

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
24 septembre 1996 *

Dans l'affaire T-485/93,

Société Louis Dreyfus et C^{ie}, société de droit français, établie à Paris, représentée par M^e Robert Saint-Esteben, avocat au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Aloyse May, 31, Grand-rue,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Marie-José Jonczy, conseiller juridique, M. Nicholas Khan, membre du service juridique, et, lors de la procédure orale, par M. Berend Jan Drijber, 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,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision de la Commission du 1^{er} avril 1993 adressée à la Vnesheconombank, d'autre part, une demande de réparation des dommages prétendument subis par la requérante,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de MM. C. P. Briët, président, B. Vesterdorf et A. Potocki, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 25 avril 1996,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 Ayant constaté la nécessité d'apporter une assistance alimentaire et médicale à l'Union soviétique et à ses républiques, le Conseil a adopté, le 16 décembre 1991, la décision 91/658/CEE concernant l'octroi d'un prêt à moyen terme à l'Union soviétique et à ses républiques (JO 1991, L 362, p. 89, ci-après « décision 91/658 »), qui dispose:

« *Article premier*

1. La Communauté accorde à l'Union soviétique et à ses républiques un prêt à moyen terme d'un montant maximal de 1 250 millions d'écus en principal en trois tranches successives pour une durée maximale de trois ans afin de permettre l'importation de produits agricoles et alimentaires et de fournitures médicales [...]

Article 2

Aux fins de l'article 1^{er}, la Commission est habilitée à emprunter, au nom de la Communauté économique européenne, les ressources nécessaires qui sont mises à la disposition de l'Union soviétique et de ses républiques sous forme d'un prêt.

Article 3

Le prêt visé à l'article 2 est géré par la Commission.

Article 4

1. La Commission est habilitée à mettre au point, de concert avec les autorités de l'Union soviétique et de ses républiques [...] les conditions économiques et financières dont l'octroi du prêt est assorti ainsi que les règles de mise à disposition des fonds et les garanties nécessaires pour assurer le remboursement du prêt.

[...]

3. L'importation des produits, dont le financement est assuré par le prêt, se fait aux prix du marché mondial. La libre concurrence doit être garantie pour l'achat et la livraison des produits qui doivent répondre aux normes de qualité reconnues internationalement. »

- 2 Le 9 juillet 1992, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 1897/92 établissant certaines modalités d'application pour la mise en œuvre d'un prêt à moyen terme en faveur de l'Union soviétique et de ses républiques (JO L 191, p. 22, ci-après « règlement n° 1897/92 »), qui dispose:

« Article 2

Les prêts sont octroyés sur la base d'accords conclus entre les républiques et la Commission; ces accords incluent comme conditions de paiement les dispositions édictées aux articles 3 à 7.

[...]

Article 4

1. Les prêts financent seulement les achats et les fournitures de produits couverts par des contrats qui ont été reconnus par la Commission en conformité avec les dispositions de la décision 91/658/CEE et avec les dispositions des accords visés à l'article 2.

2. Les contrats sont soumis à la Commission par les républiques ou par les agents financiers qu'elles ont mandatés.

Article 5

La reconnaissance mentionnée à l'article 4 n'est accordée que si les conditions suivantes sont notamment remplies.

- 1) Le contrat est passé à la suite d'une procédure garantissant la libre concurrence
[...]

2) Le contrat présente les conditions d'achat les plus favorables au vu des prix normalement obtenus sur les marchés internationaux. »

- 3 Le 9 décembre 1992, la CEE, la Fédération russe et son agent financier, la Vnesheconombank (ci-après « VEB »), ont signé, conformément au règlement n° 1897/92, un « Memorandum of Understanding » (ci-après « accord-cadre ») sur le fondement duquel la Communauté européenne accorderait à la Fédération russe le prêt institué par la décision 91/658. Ainsi, il était prévu que la CEE, en tant que prêteur, accorderait à la VEB, en tant qu'emprunteur, sous garantie de la Fédération russe, un prêt à moyen terme de 349 millions d'écus en principal pour une durée maximale de trois ans. L'accord-cadre énonce:

« 6. Le montant du prêt, moins les commissions et les frais supportés par la CEE, sera versé à l'emprunteur et affecté, conformément aux clauses et conditions du contrat de prêt, exclusivement à la couverture de crédits documentaires irrévocables ouverts par l'emprunteur, selon les modèles standard internationaux, en application de contrats de livraison, sous réserve que ces contrats et crédits documentaires aient été reconnus par la Commission des Communautés européennes conformes à la décision du Conseil du 16 décembre 1991 et au présent accord. »

Selon le point 7 de l'accord-cadre, la reconnaissance de conformité du contrat impliquait la réunion de certaines conditions. Parmi celles-ci, il était indiqué que les fournisseurs seraient choisis par les organismes russes désignés à cette fin par le gouvernement de la Fédération russe.

- 4 Le 9 décembre 1992, la Commission et la VEB ont signé le contrat de prêt prévu par le règlement n° 1897/92 et l'accord-cadre (ci-après « contrat de prêt »). Ce contrat définit précisément le mécanisme de déboursement du prêt. Il établit une facilité à laquelle il est possible de recourir pendant la période de tirage (15 janvier 1993-15 juillet 1993) et qui a pour objet d'avancer les sommes autorisées pour le paiement des fournitures.

- 5 Le mécanisme de déboursement, fondé sur les arrangements classiques communément admis dans le commerce international, est décrit, dans la partie III du contrat de prêt, de la façon suivante:

« 5. Tirage

5.1 Procédure

- a) L'emprunteur notifiera au prêteur un déboursement envisagé en lui adressant une demande d'approbation [...]
- b) Si la période de tirage a commencé et que le prêteur est convaincu, au vu des informations fournies dans la demande d'approbation, et dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire absolu, que l'objet du déboursement envisagé est conforme au point 3 et à l'accord-cadre et que la banque chargée d'aviser/la banque confirmante, désignée dans la demande d'approbation, lui convient, il délivrera, dans un délai raisonnable, un avis de confirmation conforme en substance au modèle joint en annexe 3.
- c) Après réception d'un avis de confirmation relatif à un déboursement envisagé, l'emprunteur émettra une demande de déboursement pendant la période de déboursement conformément aux dispositions du point 5.3.

[...]

5.3 Déboursement

- a) Sous réserve du point 5.5, un déboursement pourra uniquement être mis à disposition pour tirage conformément à une demande de déboursement reçue de l'emprunteur par le prêteur en vue d'effectuer un paiement exigible de l'emprunteur en faveur d'une banque confirmante homologuée. Toutes les

demandes de déboursement, une fois données, seront irrévocables et rendront l'emprunteur (sous réserve des points 10 et 12) redevable du montant indiqué au jour indiqué et l'obligeront à accepter les conditions de déboursement.

b) Chaque demande de déboursement devra:

i) être conforme au modèle joint en annexe 4;

ii) être signée par l'emprunteur;

iii) demander que le paiement correspondant soit effectué au plus tard le dernier jour ouvrable de la période de tirage à la banque confirmante homologuée en créditant le compte de cette banque du montant de ce paiement;

iv) être accompagnée des documents énumérés à l'annexe 4. »

6 Le mécanisme de crédit documentaire irrévocable prévu est conforme aux « coutumes et pratiques uniformes pour les crédits documentaires », élaborées par la Chambre de commerce internationale de Paris et adoptées par la Communauté comme modèle standard de crédit documentaire à l'usage des banques émettrices.

7 Le 15 janvier 1993, conformément à l'article 2 de la décision 91/658, la Commission, en tant qu'emprunteur, a conclu, au nom de la Communauté, un accord de prêt avec un consortium de banques conduites par le Crédit lyonnais.

Faits à l'origine du litige

- 8 La requérante, société de négoce international, a été contactée, avec d'autres compagnies, dans le cadre d'un appel d'offres informel organisé par la société Exportkhleb, société d'État chargée par la Fédération russe de négocier les achats de blé.
- 9 La requérante a signé un contrat de vente de blé avec Exportkhleb le 28 novembre 1992, par lequel elle s'engageait à livrer une quantité de 325 000 tonnes de blé de meunerie au prix de 140,50 USD la tonne, CIF Free out-ports de la mer Baltique. Ce contrat stipulait que la marchandise serait embarquée avant le 28 février 1993.
- 10 Après la signature du contrat de prêt (voir ci-dessus, point 4), la VEB a demandé à la Commission d'approuver les contrats conclus entre Exportkhleb et les sociétés exportatrices, dont celui signé avec la requérante.
- 11 Après que la Commission a obtenu de la requérante certains renseignements complémentaires indispensables, concernant notamment le taux de change écus/USD, qui n'avait pas été fixé dans le contrat, elle a finalement donné son accord le 27 janvier 1993, sous forme d'une note de confirmation adressée à la VEB. Selon la requérante, cette note de confirmation aurait modifié le contrat sur deux points, à savoir la durée d'embarquement, que la Commission aurait d'office étendue jusqu'au 31 mars 1993, et le taux de change écus/USD, qui ne serait ni celui proposé par la requérante à Exportkhleb le 25 janvier 1993 (soit 1,1711), ni celui convenu entre elles le 28 janvier 1993 (soit 1,1714, ce qui portait le prix convenu à 119,94 écus la tonne).
- 12 Selon la requérante, le crédit documentaire a été mis en place par la VEB le 4 février 1993, mais la lettre de crédit n'est devenue opérationnelle que le 16 février 1993, soit une quinzaine de jours avant la fin de la période d'embarquement prévue par les contrats (28 février 1993).

- 13 Or, si une partie importante de la marchandise avait été livrée ou était en cours d'embarquement, il devenait évident, d'après la requérante, que la totalité des marchandises ne pourrait être livrée avant le 28 février 1993.
- 14 La société Exportkhleb a convoqué le 19 février 1993 tous les exportateurs à une réunion à Bruxelles, qui s'est tenue les 22 et 23 février 1993. Au cours de cette réunion, Exportkhleb a demandé aux exportateurs de formuler de nouvelles offres de prix pour la livraison de ce qu'elle appelait le « solde prévisible », c'est-à-dire les quantités dont on pouvait raisonnablement envisager qu'elles ne seraient pas livrées avant la date du 28 février 1993. Selon la requérante, le cours du blé sur le marché mondial aurait considérablement augmenté entre le mois de novembre 1992, date à laquelle avait été conclu le contrat de vente, et le mois de février 1993, date des nouvelles négociations, puisqu'il serait passé d'un prix de 132 USD en novembre 1992 à un prix de 149,5 USD en février 1993.
- 15 A l'issue d'une négociation au cours de laquelle les sociétés durent s'aligner sur l'offre la moins disante, soit 155 USD la tonne, un accord fut trouvé entre Exportkhleb et ses cocontractants, quant à la répartition des nouvelles quantités à livrer par chaque société. La société Louis Dreyfus s'est vue attribuer un marché de 185 000 tonnes de blé de meunerie. Le même accord informel prévoyait que la période d'embarquement s'achèverait le 30 avril 1993.
- 16 Du fait de l'urgence découlant de la gravité de la situation alimentaire en Russie, il fut décidé de formaliser ces modifications par un simple avenant au contrat initial, qui fut, par commodité d'après la requérante, daté du 23 février 1993, date de la réunion de Bruxelles, même si, de l'aveu de la requérante, la signature n'a été apposée que durant la troisième semaine de mars.
- 17 Dès le 4 mars 1993, forte des nouvelles conditions convenues avec Exportkhleb, et, selon la requérante, en raison des assurances verbales données par l'organisme russe selon lesquelles la Commission allait accepter les nouveaux amendements, la requérante a repris les livraisons de blé à destination de la Russie.

- 18 Le 9 mars 1993, la société Exportkhleb a informé la Commission, d'une part, que les contrats signés avec cinq de ses fournisseurs avaient été modifiés, d'autre part, que les livraisons à venir s'effectueraient dorénavant au prix de 155 USD la tonne (CIF Free out-ports de la mer Baltique), à convertir en écus au taux de 1,17418 (soit 132 écus la tonne).
- 19 Le 12 mars 1993, M. Legras, directeur général de la direction générale de l'agriculture (DG VI), a répondu à la société Exportkhleb qu'il souhaitait attirer son attention sur le fait que, puisque la valeur maximale de ces contrats avait déjà été fixée par la note de confirmation de la Commission et que la totalité des crédits disponibles pour le blé avait déjà été engagée, la Commission ne pourrait accepter une telle demande que si la valeur globale des contrats était maintenue, ce qui pouvait être obtenu par une réduction correspondante des quantités en cours à livrer. Il ajoutait que la demande d'approbation des amendements ne pourrait être prise en considération par la Commission qu'à condition d'être présentée officiellement par la VEB.
- 20 Selon la requérante, ces informations ont été interprétées comme valant confirmation de l'accord de principe de la Commission, sous réserve d'examen pour approbation formelle, une fois le dossier transmis par la VEB. C'est pourquoi la requérante a continué d'embarquer les cargaisons de blé destinées à la Russie.
- 21 Selon la requérante, les dossiers contenant les nouvelles offres et les amendements au contrat ont été officiellement transmis à la Commission par la VEB les 22 et 26 mars 1993. La requérante soutient que, le 5 avril 1993, elle a été informée par Exportkhleb du refus de la Commission d'approuver les amendements au contrat initialement conclu, refus matérialisé par une lettre adressée à la VEB par le membre de la Commission en charge des questions agricoles, le 1^{er} avril 1993. Ce même 5 avril 1993, la requérante a décidé de mettre fin aux livraisons de blé.
- 22 Le contenu de la lettre du 1^{er} avril 1993 peut être résumé comme suit. Le membre de la Commission, M. R. Steichen, faisait savoir que, après examen des amendements apportés aux contrats conclus entre Exportkhleb et certains

fournisseurs, la Commission pouvait accepter ceux relatifs au report des échéances de livraison et de paiement. En revanche, il affirmait que « l'ampleur des augmentations de prix est telle que nous ne pouvons pas les considérer comme une adaptation nécessaire, mais comme une modification substantielle des contrats initialement négociés ». Il poursuivait: « En fait, le niveau actuel des prix sur le marché mondial (fin mars 1993) n'est pas significativement différent de celui qui prévalait à la date à laquelle les prix ont été initialement convenus (fin novembre 1992). » Le membre de la Commission rappelait que la nécessité de garantir, d'une part, une libre concurrence entre fournisseurs potentiels, et, d'autre part, les conditions d'achat les plus favorables, était l'un des principaux facteurs pour l'approbation des contrats par la Commission. Constatant qu'en l'espèce les amendements avaient été conclus directement avec les entreprises concernées, sans mise en concurrence avec d'autres fournisseurs, il concluait: « La Commission ne peut pas approuver des changements aussi importants par le biais de simples amendements des contrats existants. » Le membre de la Commission se disait prêt à autoriser les amendements relatifs au report des livraisons et des paiements, sous réserve du respect de la procédure normale. En revanche, il indiquait que « s'il était jugé nécessaire de modifier les prix ou les quantités, il conviendrait de négocier de nouveaux contrats devant être soumis à la Commission pour approbation en application de la procédure complète usuelle (en ce compris la présentation d'au moins trois offres) ».

Procédure et conclusions des parties

- 23 C'est dans ces conditions que, par acte déposé au greffe de la Cour le 9 juin 1993, la requérante a introduit le présent recours, qui a été inscrit sous le numéro C-311/93.
- 24 Par ordonnance du 27 septembre 1993, la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes, en application de la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993, modifiant la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom instituant le Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 144, p. 21).

- 25 L'affaire a été enregistrée au greffe du Tribunal sous le numéro T-485/93. Par acte déposé au greffe le 15 septembre 1993, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité.
- 26 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.
- 27 Les représentants des parties ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience publique du 25 avril 1996.
- 28 La requérante demande au Tribunal:
- d'annuler la décision du 1^{er} avril 1993 par laquelle la Commission a refusé d'approuver les amendements au contrat de livraison conclu avec Exportkheib;
 - de juger que la Commission a commis des fautes de nature à engager sa responsabilité;
 - de condamner la Commission à lui payer, en réparation du préjudice matériel subi, les sommes de 253 991,98 écus, au titre de la perte d'intérêts, de 1 347 831,56 écus, au titre de la différence de prix entre le contrat initial et le contrat modifié, de 229 969,58 USD, au titre de la perte sur la couverture de change écu/USD et de 1 écu en réparation du préjudice moral subi;
 - de condamner la Commission aux dépens.

- 29 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission demande au Tribunal:
- de déclarer le recours en annulation irrecevable, faute pour la requérante d'être directement concernée;
 - de déclarer soit que la décision contestée n'est pas susceptible d'entraîner la responsabilité de la Commission, soit que le recours est irrecevable, s'agissant d'une plainte ne mettant pas en cause la responsabilité extracontractuelle de la Commission;
 - de condamner la requérante aux dépens.
- 30 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante demande au Tribunal:
- de rejeter l'exception d'irrecevabilité, tant en ce qui concerne le recours en annulation que le recours en responsabilité extra-contractuelle;
 - à titre subsidiaire, de joindre l'exception au fond;
 - de reconnaître à la requérante l'entier bénéfice de ses précédentes écritures.

Sur la recevabilité de la demande en annulation

Arguments des parties

- 31 La Commission soulève une exception d'irrecevabilité tirée de ce que la requérante ne serait pas directement concernée par l'acte attaqué, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

- 32 A titre liminaire, la Commission présente de longs développements consacrés à la description des mécanismes réglementaires et conventionnels en cause. Elle fait observer que c'est la nature même des arrangements conclus qui rend le recours en annulation irrecevable.
- 33 S'agissant de l'accord-cadre, la Commission souligne qu'il constitue le fondement de l'accord entre la Communauté et la Fédération russe pour l'octroi du prêt. L'accord-cadre fixe le montant du prêt (349 millions d'écus) et énumère les conditions d'approbation des contrats.
- 34 S'agissant du contrat de prêt, la Commission fait remarquer, d'une part, que rien ne permettait de penser que la facilité qu'il prévoit serait applicable dès le 15 janvier 1993, étant donné que la clause n° 4 stipule que diverses conditions doivent être remplies pour qu'elle soit opérationnelle et, d'autre part, qu'il ne lui confère aucun rôle dans la conclusion des contrats de fourniture, dont elle se borne à vérifier qu'ils sont éligibles au prêt communautaire.
- 35 S'agissant de l'opération de crédit documentaire proprement dite, la Commission fait observer que si le crédit irrévocable crée un contrat juridiquement contraignant entre le banquier qui l'émet et le débiteur, un tel contrat ne contient, pour autant, aucun engagement de la Communauté qui implique que la demande de paiement du fournisseur sera honorée par les autorités communautaires. En outre, comme tout crédit non confirmé, le crédit documentaire émis par la banque émettrice ne crée qu'une responsabilité éventuelle de cette banque, à l'égard du fournisseur, puisque le droit de celui-ci à être payé ne se matérialise que lorsque la société a présenté les documents démontrant que les actes nécessaires au paiement ont été réalisés, par exemple par la production des factures d'embarquement. La Commission en déduit que la Communauté n'assume, de la sorte, aucune responsabilité à l'égard du fournisseur ou de sa banque et fait observer que si, en pratique, la Communauté envoie à la banque du fournisseur un engagement de remboursement, lorsqu'elle reçoit une demande de déboursement satisfaisante, cet engagement reste, en tout état de cause, conditionné par les données essentielles reprises dans la note de confirmation, mais surtout ne vaut qu'à l'égard de la banque du fournisseur à qui la Communauté se borne à garantir que l'obligation

de la banque émettrice sera honorée, conformément au crédit documentaire. La Commission souligne que le seul droit à paiement d'un fournisseur, sur la base d'un crédit documentaire non confirmé, n'existe qu'à l'égard de la banque émettrice du crédit, en l'espèce la VEB.

- 36 S'agissant du contrat de fourniture signé avec Exportkhleb, la Commission fait valoir que ce contrat a été signé avant la conclusion de l'accord-cadre et du contrat de prêt et que la requérante n'avait aucune maîtrise ni sur le contrat de prêt, ni sur la date à laquelle la banque émettrice remplirait les conditions requises pour rendre le prêt disponible.
- 37 S'agissant de la note de confirmation, la Commission fait remarquer que ce document est établi selon les dispositions du contrat de prêt et ne saurait modifier les stipulations contractuelles convenues entre la requérante et Exportkhleb.
- 38 A titre liminaire encore, la Commission souligne les analogies que ce système présente avec celui qui préside au financement des projets de développement dans le cadre de la convention de Lomé. Ainsi que la Cour l'a précisé dans l'arrêt STS/Commission du 10 juillet 1984 (126/83, Rec. p. 2769), l'article 120 de la convention de Lomé pose le principe selon lequel les États ont la responsabilité exclusive de l'exécution des projets et programmes d'actions. A ce titre, ils ont la responsabilité de préparer, de négocier et de conclure le marché correspondant à l'exécution de ces opérations. La Commission fait valoir qu'il en est de même dans le système mis en place pour financer les importations de blé, puisque l'accord-cadre prévoit que le prêt est accordé pour couvrir les crédits documentaires irrévocables consentis par l'emprunteur en exécution des contrats de livraison. Elle soutient que son rôle dans le système de Lomé est même plus important que dans celui du prêt russe, dans la mesure où, pour ce dernier, elle n'intervient pas dans la passation du contrat.
- 39 La Commission estime que la requérante ne peut être considérée comme directement concernée, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, par la lettre litigieuse du 1^{er} avril 1993. Celle-ci n'aurait pas, et ne pourrait avoir, pour

objet de modifier les termes du contrat commercial entre la requérante et Exportkhlleb. Le rôle de la Commission serait exclusivement de vérifier que les conditions de financement prévues par les textes sont remplies et, dans l'affirmative, d'autoriser le déboursement du prêt russe. La Commission n'aurait pas pour fonction de « valider » l'accord commercial. La lettre de la Commission aurait uniquement pour conséquence que le prêt ne peut plus servir pour payer les livraisons de blé selon les termes révisés du contrat.

- 40 La Commission renvoie à ce titre à l'arrêt STS/Commission, précité, qui posait selon elle des problèmes comparables dans le cadre de la convention de Lomé, et dont la solution serait transposable.
- 41 La Commission conclut que, de même qu'elle est une tierce partie au contrat de vente conclu entre l'entreprise communautaire et l'autorité compétente russe, l'entreprise est une tierce partie au contrat de prêt. Dans ces conditions, la requérante ne pourrait être directement concernée au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.
- 42 La requérante souligne que la Commission a joué un rôle essentiel dans la passation du contrat entre elle et Exportkhlleb. Ce rôle serait d'ailleurs expressément reconnu par l'ensemble des textes applicables, qu'il s'agisse de l'accord-cadre, du règlement n° 1897/92 ou du contrat de prêt, d'où il ressortirait que le financement des contrats de fourniture de blé est conditionné par l'approbation de ces contrats par la Commission. La Commission ne pourrait donc prétendre qu'elle n'a pas à « valider » les contrats. D'ailleurs, la requérante souligne que la décision litigieuse du 1^{er} avril 1993 faisait expressément état de la procédure d'approbation prévue par les textes communautaires et visait en annexe le contrat de fourniture conclu par la requérante. Dès lors, il appartient bien à la Commission, en vertu des textes, d'approuver le contrat de fourniture entre la requérante et Exportkhlleb; de ce fait, le refus d'approuver les amendements concerne directement la requérante.
- 43 Au surplus, dans les faits, la Commission aurait joué un rôle essentiel dans la passation du contrat de vente, en intervenant tant à l'égard de la requérante qu'à l'égard d'Exportkhlleb. A l'égard de la requérante, la Commission a ainsi demandé,

en janvier 1993, certaines informations nécessaires avant d'approuver le contrat initial et a organisé une réunion à Bruxelles en mai 1993 avec les représentants du Comité du commerce des céréales et des aliments du bétail de la CEE (Coceral), dont la requérante est membre. A l'égard d'Exportkhleb, la requérante met en avant les échanges de correspondance des 9 et 12 mars 1993 entre la Commission et Exportkhleb. Or, si l'on devait suivre la thèse de la Commission, selon laquelle l'agent financier russe est son seul interlocuteur, de telles interventions n'auraient pas dû exister.

- 44 La requérante conteste la transposition de la jurisprudence de la Cour rendue dans le cadre de la convention de Lomé. En l'espèce, en effet, c'est la Commission, et elle seule, qui refuserait d'approuver un contrat qui a déjà été conclu par l'entreprise et l'agent commercial russe, alors que, dans les affaires en question, le marché n'était pas encore conclu. En outre, la Commission serait directement intervenue auprès des contractants.
- 45 En revanche, selon la requérante, un parallèle pourrait être plus utilement établi avec l'affaire *International Fruit Company e.a./Commission* (arrêt du 13 mai 1971, 41/70, 42/70, 43/70 et 44/70, Rec. p. 411); en effet, d'une part, en raison de clauses suspensives, le contrat de fourniture serait expressément soumis à l'approbation par la Commission, et, d'autre part, la VEB se trouverait dans une situation analogue à celle des autorités nationales dans cette affaire, c'est-à-dire ne disposant d'aucune marge d'appréciation vis-à-vis de la décision de la Commission. Dans ces conditions, cette décision, qui a pour effet direct vis-à-vis de la requérante de ne pas valider l'accord et donc de ne pas voir payer les livraisons de blé effectuées dans les conditions prévues au contrat, notamment quant au crédit communautaire, concernerait directement la requérante.

Appréciation du Tribunal

- 46 Aux termes de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, toute personne physique ou morale peut former un recours contre les décisions qui, bien que prises sous la forme d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

- 47 Il y a donc lieu de déterminer si la requérante est directement et individuellement concernée par la lettre que la Commission a adressée à la VEB le 1^{er} avril 1993.
- 48 Le Tribunal constate, à titre liminaire, que la Commission n'a pas contesté que la requérante est individuellement concernée. Au vu des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que seule la question de savoir si la requérante est directement concernée par la décision litigieuse doit être examinée.
- 49 A cet égard, il convient de constater que les actes réglementaires communautaires et les accords conclus entre la Communauté et la Fédération russe établissent une répartition des compétences entre la Commission et l'agent mandaté par la Fédération russe en vue d'acheter du blé. En effet, il appartient à cet agent, en l'occurrence Exportkhleb, de choisir, par voie d'appel d'offres, le cocontractant, de négocier les termes du contrat et de conclure ce contrat. Le rôle conféré à la Commission consiste uniquement à vérifier que les conditions du financement communautaire sont remplies et, le cas échéant, à reconnaître ces contrats conformes aux dispositions de la décision 91/658 et des accords conclus avec la Fédération russe, en vue du déboursement du prêt. Il n'appartient donc pas à la Commission d'apprécier le contrat commercial au regard d'autres critères que ceux-ci.
- 50 Il s'ensuit que l'entreprise attributaire d'un marché n'entretient de relations juridiques qu'avec son cocontractant, Exportkhleb, mandaté par la Fédération russe en vue de conclure des contrats d'achat de blé. La Commission, quant à elle, n'entretient de relations juridiques qu'avec l'emprunteur, à savoir l'agent financier de la Fédération russe, la VEB, qui lui notifie, en vue de la reconnaissance de conformité, les contrats commerciaux, et est destinataire de la décision de la Commission à ce sujet.
- 51 En conséquence, il y a lieu de souligner que l'intervention de la Commission n'affecte pas la validité juridique du contrat commercial conclu entre la requérante et Exportkhleb, ni ne modifie les termes du contrat, notamment en ce qui concerne

les prix convenus par les parties. Ainsi, indépendamment de la décision de la Commission de ne pas reconnaître la conformité des conventions au regard des dispositions applicables, l'amendement apporté le 23 février 1993 par les parties à leur contrat du 28 novembre 1992 demeure valablement conclu dans les termes convenus entre elles.

- 52 Le fait que la Commission ait eu des contacts avec la requérante ou avec Exportkhleb ne saurait modifier cette appréciation des droits et obligations juridiques qui découlent, pour chacune des parties impliquées, des actes réglementaires et conventionnels applicables. De surcroît, au regard de la recevabilité du recours en annulation, le Tribunal relève que les échanges invoqués par la requérante ne démontrent pas que la Commission soit sortie du rôle qui est le sien. Ainsi, la lettre envoyée par la Commission à Exportkhleb le 12 mars 1993 indique expressément que les amendements devront faire l'objet d'une demande officielle de la part de la VEB. De même, les contacts allégués entre la Commission et la requérante en janvier 1993 avaient uniquement pour objet d'obtenir que les parties incluent dans leur contrat une condition dont la présence était indispensable en vue de la reconnaissance de conformité, mais laissaient aux seules parties le soin de modifier leur contrat si elles entendaient pouvoir bénéficier du financement prévu. Enfin, le fait que la Commission ait, plusieurs semaines après l'adoption de sa décision, organisé une réunion à Bruxelles avec la requérante, en vue d'expliquer sa position, ne saurait constituer un élément de nature à établir que la requérante est directement concernée par cette décision.
- 53 Le Tribunal considère en outre que, s'il est exact que la VEB, lorsqu'elle reçoit de la Commission une décision constatant la non-conformité du contrat avec les dispositions applicables, ne peut émettre un crédit documentaire susceptible de bénéficier de la garantie communautaire, il n'en demeure pas moins, comme il a été précisé ci-dessus, que ni la validité du contrat conclu entre la requérante et Exportkhleb, ni ses termes ne se trouvent affectés par la décision. A cet égard, il y a lieu de souligner que la décision de la Commission ne se substitue pas à une décision des autorités nationales russes, dès lors que la Commission a seulement compétence pour examiner la conformité des contrats en vue du financement communautaire.

- 54 Il convient d'ajouter, enfin, que, pour établir qu'elle est directement concernée par la décision litigieuse, la requérante ne peut se prévaloir de la présence dans les contrats commerciaux d'une clause suspensive soumettant l'exécution du contrat et le paiement du prix à la reconnaissance par la Commission que les conditions pour le déboursement du prêt communautaire sont remplies. En effet, une telle clause est un lien que les parties à la convention décident d'instaurer entre le contrat qu'elles concluent et un événement futur et incertain, dont seule la réalisation donnera sa force obligatoire à leur accord. Or, le Tribunal considère que l'on ne saurait faire dépendre la recevabilité d'un recours, au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, de la volonté des parties. L'argument de la requérante doit, en conséquence, être rejeté.
- 55 Au vu de ces éléments, le Tribunal considère que la requérante n'est pas directement concernée, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, par la décision de la Commission du 1^{er} avril 1993 adressée à la VEB. Il y a lieu dès lors de déclarer irrecevable le recours en annulation formé contre cette décision.

Sur la recevabilité de la demande en réparation du préjudice matériel

Arguments des parties

- 56 La Commission soutient tout d'abord que la lettre du 1^{er} avril 1993 ne méconnaît pas les dispositions du contrat de prêt, si bien qu'il ne peut lui être reproché aucun comportement illégal de nature à engager sa responsabilité, à plus forte raison à l'égard d'une personne qui n'est pas directement concernée par cette décision.
- 57 Ensuite, selon la Commission, si la Cour a consacré le principe de l'autonomie du recours en indemnité par rapport au recours en annulation (arrêt de la Cour du 28 avril 1971, Lütticke, 4/69, Rec. p. 325, point 6, revenant sur la solution de l'arrêt de la Cour du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197; arrêt de la Cour du 10 juillet 1985, CMC/Commission, 118/83, Rec. p. 2325, point 31), le

recours en indemnité demeurerait irrecevable lorsque son véritable enjeu n'est pas la demande de dommages et intérêts, mais la validité de l'acte. En l'espèce, la requérante ne chercherait qu'à obtenir par la voie des dommages et intérêts le même prix que celui qu'elle aurait obtenu si la Commission avait approuvé les modifications apportées au contrat, si bien que la demande en indemnité se présenterait comme une tentative de contourner les exigences de l'article 173 du traité.

58 La Commission rappelle qu'une large partie des livraisons pour lesquelles la requérante demande une indemnisation a été effectuée avant même que la VEB ne sollicite l'approbation des amendements par la Commission. C'est uniquement sur la base des obligations contractuelles convenues avec Exportkhleb que la requérante pourrait obtenir de celle-ci le paiement de la différence de prix qu'elle réclame. La Commission ne saurait être tenue pour responsable d'un manquement contractuel d'Exportkhleb ou de la VEB, alors même que le crédit documentaire n'avait pas encore fait l'objet d'un engagement de la Communauté.

59 La requérante fait valoir que, dans l'arrêt Lütticke/Commission, précité, la Cour a posé le principe de l'autonomie des recours en indemnité et en annulation, qui a, depuis lors, été confirmé à plusieurs reprises (notamment arrêts de la Cour CMC/Commission, précité, et du 26 février 1986, Krohn/Commission, 175/84, Rec. p. 753). Ainsi, d'une part, l'irrecevabilité du recours en annulation, ou l'absence de dépôt d'un recours en annulation, n'interdirait pas d'engager un recours en responsabilité (arrêts STS/Commission et Krohn/Commission, précités), d'autre part, lorsqu'un recours en indemnité est déposé simultanément à un recours en annulation, la recevabilité du premier ne dépend pas de celle du second (arrêt CMC/Commission, précité, et arrêt de la Cour du 17 mai 1990, Sonito e.a./Commission, C-87/89, Rec. p. I-1981).

60 Toutefois, la Cour aurait entendu sanctionner le « détournement de procédure » en déclarant irrecevables les actions en responsabilité intentées, alors que le requérant, ayant qualité pour agir en annulation de l'acte dommageable, était forclos pour former un tel recours (arrêt de la Cour du 15 décembre 1966, Schreckenber, 59/65, Rec. p. 785). La Cour a ensuite précisé dans l'arrêt

Krohn/Commission, précité, que la jurisprudence Plaumann invoquée par la Commission concernait seulement le cas exceptionnel où un recours en indemnité tendait au paiement d'une somme dont le montant correspond exactement à celui de droits qui ont été payés par le requérant en exécution d'une décision individuelle et où, de ce fait, le recours en indemnité tend en réalité au retrait de cette décision individuelle.

61 Or, en l'espèce, la requérante estime que son recours en indemnité ne saurait être qualifié de détournement de procédure, pour deux raisons.

62 En premier lieu, elle observe que le recours en annulation contre la décision du 1^{er} avril 1993 a été régulièrement introduit et que sa demande indemnitaire ne saurait être regardée comme une tentative de contourner les exigences de l'article 173 du traité.

63 En second lieu, le recours en indemnité aurait une cause et poursuivrait des fins autonomes. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la Commission, la faute invoquée par la requérante ne résiderait pas dans l'inexécution par la partie russe de ses obligations contractuelles mais trouve son origine dans le comportement fautif de la Commission à l'occasion de la décision dont la légalité est par ailleurs contestée. Le recours indemnitaire est, en effet, fondé, d'une part, sur la grave erreur d'appréciation commise par la Commission dans l'application des conditions légales fixées pour l'approbation du contrat de fourniture conclu entre Exportkhleb et la requérante, et, d'autre part, sur la violation, par la Commission, du principe de confiance légitime. L'action en indemnité poursuit donc des fins autonomes par rapport au recours en annulation, puisqu'elle ne vise pas la suppression d'une mesure déterminée mais la réparation du préjudice que la requérante a subi du fait des deux fautes ci-dessus rappelées. Enfin, le caractère autonome de la demande résulte du fait que la requérante ne demande pas uniquement le paiement du prix qu'elle aurait pu percevoir si la Commission avait approuvé l'amendement n° 4 (soit 1 347 831,56 écus), mais aussi l'indemnisation de la perte subie sur la couverture de change écu/USD (soit 229 969,56 USD). La requérante souligne que la Commission a omis de répondre sur ce point.

- 64 La requérante fait enfin valoir que l'argument de la Commission tiré de la parfaite légalité de la décision du 1^{er} avril 1993 ne relève pas de la recevabilité du recours en indemnité, mais du débat sur le fond de l'affaire.

Appréciation du Tribunal

- 65 Le Tribunal constate que la Commission fait valoir, en substance, trois arguments à l'appui de l'irrecevabilité de la demande en réparation du prétendu préjudice matériel subi par la requérante en raison de la décision du 1^{er} avril 1993. Tout d'abord, cette décision serait parfaitement légale; ensuite, la Commission soutient qu'elle ne pourrait être tenue pour responsable d'un manquement contractuel d'Exportkhleb ou de la VEB, alors qu'elle n'avait encore pris aucun engagement; enfin, en l'espèce, le recours en indemnité ne présenterait pas d'autonomie par rapport au recours en annulation.
- 66 En premier lieu, le Tribunal observe que l'argument tiré de la prétendue légalité de la décision et celui tiré d'un manquement contractuel d'une des parties russes relèvent du fond de l'affaire et ne sauraient constituer un motif d'irrecevabilité.
- 67 En second lieu, le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, l'action en indemnité au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité a été instituée comme une voie autonome ayant une fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours (arrêt de la Cour Krohn/Commission, précité, point 26). Il en résulte que, en principe, l'irrecevabilité d'un recours en annulation ne saurait entraîner celle d'un recours tendant à la réparation d'un dommage prétendument subi.
- 68 Il a toutefois été jugé, par exception au principe énoncé ci-dessus, que l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne celle de la demande d'indemnité, lorsque le recours aux fins d'indemnisation tend en réalité au retrait

d'une décision individuelle devenue définitive (arrêt de la Cour Krohn/Commission, précité, point 33, et arrêt du Tribunal du 15 mars 1995, Cobrecaf e.a./Commission, T-514/93, Rec. p. II-621, point 59) et qu'il constitue ainsi un détournement de procédure. La charge de la preuve d'un tel détournement de procédure pèse sur la partie qui s'en prévaut.

- 69 En l'espèce, le Tribunal considère que la Commission n'a pas satisfait à cette obligation. En effet, d'une part, la défenderesse s'est bornée à affirmer que la requérante ne chercherait qu'à obtenir le même prix que celui qu'elle aurait obtenu si la Commission avait reconnu conforme l'amendement au contrat. D'autre part, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt CMC/Commission, précité, en matière d'appel d'offres dans le cadre de la convention de Lomé, on ne saurait exclure, dans une situation telle que celle de l'espèce, l'hypothèse d'actes ou de comportements de la Commission, de ses services ou d'agents individuels préjudiciables à des tiers. Toute personne qui se prétend lésée par de tels actes ou comportements doit dès lors avoir la possibilité d'introduire un recours, à charge d'établir les éléments de responsabilité, c'est-à-dire l'existence d'un dommage causé par un acte ou un comportement illégal, imputable à la Communauté (arrêt de la Cour CMC/Commission, précité, point 31).
- 70 Au vu de l'ensemble de ces éléments, la demande tendant à la réparation du préjudice matériel prétendument subi par la requérante en raison de la décision de la Commission doit être déclarée recevable.

Sur la recevabilité de la demande en réparation du préjudice moral

- 71 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission n'a pas conclu sur la demande d'allocation d'un écu au titre du préjudice moral que la requérante aurait subi en raison de déclarations du directeur général de la DG VI selon lesquelles la requérante aurait participé à des pratiques illicites lors de la négociation des avenants en février 1993.

- 72 A l'audience, elle a toutefois prétendu, d'une part, que cette demande devait être déclarée irrecevable au motif que, à l'instar de la demande en réparation du préjudice matériel, elle ne présente pas d'autonomie par rapport au recours en annulation, et, d'autre part, qu'il s'agirait d'un type de demande nouveau qui pourrait conduire le Tribunal, s'il devait déclarer les autres chefs de demande irrecevables, à ne statuer que sur une demande d'allocation d'un écu.
- 73 Le Tribunal constate, en premier lieu, que le recours en indemnité est fondé sur un comportement allégué de la Commission qui est distinct de l'acte dont l'annulation est par ailleurs demandée. Dans ces conditions, le recours en indemnité ne saurait tendre, en fait, au retrait de cet acte. L'argument de la Commission est donc manifestement non fondé.
- 74 Le Tribunal considère, en second lieu, que le caractère prétendument nouveau d'un type de demande ne saurait, en lui-même, constituer un motif d'irrecevabilité, dès lors que, conformément à l'article 215, deuxième alinéa, du traité, la demande tend à la mise en cause de la responsabilité de la Communauté à raison d'un comportement allégué de la Commission ou de ses services. De même, le montant de la réparation demandée par la requérante ne peut constituer une cause d'irrecevabilité, mais se rattache à l'appréciation de l'importance du préjudice allégué.
- 75 Il s'ensuit que la demande tendant à la réparation du préjudice moral allégué par la requérante doit également être déclarée recevable.

Sur les dépens

- 76 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, il est statué sur les dépens dans l'arrêt ou l'ordonnance qui met fin à l'instance.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours en annulation est rejeté comme irrecevable.**

- 2) **L'exception d'irrecevabilité est rejetée pour autant qu'elle concerne les demandes tendant à la réparation du préjudice matériel et moral allégué par la requérante.**

- 3) **La procédure relative à ces demandes en réparation sera poursuivie au fond.**

- 4) **Les dépens sont réservés.**

Briët

Vesterdorf

Potocki

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 septembre 1996.

Le greffier

Le président

H. Jung

C. P. Briët