

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Mackenzie Stuart

Galmot

Due

Everling

Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 avril 1984.

Le greffier
par ordre

Le président de la cinquième chambre

H. A. Rühl

Y. Galmot

administrateur principal

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. G. FEDERICO MANCINI,
PRÉSENTÉES LE 14 MARS 1984¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Vous êtes appelés à vous prononcer sur une demande de réparation des dommages introduite contre le Conseil et la Commission par une entreprise française qui travaille sur le marché international des céréales. Le litige a pour origine un règlement de la Commission qui a bloqué temporairement les montants compensatoires monétaires (MCM) bien que la lire ait été dévaluée: selon la demanderesse, ce blocage se traduit par une perte économique parce que la réduction des prix, déterminée par la dévaluation, ne s'est pas accompagnée d'une augmentation proportionnelle des MCM. L'affaire qui vous est soumise

consiste donc à établir si et dans quelles limites la Commission peut bloquer les MCM lorsque les parités de change sont soumises à des variations qui, normalement, entraînent leur adaptation en temps utile.

La société à responsabilité limitée Unifrex, dont le siège est en France, exporte des produits agricoles et en particulier des céréales vers l'Italie. Dans les contrats qu'elle passe avec les opérateurs italiens, les prix de ces marchandises sont convenus en liras. Les MCM sont versés directement à l'Unifrex par l'ONIC, l'organisme français compétent. En effet, il est prévu (article 2 bis du règlement n° 974 du 12. 5. 1971, modifié par le règlement n° 1112 du 30. 4. 1973) que,

¹ — Traduit de l'italien.

lorsqu'un produit est exporté d'un État membre dans un second État tenu de verser les MCM à l'importation, l'État exportateur peut, en accord avec l'autre, payer les sommes dues par celui-ci.

Or, le 23 mars 1981, a eu lieu, dans le cadre du système monétaire européen, un ajustement des parités en vertu duquel la lire a été dévaluée de 6 % par rapport aux autres monnaies. La dévaluation a eu une répercussion sur les contrats en cours entre l'Unifrex et les importateurs italiens entraînant une réduction, en termes réels, des montants revenant à la première. Le mécanisme communautaire qui permet de remédier à ces inconvénients est fourni par les MCM, en ce sens que la dévaluation d'une monnaie doit être suivie d'une augmentation équivalente des montants versés aux vendeurs du pays d'exportation. Toutefois, par le règlement n° 801 du 27 mars 1981, la Commission a bloqué les MCM pour la période allant du 23 mars au 5 avril 1981; il s'ensuit que, pour ce laps de temps, l'Unifrex a reçu des prix inférieurs et des MCM qui, du fait qu'ils n'étaient pas modifiés, ne suffisaient pas à compenser la diminution des premiers.

Par un recours du 21 octobre 1982, l'Unifrex a cité la Commission et le Conseil devant notre Cour, en demandant qu'ils soient condamnés à l'indemniser des dommages subis du fait du blocage des MCM. En effet, à son avis, la mesure en question est illégale parce qu'elle a violé les dispositions qui réglementent les MCM, le principe de la confiance légitime et l'interdiction de discrimination.

2. Examinons tout d'abord les règles communautaires qui se rapportent à

notre cas. La source principale est le règlement du Conseil n° 974 du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres. L'article 2 dispose que, pour les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, le montant des MCM se détermine en appliquant aux prix un certain pourcentage. Pour les États dont les monnaies disposent d'une fourchette supérieure à 2,25 %, cette valeur est égale à la moyenne des pourcentages qui représentent la différence entre deux paramètres:

- a) le rapport entre le taux de conversion utilisé dans la politique agricole commune pour la monnaie de l'État en question et la parité officielle de chacune des monnaies des autres États qui varient dans la limite de 2,25 %;
- b) la cotation de change (en comptants) relative à la monnaie du même État par rapport à chacune des monnaies fluctuantes dans la limite précitée.

La règle qui nous intéresse le plus est cependant contenue dans l'article 3. Elle dispose que, si l'écart visé à l'article 2 s'éloigne d'un point au moins du pourcentage retenu comme donnée de référence pour la fixation des MCM, ceux-ci sont modifiés par la Commission en fonction de la variation de l'écart. Enfin, l'article 6 (paragraphe 1) précise que la Commission établit les modalités d'application du règlement selon la procédure prévue par une autre source: le règlement du Conseil n° 120 du 13 juin 1967

concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. La détermination des MCM fait partie de ces modalités lorsque, comme nous l'avons vu, l'écart entre les paramètres visés à l'article 2 dépasse certaines valeurs (paragraphe 2).

Il convient d'ajouter que la création du système monétaire européen n'a pas substantiellement modifié le mécanisme des MCM. Comme on le sait, le système monétaire européen se ramène à l'engagement des États membres qui y participent de maintenir leurs monnaies dans des marges de fluctuation réduites: 2,25 % en général et, dans le cas de l'Italie, 6 %. Pour cette dernière, qui bénéficie d'une fourchette plus large, pour le Royaume-Uni et pour la Grèce qui ne participent pas au système monétaire européen, les MCM sont modifiés assez régulièrement en fonction des cours des monnaies sur le marché des changes. La période de référence, par rapport à laquelle les fluctuations de la lire, de la livre sterling et de la drachme sont prises en considération pour en déduire les modifications des MCM, est fixée par le règlement de la Commission n° 1380 du 29 mai 1975: son article 2 établit qu'elle est d'une semaine et comprend les jours allant «du mercredi au mardi de la semaine suivante».

3. Selon la Commission, le recours est irrecevable parce que la demanderesse a ignoré la règle qui impose l'épuisement préalable des voies de recours internes. L'Unifrex — affirme-t-elle — aurait dû:

a) demander aux juridictions administratives françaises d'annuler la décision sur la base de laquelle l'ONIC lui a versé des MCM inchangés malgré la dévaluation de la lire;

b) dans le cadre de cette procédure, provoquer votre intervention en soulevant la question de légalité communautaire du règlement qui a bloqué les montants.

Mais la demanderesse ne l'a pas fait et cela exclut la recevabilité de la demande de dommages qu'elle vous a présentée *omisso medio*.

Nous ne partageons pas cette opinion. Pour être un passage obligé par rapport à l'action en dommages devant notre Cour, le moyen de recours interne — nous semble-t-il — doit offrir à la partie les mêmes chances d'obtenir le résultat économique que le recours aux articles 178 et 215 du traité peut lui assurer. S'il ne les offre pas, le fait de ne pas l'avoir essayé ne constitue certainement pas un obstacle à l'action communautaire. Disons plus: si on lui reconnaissait la portée qu'affirme la Commission, le principe qui veut que les recours internes soient tout d'abord épuisés finirait par porter atteinte à un autre principe bien plus solennel: celui qui autorise à poursuivre en justice la protection de ses propres droits. En effet, par sa nature, l'action ayant pour objet l'annulation d'un acte administratif que, de l'avis de la Commission, les intéressés devraient exercer devant le juge national, n'a pas pour résultat l'indemnisation des dommages.

La jurisprudence de la Cour confirme cet argument. Dans l'arrêt du 17 décembre 1981, affaires jointes 197-200, 243, 245 et 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle/Conseil et Commission* (Recueil 1981, p. 3211), vous avez affirmé explicitement que la règle de l'épuisement préalable des recours internes joue à une condition: les requérants doivent pouvoir protéger devant les juridictions nationales la

même situation qu'il leur est donné de faire valoir devant le juge communautaire (voir attendu 9).

Le Conseil, lui aussi, nie que le recours soit recevable. Toutefois, il le fait sous un point de vue différent, en observant que l'acte introductif n'indique pas l'objet du litige avec une clarté suffisante et n'expose pas sommairement les moyens invoqués: ces lacunes entraîneraient la violation, sanctionnée par l'irrecevabilité, de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure.

Mais cette exception n'est pas plus fondée que l'autre. Nous rappelons que, selon votre jurisprudence, les éventuelles carences du recours donnent lieu à irrecevabilité uniquement lorsqu'elles sont de nature à empêcher la partie adverse de défendre ses intérêts et d'entraver la Cour dans l'exercice de son contrôle (voir arrêt du 14. 5. 1975, affaire 74/74, CNTA, Recueil 1975, p. 533, attendus 4 et 5). Or, ne serait-ce qu'en raison de l'ample exposé des faits qu'il contient, le recours *de quo* a certainement permis au Conseil de se défendre avec efficacité. Il suffit de considérer que, dans le mémoire en défense, l'institution défenderesse a expressément contesté le grief — qui lui a été adressé d'une manière qui, sans être tout à fait limpide, n'est tout de même ni ambiguë ni insuffisante — de ne pas avoir adopté les mesures nécessaires pour adapter les MCM à la dévaluation de la lire. La condition que vous posez pour estimer que les conditions visées à l'article 30, paragraphe 1, ne sont pas remplies, fait donc défaut.

4. Venons-en au fond. L'Unifrex reproche à la Communauté de ne pas avoir

adapté en temps utile les MCM à la dévaluation subie par la lire le 23 mars 1981. En particulier, la Commission serait responsable de les avoir bloqués sans justification du 23 mars au 5 avril 1981 et le Conseil de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour empêcher qu'ils soient corrigés avec ces deux semaines de retard. L'action de la Commission et l'abstention du Conseil seraient illicites sous trois points de vue: elles seraient contraires au règlement de base n° 974/71; elles violeraient les principes de la confiance légitime et de l'interdiction de discriminations.

Comme nous le savons déjà, l'article 3 du règlement cité dispose que, si l'écart entre les paramètres indiqués à l'article 2 s'éloigne «d'un point au moins du pourcentage considéré pour la fixation précédente», les MCM sont modifiés en fonction de cet écart. Selon la demanderesse, cette règle impose à la Commission une véritable obligation d'adapter les MCM lorsque certaines monnaies (lire, livre sterling, drachme) sont dévaluées au-delà d'une certaine limite. En l'espèce, la Commission n'a pas rempli cette obligation et le Conseil n'est pas intervenu pour en garantir l'exécution en temps utile. L'un et l'autre comportement sont donc contraires à l'article 3 et donnent lieu à responsabilité extracontractuelle de la Communauté en raison du préjudice qu'ils portent à l'entreprise.

Cette thèse ne nous persuade pas. Nous ne croyons pas que l'article 3 impose à la Commission une authentique obligation; ou du moins une obligation qui la prive de tout pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle décide les mises à jour des MCM par rapport aux variations des parités. De

nombreux éléments et en premier lieu la lettre de la disposition militent en ce sens. Sa partie centrale porte la formule «la Commissione modifica gli importi». Comme on le notera, elle ne contient aucune parole qui évoque directement l'idée d'obligation (dans le texte français, elle a même la forme passive — «les montants ... sont modifiés par la Commission» — et fait donc penser à une attribution de pouvoir); et, ce qui est plus important, elle ne fixe aucun délai pour la mise en œuvre des modifications.

En troisième lieu, les finalités du règlement n° 974 sont importantes. Qu'on lise ses considérants et en particulier le quatrième: les adaptations des MCM y sont envisagées comme des mesures visant à empêcher que les fluctuations monétaires compromettent le système commun d'intervention et engendrent des mouvements irréguliers des prix de nature à compromettre «le développement normal de la conjoncture dans le domaine agricole». On en tire l'argument que, lorsque les variations des cours ne provoquent pas d'effets de ce genre, par exemple, en raison de leur caractère temporaire, la condition de l'intervention sur les MCM n'est pas remplie et les raisons qui imposent de s'en abstenir prévalent. Dans ces cas, en effet, plutôt que d'assurer le développement normal de la conjoncture, la correction immédiate des montants pourrait susciter des mouvements spéculatifs et des distorsions des courants commerciaux.

Il y a ensuite la pratique. Si un automatisme absolu régissait la matière, c'est-à-dire si la Commission devait adapter les MCM aux changements dans les cours des monnaies qui varient de plus de 2,25 %, sans aucune marge d'appréciation, les modifications auraient un effet rétroactif. Au contraire, la Commission affirme — et sur ce point l'Unifrex ne la contredit pas — qu'elle procède normalement à ces modifications à compter du lundi de la semaine qui suit celle où une dévaluation importante selon l'article 3 a eu lieu; et elle explique que cet intervalle lui est utile pour rassembler les éléments nécessaires à ses décisions. Par conséquent, le pouvoir discrétionnaire existe au moins en fait. Ajoutons que, compte tenu de cette donnée, on ne peut pas parler d'un retard du 23 mars au 5 avril. En effet, sur la base des temps ordinaires, l'augmentation des montants n'aurait dû commencer à courir qu'à partir du 30 mars; et, de deux semaines, l'inexécution, dont l'Unifrex se plaint, se réduirait à six jours.

Encore une fois, la jurisprudence de la Cour étaye notre thèse. Les arrêts dans lesquels vous avez admis que la Commission peut licitement bloquer les MCM sont nombreux. Rappelons, en particulier, celui du 14 décembre 1978, affaire 35/78, Schouten, Recueil 1978, p. 2543: vous y avez reconnu que l'article 3 du règlement n° 974 peut être interprété «dans ce sens que les cours de change pris en compte pour établir l'écart ...» auquel la règle donne de l'importance pour la modification des montants doivent «être appréciés sur la base de critères économiquement justifiés»; dès lors, il est loisible à la Commission de ne pas prendre en considération des taux «qu'elle estime n'être pas représentatifs» (attendu 36).

Nous sommes persuadé qu'en l'espèce, en faisant partir du 6 avril la modification des MCM, la Commission a précisément exercé son pouvoir d'appréciation discrétionnaire et qu'elle y a été incitée afin d'éviter des manœuvres spéculatives. En effet, c'est le 6 avril, que le taux de change dit «vert» aurait été aligné. Supposons que, plutôt que d'attendre cette date, l'institution défenderesse ait adapté les montants dès le 30 mars; nous aurions eu deux modifications dans le cours d'une semaine, avec des conséquences évidentes et très sérieuses pour la sécurité des rapports commerciaux.

5. Peut-on en déduire que le règlement n° 801/81 par lequel la Commission a bloqué les MCM n'est pas entaché du vice de violation du règlement de base? A notre avis, oui. Que l'on considère en tout cas qu'une simple inobservation de règles communautaires ne suffit pas à entraîner la responsabilité extracontractuelle des institutions. Votre jurisprudence exige qu'elle soit suffisamment caractérisée, qu'elle concerne des principes généraux et qu'elle se ramène à une méconnaissance *manifeste et grave* des limites qui s'imposent à l'exercice des pouvoirs communautaires (voir arrêt du 25. 5. 1978, affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL, Recueil 1978, p. 1209, attendu 6). Il y a donc certainement lieu d'exclure que l'on puisse apercevoir dans l'inaccomplissement reproché à la Commission et au Conseil un fait susceptible de mettre en jeu l'article 215 du traité CEE. C'est probablement parce qu'elle en est consciente que, à côté de la violation du règlement n° 974, la demanderesse invoque l'inobservation de deux principes

fondamentaux: celui de la confiance légitime et celui de non-discrimination.

Ces griefs, eux non plus, ne sont pas fondés. La confiance légitime entrerait en considération parce que, selon la pratique précédente, les opérateurs étaient autorisés à compter sur une adaptation constante et en temps utile des MCM aux variations des parités relatives à la lire, à la livre sterling et à la drachme. Nous avons vu ci-dessus qu'à proprement parler les choses ne sont pas ainsi. De toute manière, la thèse de l'Unifrex est contraire à votre jurisprudence (voir en particulier l'arrêt du 14. 5. 1975, affaire 74/74, CNTA, cité) selon laquelle les MCM ne constituent pas une véritable garantie de change et ne libèrent donc pas les opérateurs de tous les risques liés aux fluctuations monétaires. En outre, nous avons dit que la décision de blocage répond à une exigence précise de caractère général; et une exigence de cette nature prévaut sur les intérêts des particuliers. De ce point de vue également, il n'est donc pas possible d'invoquer la confiance légitime.

Quant au principe d'égalité, les institutions l'auraient violé surtout en n'appliquant pas à l'espèce la clause d'équité. Prévue par le règlement de la Commission n° 926 du 15 avril 1980, cette clause consiste en l'exemption, dans des cas déterminés, du paiement des MCM *négatifs* (c'est-à-dire imposés aux opérateurs), pour «éviter un désavantage causé de manière inévitable par l'introduction de nouveaux montants compensatoires monétaires ou par l'augmentation de ces montants suite à une mesure monétaire

particulière affectant des opérations d'importation ou d'exportation effectuées sur la base de contrats conclus avant la mesure monétaire en cause» (quatrième considérant). Il s'agit donc d'un mécanisme qui, comme le blocage litigieux, vise à protéger les courants commerciaux contre les manœuvres spéculatives; mais qui, à part cela, agit sur une situation *toto coelo* éloignée de celle à laquelle s'applique le règlement n° 974. Ajoutons que l'exemption des MCM négatifs est un instrument exceptionnel et a, précisément pour cette raison, une portée réduite. On ne peut donc pas l'adopter comme critère pour évaluer les choix de la Commission dans des cas différents de l'hypothèse envisagée dans le règlement n° 926.

Mais — insiste l'Unifrex — le blocage des montants est également en contradiction avec le principe d'égalité sous un autre aspect: le fait de ne pas avoir étendu aux échanges intracommunautaires la possibilité de déterminer à l'avance les MCM que le règlement de la Commission n° 243 du 1^{er} février 1978 reconnaît dans le cas des échanges avec les pays tiers. En effet, il est évident que, si cette possibilité leur était accordée, les opérateurs ne subiraient pas les conséquences négatives des fluctuations monétaires.

Comme nous l'avons dit, nous ne sommes pas d'accord. Les montants sont

instables et de ce fait, dans les échanges avec les pays tiers, ils ne correspondent pas toujours aux relations monétaires sur lesquelles se fondent les contrats commerciaux. C'est pour remédier à cet inconvénient qu'il a été décidé de les déterminer à l'avance (voir le premier considérant du règlement n° 243); et la précaution n'a pas été étendue aux échanges intracommunautaires parce que ceux-ci présentent un risque beaucoup plus grand d'interventions spéculatives. En effet, dans le cadre de la Communauté, les opérateurs pourraient ne recourir à la fixation à l'avance des MCM qu'en raison des avantages monétaires éventuels qui s'y rattachent: indépendamment, par conséquent, de tout autre facteur économique.

Mettre sur le même plan les échanges intra- et extracommunautaires pour en tirer l'argument que les différences que l'on peut rencontrer dans les régimes respectifs équivalent à autant de discriminations nous semble, en somme, injustifié. Mais, même en admettant que le principe d'égalité ait été transgressé en l'espèce, il faut exclure radicalement que la transgression présente les caractères — surtout la gravité et la clarté — que vous exigez pour que le comportement des institutions puisse être taxé d'illégalité. Naturellement, on devrait dire la même chose si l'on considérait que le principe de la confiance légitime a été violé.

6. Pour toutes les remarques qui précèdent, nous suggérons à la Cour de rejeter la demande introduite par la société à responsabilité limitée Unifrex contre la Commission et le Conseil par acte déposé le 21 octobre 1982.

Quant aux dépens, nous estimons qu'ils doivent être mis intégralement à la charge de la société demanderesse, partie perdante.