ARRÊT DE LA COUR
DU 26 NOVEMBRE 1975 [1]

Société des grands moulins des Antilles contre Commission des Communautés européennes

Affaire 99-74

Sommaire

1. *Action en indemnité — Caractère — Voie autonome de recours (Traité CEE, art. 178 et 215)*

2. *Responsabilité non contractuelle de la Commission — Étendue — Dette due par un État membre*

3. *Action en indemnité — Recevabilité — Préjudice causé par la Communauté — Allégation — Condition (Traité CEE, art. 178 et 215)*

1. L'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité a été instituée comme une voie autonome ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objectif spécifique.

2. Le refus d'une institution de la Communauté de payer une dette due par un État membre à un exportateur en vertu du droit communautaire ne rentre pas dans la matière de la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

3. Pour qu'il y ait possibilité d'action en responsabilité non contractuelle, il faut alléguer un préjudice découlant d'un acte ou d'une omission de la Communauté susceptible de faire grief à la requérante.

Dans l'affaire 99-74

SOCIÉTÉ DES GRANDS MOULINS DES ANTILLES, agissant par son président directeur-général, représentée par Me Jean-Denis Bredin, avocat à la Cour de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Georges Margue, 20, rue Philippe-II,

partie requérante,

1 — Langue de procédure : le français.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. J. H. J. Bourgeois, en qualité d'agent, assisté par M. G. zur Hausen, membre du service juridique de la Commission, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique, Bâtiment CFL, place de la Gare,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages et intérêts au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et H. Kutscher, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart et A. O'Keeffe, juges,

avocat général : M. A. Trabucchi
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit :

I — Faits et procédure

1. L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269), prévoit qu'une indemnité compensatrice peut être accordée pour certaines céréales récoltées dans la Communauté qui se trouvent en stock à la fin d'une campagne de commercialisation.
Pour le maïs, une telle indemnité est prévue, sous certaines conditions, d'une façon obligatoire. Pour les quantités se trouvant en stock à la fin de la campagne 1972-1973, le Conseil, par son règle-

ment n° 1406/73 (JO n° L 139, p. 30) a fixé le montant de ces indemnités et certaines conditions pour leur octroi.

La Commission, par son règlement n° 1554/73 (JO n° L 156, p. 13) a arrêté d'autres conditions d'octroi. L'article 3, paragraphe 1, de ce dernier règlement précise que l'indemnité compensatrice est accordée par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel se trouvent les stocks; cette autorité est l'organisme d'intervention ou tout autre organisme désigné par l'État membre (article 6, paragraphe 4, du règlement n° 1554/73).

Le règlement n° 120/67/CEE prévoit à son article 16, paragraphe 1, que la différence entre les cours sur le marché mondial des produits relevant de l'organisation des marchés, et les prix dans la Communauté, peut être couverte par une restitution à l'exportation, afin de permettre l'exportation de ces produits.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit que la restitution, qui est fixée par la Commission selon la procédure du Comité de gestion, est la même pour toute la Communauté et que la restitution fixée est accordée sur demande de l'intéressé.

Selon l'article 7, paragraphe 1, premier tiret du règlement n° 139/67/CEE du Conseil, établissant, dans le secteur des céréales, des règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et au critère de fixation de leur montant (JO n° 125, p. 2453/67), la restitution est payée pour les produits en cause lorsque la preuve est apportée que les produits ont été exportés hors de la Communauté.

Le règlement n° 1041/67/CEE de la Commission, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation dans le secteur des produits soumis à un régime de prix unique (JO n° 314, p. 9) précise que c'est l'État membre à partir duquel la marchandise est exportée qui est compétent pour le paiement de la restitution : « La restitution est payée par l'État membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies » (article 10, paragraphe 1).

En vertu de l'article 227, paragraphe 1, du traité CEE, celui-ci s'applique à la République française. En vertu du paragraphe 2 de cet article, en ce qui concerne les départements français d'outre-mer (DOM) les dispositions particulières et générales du traité relatives à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4, sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.

Aux termes du 2e alinéa du paragraphe 2 de l'article 227 « les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ».

Aux termes de l'article 40, paragraphe 4, du traité CEE « afin de permettre à l'organisation commune visée au paragraphe 2 d'atteindre ses objectifs, il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles ».

Sur la base de l'article 40, paragraphe 4, du traité CEE, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) a été créé par le règlement n° 25 du Conseil, du 4 avril 1962, relatif au financement de la politique agricole commune (JO n° 30, p. 991/62).

Le FEOGA finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (article 2, paragraphe 1) en liaison avec l'article 1, paragraphe 2, sous a) du règlement n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO n° L 94, p. 13).

Les indemnités compensatrices pour stocks sont éligibles au titre du FEOGA [article 2 sous d) du règlement n° 787/69 du Conseil du 22 avril 1969, relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur des céréales et dans celui du riz (JO n° L 105, p. 4)].

L'article 3 de la décision du Conseil du 21 avril 1970 (JO n° L 94) dispose qu' « à partir du 1er janvier 1971, les recettes provenant des prélèvements agricoles sont inscrites en totalité au budget des Communautés ».

2. La société requérante est établie à Baie-Mahault (Guadeloupe), un des départements d'outre-mer au sens de l'article 227, paragraphe 2, du traité CEE.

La société requérante a exporté, durant la campagne 1972-1973 une certaine quantité de farine et de son, à destination de pays tiers. Pour toutes ces exportations elle a sollicité et obtenu des certificats d'exportation comportant préfixation du montant de la restitution à l'exportation.

Eu égard au tonnage de céréales qu'elle détenait en stock à la fin de la campagne de commercialisation 1972-1973, elle estimait qu'elle avait droit à l'indemnité compensatrice prévue à l'article 9 du règlement n° 120/67 (précité).

Le montant des restitutions dû à la société requérante du fait de ses exportations en vertu des certificats d'exportation comportant préfixation, s'élève à la somme de FF 222 975,97. Le montant de l'indemnité compensatrice pour stocks devrait s'élever à FF 278 425,18.

3. Par diverses lettres la société requérante a réclamé l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) organisme français compétent, le paiement de ces montants.

Par lettre du 11 mai 1973, l'ONIC a répondu, qu'il avait « effectué les démarches nécessaires en vue d'obtenir l'instauration d'une procédure spécifique tendant à permettre l'octroi de restitutions à l'exportation au départ des départements français d'outre-mer, car, en application de l'article 227 du traité CEE, la prise en charge des restitutions pour des départements d'outre-mer ne peut incomber au FEOGA. »

Par lettre du 5 août 1974, l'ONIC a de nouveau répondu à la société requérante que le problème des indemnités compensatrices pour stocks, comme celui des restitutions, était toujours à l'étude. « L'anomalie consiste à refuser aux ressortissants des départements d'outre-mer les restitutions d'exportation et les indemnités de fin de campagne, alors que les prélèvements à l'importation et à l'exportation sont perçus ».

4. Par réclamation administrative la société requérante a demandé à la Commission, le 27 août 1974, de lui payer la somme de FF 501 428,15 qui correspond au montant global des restitutions et des indemnités compensatrices pour stocks qui lui serait dû.

Suite au rejet implicite de cette réclamation, la société requérante a, par requête déposée à la Cour le 19 décembre 1974, demandé réparation en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *société requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— condamner la Communauté économique européenne à lui payer la somme de FF 501 428,15, augmentée des intérêts au taux d'escompte de la Banque de France depuis le 27 août 1974, date d'introduction de sa requête gracieuse valant mise en demeure de la Commission, jusqu'au jour du paiement effectif et de la condamner en outre à tous dépens.

La *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— rejeter le recours comme irrecevable, en tout cas comme non fondé,

— condamner la requérante aux dépens.

III — Sommaire des moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

1. La *Commission* soutient que le présent recours s'analysant en substance en une action en paiement, l'article 215, alinéa 2, du traité ne pourrait pas servir de fondement à celle-ci.

Or, pour qu'il y ait action en indemnité il faudrait au moins alléguer un préjudice distinct de l'action en paiement (voir affaire 96-71 — Haegeman contre Commission, Recueil 1972, p. 1005, conclusions de M. l'avocat général Mayras).

2. En outre, le recours serait mal dirigé. Bien que le droit aux restitutions ou aux indemnités compensatrices pour stocks ait été créé par la législation communautaire, il n'en resterait pas moins que la Communauté ne serait pas compétente pour son paiement aux particuliers.

Le paiement des restitutions et indemnités par les administrations des États membres se distinguerait de leur financement éventuel par la Communauté. Ce dernier se situerait sur le plan des rapports entre l'État membre et la Commission : voir affaires jointes 178, 179 et 180-73 — Belgique et Luxembourg contre Mertens (Recueil 1974, p. 383), en tant qu'il est dirigé contre la Communauté, le recours ne serait dès lors pas recevable.

3. En tout cas, le recours ne serait pas recevable au stade actuel. La compétence des États membres quant à la décision d'octroi des restitutions et des indemnités aurait pour conséquence qu'il appartient aux juridictions nationales de décider de l'existence d'un droit de l'opérateur au montant en question. La Cour ne pourrait pas, à ce stade, statuer sur une demande en réparation d'éventuels dommages résultant du non-paiement des restitutions : voir affaire 96-71 — Haegeman contre Commission (précitée).

L'arrêt dans l'affaire 43-72, Merkur Außenhandels-GmbH (Recueil 1973, p. 1055) ne s'appliquerait pas.

Il s'agirait en l'espèce de la question de savoir si la requérante a droit à une indemnisation du fait que la Commission a refusé les paiements en cause, question liée à l'existence des droits de la requérante à ce paiement et non à la validité d'un acte communautaire comme dans l'affaire Merkur.

La *requérante* répond que l'égalité entre le montant des sommes dues et le montant du préjudice allégué ne serait pas un critère pour exclure la recevabilité du recours de l'article 215, alinéa 2 : voir affaire 153-73 — Holtz contre Conseil et Commission (Recueil 1974, p. 675) et les affaires jointes 9 et 11-71, Compagnie d'approvisionnement contre Commission (Recueil 1972, p. 391).

Il serait absurde d'opposer à la requérante la limitation volontaire qu'elle a appliquée au montant du préjudice réclamé aux seules sommes auxquelles elle avait droit.

La qualification d'une action en tant que recours en indemnité ne dépendrait pas du fait qu'elle pourrait conduire à un résultat comparable à celui d'une autre action : affaire 5-71 — Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt contre Conseil (Recueil 1971, p. 975), affaire 4-69 — Lütticke contre Commission (Recueil 1971, p. 325), affaire 153-73 — Holtz contre Conseil et Commission (Recueil 1974, p. 675), affaire 43-72 — Merkur Außenhandels-GmbH contre Commission (Recueil 1973, p. 1055).

L'objet spécifique du recours en indemnité est la réparation du préjudice causé par une institution dans l'exercice de ses fonctions. L'action de l'institution en question doit être illégale ou fautive : cf. Conclusions des avocats généraux Dutheillet de Lamothe et Mayras dans les affaires Compagnie d'approvisionnement et Merkur Außenhandels-GmbH.

Puisque la requérante réclame réparation du préjudice causé par la privation illégale et fautive de différentes sommes

auxquelles elle avait droit, son recours serait recevable.

Sur le fond

La *requérante* soutient que dès qu'elle peut faire valoir un droit aux restitutions et indemnités compensatrices pour stocks, c'est la Communauté qui doit satisfaire ce droit sur ses propres ressources, le financement commun étant un des principes de la politique agricole. Le refus par la Commission de lui payer les restitutions serait illicite puisqu'il violerait le traité CEE et les règlements d'application. La Commission aurait, dès lors, commis une faute de service caractérisée dont la Communauté devrait réparer les conséquences.

La *Commission* répond qu'en admettant, pour les besoins de la cause, que la requérante réunit toutes les conditions auxquelles la réglementation communautaire subordonne l'octroi des restitutions pour les exportations et des indemnités compensatrices pour les produits en stocks, la requérante aurait droit à ces montants.

Le principe du financement communautaire ne pourrait pas être déduit directement des dispositions du traité relatives à l'agriculture. Ce principe n'aurait été établi que par le règlement n° 25 pris en application de l'article 40, paragraphe 4, du traité. Or, cet article n'étant pas applicable de plein droit aux départements d'outre-mer, le principe de financement communautaire ne vaudrait pas pour ceux-ci.

L'article 227, paragraphe 2, du traité aurait justement pour objet d'exclure, jusqu'à décision contraire, le financement communautaire de la politique agricole pour ces régions.

La Communauté ne saurait dès lors être tenue de payer les sommes correspondantes à la requérante ni même de financer ce paiement.

Finalement, la situation dont se plaint la requérante ne trouverait pas sa cause dans le refus de la Commission de lui payer les sommes litigieuses, ni même dans la circonstance que la Communauté n'a pas étendu le financement communautaire aux opérations en cause mais dans l'action de l'autorité compétente française.

La *société requérante* rétorque que sans financement communautaire l'État membre ne pourrait pas remplir son office, d'autant moins que l'État voit échapper les recettes de la politique agricole commune. Le refus par la Communauté de financer le paiement des sommes en cause serait déterminant pour l'appréciation du comportement de la Commission.

Le règlement n° 25 n'aurait fait qu'exprimer un principe plus général, indissociable du marché commun agricole et, par conséquent, applicable dans tous les territoires auxquels celui-ci s'étend. L'existence de prix unifiés et plus généralement d'une politique communautaire entraîne le principe du financement communautaire.

La corrélation entre le financement communautaire des dépenses de la politique agricole commune et l'attribution à la Communauté des recettes découlant de ladite politique serait manifeste. Ce serait le passage au stade du marché unique qui serait la cause de l'attribution à la Communauté de l'intégralité des ressources provenant des mesures agricoles communautaires.

La requérante se fonde dès lors sur l'application en droit du financement communautaire au DOM. En refusant de financer les dépenses découlant de l'application aux DOM des mécanismes de l'organisation commune des marchés des céréales, la Communauté violerait les règles communautaires. Il résulterait de l'arrêt Merkur que le présent recours peut être porté directement devant la Cour de justice sans que la Commission puisse alléguer le fait que le paiement des restitutions et aides qui sont à l'origine du litige serait de la compétence de l'État.

Puisque le préjudice découlerait directement du refus de la Communauté de prendre en charge et de satisfaire le droit

légitime de la requérante, sa réparation incomberait à la Commission.

Dans sa duplique la *Commission* rappelle que dans l'affaire 23-71, Leonesio (Recueil 1972, p. 287) portant sur une prime d'abattage financée à raison de 50 % par la Communauté, le gouvernement italien avait justifié le retard du versement de la prime en s'appuyant sur le droit budgétaire italien. La Cour avait rejeté cet argument. Le financement d'une dépense résultant d'un droit donné aux particuliers par un texte communautaire ne serait donc pas une condition pour l'existence de ce droit ni pour sa mise en œuvre.

Le principe du financement communautaire reçoit dans le texte qui l'établit une application territoriale excluant les DOM. En outre, il n'impliquerait pas automatiquement un financement intégral par la Communauté des dépenses de la politique agricole commune. La Commission ne voit pas pourquoi l'État ne pourrait pas payer les restitutions et les indemnités en cause. L'État serait en effet tenu de les payer.

Elle conclut que la requérante devrait exiger devant le juge national le respect des droits qu'elle tire d'un texte communautaire directement applicable.

Attendu que lors de l'audience publique du 14 octobre 1975 les parties ont été entendues en leurs plaidoiries ;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions lors de l'audience du 12 novembre 1975 ;

En droit

1 Attendu qu'aux termes de la requête introductive d'instance, la société requérante demande la condamnation de la Communauté au paiement de la somme de 501 428,15 FF,

« à titre de réparation du préjudice qui lui a été causé par le refus implicite, illégalement opposé par la Commission des Communautés européennes, à payer les sommes suivantes :

1. Les restitutions à elle dues du chef d'exportations de céréales à partir du département français d'outre-mer . . . à destination d'un pays tiers.

2. L'indemnité compensatrice pour stocks pour la campagne 1972-1973 : FF 278 452,18 » ;

2 attendu que la requérante établie dans un des départements français d'outre-mer a demandé un certain nombre de certificats d'exportation de céréales comportant préfixation du montant de la restitution ;

3 qu'en outre, elle aurait rempli, selon ses dires, toutes les conditions lui donnant droit aux restitutions préfixées en vertu de l'article 16 du règlement 120/67 (JO 1967, p. 2269) et de ses règlements d'application ;

4 que, pour les tonnages de céréales qu'elle détenait en stock à la fin de la campagne de commercialisation 1972-1973, la requérante aurait complété les formalités nécessaires lui donnant droit à l'obtention des indemnités prévues par l'article 9 du règlement n° 120/67 et ses règlements d'application ;

5 attendu qu'aux termes de l'article 10 du règlement n° 1041/67/CEE de la Commission (JO n° 314, p. 9), la restitution est payée par l'État membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies ;

6 qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1554/73 (JO n° L 156, p. 13) l'indemnité compensatrice « est accordée par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel se trouvent les stocks » ;

7 attendu que les dispositions du règlement n° 120/67 prévoyant l'octroi d'une restitution à l'exportation et une indemnité compensatrice sur stocks ainsi que les règlements d'exécution de la Commission prévoyant le montant et les modalités de paiement s'appliquent, avec effet direct, à tout le territoire de la République française ;

8 que, pour revendiquer le paiement des sommes à elle dues en vertu du droit communautaire directement applicable, la requérante s'est adressée en vain à l'autorité compétente de la République française, mais sans saisir les juridictions de cet État ;

9 attendu que la société requérante s'est alors tournée vers la Commission pour obtenir paiement, par demande du 27 août 1974 ;

10 que la Commission ayant implicitement rejeté cette demande, la requérante a introduit le présent recours au titre de l'article 215 du traité CEE ;

11 attendu que la Commission excipe de trois moyens d'irrecevabilité du recours ;

12 qu'en premier lieu, elle soutient que la « faute » dont se prévaut la requérante consisterait dans le refus de paiement de la Commission, mais que l'exercice d'une action en indemnité impliquerait qu'il soit allégué un préjudice distinct du non-paiement ;

13 qu'en deuxième lieu, le recours serait mal dirigé, la Communauté n'ayant pas compétence pour payer les sommes en question, mais seulement les États membres ;

14 qu'en troisième lieu le recours ne serait pas recevable au stade actuel, la juridiction nationale n'ayant pas encore pu se prononcer sur l'existence d'un droit dans le chef de la requérante vis-à-vis de l'administration nationale compétente ;

15 attendu que l'action en indemnité prévue aux articles 178 et 215 du traité a été instituée comme une voie autonome ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objectif spécifique ;

16 attendu que le refus d'une institution de la Communauté de payer une dette éventuellement due par un État membre en vertu du droit communautaire ne rentre pas dans la matière de la responsabilité non contractuelle de la Communauté ;

17 que, pour qu'il y ait possibilité d'action en responsabilité non contractuelle, il faut alléguer un préjudice découlant d'un acte ou d'une omission de la Communauté ;

18 attendu que dans sa réplique la requérante a précisé son recours pour tenter de le situer dans le cadre de l'action en responsabilité non contractuelle ;

19 qu'elle excipe que c'est le refus illicite de la Commission de financer les dépenses qui incombent à la République française en vertu des règlements agricoles pour les départements d'outre-mer qui aurait amené les autorités françaises compétentes à lui refuser les sommes qui lui sont dues et que ce refus illicite de la Commission engagerait la responsabilité non contractuelle de la Communauté ;

20 attendu que la requérante invoque de nouveau le droit de recevoir paiement, soit de la Commission, soit de l'autorité française, en vertu du règlement n° 120/67 et de ses règlements d'exécution ;

21 attendu que son recours tend, en réalité, au paiement par la Communauté, à la place de l'autorité compétente de l'État concerné, des sommes qui lui seraient dues en vertu du droit communautaire ;

22 que les dispositions de droit communautaire, notamment l'article 10 du règlement n° 1041/67 et l'article 3 du règlement n° 1554/73, ne laissent aucun doute que le paiement ou le refus de paiement relèvent des actes des autorités nationales ;

23 qu'il appartient donc aux juridictions nationales compétentes de statuer sur la légalité de ces actes, en application du droit communautaire, dans les formes prévues par le droit national et après l'utilisation éventuelle de l'article 177 du traité ;

24 que, dès lors, la tentative de la requérante de négliger les termes précis des règlements d'exécution prévoyant que les autorités nationales sont compétentes, ne saurait être admise, alors, d'ailleurs, que ses droits éventuels à l'égard de celles-ci ne sauraient dépendre d'une autorisation préalable de financement par la Communauté ;

25 attendu que la requérante n'ayant pas fait valoir un préjudice découlant d'un acte ou d'une omission de la Communauté susceptible de lui faire grief, son recours est irrecevable au titre de l'article 178 du traité ;

Sur les dépens

26 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens ;

27 qu'en espèce la partie requérante a succombé dans son recours ;

28 qu'elle doit donc être condamnée aux dépens de l'instance ;

LA COUR

déclare et arrête :

1. Le recours est rejeté comme irrecevable ;

2. La requérante est condamnée aux dépens.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars
Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 novembre 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt