

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

8 novembre 2000 *

Dans l'affaire T-509/93,

Glencore Grain Ltd, anciennement Richco Commodities Ltd, établie à Hamilton (Bermudes), représentée par M^{es} M. Slotboom, P. V. F. Bos et J. G. A. van Zuuren, avocats au barreau de Rotterdam, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e M. Loesch, 11, rue Goethe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par MM. B. J. Drijber et N. Khan, membres du service juridique, puis par M^{me} M.-J. Jonczy, conseiller juridique, et M. H. van Vliet, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 12 juillet 1993 adressée à la State Export-Import Bank of Ukraine, portant refus d'approbation du contrat passé entre la requérante et Ukrimpex,

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

composé de MM. J. Pirrung, président, A. Potocki et A. W. H. Meij, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 23 février 2000,

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 L 362, p. 89). L'article 4, paragraphe 3, de cette décision dispose:

«L'importation de 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 Par le règlement (CEE) n° 1897/92, du 9 juillet 1992, la Commission a adopté certaines modalités d'application du prêt octroyé par la décision 91/658 (JO L 191, p. 22). Selon l'article 4 de ce règlement, les prêts accordés par la Communauté aux républiques de l'ex-Union soviétique ne financent que 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 et avec les accords conclus entre ces républiques et la Commission en vue de l'octroi de ces prêts. L'article 5 du règlement n° 1897/92 précise que cette reconnaissance n'est accordée que si la condition suivante est notamment remplie:

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

- 3 Le 13 juillet 1992, la Communauté et l'Ukraine ont signé, conformément au règlement n° 1897/92, un «Memorandum of Understanding» (accord-cadre). Il y est prévu que la Communauté, en tant que prêteur, accorde à l'Ukraine, en tant qu'emprunteur, par l'intermédiaire de son agent financier, la State Export-Import

Bank of Ukraine (ci-après la «SEIB»), un prêt à moyen terme de 130 millions d'écus pour une durée maximale de trois ans. Cet accord-cadre reproduit, en son article 7, treizième tiret, la disposition précitée de l'article 5 du règlement n° 1897/92.

- 4 Le même jour, la Communauté, l'Ukraine et la SEIB ont signé le contrat de prêt prévu par le règlement n° 1897/92 et par l'accord-cadre susvisé (ci-après le «contrat de prêt»). Ce contrat définit le mécanisme de déboursement du prêt.

Faits à l'origine du litige

- 5 Après un appel d'offres informel lancé en mai 1993 en vue de l'achat de blé, Ukrimpex, organisme agissant pour le compte de l'Ukraine, a reçu sept propositions, dont celle de la requérante. Cette dernière offre en contenait, en réalité, quatre, les prix variant selon, notamment, les délais de livraison. Ukrimpex a accepté la première proposition de la requérante, la seule, après retrait d'une autre offre, garantissant la livraison de blé avant le 15 juin 1993, même si elle n'était pas la moins disante en termes de prix. Par contrat conclu le 26 mai 1993, la requérante s'est donc engagée à livrer 40 424 tonnes de blé, au prix de 137,47 écus/tonne, cif free out-port ukrainien en mer Noire, avec embarquement garanti au plus tard le 15 juin 1993.
- 6 Après la notification du contrat par la SEIB à la Commission pour approbation et l'intervention personnelle du vice-Premier ministre d'Ukraine, insistant pour que le contrat soit approuvé dans les plus brefs délais, la Commission a fait savoir, par lettre du 10 juin 1993 adressée à celui-ci, qu'elle ne pourrait approuver le contrat qui lui avait été soumis par la SEIB. La Commission a considéré que ce contrat n'offrait pas les meilleures conditions d'achat, notamment à l'égard du prix, qui dépassait celui considéré comme acceptable. Dans le même courrier, la

Commission se déclarait disposée, compte tenu de l'urgence de la situation alimentaire, à ouvrir les stocks communautaires pour livrer immédiatement 50 000 tonnes de blé à l'Ukraine, à un prix qui pourrait être inférieur de 30 dollars des États-Unis (USD) la tonne à celui proposé par la requérante. Cette dernière livraison a, ultérieurement, fait l'objet d'un nouvel appel d'offres, remporté par la requérante.

- 7 Le 11 juin 1993, Ukrimpex a informé la requérante de la décision de refus de la Commission et lui a demandé de différer le transport de la marchandise. En réponse, la requérante a fait savoir qu'elle avait déjà affrété un navire. C'est ainsi que près de 40 000 tonnes de céréales ont été effectivement livrées.
- 8 Par une lettre du 12 juillet 1993 adressée à la SEIB, le membre de la Commission en charge des questions agricoles a officiellement informé la SEIB du refus de la Commission d'approuver le contrat qui lui avait été soumis. Il a fait valoir, à cet égard: «La Commission ne peut reconnaître les contrats de fourniture que s'ils remplissent tous les critères énumérés dans la décision 91/658 du Conseil, dans le règlement n° 1897/92 de la Commission et dans l'accord-cadre. En outre, l'article 5 1) b) du contrat de prêt conclu avec l'Ukraine le 13 juillet 1992 prévoit que la Commission émet les notes de confirmation à sa 'discretion absolue'.» Il poursuivait en ces termes: «La Commission a conclu que le contrat soumis avec votre demande d'approbation du 31 mai ne remplissait pas tous les critères énoncés et qu'elle devait en conséquence refuser d'exercer son pouvoir d'appréciation pour émettre une note de confirmation.» Il précisait que le motif de ce refus était tiré de ce que le prix convenu au contrat était «bien supérieur à celui que la Commission pouvait considérer comme acceptable». Puisqu'il s'agissait là de l'une des conditions de l'opération de prêt qui figurait dans la décision 91/658 (article 4, paragraphe 3) et dans le règlement n° 1897/92 (article 5, paragraphe 2), il en tirait la conclusion suivante: «Dans ces circonstances, bien que je sois conscient de l'urgence des besoins de l'Ukraine, la Commission, au vu de l'ensemble des éléments, ne peut pas admettre que le contrat soumis offre les conditions d'achat les plus favorables [...]»

Procédure

- 9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 10 septembre 1993, la requérante a introduit le présent recours.
- 10 Par arrêt du 24 septembre 1996 (T-509/93, Rec. p. II-1181), le Tribunal a rejeté le recours comme irrecevable.
- 11 Par acte déposé au greffe de la Cour le 23 décembre 1996, la requérante a formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal.
- 12 Par arrêt du 5 mai 1998, *Glencore Grain/Commission* (C-404/96 P, Rec. p. I-2435), la Cour a annulé l'arrêt du Tribunal, renvoyé l'affaire à celui-ci pour qu'il statue au fond et réservé les dépens.
- 13 La procédure écrite a été reprise devant le Tribunal au stade où elle se trouvait, conformément à l'article 119, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal.
- 14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

- 15 Par ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 19 janvier 2000, les parties entendues, les affaires T-485/93, T-491/93, T-494/93, T-61/98 et T-509/93 ont été jointes aux fins de la procédure orale, compte tenu de leur connexité.
- 16 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal à l'audience du 23 février 2000.

Conclusions des parties

- 17 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision de la Commission du 12 juillet 1993;
 - condamner la partie défenderesse aux dépens.
- 18 La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 19 La Commission observe que le recours est formé contre la lettre du 12 juillet 1993. Or, cette lettre ne serait que la confirmation de celle du 10 juin 1993, qui n'a pas été attaquée dans les délais par la requérante. Le recours contre cet acte confirmatif serait donc irrecevable (voir, notamment, arrêt de la Cour du 15 décembre 1988, *Irish Cement/Commission*, 166/86 et 220/86, Rec. p. 6473, point 16).
- 20 En outre, la requérante n'aurait plus d'intérêt à agir. En effet, le prêt à l'Ukraine ayant été réglé, la Commission ne pourrait plus délivrer une note de confirmation, quand bien même la décision attaquée serait annulée. De surcroît, l'annulation éventuelle ne pourrait constituer le fondement d'une action en responsabilité dès lors que celle-ci est désormais prescrite.
- 21 La requérante objecte que la Commission n'est plus en droit, à un stade avancé de la procédure, d'alléguer que le recours est tardif et, partant, irrecevable.

- 22 En toute hypothèse, la lettre du 10 juin 1993 aurait été adressée au vice-Premier ministre d'Ukraine. Or, aux termes du contrat de prêt, la Commission n'aurait aucun rapport de droit avec l'Ukraine, mais uniquement avec la SEIB.

Appréciation du Tribunal

- 23 Selon une jurisprudence constante, les délais de recours sont d'ordre public (voir, notamment, arrêt du Tribunal du 18 septembre 1997, Mutual Aid Administration Services/Commission, T-121/96 et T-151/96, Rec. p. II-1355, point 38). Dès lors, le Tribunal peut examiner d'office une fin de non-recevoir fondée sur la tardiveté du recours.
- 24 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'un recours en annulation formé contre une décision purement confirmative d'une décision non attaquée dans les délais est irrecevable (ordonnance de la Cour du 21 novembre 1990, Infortec/Commission, C-12/90, Rec. p. I-4265, point 10).
- 25 La comparaison des lettres du 10 juin 1993 et du 12 juillet 1993, produites au dossier, amène à la conclusion que la seconde ne contient aucun élément nouveau par rapport à la première, les motifs étant, en particulier, identiques. En outre, ni le dossier soumis au Tribunal ni la lettre du 12 juillet 1993 ne font apparaître que l'adoption de celle-ci aurait été précédée d'un réexamen.

- 26 Toutefois, s'il ressort du dossier que la requérante a eu connaissance de l'existence de la lettre du 10 juin 1993 dès le lendemain, en revanche, le dossier ne fait pas apparaître que la requérante aurait été informée des motifs qui la sous-tendaient.
- 27 En outre, s'il est vrai, ainsi que la Commission l'a souligné, que le contrat de prêt ne précise pas explicitement l'identité du destinataire d'une décision de refus d'approuver un contrat, il y a toutefois lieu de relever que, selon le contrat de prêt, il incombait à la SEIB d'adresser à la Commission aussi bien les demandes d'approbation de contrats que celles de déboursement du prêt. De même, il ressort du contrat de prêt qu'une «note de confirmation» d'un contrat de fourniture notifié est définie comme une «note d'approbation adressée par le prêteur [la Communauté européenne] à l'agent [la SEIB]». Il convient d'en déduire que la SEIB devait également être destinataire de la décision de ne pas émettre une note de confirmation. Dès lors que ce n'est que par la lettre du 12 juillet 1993 que la Commission a informé la SEIB, la requérante pouvait légitimement considérer que seule cette notification officielle constituait la décision finale.
- 28 Le présent recours ne saurait, dans ces conditions, être rejeté comme tardif.
- 29 En ce qui concerne le prétendu défaut d'intérêt à agir, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que l'intérêt à agir doit s'apprécier au jour où le recours est formé (voir, notamment, arrêt de la Cour du 16 décembre 1963, Forges de Clabecq/Haute Autorité, 14/63, Rec. p. 719, 748). Or, à cette date, il n'est pas contestable que la requérante avait un intérêt à agir.

- 30 En outre, admettre la thèse de la Commission reviendrait à présumer les conséquences que l'article 176 du traité CE (devenu article 233 CE) lui imposerait de tirer de l'arrêt à intervenir.
- 31 Enfin, il ne saurait être exclu que l'annulation d'une décision telle que celle attaquée soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques, notamment en évitant que la Commission ne reproduise une telle pratique (voir ordonnance du 1^{er} février 1999, BEUC/Commission, T-256/97, Rec. p. II-169, point 18, et la jurisprudence citée).
- 32 Les objections formulées à l'encontre de la recevabilité du recours doivent, en conséquence, être rejetées.

Sur le fond

Sur le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

Arguments de la requérante

- 33 Selon la requérante, la décision n'est pas motivée de façon adéquate. En effet, elle n'indiquerait pas les raisons qui ont conduit la Commission à estimer que le prix convenu n'était pas acceptable. Le seul renvoi aux dispositions de la décision 91/658 et du règlement n^o 1897/92 serait, à ce titre, insuffisant.

- 34 Par ailleurs, le fait que la SEIB, destinataire de la décision, ou encore Ukrimpex aient éventuellement connaissance du niveau du prix du marché mondial ne pourrait suffire à conclure que la décision est correctement motivée à l'égard de la requérante.

Appréciation du Tribunal

- 35 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 190 du traité (devenu article 253 CE) doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt de la Cour du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, points 63 et 67).
- 36 En l'espèce, la décision attaquée indique explicitement que le motif de la décision de la Commission tient au fait que le prix convenu entre Ukrimpex et la requérante est très au-dessus du niveau que la Commission considère acceptable. Compte tenu de la citation expresse des articles 4, paragraphe 3, de la décision

91/658 et de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1897/92, il apparaît clairement que la Commission a considéré que le prix convenu ne correspondait pas aux conditions les plus favorables, au sens de la réglementation applicable.

- 37 Contrairement à ce que soutient la requérante, l'obligation de motivation n'imposait pas à la Commission d'indiquer le prix qu'elle aurait jugé acceptable.
- 38 Il y a lieu de conclure, dès lors, que la décision est conforme aux exigences de l'article 190 du traité.
- 39 D'ailleurs, les développements consacrés par la requérante au bien-fondé de la décision montrent que celle-ci a parfaitement compris le raisonnement de la Commission.
- 40 Le présent moyen doit donc être rejeté.

Sur la violation de la décision 91/658 et du règlement n° 1897/92

Arguments de la requérante

- 41 La requérante, qui conteste le pouvoir discrétionnaire de la Commission lors de l'approbation de contrats tels que ceux en cause en l'espèce, soutient que le prix

convenu entre Ukrimpex et elle présentait les conditions d'achat les plus favorables au vu des prix normalement obtenus sur les marchés internationaux. Le contrat serait ainsi conforme tant à la décision 91/658 qu'au règlement n° 1897/92, contrairement à ce qu'a décidé la Commission.

- 42 À cet égard, il faudrait tenir compte du fait que les délais d'embarquement convenus étaient brefs. En effet, en réponse au souhait exprimé par Ukrimpex d'une livraison rapide, compte tenu de l'urgence alimentaire, seules deux entreprises avaient fait une offre prévoyant l'embarquement au mois de juin; une de ces deux entreprises ayant finalement renoncé à son offre, seule la requérante présentait une offre attrayante pour Ukrimpex.
- 43 En outre, la Commission, en décidant que les prix convenus n'étaient pas acceptables, aurait omis de tenir compte du fait que les prix au mois de juin 1993 étaient supérieurs à ceux du mois de juillet 1993 applicables à la nouvelle récolte.
- 44 Les contrats conclus par des entreprises tierces, auxquels se réfère la partie défenderesse, ne seraient pas comparables avec le contrat en cause en l'espèce. En effet, les conditions, de livraison notamment, seraient différentes.

Appréciation du Tribunal

- 45 Il résulte de la décision que la Commission a refusé d'approuver le contrat conclu entre la requérante et Ukrimpex au motif que celui-ci ne présentait pas les conditions d'achat les plus favorables au vu des prix normalement obtenus sur les marchés internationaux.

- 46 La Commission a ainsi fait application d'un des critères prévus par les textes régissant les mécanismes du prêt communautaire. Il n'est pas contesté entre les parties que la condition relative au prix est essentielle pour le fonctionnement de ce prêt. Dans la mesure où elle constitue une garantie de l'utilisation optimale des fonds mis à disposition, elle tend, en effet, à protéger aussi bien la Communauté, en tant que prêteur, que l'Ukraine, en tant que bénéficiaire de l'assistance alimentaire.
- 47 Il convient d'écarter d'emblée l'objection de la requérante selon laquelle la Commission aurait tenu compte des prix du mois de juillet 1993, et non de ceux, supérieurs, du mois de juin 1993. En effet, il apparaît, tout d'abord, que cette affirmation de la requérante ne trouve aucun fondement dans la décision attaquée, ni dans le dossier. En outre, dès lors que, dès le 10 juin 1993, la Commission avait fait connaître son opposition au prix convenu, l'argument de la requérante est dépourvu de fondement.
- 48 Par ailleurs, la requérante ne conteste pas que le prix qu'elle avait offert ne reflétait pas, en lui-même, les conditions les plus favorables, au sens de la réglementation applicable. De fait, la comparaison des prix proposés par les différents offreurs fait apparaître que le prix convenu entre la requérante et Ukrimpex était largement supérieur à celui proposé par les autres entreprises.
- 49 Néanmoins, la requérante fait valoir que, compte tenu du fait qu'elle était le seul offreur à garantir un embarquement avant le 15 juin 1993, le prix proposé correspondrait bien aux conditions d'achat les plus favorables.
- 50 Le règlement n° 1897/92 exigeant que les contrats présentent les conditions d'achat les plus favorables, le prix proposé doit être apprécié à la lumière de l'ensemble des conditions contractuelles, et notamment des conditions de livraison.

- 51 Dans cet examen global, la Commission dispose d'une marge d'appréciation. Dans ces conditions, le contrôle du juge communautaire doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 24 février 2000, ADT Projekt/Commission, T-145/98, Rec. p. II-387, point 147).
- 52 Il convient dès lors de vérifier si la requérante est parvenue à démontrer que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le prix de 137,47 écus la tonne, pour un embarquement garanti avant le 15 juin 1993, n'était pas conforme à la condition fixée par le règlement n° 1897/92.
- 53 Or, à cet égard, il y a lieu de relever tout d'abord que, si la requérante a affirmé que des prix plus élevés étaient justifiés compte tenu de conditions de livraison particulières, elle n'a en revanche apporté aucun élément de nature à quantifier ce surplus, ni aucun commencement de preuve à cet égard. Ainsi, rien ne vient expliquer en quoi une garantie d'embarquement avant le 15 juin 1993 justifierait une augmentation de prix de 10 % par rapport à un embarquement garanti au mois de juin 1993, telle qu'elle ressort de la seconde proposition de la requérante. De même, il n'est pas expliqué en quoi cette garantie justifierait un prix supérieur de 20 à 25 % par rapport aux prix offerts par les concurrents pour des livraisons, selon les offres, en « juin/juillet 1993 », entre le 1^{er} et le 5 juillet 1993 ou entre le 1^{er} et le 10 juillet 1993, selon le cas.
- 54 Par ailleurs, s'il est tenu compte des offres faites par la requérante qui sont plus directement comparables à celles de ses concurrents, le prix offert par la requérante apparaît supérieur à celui offert par ceux-ci. En réalité, seule la quatrième offre de la requérante, qui ne prévoit qu'une livraison plus tardive, entre le 15 juillet et le 15 août 1993, transport compris jusqu'à la frontière hungaro-ukrainienne, apparaît légèrement plus intéressante que les offres de tiers. Il en ressort que les autres offres qu'avait soumises la requérante ne présentaient pas les conditions d'achat les plus favorables, au sens de la réglementation applicable.

- 55 Le dossier soumis au Tribunal ne permet donc pas de conclure que la différence sensible existant entre le montant de l'offre de la requérante et celui des offres concurrentes correspondrait effectivement à un supplément de prix qui aurait été nécessaire pour compenser un service particulier, à savoir une date plus proche d'embarquement des marchandises.
- 56 Il y a donc lieu de conclure que la requérante n'a pas démontré que la Commission aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant que le prix convenu de 137,47 écus par tonne, pour des embarquements garantis avant le 15 juin 1993, ne présentait pas les conditions d'achat les plus favorables au vu des prix normalement obtenus sur les marchés internationaux.
- 57 Le recours doit, dans ces conditions, être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 58 En vertu de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de décider que la Commission supportera l'ensemble des dépens exposés jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour du 5 mai 1998. La requérante supportera l'ensemble des dépens exposés après le prononcé de cet arrêt.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) La Commission supportera les dépens exposés jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour du 5 mai 1998. La requérante supportera les dépens exposés après ce prononcé.

Pirrung

Potocki

Meij

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 novembre 2000.

Le greffier

Le président

H. Jung

A. W. H. Meij