LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) Les recours sont rejetés.

2) Les parties requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 novembre 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1973 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les requérantes dans les affaires sur lesquelles nous sommes amenés à nous prononcer aujourd'hui, exploitent en divers endroits de la république fédérale d'Allemagne (sur le Rhin, sur le Main, sur la Weser ainsi qu'à Berlin) des minoteries dans lesquelles ils transforment par mouture entre autres ou exclusivement (comme la requérante dans l'affaire 65-72) du froment dur en semoule. Le produit de base nécessaire à cet effet provient principalement de pays tiers et dans une modeste mesure seulement de France, seul pays de la Communauté où il peut être cultivé, si l'on fait abstraction de l'Italie.

Ce produit de base relève de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales qui a été instituée par le règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967 (JO n° 117, p. 2269). Il convient de connaître à ce sujet les particularités suivantes.

En application de l'organisation des marchés précitée, le Conseil fixe, chaque année, une série de prix pour le blé dur. Parmi ceux-ci, nous mentionnerons tout d'abord le prix indicatif. Ce prix est fixé « pour Duisbourg au stade du commerce de gros, marchandise rendue magasin non déchargée » (article 2 du règlement n° 120), et il constitue la grandeur dont on admet qu'elle sert de référence pour la fixation du prix du marché appliqué dans le secteur dont s'agit. Au cours de

1 — Traduit de l'allemand.

la campagne de commercialisation 1971-1972, qui est la campagne dans le cadre de laquelle se situent en particulier les présentes affaires comme nous le montrerons par la suite, le prix indicatif était de 127,50 u.c., comme il ressort du règlement n° 1054/71 du Conseil (JO n° L 115, p. 8). Il nous faut parler ensuite du prix de seuil. Nous pouvons considérer que le prix de seuil est en fait le prix indicatif rapporté à la frontière (c.-à-d. à Rotterdam), car ce prix s'obtient en déduisant du prix indicatif les frais de transport jusque Duisbourg, les frais de déchargement ainsi que la marge bénéficiaire de l'importateur. Nous savons que c'est à son niveau que sont portés les prix des produits importés en provenance de pays tiers par l'application de prélèvements correspondant à la différence entre le prix caf et le prix de seuil. Aux termes du règlement n° 1120/71 du Conseil (JO n° L 118, p. 3), le prix de seuil pour la campagne 1971-1972 était de 125,25 u.c. Il nous faut mentionner encore les prix d'intervention, soit les prix auxquels les organismes d'intervention doivent acheter les céréales. A la différence de la situation telle qu'elle se présente depuis le 1er août 1972 dans ce domaine, il existait encore au cours de la campagne 1971-1972 un prix d'intervention de base qui était également fixé pour Duisbourg en application de l'article 2 du règlement n° 120 et se montait à 119,85 u.c., selon le règlement n° 1054/71. Pour tous les autres lieux de commercialisation, la Communauté avait fixé pour la campagne 1971-1972 un prix d'intervention dérivé unique (il existait anciennement plusieurs prix d'intervention) ; ce prix était de 112,44 u.c. selon le règlement n° 1530/71 du Conseil (JO n° L 162, p. 16). Enfin, il nous faut encore évoquer le « prix minimum garanti pour le blé dur », nommé dans l'article 2 du règlement n° 120. Ce prix joue un rôle dans le cadre de la promotion de la culture du blé dur dans la Communauté ; il doit en effet garantir un revenu minimum aux producteurs, afin de rendre rentable la culture du blé dur. Il est fixé pour le centre de commercialisation de la zone la plus excédentaire et, selon le règlement n° 1054/71, il atteignait 147,90 u.c. au cours de la campagne 1971-1972. Comme ce prix aurait toutefois été trop élevé pour les entreprises de transformation (il aurait en effet provoqué une trop forte hausse des prix à la consommation et incité par le fait même des utilisateurs à se rabattre sur le blé tendre dont le prix était plus avantageux), le législateur communautaire a prévu l'octroi aux producteurs d'une aide éligible au titre du Fonds d'orientation et de garantie agricole. Cette aide correspond à la différence entre le prix minimum garanti et le prix d'intervention de la zone la plus excédentaire. Aux termes du règlement du Conseil n° 1531/71 (JO n° L 162, p. 18), cette aide s'est élevée à 35,46 u.c. lors de la campagne 1971-1972.

Les entreprises requérantes, qui — nous l'avons dit — achètent presqu'exclusivement du blé dur en provenance de pays tiers sur la base du prix de seuil, s'estiment lésées par ce régime de prix. Elles soutiennent notamment que les semouleries françaises jouiraient sur elles d'un avantage concurrentiel, car celles-ci pourraient acquérir du blé dur français au prix d'intervention, substantiellement moins élevé que le prix de seuil, alors que les requérantes n'auraient pas accès à ces céréales ou que le coût élevé des frais de transport qu'elles auraient à exposer en rendrait l'achat non rentable. Aussi bien, les importations de semoule en provenance de France auraient-elles connu une expansion considérable, car le produit serait vendu à des prix largement inférieurs au prix de vente des requérantes. Les requérantes auraient ainsi perdu une part de leur marché et elles auraient subi des pertes financières en adaptant leur propre prix de vente aux prix appliqués par les concurrents français.

Telles sont les raisons qui les ont déterminées à s'adresser, par lettres des 12 et 18 mai 1972, au Conseil et à la Commission des Communautés européennes. Dans ces documents, les entreprises requérantes invitaient ces institutions à

éliminer les désavantages qu'elles subissaient dans la concurrence (par exemple, en réduisant le montant des aides de manière à ramener le montant de celles-ci au niveau du prix indicatif). En outre, elles demandaient à être indemnisées du préjudice qu'elles avaient subi au cours de la campagne céréalière 1971-1972 dans les circonstances que nous venons de décrire.

Le Conseil et la Commission n'ont cependant pas donné une suite favorable à ces demandes. Ils ont déclaré, en effet, que la réglementation critiquée était compatible avec le traité (ainsi, le Conseil, dans un télex et une lettre du 17 juillet 1972), que le régime d'aides pour le blé dur n'était pas contraire à des règles de droit de rang plus élevé et qu'il ne fallait pas oublier, en outre, que les entreprises françaises concurrentes transformaient, elles aussi, des quantités considérables de froment dur importé (ainsi, la Commission, dans une lettre de la direction générale de l'agriculture du 13 juillet 1972).

Les semouleries allemandes précitées ont ensuite saisi la Cour. Elles vous demandent, Messieurs, de condamner solidairement le Conseil et la Commission des Communautés à réparer le préjudice qu'elles ont subi. A cet égard, elles calculent ce préjudice en multipliant les quantités qu'elles ont importées des pays tiers au cours de la campagne 1971-1972 par la différence entre le prix de seuil et le prix d'intervention et en déduisant du montant ainsi obtenu une somme de 1,1 u.c. dans l'intérêt de la préférence communautaire. Converties en marks allemands, par application des parités sur la base desquelles ont été déterminés les prélèvements au cours de la campagne 1971-1972, leurs prétentions s'élèvent au total à 9 487 281,01 DM (pour les prétentions de chacune des requérantes, nous nous permettons de renvoyer aux requêtes respectives de celles-ci). En outre, les requérantes réclament le paiement d'intérêts à compter du 1er février 1972.

Voyons donc ce qu'il faut penser de ces demandes à l'endroit desquelles le Conseil et la Commission ont soulevé plusieurs objections.

1. Au préalable, il nous faut cependant résoudre un autre problème.

Les recours sont dirigés contre le Conseil et la Commission en tant que débiteurs solidaires. Nous l'avons déjà dit. Les requérantes estiment, en effet, que ces institutions communautaires partagent la responsabilité du paiement d'une somme qui ne doit être versée qu'une seule fois. On a posé à cet égard la question de savoir si les requêtes *sont dirigées contre les destinataires adéquats*. Les deux défenderesses estiment que tel n'est pas le cas. Elles considèrent qu'en pareilles hypothèses, c'est la *Communauté* qui est responsable et que la requête devait donc être dirigée contre cette dernière. Elles sont toutefois contraires en ce qui concerne la représentation nécessaire de la Communauté. Le Conseil estime qu'il lui appartient de défendre la Communauté dans l'hypothèse où des actes qu'il a arrêtés auraient causé un préjudice. La Commission croit en revanche qu'elle a mandat général de défendre la Communauté dans les procès en dommages-intérêts, et elle invoque à cet égard l'article 211 du traité CEE.

Au sujet de ce problème, dont nous ne croyons pas qu'il présente un intérêt particulièrement élevé, nous estimons devoir faire les observations suivantes.

L'article 215, alinéa 2, du traité CEE, la disposition sur laquelle les requérantes basent leurs prétentions, est libellé comme suit : « En matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer ... les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». En accord avec les défenderesses, nous pouvons effectivement en déduire que des actions de cette nature doivent être dirigées contre la Communauté ; que c'est donc la Communauté avec son budget global qui est la véritable défenderesse. Celle-ci doit toutefois être représentée en justice par une institution et, si tel est le cas, on ne saurait sans doute rien objecter contre le fait qu'un recours en indemnisation soit

dirigé contre l'institution qui représente la Communauté (comme ce fut le cas par exemple dans l'affaire 5-71 (Recueil 1971, page 975). Nous vous rappelons à cet égard, Messieurs, la formule dont se sont servis les auteurs de l'article 215, alinéa 2, en parlant des dommages *causés* par les *institutions* de la Communauté.

En ce qui concerne en outre la question de savoir quelle est l'institution qui représente la Communauté dans un procès de responsabilité non contractuelle, nous hésiterions quant à nous à arguer dans ce contexte de l'article 211 du traité, soit de la disposition libellée comme suit : « Dans chacun des États membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales ; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission ». L'économie de cette disposition nous permet en effet d'affirmer que celle-ci se rapporte seulement aux relations extérieures de la Communauté qui sont de droit civil et à la représentation de cette dernière devant les tribunaux nationaux. Beaucoup plus évidente est donc, selon nous, la solution proposée par le Conseil, solution qui s'impose précisément par la nature des choses et en raison du libellé de l'article 215, alinéa 2. Pour résoudre la question de savoir qui représente valablement la Communauté, il nous faut donc nous demander à quelle institution doit être imputée la cause du dommage et, si celle-ci remonte à un acte juridique formel, il nous faut nous rappeler qu'aux termes de l'article 4 du traité, « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ».

Si nous nous laissons guider par ce principe dans le cas de l'espèce, il est clair que le recours devait être dirigé contre le Conseil, puisque les requérantes font précisément porter leurs critiques sur des règlements du Conseil portant fixation de prix et qu'il faut donc examiner en premier lieu la légalité de ces règlements.

En revanche, la possibilité d'admettre également la Commission dans la procédure soulève des doutes. Nous croyons, quant à nous, qu'on ne saurait justifier en l'espèce le recours dirigé contre la Commission en prenant motif de ce que c'est celle-ci qui a *proposé* au Conseil les réglementations contestées, car il va de soi que ce dernier, et lui seul, porte la responsabilité de l'adoption définitive de ces réglementations. Vainement aussi chercherait-on à justifier le recours formé contre la Commission sur la base des déclarations des requérantes qui font grief à la Commission d'avoir incorrectement surveillé le marché, ce qui pourrait constituer un indice de la responsabilité de cette dernière. A notre avis, les requérantes visent simplement ici la surveillance du marché et de ses particularités *avant l'adoption* des mesures critiquées, donc les actes nécessaires à la préparation de ces mesures dans le cadre des propositions présentées par la Commission. Nous ne croyons pas, en revanche, qu'il ait été songé à une surveillance indépendante du marché, à une surveillance ayant trait, par exemple, à l'application des règles de concurrence du traité et s'exerçant donc dans un domaine où la Commission possède effectivement des pouvoirs d'action propres.

Nous inclinons donc à penser que, pour être correctes, les requêtes devaient être dirigées contre la Communauté ou contre le Conseil en tant qu'institution représentant celle-ci. Comme il n'existait par ailleurs aucune raison d'associer la Commission à la procédure, il faudra sur ce point rejeter les recours comme irrecevables.

2. Nous l'avons déjà montré. Les recours en indemnisation dont il s'agit en l'espèce, se fondent sur un fait dans lequel intervient ce qu'il est convenu d'appeler « l'injustice normative » (« normatives Unrecht »). Dans le cours de la procédure, on a déduit de cette circonstance des exceptions se rapportant à la recevabilité des requêtes dans leur ensemble. C'est sur celles-ci .que nous nous pencherons tout d'abord.

A cet égard, la Commission s'est fondée dans la procédure écrite sur l'arrêt 5-71 (dans lequel le problème était déjà également d'actualité). Mais elle a cependant cru devoir axer son argumentation contre la recevabilité des recours sur l'allégation que le contenu normatif des règles en cause en l'espèce (qui seraient, on nous l'affirme, à l'origine du préjudice invoqué) serait beaucoup plus général que celui des dispositions dont il s'agissait dans l'affaire 5-71. La Commission estime en outre qu'il ne saurait être question dans les présentes affaires d'une violation caractérisée d'un droit de rang plus élevé, au sens de l'arrêt 5-71. Dans la procédure écrite, le Conseil a critiqué la recevabilité des requêtes en prenant motif de ce que l'irrecevabilité du recours en annulation entraîne également celle du recours en responsabilité visant les conséquences pécuniaires d'un acte prétendument illégal. Il a soutenu par ailleurs qu'un recours en indemnisation pourrait à la rigueur être formé dans pareilles hypothèses, dès lors qu'il serait possible de prouver l'existence d'un préjudice direct et particulier et celle d'une faute grave, ce qui ne serait toutefois pas le cas dans les présentes affaires selon les déclarations des requérantes. Le conseil commun de la Commission et du Conseil est encore allé plus loin dans ce sens au cours de la procédure orale. Il a souligné que les requêtes ont pour objet d'obtenir une révision de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, et il a fait observer que cet objectif pouvait effectivement être atteint en cas de condamnation des défenderesses en raison de l'effet de facto « erga omnes » qui est lié à une telle condamnation. Une telle situation serait cependant incompatible, selon lui, avec le système de protection juridique instauré par le traité. Outre cela, le conseil commun de la Commission et du Conseil a soutenu que l'article 215, alinéa 2, devait désormais être complété en tenant compte des ordres juridiques des nouveaux États membres. Si l'on tirait de cette situation les conséquences qui s'imposent, il apparaîtrait cependant, eu égard à la solution que donnent les ordres juridiques des nouveaux États membres aux problèmes du genre de ceux qui nous intéressent dans la présente espèce, qu'on saurait difficilement maintenir la jurisprudence de l'arrêt 5-71, c'est-à-dire approuver le principe d'une responsabilité pour injustice législative.

Voyons donc en quel sens les réflexions qui précèdent nous imposent d'apprécier la procédure sur laquelle nous avons à nous pencher aujourd'hui.

Il ne fait nul doute tout d'abord qu'une partie des arguments développés ici l'ont déjà été dans le cadre de l'affaire 5-71, et que vous vous êtes déjà penchés attentivement sur ces arguments à l'époque. Il serait donc superflu d'y revenir aujourd'hui, d'autant que rien de substantiellement neuf n'a été dit à cet égard.

Tel est notamment le cas des arguments déduits du système de protection juridique institué par le traité et du droit limité des particuliers de former recours contre des actes normatifs. En outre, nous croyons qu'il n'existe aucune raison non plus de revenir sur l'étude de droit comparé qui a été faite au sujet de la solution donnée par les ordres juridiques des six États membres originaires aux problèmes qui nous intéressent en l'espèce. Tout au plus, faut-il observer dans ce contexte, à propos d'une remarque critique qui a été faite par le conseil des défenderesses, que celui-ci a apparemment mal compris ce que nous avons dit dans les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire 5-71 à propos du fait que la responsabilité au titre d'injustice législative est largement répandue. Nous voulions en effet seulement dire par là que ce principe est reconnu dans un certain nombre d'États membres (l'idée de « large application » devait donc seulement être étendue au sens géographique) ; ni les conclusions, ni l'arrêt n'ont perdu de vue le fait que la responsabilité au titre d'injustice législative est une situation peu courante qui ne joue dans la pratique qu'un rôle très réduit (au demeurant, cette constatation se vérifiera sans doute aussi à long terme pour le droit communautaire).

La seule question qui se pose donc en fait au sujet du principe de la responsabilité au titre d'injustice législative est celle de savoir si l'élargissement de la Communauté et l'inclusion de trois nouveaux ordres juridiques dans l'étude de droit comparé qu'il est nécessaire d'opérer en application de l'article 215, impose de donner au problème de l'espèce une solution différente de celle que vous avez retenue dans l'affaire 5-71. Nous croyons que cette question appelle diverses observations.

Nous admettrons, a priori, Messieurs, qu'on ne saurait sans doute guère soutenir que les principes de l'arrêt 5-71, rendu le 2 décembre 1971, donc avant l'adhésion des nouveaux États membres, appartiennent au patrimoine juridique de la Communauté que les nouveaux États membres ont accepté. On peut cependant déjà se demander avec raison s'il faut réellement tenir compte des ordres juridiques des nouveaux États membres pour l'interprétation de l'article 215, alinéa 2, et l'application de cette disposition au cas de l'espèce. Nous ne croyons pas en tout cas qu'il serait entièrement erroné de soutenir que les demandes qu'il nous appartient d'examiner aujourd'hui, doivent être appréciées en fonction de la situation juridique existant à l'époque où le problème de la responsabilité s'est posé.

Si l'on ne veut toutefois pas opérer cette limitation qui nous paraît cependant justifiée, si l'on veut donc inclure également dans l'analyse les ordres juridiques des trois nouveaux États membres, on ne saurait cependant en déduire en aucun cas une *confirmation* de l'opinion selon laquelle il existe également une responsabilité du fait d'injustice législative. Le Conseil des défenderesses l'a montré d'une manière convaincante. Nous ne devons peut-être pas être aussi formel pour le droit danois qui n'exclut pas a priori, nous semble-t-il, l'existence d'une responsabilité de ce genre, tout en manifestant cependant une certaine hésitation à soumettre au contrôle judiciaire les décisions prises par le législateur dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. En revanche, nous serons beaucoup plus catégorique en ce qui concerne les jurisprudences irlandaise et britannique, même s'il ne faut pas perdre de vue à propos du droit anglais, que l'argumentation négative se rapporte essentiellement aux lois du Parlement et à la souveraineté de celui-ci, donc à un domaine qui présente moins d'analogie avec le droit communautaire, et notamment avec le cas de l'espèce, que le droit normatif dérivé des exécutifs.

Nous n'avons cependant pas encore découvert, pour autant, de raisons décisives contre le maintien de la jurisprudence actuelle. Ce qui est important en effet pour la méthode d'analyse juridique de l'article 215, alinéa 2, c'est non pas la concordance des ordres juridiques de tous les États membres, non plus qu'un genre de scrutin suivi de la constatation d'une majorité, mais ce que des auteurs de renom (comme Zweigert) on appelé l'étude *pondérée* de droit comparé. Dans cette perspective, il peut être important d'établir quel ordre juridique se présente comme étant le meilleur [1]. Nous l'avons déjà indiqué dans nos conclusions dans l'affaire 5-71. Dans cette optique, il peut être essentiel que les ordres juridiques des trois États qui viennent d'adhérer aux Communautés manifestent une nette tendance au progrès dans le domaine de la responsabilité de l'État. Il est certain que la responsabilité de l'État s'étend, et cela en partie par la voie législative ; il a été dit notamment à propos du droit danois que ces derniers temps les tribunaux manifestent une tendance de plus en plus marquée en ce sens. Ainsi peut-on peut-être dire avec raison que les trois ordres juridiques qui manifestent une attitude largement négative sur le point qui nous intéresse en ce moment continueront à se rapprocher, dans ce domaine important de la protection juridique, des ordres juridiques plus progressistes, si l'on veut, des autres États membres. D'autre part, il convient de tenir compte de la *structure* particulière du droit communautaire dans l'exploita-

1 — Cf. Zweigert, cité par Heldrich, dans « Europarecht » 1969, p. 346.

tion des résultats de l'analyse de droit comparé et dans l'inclusion de ceux-ci dans le droit communautaire. Ce qui est essentiel ici, c'est que les normes sont arrêtées suivant des modalités différentes de celles que connaissent les États membres et, en particulier, que le Parlement n'y est associé que dans une faible mesure. En fait, cela nous autorise non pas seulement à n'accorder que peu d'importance aux considérations tirées du droit national relativement à la nature particulière des lois parlementaires pour le contrôle de la constitutionnalité desquelles des mesures spéciales ont été arrêtées. Cela nous impose en effet aussi de mettre tout particulièrement l'accent sur le rôle qu'il appartient à la Cour de jouer en vue du renforcement de la protection juridique dans les Communautés. Nous pouvons nous imaginer, Messieurs, que ce sont précisément de telles considérations qui se trouvent dans une mesure déterminante à la base de votre jurisprudence dans l'affaire 5-71. Dans cette optique, et malgré les conclusions négatives qu'il convient de tirer des ordres juridiques des trois nouveaux États membres aux fins du problème de l'espèce, il n'existe aucune raison, Messieurs, de songer à modifier votre jurisprudence en matière de responsabilité au titre d'injustice législative.

Cette discussion de l'argumentation développée par les défenderesses et les conclusions auxquelles nous sommes parvenu, ne nous permet cependant pas encore de clore l'examen de la recevabilité des recours. Il nous faut voir en effet s'il convient d'opérer une différenciation suivant le contenu normatif de la règle critiquée (voir donc si la recevabilité d'un recours en responsabilité non contractuelle doit être limitée aux cas de lois particulières et, partant, doit être rejetée dès lors qu'il existe un degré de généralisation) et il faut nous demander si, comme le Conseil l'estime, la responsabilité est fonction de la preuve de l'existence d'un préjudice direct et particulier et d'une faute grave.

Disons-le tout de suite, nous n'aimerions pas vous proposer, Messieurs, de suivre l'opinion des défenderesses sur le premier point. Il est très délicat en effet de différencier la situation en fonction du degré de généralisation de la norme. D'autre part, Messieurs, vous avez pris d'autres mesures dans votre arrêt 5-71 en vue de limiter à certaines situations exceptionnelles les recours en indemnisation au titre d'actes normatifs. Il s'agit là d'un élément important. De plus, nous croyons qu'il n'existe aucune différence fondamentale entre la situation juridique d'où procédait l'affaire 5-71 (où un règlement, se trouvait en cause, qui prévoyait des mesures visant à compenser les différences existant entre le prix du sucre de deux campagnes) et la réglementation relative à la fixation des prix d'un certain bien économique pour une campagne déterminée qui fait l'objet de la présente espèce. Certes, nombreux sont ceux qui sont touchés par la réglementation dont il s'agit en l'espèce, comme l'a montré le conseil des défenderesses ; mais il est néanmoins possible de définir un nombre plus restreint de personnes spécialement touchées par la réglementation (les semouliers), et il est permis de dire que, pour celles-ci, la réglementation se rapproche à tout le moins d'une réglementation individuelle, étant donné qu'elle touche apparemment au fondement même de leur existence.

En ce qui concerne enfin les éléments de qualification jugés nécessaires par le Conseil, il suffit en fait, Messieurs, de dire qu'ils ne se trouvent pas mentionnés dans l'arrêt 5-71. Nous croyons d'ailleurs qu'ils ne sont absolument pas nécessaires pour délimiter le droit de recours. Il suffit en effet pour cela de la violation caractérisée d'une « règle de droit de rang plus élevé servant à la protection des particuliers », ce par quoi on ne saurait entendre qu'une violation particulièrement flagrante de règles de droit, acte qui se situe dans le domaine de l'illégalité et non pas dans celui de la responsabilité. On sait à cet égard que vous avez jugé suffisant dans l'affaire 5-71 le grief de violation de l'interdiction de discrimination. Or, les requérantes dans la présente affaire ont également fait valoir

un tel grief parallèlement aux griefs de violation du principe de la proportionnalité et du droit de propriété. Et elles ont montré de manière pertinente (ce qui suffit au niveau de l'examen de la recevabilité) que cette violation a des conséquences profondes, menaçant leur existence même.

Il ne reste sans doute ainsi plus aucun argument qui pourrait vous amener, Messieurs, à émettre un jugement négatif pour les requérantes lors de l'examen de la recevabilité des recours. Quant à la question de savoir si les requérantes ont, en outre, la possibilité d'invoquer un empiètement sur leurs droits équivalant à une expropriation, il nous faudra l'examiner par la suite dans un autre contexte.

3. Pour examiner ensuite la question de savoir si les recours en responsabilité non contractuelle sont fondés, il faut rechercher en premier lieu si la réglementation critiquée par les requérantes est illégale et, en particulier, s'il y a violation *caractérisée* d'une règle de protection de rang supérieur.

a) Il nous faudra tout d'abord nous pencher dans ce contexte sur un argument des requérantes qui ne nous retiendra pas longtemps. La raison principale pour laquelle les semouleries allemandes seraient défavorisées remonterait aux mesures d'encouragement à la culture du blé dur, c'est-à-dire à l'octroi d'une aide garantissant un prix minimum au producteur et créant ainsi un stimulant à la culture de cette céréale. Ainsi les surfaces emblavées se seraient-elles accrues considérablement et, partant, la position des producteurs pouvant transformer le blé dur produit dans la Communauté se serait-elle renforcée. A défaut de ces mesures d'encouragement, tout serait en revanche demeuré comme auparavant : le blé dur n'aurait été cultivé dans le nord de la France qu'en quantités réduites et, partant, les semouleries qui y sont établies auraient dû transformer essentiellement du blé dur provenant de pays tiers, comme les semouleries allemandes, et se seraient donc trouvées au départ dans la même situation que les requérantes. Si l'on examinait la mesure d'encouragement critiquée à la lumière des objectifs de l'article 39 du traité de la CEE, on serait contraint de reconnaître que cette mesure n'était pas indispensable à la réalisation de ceux-ci. Les objectifs mentionnés dans cette disposition pourraient en effet être atteints sans qu'il soit nécessaire pour autant de cultiver du blé dur, et ils pourraient peut-être même l'être à moindres frais si l'on songe au coût de la dénaturation du blé tendre et des restitutions versées à l'exportation de celui-ci. On pourrait ainsi soutenir que l'aide critiquée constitue un manquement à l'article 39.

Notons de prime abord, au sujet de cette argumentation, que le grand nombre des objectifs énoncés à l'article 39 et la nécessité de procéder à une pondération en ce qui les concerne laissent un large pouvoir d'appréciation aux organes de la Communauté ; vous l'avez déjà dit dans un certain nombre d'affaires. Dans ce domaine, il est donc extrêmement difficile, a priori, de constater l'existence d'un détournement de pouvoir de la part des institutions de la Communauté.

Il faut admettre ensuite que les mesures d'encouragement critiquées se situent dans la ligne des objectifs énoncés à l'article 39, lettres a, b, c et d, et qu'elles sont par conséquent couvertes par cette disposition. Nous pouvons le dire, puisque la culture du blé dur est déficitaire dans la Communauté, puisque le froment dur peut se substituer à des productions excédentaires (blé tendre et vin), puisque la culture de cette céréale permet une diversification de la production agricole et puisqu'elle est la seule à pouvoir être faite dans les zones sèches de la Communauté, et qu'elle peut donc y être considérée comme une mesure nécessaire d'ordre social. Or, ces constatations sont proprement décisives dans le présent contexte. Il suffit en effet, aux termes de l'article 39, qu'une mesure se situe dans le cadre de cette disposition ; qu'elle puisse être considérée comme se prêtant à la réalisation des objectifs qui y sont indiqués. Par contre, il n'est

prévu nulle part dans cette disposition, ou ailleurs dans le traité, que l'article 39 ne doit servir de base à l'adoption d'une mesure de politique agricole que si cette mesure est *indispensable* à la réalisation des objectifs qu'il fixe, *impérativement nécessaire* à celle-ci.

Par conséquent, même si l'on pouvait soutenir que la réalisation de l'objectif consistant à maintenir les courants commerciaux, au sens de la stabilisation du marché visé par l'article 39 c, a marqué un recul du fait de la préférence communautaire (principe essentiel selon votre jurisprudence), qui est nécessairement liée à la promotion de la culture du blé dur (considération qui en réalité n'est pas pertinente, comme les défenderesses l'ont montré), c'est vainement que l'on prétendrait qu'il y a manquement à l'article 39. A fortiori, ne saurait-on affirmer qu'il y a manquement flagrant à cette disposition au sens de votre jurisprudence de l'arrêt 5-71 (violation caractérisée d'une norme de rang supérieur), ni qu'il y a violation d'une norme que les requérantes pourraient invoquer pour leur protection.

En tant qu'elle se fonde sur l'article 39 du traité de la CEE, l'argumentation des requérantes ne saurait donc servir de base aux demandes en indemnisation de celles-ci.

b) Un autre argument des requérantes, substantiellement plus important que le précédent, se rapporte à la violation de l'interdiction de discrimination. Les requérantes soutiennent sous ce rapport que la réglementation communautaire applicable en matière de blé dur constitue pour les semouleries allemandes un point de départ substantiellement plus défavorable que pour leurs concurrents français. Les minotiers français pourraient en effet, selon elles, acheter leurs produits de base au coût du prix d'intervention, alors que les semouliers allemands dépendraient des importations réalisées en provenance de pays tiers et supporteraient de ce fait un coût équivalent au prix de seuil, lequel est substantiellement plus élevé que le prix d'intervention. La différence serait si importante que les semouleries allemandes ne seraient plus compétitives sur leur territoire de vente traditionnel et qu'elles n'auraient a fortiori aucune capacité concurrentielle à l'étranger et notamment en France. Ces difficultés auraient toutefois pu être évitées, selon les requérantes, par une diminution du prix de seuil (et en limitant éventuellement cette mesure aux minoteries d'Allemagne et du Benelux) ou une réduction de l'aide communautaire, c'est-à-dire grâce â une augmentation du prix d'intervention.

Les défenderesses répondent à cette argumentation en disant que l'optique dans laquelle se sont placées les requérantes est fausse. C'est à tort, selon elles, que les requérantes basent leur raisonnement sur une comparaison des coûts, étant donné que celles-ci ne seraient en fait pas tributaires des importations de froment dur en provenance des pays tiers, puisqu'elles auraient la possibilité d'acheter du blé dur en France aux mêmes conditions que les moulins français. L'avantage des semouleries françaises se réduirait dès lors au fait d'être situées à proximité des lieux de production, ce qui ne représenterait plus qu'un avantage minime dans la concurrence avec les semouleries allemandes en territoire fédéral, avantage qui pourrait être éliminé en jouant sur la marge bénéficiaire.

Les requérantes critiquent à leur tour avec force ces affirmations. Elles soutiennent que même en achetant du blé dur français, les semouleries allemandes seraient défavorisées sur le plan de la concurrence par rapport aux semouliers français, en raison des frais de transport qu'elles auraient à supporter ; ce désavantage ne pourrait pas être compensé en jouant sur la marge bénéficiaire. Même dans l'optique que les défenderesses jugent pertinente, les requérantes subiraient ainsi une discrimination considérable du fait de l'application d'une réglementation qui leur impose de transformer du blé dur français. Mais il y aurait encore un autre fait plus important. C'est que les semouliers allemands ne parviennent pas en réalité à obtenir

sur le marché français du blé dur en quantités notables : la production de la zone d'approvisionnement principal ne suffirait même pas à couvrir les besoins de l'industrie française, et les semouliers d'autres régions se verraient empêchés d'accéder à ce marché notamment en raison du système de collecte qui y est pratiqué et des relations d'affaires traditionnelles existant entre les producteurs de blé dur et les semouliers de la région.

Voyons donc ce qu'il faut penser de ces explications complexes qui nous mènent tout droit au cœur de la controverse.

aa) Nous comparerons tout d'abord les conditions de concurrence, telles qu'elles se présentent lorsque des semouliers allemands achètent du blé dur français, et nous nous demanderons s'il est exact que les semouliers allemands n'ont pas d'accès au marché français du blé dur dans une mesure notable.

i) En ce qui concerne tout d'abord le point dont nous avons parlé en premier lieu, il nous faut constater d'emblée qu'un certain nombre de points controversés n'ont pas été entièrement résolus. Les défenderesses ont calculé les coûts que supportent les minotiers français lorsqu'ils écoulent leur semoule en république fédérale d'Allemagne, et elles ont calculé également quels seraient les coûts qui grèveraient les minotiers allemands si ceux-ci achetaient du blé dur français. Compte tenu de la différence des coûts de transport (le fret pour la semoule serait plus élevé que le fret pour le blé dur, réduit grâce à l'octroi d'aides d'État) et compte tenu du fait qu'en raison du taux d'extraction, il faut transporter des quantités plus importantes du produit de base (la proportion est environ de 2 pour 3), les défenderesses parviennent à la conclusion que l'avantage concurrentiel des moulins français en république fédérale d'Allemagne s'élève tout au plus à 3 u.c. environ. Il s'agit là, selon elles, d'un montant qui peut être facilement compensé, étant donné qu'il représente 15 % du coût de transformation et moins de 2 % du prix de revente du produit. Les requérantes affirment de leur côté que cet exposé des faits est erroné. D'après leurs calculs, l'avantage des minotiers français s'élèverait approximativement à 6 u.c., car le coût du transport du produit de base à la semoulerie française serait moins élevé que l'affirment les défenderesses. D'autre part, il faudrait tenir compte du coût du transport jusqu'au client principal, à Stuttgart, et il faudrait également tenir compte du fait que les requérantes n'ont pas seulement à faire face à la concurrence d'une semoulerie établie à Rouen ; des semouleries parisiennes se trouveraient également dans la compétition, pour lesquelles le transport du produit de base du lieu de production à la semoulerie est encore moins onéreux. Il serait entièrement impossible, selon les requérantes, de compenser un tel avantage concurrentiel dans le cadre de la marge bénéficiaire. En fait, cette compensation ne pourrait même pas avoir lieu si l'avantage ne se montait qu'à 3 u.c. environ, étant donné que la marge bénéficiaire moyenne des semouleries allemandes (avant paiement des taxes et intérêts du capital) ne serait que légèrement supérieure à 3 u.c. (à cet égard, les requérantes se réfèrent à un calcul standard des prix de revient homologué par le ministre fédéral des affaires économiques et arrêté en vue d'un accord de prix conclu dans le cadre d'un cartel des semouleries constitué en vue de faire face à une crise de structure, calcul qui serait plutôt encore trop bas pour les semouleries).

Si ce point litigieux devait déterminer l'issue du procès, il ne serait donc pas possible d'éviter une instruction complémentaire, même si l'on peut opposer dès à présent à la façon de voir des requérantes que celles-ci n'ont pas tenu compte du fait que, si les semouleries allemandes procèdent à d'importants achats sur le marché français, les semouleries françaises doivent acheter de plus en plus de blé dur à prix élevé en provenance de pays tiers, ce qui réduit certainement leur avantage concurrentiel.

Nous ne croyons cependant pas que l'argumentation que nous avons reproduite

nécessite des mesures d'instruction (notamment en vue du calcul des coûts de transport et des marges bénéficiaires), car d'autres considérations présentent en fait une importance décisive pour la solution du litige.

ii) Ces considérations se situent dans le cadre de l'objection soulevée par les requérantes, que les semouliers allemands n'auraient pas eu la possibilité d'acheter du blé dur français en quantité notable. Vous vous souviendrez, Messieurs, que les requérantes ont déjà souligné dans leurs mémoires, et par la suite encore tout spécialement en réponse à une question de la Cour, combien les efforts qu'elles ont accomplis depuis 1968 ont été couronnés de peu de succès (effectivement, les importations de blé dur en provenance de la France n'ont pas dépassé 13 000 tonnes environ jusqu'à la campagne 1971-1972, ce qui ne représente qu'un pourcentage minime des quantités transformées par les requérantes). Nous rappellerons à cet égard ce que les requérantes ont déclaré (en faisant offre de preuve) au sujet de la nature de leur collaboration avec des firmes d'importation (avec lesquelles il existe pour partie des relations relevant du droit des sociétés) ainsi qu'à propos des contacts permanents que ces firmes entretiennent avec des courtiers français ou avec leurs propres établissements à Paris. Bien que ces contacts existent déjà depuis les années cinquante et qu'ils ont abouti à l'achat de grandes quantités de blé tendre, ils n'auraient permis de réaliser que de faibles importations de blé dur de mauvaise qualité après la récolte et à la condition de promettre de garder le silence sur ces opérations. En particulier, il n'aurait même pas été possible d'accroître les importations de blé dur français dans une mesure notable après la publication d'une annonce dans une feuille française spécialisée au printemps de 1972 et approfondie à l'automne de la même année avec la Synprodur (un syndicat français de producteurs, négociants et coopérateurs dans le domaine du blé dur), dans le cadre desquels les firmes allemandes auraient fait savoir qu'elles s'intéressaient à la conclusion d'un contrat cadre portant sur la livraison de plus de 50 000 tonnes. D'autre part, les requérantes ont attiré l'attention sur le système traditionnel de collecte, tel qu'il est pratiqué en France, ainsi que sur les relations étroites existant entre producteurs, organismes collecteurs et semouleries et la Synprodur, et dans le cadre de cette organisation. Ainsi, des quantités considérables auraient-elles été vendues, à tout le moins naguère, dans le cadre de contrats de culture conclus avec les organismes collecteurs et de contrats de livraison conclus avec les moulins (comme le montre une communication parue dans la feuille spécialisée « Le Petit Meunier » du 6 novembre 1969), ce qui expliquerait pourquoi seules des quantités réduites seraient parvenues sur le marché dont dépendraient au premier chef les acheteurs étrangers à la région (ce qui est prouvé entre autres par référence à la feuille spécialisée « Le Petit Meunier », dans laquelle n'ont paru que deux offres relativement au blé dur au cours de la campagne 1971-1972). Enfin, les requérantes ont également souligné que la récolte dans la zone de production française située autour de Chartres, celle qui nous intéresse ici, a couvert environ les besoins des semouleries régionales françaises qui y sont établies (la récolte s'est élevée à 250 000 tonnes au cours de la campagne 1971-1972), et qu'il n'existe par conséquent aucun excédent. Ainsi, les industriels français auraient-ils eu un intérêt majeur à s'assurer le produit de cette récolte, afin de ne pas devoir réaliser des importations à des prix élevés. D'un autre côté, les agriculteurs français spécialisés dans la production de blé dur auraient, eux aussi, un intérêt considérable à soigner leurs relations avec les industries de transformation françaises qui leur offrent une garantie de stabilité, étant donné que les clients étrangers ne seraient en aucun cas en mesure d'offrir des prix plus élevés que ceux qu'ils obtiennent de leurs clients français, et cela en raison du coût élevé du transport.

Que devons-nous penser de cette argumentation ? Il nous faut tout d'abord admettre, Messieurs, qu'il subsiste encore, dans le présent contexte, certains points litigieux à la fin de la procédure et qu'il serait à tout le moins utile qu'une instruction complémentaire soit ouverte dans l'une ou l'autre direction. D'une façon générale, nous croyons cependant que les indices qui nous ont été fournis par les requérantes, combinés avec l'expérience de la matière qui nous occupe et la connaissance des lois du marché, doivent nous suffire pour apprécier ce point de la controverse. Selon nous, cette appréciation ne saurait que se présenter comme suit. Nous nous trouvons en présence d'un marché qui s'est développé dans un laps de temps relativement court (comme nous le savons, la production de blé dur dans la région qui nous intéresse ici est passée de 10 000 tonnes en 1964 à plus de 167 000 tonnes en 1969 et à près de 250 000 tonnes en 1972). Nous constatons que le volume de la production actuelle ne saurait plus être substantiellement augmenté, de l'aveu même des défenderesses, et nous savons qu'il couvre précisément les besoins de l'industrie de transformation française. Il paraît donc entièrement exclu d'admettre que des acheteurs étrangers à la région puissent parvenir à brève échéance (ce qui peut même être un certain nombre d'années) à augmenter notablement leurs achats dans cette région au détriment de l'intérêt vital des industriels français et des producteurs à maintenir les débouchés traditionnels. On ne saurait en tous cas soutenir que l'augmentation des achats allemands pouvait réellement créer pour les semouleries allemandes et françaises des conditions à peu près égales de transformation du blé indigène et du blé provenant des pays tiers (ce qui impliquerait en effet que les semouleries françaises ne disposeraient plus que de la moitié environ de la production indigène). C'est à partir de cette constatation, à laquelle nous mènent les lois du marché, qu'il faut poursuivre l'examen (il n'est donc pas nécessaire de songer à cet égard à des facteurs perturbant la concurrence tels que l'abus de la position dominante des semouleries françaises, qui est actuellement à l'examen au sein des services de la Commission). Or, cela se ramène en réalité à admettre que les semouleries allemandes étaient tributaires pour une part prépondérante du blé dur importé en provenance de pays tiers sur la base du prix de seuil et cela nous contraint en fait à examiner si cette circonstance, combinée avec le fait que les semouleries françaises peuvent transformer pour une part prépondérante des céréales indigènes qu'elles achètent dans le cadre d'une réglementation de prix particulière, ne constitue pas une nette discrimination au détriment des semouleries allemandes.

bb) En ce qui concerne maintenant les calculs qu'il convient d'effectuer dans cette optique, la Commission est parvenue à la conclusion que les semouleries françaises jouiraient au plus d'un avantage de prix de 8 u.c. par tonne pour la semoule qu'elles vendent en Allemagne. Comme cet avantage pourrait encore se réduire sous l'action de divers facteurs, il atteindrait tout au plus 15 à 20 DM par tonne en moyenne, écart qui pourrait être surmonté dans la concurrence et disparaîtrait même presque entièrement — comme l'estime le Conseil — lorsque certaines conditions sont remplies (c.-à-d. en cas de dépassement important des prix d'intervention en France). Comme vous le savez, Messieurs, les requérantes opposent des données largement divergentes à ces chiffres. Selon elles, l'avantage dont jouissent les semouliers français en république fédérale d'Allemagne est substantiellement plus élevé ; en vérité, il s'élèverait à plus de 13 u.c. par tonne et devrait donc être considéré comme nettement discriminatoire. En outre, on pourrait aussi considérer que, tel qu'il a été calculé par la Commission, l'avantage moyen des semouliers français sur les semouliers allemands, est « écrasant ».

Nous penchant plus attentivement sur ce point important et controversé, nous voyons qu'il faut examiner tout d'abord le calcul des prix de revient français et

ensuite celui de leurs concurrents allemands, avec les divers facteurs dont il convient de tenir compte à cette occasion.

i) Comme nous l'avons vu, une question absolument essentielle pour le calcul des prix de revient français est celle de savoir si les semouleries françaises pouvaient effectivement acheter le blé dur au prix d'intervention ou à tout le moins à des prix s'en approchant — comme l'estiment les requérantes —, ou si le Conseil a raison de soutenir que les semouleries françaises ont dû acheter le blé dur indigène à des prix dépassant les prix d'intervention de 7 à 8 u.c. A cet égard — disons-le tout de suite — nous avons acquis au terme de la procédure la conviction que la thèse des requérantes est plus proche de la réalité que celle du Conseil. Cette conviction est fondée sur les éléments suivants. Si nous avons bien compris, le Conseil fonde son opinion dans une mesure déterminante sur une communication parue dans « Le Petit Meunier » de septembre 1972. Or, il s'agit là de renseignements étrangers à la campagne qui nous intéresse en l'espèce (ce qui est d'ailleurs vrai aussi des renseignements figurant dans une lettre de Synprodur du 28 septembre 1972, et selon lesquels il faut compter avec un prix dépassant le prix d'intervention de 5 u.c. par tonne). Le Conseil oublie en outre qu'il s'agit ici de notations *en bourse,* donc de prix de vente de grossistes qui se rapportent probablement à la place de Paris, alors que — comme l'ont clairement exposé les requérantes — les semouliers français ont acquis directement leur produit de base auprès des organismes collecteurs, donc au prix d'achat du commerce de gros. Du reste, l'opinion du Conseil est contredite non pas seulement par les déclarations de la Commission, laquelle admet d'une part que les chiffres relatifs aux prix pratiqués sur le marché français font défaut parce que la grande masse du blé dur n'apparaît jamais publiquement sur le marché, mais part néanmoins de l'idée qu'au cours de la campagne céréalière 1971-1972, le niveau des prix d'intervention n'a pas été dépassé, sinon pour partie, dans une modeste mesure (une opinion à laquelle certaines explications plausibles ont d'ailleurs été données, comme le fait que les agriculteurs français ont de toute manière obtenu une amélioration de leurs revenus grâce au passage au système commun des prix agricoles, le fait qu'une telle amélioration est également attribuable à la situation monétaire régnant à cette époque et le fait qu'il leur manque un degré d'organisation suffisant pour défendre efficacement leurs intérêts). Se situant dans la ligne des déclarations de la Commission, nous trouvons également des renseignements figurant dans « Le Petit Meunier » d'octobre et de novembre 1971 (renseignements selon lesquels les prix de vente du blé dur étaient proches des prix d'intervention). La réponse que la Commission a donnée à une question parlementaire va également dans le même sens (d'après elle, les prix au producteur du blé dur français se sont élevés à 113,51 u.c. au cours de la campagne céréalière 1968-1969, à 102,43 u.c. au cours de la campagne céréalière 1969-1970 et — compte tenu d'un taux de dévaluation de 11,11 % — n'étaient donc guère supérieurs aux prix d'intervention au cours des deux campagnes considérées). L'exactitude de ces allégations est aussi confirmée dans une mesure non négligeable par le fait que les étrangers ne pouvaient pas pénétrer avec succès sur le marché français très fidèle à ses traditions et provoquer ainsi une hausse des prix. On peut dès lors admettre sans plus, et sans supposer que des facteurs perturbant la concurrence pourraient avoir joué un rôle sur le marché français, que le calcul des prix de revient français a été opéré essentiellement sur la base des prix d'intervention. En tout état de cause, un certain dépassement de ce niveau ne permet pas de corriger substantiellement les résultats des calculs de prix de revient que nous avons indiqués ci-dessus et qui concernent l'avantage concurrentiel des semouliers français.

Nous pouvons être brefs au sujet d'autres éléments se rapportant au calcul des

prix de revient français qui ont également été discutés en cours de procédure, car ils ne présentent pas un grand intérêt, selon nous, dans le présent contexte (prix du transport du produit de base du lieu de production ou de l'organisme collecteur à la semoulerie française, marge bénéficiaire des organismes collecteurs, frais de déchargement, taux d'extraction des semouleries françaises et prétendu calcul marginal de celles-ci). Ainsi est-il permis de dire, en ce qui concerne les *prix du transport du produit de base du producteur ou du centre de collecte au lieu de production,* qu'une correction opérée dans le sens suggéré par les requérantes ne prête probablement pas très à conséquence. En outre, il s'agit ici d'un problème qui est lié au lieu d'implantation de chaque entreprise, dont il peut difficilement être tenu compte pour apprécier sur un plan général le caractère adéquat d'une réglementation de prix. Nous pouvons également négliger les *marges bénéficiaires* des organismes collecteurs et les *frais de déchargement* aux fins de la comparaison des coûts, étant donné que ces facteurs interviennent également en cas d'importation en provenance de pays tiers. En ce qui concerne ensuite le *taux d'extraction,* nous avons entendu que le taux retenu pour opérer les calculs est un taux standard ; de plus, il semble également prouvé qu'il n'existe plus de différence substantielle à cet égard entre le taux d'extraction des semouleries allemandes et celui des semouleries françaises. En ce qui concerne enfin le calcul de ce qu'il est convenu d'appeler le prix de revient marginal, soit de la possibilité qu'ont les semouliers français, dans l'hypothèse d'une expansion de la production (phénomème qui a de toute manière pour effet de diminuer l'incidence des coûts), de libérer les produits exportés de la charge des coûts fixes et d'appliquer aux seules marchandises vendues dans le pays de production les coûts supplémentaires découlant de la nécessité d'acheter des quantités complémentaires de blé dur aux pays tiers, il s'agit plutôt ici d'une présomption que de faits établis, comme les défenderesses l'ont fait observer avec raison. Mais, même si ce calcul marginal du prix de revient avait effectivement eu une incidence, nous ne saurions en tenir compte dans la présente espèce, étant donné qu'il trouve non pas son origine dans la réglementation communautaire, mais qu'il a tout au plus été rendu possible grâce à des manquements aux règles de concurrence dont l'imputabilité est étrangère à la controverse qui nous occupe aujourd'hui.

En ce qui concerne le calcul des prix de revient français, il suffit donc de considérer que les semouleries françaises ont transformé non pas exclusivement du blé dur français, mais aussi, pour partie (à concurrence de 20 % environ des quantités totales), du blé dur importé de pays tiers, dont les prix étaient supérieurs à ceux du blé dur indigène. Nous l'avons déjà dit, cette circonstance — il nous faut l'admettre — a certainement eu une incidence sur le calcul global du prix de revient. Il nous paraît cependant douteux qu'elle ait eu un effet important et il est notamment douteux que cet effet pouvait se définir comme une réduction substantielle de l'avantage concurrentiel dont nous avons déjà parlé.

ii) En ce qui concerne d'autre part le calcul du prix de revient des semouleries allemandes, il nous suffira en fait d'examiner deux points sur lesquels les défenderesses ont attiré notre attention (si l'on néglige les observations sur les frets rhénans pour les mêmes raisons que celles pour lesquelles nous n'avons pas pris en considération les observations se rapportant aux prix de transport du produit de base du lieu de production ou de l'organisme collecteur à la semoulerie française). Il s'agit en premier lieu du fait que les montants compensatoires, avec lesquels d'autres affaires nous ont déjà suffisamment familiarisés, n'ont pas été perçus pendant la période critiquée à l'occasion des importations de blé dur en provenance de pays tiers et que ces opérations ont donc été réalisées à meilleur prix ; il s'agit en second lieu du fait qu'il était possible de faire usage de la possibilité de la fixation à l'avance pour l'im-

portation, avec la conséquence que les prix d'importation pouvaient être inférieurs au niveau des prix de seuil.

Au sujet du premier point, il nous faut toutefois constater d'emblée que les importations de semoule française échappaient elles aussi à l'application des montants compensatoires. Même si nous ne connaissons pas avec exactitude l'étendue de l'avantage résultant de cette circonstance par rapport à celui qui découlait de la non-perception des montants compensatoires sur les importations de blé dur en provenance de pays tiers (les éléments à prendre en considération ici sont le niveau des prix du blé dur sur le marché national et le niveau des prix de la semoule française, ainsi que l'évolution divergente du taux de change du mark allemand par rapport au dollar et au franc français), il n'en reste pas moins que les explications fournies au cours de la procédure pouvaient faire naître l'impression que la non-application des montants compensatoires n'avait probablement aucune incidence, qu'elle n'impose pas en tout cas de modifier substantiellement la comparaison des coûts (ce qui explique d'ailleurs pourquoi la Commission a négligé, elle aussi, cet élément qui n'était que provisoire). En ce qui concerne la question de la fixation à l'avance du montant des prélèvements applicables au blé dur importé en provenance de pays tiers, fixation qui pouvait être opérée à l'époque pour une période de 30 jours, il n'a pas été contesté, certes, qu'elle pouvait entraîner une diminution des prix d'importation pouvant être, le cas échéant, de l'ordre de 2 à 3 u.c. et pouvant même s'élever exceptionnellement à 6 u.c. Mais il n'est pas certain, tout d'abord, que les importateurs ont effectivement fait bénéficier les semouliers de cet avantage qu'ils peuvent s'être réservés en partie pour compenser le fait qu'en d'autres cas, la fixation à l'avance tournait à leur désavantage. D'autre part, les grandeurs moyennes qui sont en jeu en l'espèce n'étaient sans doute pas susceptibles de réduire considérablement l'avantage concurrentiel dont nous avons déjà parlé.

Que faut-il conclure de tout cela? Malgré les points contestés dont nous avons parlé et sans vouloir insister afin que ceux-ci soient éclaircis par voie d'expertise — ce qui serait aussurément utile —, nous croyons qu'il est établi que les semouleries allemandes ont effectivement été défavorisées sur leur territoire de vente par rapport aux entreprises concurrentes françaises (de toute évidence, il n'était absolument pas question d'une concurrence notable en France). Nous pouvons considérer en outre comme acquis le fait que ce désavantage a pris des dimensions extrêmement dangereuses si on le rapproche notamment des marges bénéficiaires que les requérantes nous ont indiquées comme étant typiques pour les semouleries allemandes. Il semble dès lors qu'on ne saurait effectivement contester l'existence d'une discrimination aussi grave que flagrante, l'existence d'une violation caractérisée du principe de l'égalité de traitement entendu au sens de l'arrêt 5-71.

cc) Avant de tirer de cela des conclusions plus précises, il nous faut toutefois encore nous demander aussi si l'économie du système d'organisation des marchés permettait d'éviter une telle situation et si celle-ci eût donc dû être évitée sans mettre le système en péril.

Ainsi que nous l'avons vu, plusieurs possibilités peuvent être envisagées à cet égard. On pouvait songer à modifier le montant du prix de seuil pour le blé dur, c'est-à-dire l'abaisser au niveau du prix d'intervention ou du moins le fixer — dans l'intérêt de la préférence communautaire — à un niveau supérieur à celui de 1,1 u.c. On pouvait envisager de réduire uniquement le prix de seuil pour Rotterdam et veiller à ce que cette diminution ne profite qu'aux seules semouleries allemandes et du Benelux. Enfin, il était possible de relever le niveau du prix d'intervention à concurrence d'un montant adéquat, en tout cas pour la zone de production française dont il s'agit en l'espèce.

i) Les défenderesses ont toutefois critiqué vivement ces possibilités et surtout la

première d'entre elles. Et de fait, il nous faut admettre sans réserve aucune que ces critiques ne sont pas sans fondement, qu'une réduction générale du prix de seuil pour le blé dur présenterait sans conteste plusieurs dangers pour la réalisation des objectifs légitimes d'encouragement de la culture du blé dur dans la Communauté. Ainsi avons-nous vu qu'il fallait maintenir un écart de prix par rapport au blé tendre (selon les règles du marché mondial, la relation doit être ici de 100/118). Si cette proportion n'est pas respectée, le blé tendre doit reculer devant la concurrence du blé dur, ce qui n'est certainement pas souhaitable. Mais comme le prix de seuil pour le blé tendre était à l'époque de 107,25 u.c., on ne pouvait effectivement pas songer à ramener le prix de seuil pour le blé dur à 112,44 u.c. Une diminution du prix de seuil — et c'est là un point tout aussi important que le précédent — met également en péril la production indigène de blé dur en facilitant les importations de cette céréale. En effet, si l'on réalisait la diminution du prix de seuil préconisée par les requérantes, la protection de la production indigène encouragée par la Communauté ne pourrait plus être considérée comme suffisante. Il y aurait notamment lieu de craindre que dans les régions portuaires, comme à Gênes par exemple, où le blé dur importé de pays tiers se trouve en concurrence avec la céréale de même nature produite dans le sud de l'Italie, les utilisateurs ne s'approvisionnent de plus en plus en blé dur d'importation. Il faudrait à tout le moins compter avec une stagnation des prix du blé dur indigène, ceux-ci se figeant au niveau du prix d'intervention, ce qui pourrait réduire considérablement l'intérêt à produire cette céréale. Avec raison, la Commission a indiqué notamment dans ce contexte que l'ancien prix de seuil italien était supérieur au prix de seuil commun. Ce sont donc précisément les intérêts de la zone de production principale du blé dur (l'Italie méridionale) qui rendaient impensable toute nouvelle diminution du prix de seuil, aussi celle qui aurait ramené celui-ci à un niveau situé, dans l'intérêt de la préférence communautaire, 1,1 u.c. au-dessus du prix d'intervention.

ii) Plusieurs arguments peuvent également être avancés contre la deuxième possibilité, soit contre une diminution différenciée du prix de seuil limitée à Rotterdam (donc visant les importations réalisées par les semouleries allemandes et du Benelux), et cela même si l'on respectait un écart de 1,1 u.c. par rapport au prix d'intervention eu égard au fait que les semouleries françaises utilisent également une certaine quantité de blé dur importé de pays tiers. Une des objections les plus graves à cet égard, c'est que l'unité du marché et des prix serait brisée. Or, il est exact, certes, que des dérogations à ce principe ont été admises en d'autres hypothèses (une réduction du prélèvement a été consentie, par exemple, pour des importations de céréales fourragères réalisées en Italie). Il ne faut cependant pas oublier que ces dérogations n'ont jamais été que des réglementations exceptionnelles et transitoires qui ne permettent aucune généralisation et dont en particulier les requérantes dans la présente procédure ne sauraient déduire aucun droit en l'absence de lien de fait avec ces réglementations. A cela s'ajoute encore, en ce qui concerne la possibilité sur laquelle nous nous penchons ici, que si l'avantage devait réellement rester limité aux semouleries du Benelux et de la république fédérale d'Allemagne, il serait nécessaire d'arrêter une procédure de garantie douanière, donc une mesure qui doit être considérée comme un corps étranger dans le Marché commun. Par ailleurs, il nous paraît évident que, même dans cette hypothèse, il n'est pas à exclure que le blé dur indigène courrait un danger indirect, soit parce que la semoule qui serait farbriquée à partir de blé dur importé par des semouleries situées à proximité de la frontière pourrait concurrencer avec succès celle qui est fabriquée à partir de céréales indigènes, soit parce qu'il faudrait compter à tout le moins avec une stagnation des prix français en l'absence de demande extérieure. Enfin, il n'est pas sans importance dans

ce contexte de considérer que ces mesures entraîneraient une inégalité de traitement au détriment des semouleries des autres États membres qui transforment également en partie du blé dur importé de pays tiers. Pour éviter cette situation, il serait nécessaire d'adopter également un système différencié pour d'autres régions de la Communauté, ce qui entraînerait des frais administratifs considérables et rsiquerait de provoquer des revendications analogues pour nombre d'autres produits agricoles, cela sans compter le fait que l'objectif visé grâce à l'encouragement de la culture du blé dur se trouverait mis en péril.

iii) La seule possibilité qu'il nous faut dès lors sérieusement prendre en considération est la troisième, c'est-à-dire celle du relèvement du niveau du prix d'intervention, à tout le moins pour le nord de la France, la région qui nous intéresse en l'espèce. A cet égard, il me paraît remarquable qu'il a été avancé au cours de la procédure que, pour le blé dur, l'écart entre le prix de seuil et le prix d'intervention est plus grand qu'il ne l'est pour les autres variétés de céréales (pour le seigle, l'orge et le maïs, par exemple, mais aussi pour le blé tendre, pour lequel le prix de seuil était de 107,25 u.c. en 1971, tandis que le prix d'intervention moyen oscillait autour de 98 u.c. sur les places les plus importantes). Un autre fait qui nous a donné à réfléchir, c'est qu'auparavant (par exemple, au cours de la campagne céréalière 1968-1969), le prix d'intervention pour Rouen se situait à un niveau plus élevé, à 117,50 u.c.; à cette époque l'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil (123,13 u.c.) était donc moins important. Cette relation de prix remonte — ne l'oublions pas — à une époque où la culture indigène du blé dur n'était pas encore aussi développée et où il devait exister, par conséquent, une plus forte demande de blé dur indigène (faisant augmenter les prix). Apparemment, l'écart réduit que nous venons de mentionner entre le prix de seuil et le prix d'intervention était néanmoins jugé suffisant pour protéger la production indigène. Cette circonstance nous force à nous demander pourquoi il aurait été nécessaire par la suite, et entre autres aussi au cours de la campagne céréalière 1971-1972, après accroissement de la production indigène, de protéger celle-ci en creusant l'écart entre le prix de seuil et le prix d'intervention. Nous n'avons entendu aucune réponse plausible à cette question au cours de la procédure. Et nous croyons qu'il faudrait en tirer maintenant les conséquences qui en résultent nécessairement.

Ce qui revient à dire qu'il est permis de constater, sans empiéter indûment sur les pouvoirs discrétionnaires du législateur, qu'il aurait été possible au cours de la campagne céréalière 1971-1972 de fixer le prix d'intervention pour le blé dur, applicable dans le nord de la France, à un niveau plus élevé, sans mettre en péril les objectifs de l'organisation des marchés agricoles. Comme une telle mesure aurait été susceptible dans le même temps d'atténuer la distorsion de concurrence existant entre les semouliers allemands et français et de la ramener à une mesure supportable, il est également établi que c'est avec raison que les requérantes parlent d'une réglementation très largement discriminatoire.

4. D'après les règles en matière de responsabilité non contractuelle (telles qu'elles ont été respectées jusqu'à présent), à la constatation de l'illégalité doit faire suite l'examen de la question de savoir s'il y a faute. C'est sur ce problème que nous voulons nous pencher maintenant.

Il nous faut admettre d'emblée qu'un tel examen est particulièrement délicat, lorsqu'il s'agit de mesures législatives arrêtées pour une période assez longue et visant un grand nombre d'intéressés, lorsqu'il faut donc procéder à des analyses complexes et se livrer à des pronostics difficiles.

En ce qui concerne plus particulièrement le cas de l'espèce, les défenderesses soutiennent d'une part qu'on pouvait supposer à l'époque que les producteurs allemands avaient également accès au blé

dur français, les désavantages concurrentiels qu'ils pouvaient subir à cette occasion étant minimes. D'un autre côté, on a fait valoir qu'il n'a pas été possible de prévoir à l'époque que les prix sur le marché français, lequel se caractérisait par un déficit à la production, évolueraient autrement que les prix du marché italien, c'est-à-dire ne dépasseraient pas substantiellement le niveau des prix d'intervention, assurant ainsi aux semouleries françaises un avantage concurrentiel considérable.

Si nous nous penchons maintenant sur le grief de faute en nous basant sur ces observations, il nous faut admettre sans nul doute qu'on ne saurait prétendre qu'il y a eu manquement *intentionnel*. La seule question que nous devons en effet nous poser est celle de savoir si l'on peut admettre qu'il y a eu négligence, s'il est permis d'affirmer que le Conseil aurait pu reconnaître et éviter les effets indiqués en faisant preuve de la diligence nécessaire.

Dans le cadre de l'analyse dont les limites viennent ainsi d'être définies, il faut toutefois émettre d'emblée certains doutes quant à la possibilité pour le Conseil de réussir à se disculper en ce qui concerne le premier point (l'accès des semouliers allemands au marché français), notamment en prenant motif de ce que son attention n'a pas été suffisamment attirée sur les particularités de ce marché. Ce qui est sans doute déterminant à cet égard, c'est le fait que les autorités communautaires connaissaient le système français de la collecte ou qu'elles devaient à tout le moins en avoir connaissance (songeons seulement à la communication parue dans « Le Petit Meunier » en 1969, dont nous avons déjà parlé précédemment). Elles connaissaient également l'évolution du marché du nord de la France qui, sans doute, a connu une expansion considérable dans un laps de temps relativement court, mais qui n'en est pas moins encore toujours déficitaire. Dans ces conditions, qu'il faut évidemment prendre en considération lors de l'adoption d'une réglementation de marché, il ne peut qu'être irréaliste de supposer que les semouliers allemands auraient réussi en un laps de temps relativement bref à se ménager en France un accès au marché du blé dur qui soit de valeur égale à celui dont disposent les semouliers de ce pays. Nous croyons donc que nous nous trouvons ici en présence d'une grave erreur d'appréciation qui est parfaitement de nature à justifier un grief de culpabilité.

En ce qui concerne d'autre part l'évolution des prix français, qui ne se sont pas écartés considérablement des prix d'intervention et rapprochés des prix indicatifs, comme pouvait le laisser supposer le système instauré et comme cela s'est d'ailleurs manifestement produit en Italie, on pourrait plutôt songer à accorder au Conseil qu'il a commis une erreur excusable dans ses pronostics. Plusieurs éléments plaident cependant ici aussi contre une telle attitude. En effet, il est déjà dit dans un procès-verbal du Conseil de ministres de l'année 1964 que la Commission est obligée de surveiller le marché du blé dur, afin d'éviter que des distorsions de concurrence ne se produisent sur celui-ci. L'attention des autorités communautaires avait donc été attirée tout particulièrement sur les particularités de ce marché. Ensuite, il faut reconnaître également que le problème a déjà été abordé dans une question parlementaire de novembre 1970 (question du député Kriedemann). La réponse donnée à cette question montre clairement que la Commission savait combien peu les prix français dépassaient le niveau des prix d'intervention. Cette évolution n'était donc pas entièrement inattendue et elle n'était pas non plus inexplicable pour les autorités communautaires, comme le montrent notamment les tentatives d'explication qui ont été faites à ce sujet dans la présente procédure et auxquelles nous avons déjà fait allusion (allusion à l'évolution générale des prix français au producteur). A cela s'ajoute encore non seulement le fait que le représentant de la France au sein du Conseil de ministres et ses experts devaient avoir connaissance des conditions régnant dans leur pays, mais en-

core, et cela est également important, le fait que les intéressés ont fourni en temps utile des renseignements pertinents. Si l'on veut écarter ici la circonstance que la requérante dans l'affaire 65-72 a envoyé à la Commission un rapport d'exploitation relatif à l'année 1969, on ne saurait cependant tenir pour entièrement négligeables les démarches accomplies par les requérantes auprès du ministère allemand de l'agriculture au cours des années 1968 et 1969 (nous ne savons pas exactement si le président du syndicat allemand du blé dur a fait également des démarches verbales auprès de la Commission ; la question devrait encore être clarifiée le cas échéant).

Dans l'ensemble, on ne saurait donc guère éprouver d'hésitation à admettre la pertinence du grief de faute dans le présent contexte, étant donné précisément qu'il s'agissait de mesures structurelles d'une portée considérable qui exigent une grande circonspection de la part des autorités communautaires, et il nous faut donc considérer que cette condition de la responsabilité extra-contractuelle est remplie, elle aussi (il n'est pas nécessaire en effet à cet égard qu'il y ait eu faute grave).

5. Nous pourrons être bref en ce qui concerne l'autre question, celle de savoir si les requérantes ont effectivement subi un préjudice, du fait de la réglementation critiquée.

Comme vous le savez, Messieurs, les requérantes soutiennent à ce sujet qu'elles sont largement exposées à la concurrence des produits transformés français, élaborés dans des conditions plus favorables. Cette circonstance leur aurait fait perdre certaines parts de leur marché et subir un manque à gagner du fait qu'elles auraient été contraintes d'aligner leurs prix sur ceux de la semoule française.

On peut sans doute dire, en effet, qu'il est déjà uns présomption qui plaide en faveur de la pertinence de ces arguments. En outre, il est prouvé, d'une part, que les importations de semoule en provenance de France ont considérablement augmenté depuis 1969 (environ 7 000 tonnes) et qu'elles ont atteint dernièrement un montant de 33 000 tonnes. D'un autre côté, il est incontestable que les ventes de toutes les requérantes (comme d'ailleurs de toutes les semouleries allemandes) ont marqué un recul depuis 1968. Chez elles, la mouture de blé dur est en régression considérable dans l'ensemble. Pour plus de détails, nous renvoyons à ce sujet aux renseignements statistiques détaillés qui ont été fournis par les requérantes.

Nous pouvons nous en tenir actuellement à ces constatations. Quant à l'évaluation précise de l'étendue du préjudice, elle peut avoir lieu à un stade ultérieur de l'examen de l'affaire.

6. Nous pouvons être relativement bref aussi en ce qui concerne le problème de la causalité et celui de la part de responsabilité éventuelle des requérantes.

En ce qui concerne la question du lien de causalité, les défenderesses font valoir en substance qu'on ne saurait rendre l'organisation des marchés responsable du fait que les requérantes ne pouvaient pas prendre pied sur le marché français du blé dur, ni du fait que le blé dur français n'est généralement vendu qu'au prix d'intervention ou à un prix qui n'est guère supérieur à celui-ci.

Cela est exact, certes, mais nous croyons que ces allégations sont à côté de la question. Ce qui est capital, c'est qu'au moment où l'organisation des marchés a été arrêtée, ses auteurs se trouvaient en présence d'une situation à laquelle il n'était pas possible de mettre rapidement un terme : le marché français du blé dur était en effet figé au profit des utilisateurs de ce pays. En outre, la formation des prix obéissait à certaines règles qui ne remontaient pas à des facteurs perturbant la concurrence. Le législateur communautaire doit tenir compte de semblables circonstances. S'il avait fait preuve de la circonspection qui s'imposait en l'occurrence, il lui serait apparu que le prix de seuil du blé dur était en substance l'élément déterminant pour les semouleries allemandes et que celles-ci

ne pouvaient pas accéder au bénéfice du système des prix français (moins élevés). S'il a néanmoins fixé les prix de la manière critiquée, alors qu'il se trouvait en présence de ce « cloisonnement des marchés », il faut lui imputer la distorsion de concurrence et le handicap des semouliers allemands ; autrement dit : son comportement est la cause adéquate du préjudice subi.

En ce qui concerne d'autre part, la prétendue part de responsabilité des requérantes, plusieurs aspects devraient être pris en considération selon les défenderesses : le taux d'extraction plus bas des semouleries allemandes, le fait que celles-ci n'ont pas agi en justice contre les décisions en matière de prélèvements et la circonstance, enfin, qu'elles n'ont pas adressé en temps utile des protestations énergiques aux institutions de la Communauté.

Cette argumentation appelle, selon nous, les observations suivantes. A propos du taux d'extraction, nous avons entendu au cours de la procédure (nous l'avons déjà dit) qu'il n'existait plus guère de différences notables au cours de la campagne 1971-1972, qui seule compte en l'espèce, entre les semouleries allemandes et les semouleries françaises. Par ailleurs, cette circonstance n'expliquerait le handicap concurrentiel des semouleries allemandes que pour une part très minime. En ce qui concerne le fait que les requérantes n'ont pas agi en justice contre les décisions en matière de prélèvements, il a été montré de manière convaincante que celles-ci n'ont pas réalisé elles-mêmes d'importations et que, partant, elles n'avaient pas non plus la possibilité de mettre en question la validité du régime de prix devant les tribunaux nationaux. Enfin, le fait que les réclamations qui ont été effectivement introduites plus tard sont restées sans résultat montre que l'omission de questions parlementaires, ou la circonstance que les requérantes se sont abstenues d'adresser des réclamations officielles aux autorités communautaires au sujet de la situation existante, ne permettent pas non plus de soutenir que les requérantes sont partiellement responsables de cette dernière. En outre, il ne faut pas oublier que les requérantes ont de toute manière adressé des réclamations à leur ministre national, et que cette circonstance doit sans doute être retenue à la charge du Conseil de ministres.

L'examen du problème de la causalité et la recherche d'une part de responsabilité éventuelle des requérantes ne nous permettent donc pas non plus de découvrir un élément qui nous conduirait à exclure la responsabilité de la Communauté.

7. Rien ne s'oppose donc à ce que la Communauté soit condamnée à réparer le préjudice causé. La seule question subsistant encore, Messieurs, est celle de savoir si le préjudice peut être chiffré dès à présent dans l'arrêt ou si — comme l'estime notamment la Commission — la Cour devrait se limiter actuellement à prononcer un arrêt interlocutoire quant au fond.

Il faut dire à cet égard que l'on ne saurait certainement pas procéder comme le souhaitent les requérantes ; que l'on ne saurait donc aboutir à une condamnation aux sommes obtenues en multipliant les quantités de blé dur importées des pays tiers par les requérantes au cours de la campagne 1971-1972 par la différence, diminuée de 1,1 u.c., entre le prix de seuil et le prix d'intervention. A cela s'oppose non pas seulement le fait qu'un calcul aussi abstrait du préjudice est inconnu en droit international et ne saurait donc être admis comme principe général du droit dans le cadre de l'article 215 du traité. Ce qui importe en outre, c'est qu'on ne saurait faire grief au Conseil d'avoir omis à tort de procéder à une diminution du prix de seuil en faveur des semouleries allemandes.

En partant de la discrimination dont nous avons constaté l'existence et du fait que celle-ci eût pu être évitée si l'écart entre le prix d'intervention pour le nord de la France et le prix de seuil avait été aussi peu important que lors des années précédentes, la question décisive est plutôt celle de savoir quelle eût été la situation des requérantes en l'absence de cette

discrimination. Il faut tenir compte à cet égard de la manière dont la situation aurait évolué en France dans l'hypothèse d'une telle réglementation. Il faut donc rechercher quel eût été le montant des dépenses qui eussent incombé aux semouleries françaises (en prenant pour base le dépassement effectif du prix d'intervention en France) ; si les exportations de celles-ci vers l'Allemagne auraient régressé et, le cas échéant, dans quelle mesure ; si les requérantes n'auraient pas perdu de ce fait une certaine part de leur marché et n'auraient pas subi un manque à gagner du fait qu'elles n'auraient pas été contraintes d'adapter leurs prix aux prix des semouliers français. Il est toutefois évident que nous n'avons pas la possibilité de répondre ici à toutes ces questions. Elles ne peuvent en effet être résolues correctement que par un expert, la situation de chacune des entreprises requérantes devant être examinée séparément et le montant de son préjudice chiffré ensuite avec précision.

Nous croyons dès lors, Messieurs, que vous pouvez seulement prononcer en l'état actuel de la cause une condamnation quant au fond et qu'il appartient à un expert de vous fournir de plus amples éclaircissements quant aux faits. Il en va d'ailleurs de même pour les demandes relatives aux intérêts auxquelles il est tout au plus possible de faire droit sur le fond, mais sur le montant exact desquelles vous ne pouvez prendre position qu'ultérieurement.

8. Il nous reste enfin encore à examiner la prétention émise à titre subsidiaire dans les répliques, soit la question de savoir s'il est possibile de réclamer une indemnisation en l'absence de faute, au titre de l'empiètement illégal sur la propriété des intéressés, équivalant à une expropriation, propriété dont fait également partie le patrimoine industriel et commercial selon le droit allemand. En réalité, il est superflu d'encore analyser ce problème dans l'état actuel de nos recherches, d'autant que les intéressées ne sauraient espérer tirer de cet argument une indemnisation plus élevée. Nous prendrons néanmoins encore rapidement position sur ce problème à titre subsidiaire.

a) Le premier obstacle qui surgit en l'espèce est un problème de recevabilité, étant donné que la prétention dont il s'agit a été émise pour la première fois dans la réplique. Les défenderesses ont soulevé des objections à cet égard en fondant leurs critiques sur l'article 42, paragraphe 2, de notre règlement de procédure, c'est-à-dire sur la disposition libellée comme suit : « La production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite ».

A première vue, on pourrait en effet tenir ces critiques pour fondées, puisqu'il ne s'agit assurément pas du développement d'une argumentation déjà contenue dans la requête (cas dans lequel l'article 42, paragraphe 2, n'est pas applicable, comme nous le savons) ; nous nous trouvons au contraire en présence d'un moyen indépendant et on ne pourrait pas affirmer non plus qu'il a été présenté en réponse à l'argumentation de la partie adverse. D'un autre côté, nous avons cependant l'impression que la Cour, qui a déjà fait application de l'article 42 à propos d'une modification des conclusions (dans le cas d'espèce, il s'agirait plutôt d'un complément de conclusions), ne défend pas ce point de vue strict de manière tranchée dans sa jurisprudence. Elle a déjà accepté en effet à plusieurs reprises des requêtes ampliatives sans tenir compte de la disposition de l'article 42 (peut-être en s'inspirant du principe du droit allemand selon lequel c'est l'opportunité (« Sachdienlichkeit ») qui est déterminante en pareils cas) dans des affaires où le délai de recours ne jouait aucun rôle (comme, par exemple, en cas de demandes en indemnisation formulées en cours de procédure).

Nous pouvons dès lors admettre qu'il soit également passé outre à la disposition de l'article 42 du règlement de pro-

cédure dans le cas d'espèce et, nonobstant l'existence de certaines objections, entamer l'examen du moyen développé dans la réplique.

b) Si l'on admet cela, une deuxième question se pose évidemment d'emblée. Il s'agit de savoir si une telle action en indemnisation existe dans le droit communautaire (s'il existe un principe général du droit de cette nature) ou s'il s'agit plutôt d'un concept « sui generis » du droit allemand qui découle de la protection des droits fondamentaux et qui n'a pas son équivalent dans tous les États membres [1].

Les critiques qui ont été formulées à l'endroit de la thèse des requérantes paraissent en effet avoir un poids non négligeable. Un examen comparatif des divers systèmes juridiques montre le fait qu'il n'existe aucun concept analogue dans les ordres juridiques des autres États membres. On peut à la rigueur songer au droit français, plus précisément au principe de la responsabilité de la puissance publique au titre des lois portant atteinte à l'égalité devant les charges publiques ; en vertu de ce principe, la responsabilité de l'État est engagée sans qu'il y ait faute de sa part, dès lors que le justiciable se voit imposer des charges excessives et qu'il existe un préjudice grave et spécial [2]. De même, le droit belge connaît l'idée d'une responsabilité sans faute dans certains cas où la loi ou les règlements ont causé un préjudice exceptionnel (Cf. Cambier : « Responsabilité de la puissance publique, 1947, p. 300 et suiv.), Certes, on ne saurait admettre comme principes généraux communs aux droits des États membres, au sens de l'article 215, alinéa 2, du traité, les seuls principes qui se retrouvent dans les ordres juridiques de *tous* les États membres [3], nous l'avons déjà dit à propos de l'examen de la responsabilité au titre d'injustice législative. Mais une base juridique comme celle que nous avons établie dans le cas d'espèce, c'est-à-dire la preuve de l'existence d'une institution juridique dans deux ou trois ordres juridiques seulement et qui présentent en outre des différences considérables, doit nous paraître trop étroite aux fins de l'article 215, alinéa 2. A cela s'ajoute qu'on ne saurait pas non plus partir de l'idée que le système du marché commun et les particularités structurelles de celui-ci rendent évidente une telle responsabilité. Comme le Conseil l'a déclaré, on pourrait plutôt argumenter en sens contraire. De fait, la thèse de cette institution, qui s'appuye également en partie sur les travaux préparatoires du traité de la CEE (1er rapport Spaak), contient des éléments convaincants. Selon cette thèse, c'est volontairement que les auteurs du traité auraient exclu toute compensation des inconvénients découlant de la réalisation du Marché commun, et cela non pas seulement parce qu'il est souvent difficile d'établir un lien de causalité en ce sens, mais encore parce que l'existence d'une telle possibilité de compensation entraînerait l'immobilisme en matière de politique économique et entraverait dans une large mesure la réalisation des changements de structure nécessaires. En outre, et indépendamment du fait que le principe de l'adaptation progressive veille en quelque sorte à compenser les inconvénients résultant de la réalisation du Marché commun, nous pouvons déduire de l'économie du traité dans son ensemble que les auteurs de celui-ci n'ont prévu que des compensations de caractère particulier (dans le cadre de l'article 92 par exemple — aides d'État — les crédits à la reconversion de la Banque d'investissement ou les aides à la reconversion des travailleurs, éligibles au titre du Fonds social).

Sans aller au fond du problème, nous pouvons donc considérer que ce sont les défenderesses qui ont développé les meilleurs arguments dans le présent contexte et qu'il faut par conséquent hésiter à reconnaître comme faisant partie inté-

1 — Cf. Jaenicke, dans « Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, vol. 44, p. 69 et suiv.

2 — Conseil d'État, Recueils 47, p. 436 ; 48, p. 321.

3 — Cf. p. ex. Wengler, cité par Heldrich, dans Europarecht 1967, p. 346.

grante du droit communautaire un droit à indemnisation au titre d'un acte équivalant à une expropriation.

c) Il nous faut d'ailleurs ajouter encore à ces considérations que, même si nous reconnaissions en principe l'existence d'un tel droit dans le droit communautaire, les requérantes ne pourraient rien obtenir sur cette base. Les conditions ne sauraient en effet guère être remplies, du moins selon le droit allemand.

A cet égard, il faut avant tout que l'acte de la puissance publique équivale à une *expropriation* ; que, rapporté au patrimoine industriel et commercial, il porte atteinte à la substance de celui-ci [1] (le droit français exige lui aussi une atteinte *grave* en pareils cas). Or, il ne saurait guère être question de cela en ce qui concerne la campagne céréalière 1971-1972, période déterminante en l'espèce. Les requérantes elles-mêmes se sont bornées à ne faire état que d'une perte de certaines parties de leur marché et d'une diminution de rentabilité, donc de préjudices qui ne suffisent pas pour fonder un droit à agir, selon la jurisprudence claire de la Cour constitutionnelle fédérale (cf. vol. XIII, p. 229 ; vol. XVI, p. 187). En revanche, la supposition que les requérantes risquent de voir anéantie leur existence même vise uniquement l'avenir et n'a pas été suffisamment étayée jusqu'à présent (à cet égard, il conviendrait par exemple de savoir aussi si les prix n'évoluent pas encore en France substantiellement au-dessus du niveau des prix d'intervention et si les requérantes ne parviendraient pas encore à s'assurer une part notable du marché français de blé dur en intensifiant leurs efforts et après extension de la culture de cette céréale).

On pourrait encore opposer aux prétentions des requérantes le fait que, selon la jurisprudence (par exemple, selon celle du Bundesgerichtshof, vol. 45, p. 87), les conditions d'approvisionnement ne font pas partie du patrimoine industriel et commercial et qu'aucune industrie ne possède un droit au maintien d'une réglementation déterminée (par exemple, au maintien de droits de douane à caractère protectionniste). Il est intéressant à cet égard qu'en France, les tribunaux ne sont en général pas enclins à reconnaître une responsabilité de l'État au titre de règlements et de lois arrêtés dans le cadre de *l'orientation de l'économie*.

Enfin, il nous faut encore souligner que le droit allemand [2] exige une atteinte *directe* au patrimoine industriel et commercial (élément auquel il n'est sans doute pas possible de renoncer, cela dans l'intérêt de la limitation nécessaire de l'action). Or, on ne saurait guère considérer non plus que cette condition se trouve remplie dès lors que — comme dans la présente espèce — seule la conjonction de plusieurs facteurs se trouve à l'origine de conséquences néfastes (encouragement à la culture du blé dur, fixation différenciée des prix sans égard aux conditions du marché français).

d) En conséquence, un examen sommaire du moyen invoqué dans la réplique montre que même en admettant la recevabilité de celui-ci, les requérantes ne sauraient aboutir dans leurs prétentions en suivant cette voie.

1 — Cf., par exemple, BGH, dans NJW 1967, p. 1857.

2 — Cf. BGH, NJW 1971, p. 607.

9. Pour terminer, vous nous permettrez, Messieurs, de résumer encore une fois notre opinion à l'issue de cette analyse relativement longue d'une affaire qui n'est certes pas sans poser de très sérieux problèmes sur plusieurs points.

Nous estimons que les recours ne peuvent être déclarés recevables que dans la mesure où ils sont dirigés contre la Communauté, représentée par le Conseil de ministres. Ils doivent en revanche être rejetés comme irrecevables en tant que la Commission est citée comme partie défenderesse.

En l'état actuel de la cause, il est permis de déclarer les recours fondés, c'est-à-dire de constater dans un arrêt interlocutoire que la Communauté est tenue de réparer le préjudice que les requérantes ont subi. Il ne devrait toutefois être statué sur l'étendue de ce préjudice et sur le montant de la réparation qu'après expertise.

Aucune décision sur les frais n'est dès lors nécessaire pour l'instant.