 du règlement de procédure du Tribunal de première instance, les recours de Lefebvre frères et sœurs, GIE Fructifruit, et AMI ne sont recevable que dans la mesure où ils tendent à la réparation de dommages subis durant la période postérieure au 25 novembre 1988, et le recours de la société Star fruits C^{ie} n'est recevable que dans la mesure il tend à la réparation de dommages subis durant la période postérieure au 29 novembre 1988.

Sur le fond

- 27 Avant d'examiner les moyens des requérantes, il convient de rappeler les principes qui, selon la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, régissent la responsabilité extracontractuelle de la Communauté. En vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CE, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté suppose la réunion d'un ensemble de conditions consistant en l'illégalité du comportement reproché aux institutions, en la réalité du dommage allégué et en l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué (arrêts de la Cour du 28 avril 1971, Lütticke/Commission, 4/69, Rec. p. 325, et du 2 juillet 1974, Holtz et Willemsen/Conseil et Commission, 153/73, Rec. p. 675).

I — *Sur le fondement de la responsabilité*

- 28 A l'appui de leurs conclusions en indemnité, les requérantes avancent cinq moyens pour établir l'existence d'un comportement irrégulier de la Commission. Ces moyens sont respectivement tirés d'une violation des articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, du traité CE, due au retard avec lequel la Commission a soumis

au Conseil ses propositions de règlement concernant le secteur de la banane; d'une violation de l'article 115 du traité CE; d'une violation des articles 155 et 169 du traité CE; d'une violation du principe de la protection de la confiance légitime et, enfin, d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

Sur le moyen tiré d'une violation des articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, du traité, due au retard avec lequel la Commission a soumis au Conseil ses propositions de règlement concernant le secteur de la banane

Arguments des parties

29 Les requérantes font valoir que, en négligeant jusqu'au 7 août 1992, bien après la fin de la période transitoire, de proposer l'établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, la Commission a violé, d'une part, l'article 38, paragraphe 4, du traité, qui exige l'établissement d'une politique agricole commune des États membres, et, d'autre part, l'article 43, paragraphe 2, du traité, qui oblige la Commission à présenter des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune. Elles ajoutent que cette carence est particulièrement grave dans la perspective d'un achèvement du marché intérieur au 31 décembre 1992.

30 La Commission admet qu'il existait des retards graves dans l'achèvement d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la banane. Toutefois, elle souligne les difficultés rencontrées pour l'instauration d'une politique commune dans le secteur de la banane, étant donné les intérêts divergents et souvent contradictoires en jeu, et déclare que c'est seulement sous la pression de l'échéance de l'Acte unique et de l'augmentation du volume de la production communautaire de bananes causée par les bananes en provenance des îles Canaries, après l'accession de l'Espagne, qu'elle a finalement pu agir.

- 31 La Commission ajoute que, si une faute devait être constatée, elle ne pourrait pas être suffisamment caractérisée pour engager sa responsabilité non contractuelle, au vu du contenu des dispositions des articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, du traité et de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 215, deuxième alinéa, du traité (arrêts de la Cour du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, 5/71, Rec. p. 975, du 25 mai 1978, Bayerische HNL e.a./Conseil et Commission, 83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, du 5 décembre 1979, Amylum et Tunnel Refineries/Conseil et Commission, 116/77 et 124/77, Rec. p. 3497, et du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061).

Appréciation du Tribunal

- 32 Le Tribunal rappelle que, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, la portée de l'article 215, paragraphe 2, a été précisée en ce sens que, s'agissant d'actes normatifs qui impliquent des choix de politique économique, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Plus spécifiquement, dans un contexte normatif comme celui de l'espèce, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (voir notamment l'arrêt Mulder e.a./Conseil et Commission, précité).
- 33 Le Tribunal rappelle également que, dans son arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil (13/83, Rec. p. 1513), la Cour a jugé, dans le cadre d'un recours en carence formé contre une institution en application de l'article 175 du traité CEE, que le degré de difficulté de l'obligation qui incombait à cette dernière en vertu du traité ne pouvait pas être pris en considération. La Cour a toutefois ajouté que, dans les circonstances de l'espèce, le Conseil jouissait d'un pouvoir d'appréciation et que l'omission d'instaurer une politique commune dont l'établissement était prescrit par le traité ne constituait pas nécessairement une carence dont la nature était suffisamment définie pour être justiciable de l'article 175.

- 34 C'est à la lumière de ces principes qu'il y a lieu de déterminer si la Commission a commis une faute de nature à engager sa responsabilité non contractuelle.
- 35 Ainsi qu'il ressort des arguments de la Commission, une organisation commune des marchés et une politique commerciale commune auraient dû être instaurées dans le domaine des bananes à la fin de la période de transition, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1970. En dépit de ce délai, la proposition de la Commission portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane n'a été présentée au Conseil que le 7 août 1992, et le règlement n° 404/93 n'a été adopté par le Conseil que le 13 février 1993.
- 36 Toutefois, il y a lieu de reconnaître l'existence de difficultés graves soulevées par l'instauration d'une politique commune dans le domaine de la banane. Ces difficultés étaient causées, d'une part, par les divers systèmes d'organisation du marché qui existaient dans les douze États membres avant l'adoption du règlement n° 404/93 (voir points 8 à 10) et, d'autre part, par les intérêts divers en jeu, à savoir les intérêts des différentes zones de production de la Communauté, les engagements vis-à-vis des États ACP, les obligations découlant du GATT, les intérêts des consommateurs, les intérêts des opérateurs communautaires, ceux des producteurs latino-américains, et enfin les intérêts financiers de la Communauté.
- 37 En l'espèce, il y a lieu de noter que le retard reproché à la Commission se rapporte à l'adoption d'un acte normatif qui est caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation et qu'il appartenait à cette institution de déterminer, selon les règles de procédure prévues par le traité, le moment auquel il convenait de formuler et présenter ses propositions législatives.
- 38 Le Tribunal estime que l'exercice du pouvoir législatif de la Commission ne doit pas être entravé par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois

qu'elle est en mesure de décider si elle doit proposer les mesures normatives. Si un retard de la Commission à soumettre des propositions législatives pouvait per se fonder un recours en dommages-intérêts, le pouvoir discrétionnaire de cette institution dans l'exercice de ses compétences législatives serait sérieusement entravé.

- 39 Dans ces circonstances, le Tribunal constate que, en retardant la présentation d'une proposition sur l'organisation commune du marché de la banane, la Commission n'a pas méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs.
- 40 En outre, en ce qui concerne la question de savoir s'il existe une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, il convient d'examiner le but et la portée des articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, du traité, invoqués par les requérantes.
- 41 Ainsi qu'il ressort notamment desdits articles, une politique agricole commune doit être établie entre les États membres, et les institutions communautaires sont tenues de l'instaurer. Toutefois, les articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, se limitent à imposer des obligations aux institutions; ils ne visent pas à protéger les particuliers. Ils ne présentent donc pas les caractéristiques de règles supérieures de droit, dont la violation pourrait engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté.
- 42 Il s'ensuit que le moyen tiré de la violation des articles 38, paragraphe 4, et 43, paragraphe 2, ne saurait être accueilli.

Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 115 du traité CE

Arguments des parties

- 43 Les requérantes font valoir que les conditions de fond justifiant l'adoption par la Commission d'une décision sur la base de l'article 115 du traité n'ont jamais existé, ni au moment de l'adoption par la Commission de sa décision du 8 mai 1987 ni au cours des cinq années qui ont suivi.
- 44 En outre, elles reprochent à la Commission d'avoir renouvelé sa décision du 8 mai 1987 pendant plus de cinq ans, toutes les décisions étant en substance identiques, alors que, selon sa décision 87/433/CEE, du 22 juillet 1987, relative aux mesures de surveillance et de protection que les États membres peuvent être autorisés à prendre en application de l'article 115 du traité (JO L 238, p. 26, ci-après « décision 87/433 »), l'application de telles mesures n'est autorisée que pour une durée limitée, lorsque la gravité de la situation l'exige. Les requérantes invoquent également l'arrêt Holtz et Willemsen/Conseil et Commission, précité, à l'appui de leur argument selon lequel une décision fondée sur l'article 115 ne peut avoir qu'une durée limitée.
- 45 La Commission estime que les conditions de fond justifiant l'adoption des décisions en cause ont existé lorsqu'elle a adopté ces décisions, et que ces décisions n'ont autorisé de dérogation au principe de la libre circulation des marchandises que pour de courtes périodes, la période la plus longue ayant été d'un an. Selon la Commission, la durée d'une autorisation de déroger au principe de la libre circulation des marchandises doit s'apprécier au regard de chaque décision individuelle, et non de manière cumulée. Elle estime qu'une telle appréciation de la durée est conforme à l'interprétation de la Cour dans l'affaire Tezi/Commission (arrêt du 5 mars 1986, 59/84, Rec. p. 887).
- 46 Elle ajoute que, même si les décisions en cause étaient illégales en raison de leur durée, ce qu'elle conteste, cette illégalité ne constituerait pas une violation mani-

feste et grave d'une règle de droit, confinant à l'arbitraire, de nature à engager la responsabilité de la Communauté, puisque la notion de « durée limitée » n'a jamais été précisée clairement, ni dans l'article 115 ni dans la jurisprudence de la Cour.

- 47 En ce qui concerne la durée d'une décision fondée sur l'article 115, la République française estime que l'article 115 lui-même ne limite pas le nombre de décisions que la Commission peut arrêter, bien que toute décision doive être d'interprétation et d'application strictes.

Appréciation du Tribunal

- 48 Avant de statuer sur la légalité des décisions de la Commission fondées sur l'article 115, premier alinéa, du traité, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, les dérogations admises par l'article 115, du fait qu'elles constituent non seulement une exception aux dispositions des articles 9 et 30 du traité, fondamentales pour le fonctionnement du marché commun, mais encore une entrave à la mise en place de la politique commerciale commune prévue par l'article 113, sont d'interprétation et d'application strictes (arrêts de la Cour du 15 décembre 1976, *Donckerwolcke et Schou*, 41/76, Rec. p. 1921, et *Tezi/Commission*, précité). Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, lorsqu'un État membre introduit une demande au titre de l'article 115, la Commission est obligée d'exercer son contrôle sur les motifs invoqués par l'État membre pour justifier les mesures de protection dont il sollicite l'autorisation et de vérifier s'il agit de mesures conformes au traité et nécessaires (arrêt du 8 avril 1976, *Kaufhof/Commission*, 29/75, Rec. p. 431).
- 49 Il est également de jurisprudence constante que, s'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, la Commission jouit, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation, et que, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si cette autorité n'a pas manifestement

dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (arrêts de la Cour du 22 janvier 1976, *Balkan-Import-Export*, 55/75, Rec. p. 19, du 20 octobre 1977, *Roquette frères*, 29/77, Rec. p. 1835, et du 29 octobre 1980, *Roquette frères/Conseil*, 138/79, Rec. p. 3333).

- 50 Le Tribunal estime qu'il convient, en l'occurrence, d'examiner les décisions en cause afin de vérifier si les conditions auxquelles l'article 115 du traité subordonne les autorisations de dérogations étaient remplies et si la durée de ces décisions était raisonnable dans les circonstances de l'espèce.
- 51 Dans le cadre de l'évaluation des conditions ayant entouré l'adoption des décisions en cause, le Tribunal relève que, dans sa réponse aux questions qu'il lui a posées, la Commission a précisé les principales conditions de fond qui ont justifié l'adoption des décisions.
- 52 En premier lieu, la Commission a rappelé que, s'agissant de l'importation de bananes de la zone dollar, avant l'adoption des décisions fondées sur l'article 115, la France avait maintenu des restrictions quantitatives. De fortes disparités existaient dans les mesures commerciales appliquées par les États membres lors de l'importation de bananes de la zone dollar, et ces disparités étaient de nature à provoquer des détournements de trafic susceptibles d'entraîner des difficultés économiques. Afin d'assurer, dans ce contexte, la survie de la production nationale des bananes de la Guadeloupe et de la Martinique, qui représentait un aspect essentiel de leurs économies, le gouvernement français avait considéré qu'il fallait exclure du traitement communautaire, entre autres, les bananes de la zone dollar.
- 53 En second lieu, l'article premier des protocoles « bananes » des troisième et quatrième conventions de Lomé prévoit que, « pour ses exportations de bananes vers les marchés de la Communauté, aucun État ACP n'est placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement ». Selon la Commission, le respect par la République française et la

Communauté de leurs obligations découlant de cette disposition n'aurait pas pu être assuré sans que la Commission ait adopté les décisions en cause.

- 54 En ce qui concerne la durée des décisions fondées sur l'article 115, il ressort clairement, d'une part, de la jurisprudence de la Cour, notamment de son arrêt *Tezi/Commission*, précité, et, d'autre part, de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 87/433 précitée, que de telles mesures de surveillance et de protection ne doivent être autorisées que pour « une durée limitée ». Toutefois, la notion de durée limitée n'est précisée ni dans l'arrêt *Tezi/Commission* ni, plus généralement, dans la jurisprudence communautaire, ni dans la décision 87/433.
- 55 En l'espèce, la Commission a défini une période d'application d'un an pour la majorité des décisions contestées. Dans sa réponse aux questions posées par le Tribunal, elle a expliqué qu'elle avait choisi une telle période au vu des considérations suivantes: la gravité de la situation; les obligations durables de la Communauté découlant de la convention de Lomé; l'absence de tout élément permettant raisonnablement de s'attendre à une modification, au cours de la période de 12 mois, des conditions ayant justifié l'octroi de l'autorisation, telle que la suppression des disparités entre les régimes à l'importation appliqués par les États membres, l'amélioration de la compétitivité de la production française de bananes, ou la modification des obligations de la Communauté découlant de la convention de Lomé; la faculté que la Commission avait à tout moment de procéder au retrait ou à la modification de l'autorisation octroyée et, enfin, le caractère représentatif de la période.
- 56 S'agissant d'une évaluation d'une situation économique complexe, la Commission jouit en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation. Eu égard aux explications qu'elle a fournies et au fait que les requérantes n'ont formulé aucune observation mettant en cause ces explications, le Tribunal estime que les requérantes n'ont pas établi que la Commission, en adoptant les décisions litigieuses, a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

- 57 Il s'ensuit que le moyen tiré de la violation de l'article 115 du traité CE ne saurait être accueilli.

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 155 et de l'article 169 du traité

- 58 Ce moyen se divise en deux branches. La première branche est relative à l'omission de la Commission d'engager un recours en manquement à l'encontre de la France, et la seconde se rapporte à son omission de veiller à l'application des décisions prises sur la base de l'article 115.

Quant au défaut d'engagement d'une action en manquement contre la France

- 59 Dans le cadre de cette première branche, les requérantes soutiennent que, en empêchant l'importation des bananes en provenance de pays ACP, à l'exception des marchandises contingentées en provenance de la Côte d'Ivoire et du Cameroun, la République française a violé les objectifs définis par les articles 30 et 38 du traité CE, et que la Commission, en tolérant cette infraction aux dispositions susvisées du traité, a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des articles 155 et 169 dudit traité.
- 60 Le Tribunal rappelle qu'il résulte d'une jurisprudence constante que la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au titre de l'article 169 du traité, mais qu'elle dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger qu'elle prenne position dans un sens déterminé (arrêt de la Cour du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, 247/87, Rec. p. 291; ordonnances du Tribunal du 14 décembre 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Commission*, T-29/93, Rec. p. II-1389, du 27 mai 1994, *J/Commission*, T-5/94, Rec. p. II-391, et du 23 janvier 1995, *Bilanzbuchhalter/Commission*, T-84/94, Rec.

p. II-101). Il rappelle également que la responsabilité non contractuelle de la Communauté ne peut être engagée que lorsqu'une institution agit d'une manière illégale.

61 Il s'ensuit que, étant donné que la Commission ne saurait être tenue d'engager une procédure au titre de l'article 169, sa décision de ne pas engager une telle procédure en l'espèce doit être considérée comme conforme au traité et, en particulier, à ses articles 155 et 169, et ne peut donc pas engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

62 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la première branche de ce moyen.

Quant à l'absence alléguée de contrôle par la Commission de l'application de ses décisions fondées sur l'article 115 du traité

— Arguments des parties

63 En ce qui concerne la seconde branche de ce moyen, relative à l'omission de la Commission de veiller à l'application des décisions prises sur la base de l'article 115 du traité, les requérantes font valoir que la République française a violé, par des pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles, la décision du 27 octobre 1987, qui visait, selon elles, à garantir aux petits et nouveaux importateurs un droit d'accès aux contingents français. Par ailleurs, elles soutiennent qu'un niveau anormalement élevé des prix a été maintenu sur le marché français par des actions émanant des producteurs de bananes antillaises. Elles concluent que la Commission n'a exercé aucun contrôle sérieux sur les décisions prises par la République française en exécution des autorisations qui lui avaient été accordées et que la République française a empêché l'importation de bananes ACP, non couverte par les décisions fondées sur l'article 115. En outre, elles rappellent le droit de la Commission de

modifier ses décisions, et font valoir qu'elle a omis de le faire en dépit du fait que les besoins du marché français avaient changé.

- 64 La Commission conteste ne pas avoir exercé de contrôle sur la manière dont la France assurait la mise en œuvre sur son territoire des mesures de sauvegarde autorisées sur la base de l'article 115. La Commission fait valoir que c'est, en effet, dans le cadre de l'exercice de ce contrôle, qu'elle a introduit, à partir du 19 juillet 1988, l'obligation d'attribuer aux petits et nouveaux opérateurs une partie équitable des contingents ouverts pour couvrir les besoins du marché français non couverts par la production nationale et la production des pays ACP.

— Appréciation du Tribunal

- 65 Il convient de rappeler, tout d'abord, que les dispositions combinées des articles 178 et 215 du traité CE ne donnent compétence au juge communautaire que pour réparer les dommages causés par les institutions communautaires ou les agents de celles-ci agissant dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire pour réparer les dommages susceptibles de mettre en jeu la responsabilité non contractuelle de la Communauté. Les dommages causés par les institutions nationales, en revanche, ne sont susceptibles de mettre en jeu que la responsabilité de ces institutions et les juridictions nationales demeurent seules compétentes pour en assurer la réparation (arrêt du 26 février 1986, Krohn/Commission, 175/84, Rec. p. 753).
- 66 L'argument des requérantes selon lequel la République française a empêché les importations des bananes ne met en cause que le comportement de la République française, et c'est donc aux seules juridictions françaises qu'il appartient de statuer sur cette question. A cet égard, il ressort d'ailleurs des arguments des requérantes et de l'arrêt du 29 juin 1994 du tribunal administratif de Paris (voir ci-dessus point 18), que les requérantes ont déjà intenté un recours devant une juridiction française.

67 Pour ce qui est des autres arguments invoqués par les requérantes, à savoir que la République française a violé la décision de la Commission du 27 octobre 1987, qu'un niveau anormalement élevé des prix a été maintenu sur le marché français par les actions des producteurs de bananes antillaises, et que la Commission, en omettant de modifier les dérogations consenties dans ses décisions, a violé les termes desdites décisions, le Tribunal estime que les requérantes n'ont avancé aucune preuve concrète à l'appui de ces arguments.

68 Il s'ensuit que la deuxième branche de ce moyen doit être rejetée.

69 Par conséquent, le moyen tiré de la violation des articles 155 et 169 du traité ne saurait être accueilli.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de la protection de la confiance légitime

Arguments des parties

70 Les requérantes font valoir que, compte tenu des promesses faites par la Commission à leur égard, elles étaient en droit de s'attendre, d'une part, à la présentation d'une proposition de mesures communes au sens de l'article 43, paragraphe 2, du traité, et, d'autre part, à la prise en compte de leurs intérêts, tant dans la présentation d'une telle proposition au Conseil que lors de l'adoption des décisions fondées sur l'article 115 du traité. Dans ces circonstances, le non-respect par la Commission de ses promesses constituerait une violation du principe de la protection de la confiance légitime, qui est une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

- 71 La Commission fait valoir que ni les faits invoqués ni les documents cités par les requérantes ne permettent de conclure à une violation du principe de la protection de la confiance légitime. Rien dans les écrits de la Commission n'aurait par ailleurs permis à un opérateur prudent et avisé de légitimement croire que la Commission allait, sur la base d'éléments dont elle ne disposait pas encore au moment où elle était ainsi appelée à s'exprimer, arrêter une position déterminée dans des domaines relevant de l'établissement d'une organisation commune de marché ou de l'application de l'article 115 du traité.

Appréciation du Tribunal

- 72 Le Tribunal rappelle, tout d'abord, que, conformément à une jurisprudence constante, le droit de réclamer la protection de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration communautaire a fait naître dans son chef des espérances fondées. En revanche, personne ne peut invoquer une violation du principe de la protection de la confiance légitime en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration (voir, notamment, arrêt du Tribunal du 17 décembre 1992, Holtbecker/Commission, T-20/91, Rec. p. II-2599).
- 73 Les prétendues promesses invoquées par les requérantes se trouvent notamment dans deux lettres de la Commission des 24 juin 1991 et 16 juillet 1992. Dans sa lettre du 24 juin 1991, M. Andriessen, vice-président de la Commission, affirme ce qui suit: « Quant aux problèmes plus étroitement liés à l'application de l'article 115 du traité, je me félicite que les opérateurs que vous représentez soient conscients du fait que les décisions de la Commission dans ce domaine ont toujours tenu compte de leurs préoccupations. Je peux vous assurer qu'au cas où les autorités françaises demanderaient une prorogation des mesures en vigueur au-delà du 30 juin 1991, la Commission ne manquera pas d'apprécier une telle demande en ayant à l'esprit les souhaits que vous avez formulés au nom de vos représentés. » Dans la lettre du 16 juillet 1992, M. Gaudenzi-Aubier, conseiller, précise qu'il « désire rassurer (les requérantes) sur le fait que la Commission, lors de la formulation des propositions au Conseil pour la mise en œuvre d'un régime communautaire dans le secteur de la banane, tiendra certainement compte de la situation particulière des petits et moyens importateurs ».

- 74 Il y a lieu de rappeler qu'il existe une grande différence entre une affirmation faite par la Commission en termes généraux, qui ne pourrait faire naître des espérances fondées, et une assurance précise de nature à fonder des espérances. Les affirmations faites par la Commission dans les lettres invoquées par les requérantes appartiennent à la première catégorie, ces lettres étant formulées d'une manière très générale. Il s'ensuit que ces affirmations ne sont pas de nature à avoir fait naître dans le chef des requérantes des espérances fondées.
- 75 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe de la protection de la confiance légitime ne saurait être accueilli.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement

Arguments des parties

- 76 Les requérantes estiment que la Commission a porté atteinte au principe d'égalité de traitement consacré par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE, en entretenant un système qui s'est traduit par des pertes économiques pour les mûrisseurs de bananes en France. Elles ajoutent que ces pertes ne faisaient pas partie des risques économiques inhérents aux activités des entreprises de mûrissement de bananes.
- 77 La Commission fait valoir que, compte tenu de la situation difficile prévalant dans le secteur de la banane, elle était tenue de prendre en considération de nombreux objectifs différents. Elle aurait décidé de donner une prééminence temporaire à l'objectif consistant, d'une part, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole concernée et, d'autre part, à assurer le respect des obligations internationales assumées par la Communauté et ses États membres, sans pour autant déstabiliser les différents courants d'approvisionnement du marché communautaire.

Appréciation du Tribunal

- 78 Il convient d'abord de rappeler que, aux termes de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, l'organisation commune des marchés agricoles à établir dans le cadre de la politique agricole commune « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ». En vertu d'une jurisprudence constante, l'interdiction de discrimination édictée par cette disposition n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité, qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire (arrêts du 10 janvier 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, et du 27 janvier 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223) et qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477).
- 79 C'est à la lumière de ces principes qu'il y a lieu de décider si, en l'espèce, la Commission a traité des situations comparables d'une manière différente.
- 80 En premier lieu le Tribunal relève que, pour lui permettre de constater l'existence d'une discrimination, il serait nécessaire que les requérantes se réfèrent à une personne ou à un groupe qui se serait trouvé dans une situation comparable à la leur et qu'elles démontrent que la Commission a réservé un traitement différent à cette personne ou à ce groupe. Or, les requérantes se bornent à soutenir simplement que la Commission a porté atteinte au principe d'égalité, sans étayer davantage leur affirmation.
- 81 Il s'ensuit que les conditions permettant de constater l'existence d'une discrimination ne sont pas remplies en l'espèce.
- 82 En conséquence le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination doit être rejeté comme non fondé.

- 83 Il s'ensuit que, les requérantes n'ayant pas établi l'illégalité du comportement de la Commission, la responsabilité non contractuelle de la Communauté ne saurait être engagée.

II — *Sur le préjudice allégué*

- 84 Au surplus et en tout état de cause, il y a lieu de faire remarquer que la démonstration développée par les requérantes pour établir la réalité de leur préjudice en ce qui concerne, en substance, le manque à gagner des entreprises requérantes repose uniquement sur des hypothèses, et que ces hypothèses ne sont étayées par aucun élément de preuve. En outre, en ce qui concerne le dommage prétendument subi par le GIE Fructifruit ainsi que l'AMI, les requérantes n'ont pas apporté la moindre preuve de l'existence des frais prétendument encourus par ces organismes, depuis cinq ans, en vue d'assurer la défense des intérêts de leurs membres.
- 85 Enfin, en ce qui concerne la demande subsidiaire des requérantes, le Tribunal estime que cette demande n'est pas fondée, compte tenu de la jurisprudence de la Cour selon laquelle il incombe à la partie requérante de démontrer la réalité du préjudice allégué, ce que les requérantes n'ont pas pu faire, dans la présente espèce.

- 86 Il s'ensuit que les requérantes n'ont pas été en mesure d'établir l'existence du dommage qu'elles prétendent avoir subi.

- 87 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 88 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les parties requérantes ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission. La République française, qui est intervenue à l'appui des conclusions de la Commission, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens.

3) La République française, partie intervenante, supportera ses propres dépens.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 septembre 1995.

Le greffier

Le président

H. Jung

B. Vesterdorf